



Máster de Gobierno Local y Políticas Públicas Innovadoras
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Trabajo de Fin de Máster

El poder local y la creación de comunas en Chile

Análisis legal de la división político-administrativa y los desafíos del municipalismo

Local power and the creation of communes in Chile

**Legal analysis of the political-administrative division and the challenges of
municipalism**

O poder local e a creación de comunas en Chile

Análise legal da división político-administrativa e os desafíos do municipalismo

Docente Tutor: Rubén Camilo Lois González

Alumna: Camila Francisca Bustos López

Santiago de Compostela, septiembre de 2024

Agradecimientos:

A mi familia, amigas y amigos por su apoyo constante, en especial a mis abuelas Pilar y Elena.

A la Secretaría Xeral da Emigración por haberme dado la oportunidad de venir a estudiar a Galicia gracias a las becas BEME y por permitirme hacer las prácticas en el servicio.

A mi tutor de Trabajo de Fin de Máster, el profesor Rubén C. Lois González quien me ha guiado en este proceso.

A todos los entrevistados/as que se han tomado el tiempo para responder preguntas necesarias para desarrollar el presente trabajo, en especial, al doctor en geografía José Marcelo Bravo Sánchez, al técnico superior de la FEGAMP Andrés Núñez González y al concejal de la comuna de Independencia Rodrigo Barco Sánchez.

Asimismo, a Gabriela Dazarola Leichtle, investigadora del departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, por su buena disposición para responder mis consultas.

Al decano Ramón Bouzas, a los docentes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a los/las profesores asociados/as que impartieron las clases de las distintas materias del Máster de Gobierno Local y Políticas Públicas Innovadoras, por su dedicación y enseñanza.



Resumen

En este trabajo se analiza la legislación sobre la división político-administrativa de Chile, así como los criterios y procedimientos a aplicar a las solicitudes de modificación de dicho ordenamiento territorial, sus defectos, y el rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), junto con analizar si existe una mejor alternativa a la creación de comunas ante reclamos de la ciudadanía.

Palabras clave: Comuna, territorio, modificación, procedimiento, asociativismo.

Resumo

Neste traballo analízase a lexislación sobre a división político-administrativa de Chile, así como os criterios e procedementos a aplicar ás solicitudes de modificación do devandito ordenamento territorial, os seus defectos, e o rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), xunto con analizar se existe unha mellor alternativa á creación de comunas ante reclamos da cidadanía.

Palabras clave: Comuna, territorio, modificación, procedemento, asociativismo.

Abstract

This paper analyzes the legislation on the political-administrative division of Chile, as well as the criteria and procedures to be applied to the requests for modification of such territorial organization, its defects, and the role of Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), it also analyzes if there is a better alternative to the creation of communes in the face of claims of the citizens.

Key words: Commune, territory, modification, procedure, associativism.

Glosario

ADI: Áreas de Desarrollo Indígena

AMMSeguridad: Asociación de municipios metropolitanos para la Seguridad Ciudadana

AMUCH: Asociación de Municipalidades de Chile

Art.: artículo

ATP/BCN: Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional

BCN: Biblioteca del Congreso Nacional

CC.AA.: Comunidad Autónoma

CE: Constitución Española

Comuna: Municipio (en España)

CPR: Constitución Política de la República de Chile

DPA: División Político-administrativa

FCM: Fondo Común Municipal

FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional

IGM: Instituto Geográfico Militar

IGPUC: Instituto Geográfico de la Pontificia Universidad Católica

ILD: Instituto Libertad y Desarrollo

Jefe del Estado de Chile: presidente de la República

LALG: Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia

LOC: Ley Orgánica Constitucional

LOCM: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

MIDESO: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

P.A.: Procedimiento Abreviado

P.O.: Procedimiento Ordinario

Primer mandatario: presidente de la República

RM: Región Metropolitana de Santiago

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Índice

1. Introducción	1
2. Marco Teórico/Normativo (estado de la cuestión).....	3
2.1 Regulación legal en Chile de la división político-administrativa	3
2.2 Descentralización en Chile	10
2.3 Historia de la formación de la DPA.....	13
2.4 Normas relativas a la modificación de la DPA.....	15
3. Identificación del problema	17
4. Objetivos	18
4.1 Objetivo general	18
4.2 Objetivos específicos	18
5. Metodología	18
6. Desarrollo del trabajo.....	20
6.1 Procedimiento	20
6.2 Metodología aplicada por Subdere: Criterios y aspectos del análisis técnico	38
6.2.1 Factores y variables en metodologías de evaluación	43
6.2.2 Definición de variables para evaluar la creación de comunas	44
6.2.3 Definición de ponderaciones y valores de variables	44
6.2.4 Factores de evaluación.....	44
6.3 Desafíos del municipalismo en Chile.....	50
6.3.1 Población	51
6.3.2 Migración internacional.....	52
6.3.3 Recursos de que disponen los municipios.....	53
6.3.4 Asumir responsabilidades que no les corresponden por ley.....	56
6.3.5 Centralismo.....	56
6.4 Desafíos del municipalismo en Galicia - España.....	57
7. Análisis y discusión de los descubrimientos	61
7.1 Análisis de la legislación, procedimiento y criterios de modificación de la DPA....	61
7.2 Alternativa a la creación de comunas o a la modificación de la DPA.....	67
8. Conclusiones	68
9. Bibliografía	71
10. ANEXOS.....	75

Índice de tablas y figuras

Figura 1: Esquema de paralelismo de nivel de gobierno local entre Chile y España. ..	4
Figura 2: Actual DPA de Chile.	5
Figura 3: Mapa región de Valparaíso.	7
Figura 4: Mapa actualizado de la RM.	8
Figura 5: Población Inmigrante en Chile. Tendencia.....	52
Figura 6: Municipios por comunidad autónoma.	58
Tabla 1: Detalle DPA.....	6
Tabla 2: Período de creación de comunas 1994-1996.....	14
Tabla 3: Período creación de comunas 2004.	15
Tabla 4: Tabla de resultado de tramitación de proyectos de ley sobre creación de comunas en Chile.....	17
Tabla 5: Etapas procedimiento para modificar los límites comunales, regionales y/o provinciales.....	21
Tabla 6: Temáticas a considerar e información requerida para describir equipamiento y servicios.....	25
Tabla 7: Descripción de otras temáticas.	26
Tabla 8: Parámetros para evaluar suficiencia y calidad de información.....	30
Tabla 9: Contenido a evaluar.....	32
Tabla 10: Tipos de procedimiento.....	34
Tabla 11: Pauta de evaluación determinada.	42
Tabla 12: Valores variable posición relativa del territorio.	45
Tabla 13: Antecedentes considerados para determinar solidez de la propuesta.....	46
Tabla 14: Valores asignables a la variable (solidez de propuesta).	47
Tabla 15: Antecedentes considerados en la variable de identidad territorial.	48
Tabla 16: Valores asignables a la variable (identidad territorial).	48
Tabla 17: Medición respaldo iniciativa. Categorías.....	48
Tabla 18: Valores asignables a la variable (respaldo a la iniciativa).....	49
Tabla 19: Población por Región. Censo 2017.	51

1. Introducción

En todo país la organización política territorial supone una parte integral del estado, puesto que definirá una serie de elementos a nivel político-administrativo, y el nivel local es uno de los más importantes, ya que corresponde al poder más cercano a la ciudadanía. En este sentido, el Estado de Chile, en cuanto a gobierno y administración interior, se encuentra dividido en regiones, que a su vez están conformadas por provincias, las que a efectos de la administración local se dividen en **comunas** (Art. 110 de la Constitución Política de la República, en adelante CPR). Las comunas chilenas son el equivalente a los municipios en España, y están conformadas por un alcalde y concejo. Esta división político-administrativa (en adelante DPA) tiene diversas implicaciones, por nombrar algunas, “la DPA es la base del mapa electoral por el que actualmente se generan, no solo los consejeros regionales, los alcaldes y los concejales, sino también los cargos parlamentarios: a partir de las regiones se han definido las circunscripciones senatoriales y, de las comunas, los distritos electorales de las diputaciones” (Estudio Evaluación ex-post, Subdere, 2007, pág. 7). Asimismo, la base territorial para la administración de justicia corresponde a regiones, en lo que respecta a las Cortes de Apelaciones y a comunas, en cuanto a los tribunales de primera instancia y Juzgados de Policía Local” (Estudio Evaluación ex-post, Subdere, 2007, pág. 7), siendo también esencial, pues influye en a cuántos gobiernos locales se debe otorgar el aporte del Fondo Común Municipal (FCM en adelante), entre otras.

En Chile han existido dos grandes períodos de creación de comunas (municipios), primero entre los años 1994 a 1996 y posteriormente en el año 2004. Procesos que requirieron que se llevaran a cabo estudios de carácter técnico para evaluar las peticiones presentadas ante la autoridad, donde se solicitaba la creación de nuevas comunas y por ende la alteración de la DPA. Sin embargo, hasta la actualidad no se establece en la ley cuál es el procedimiento que aplicar ni cuáles son los criterios y aspectos que tener en consideración al efectuar dicha evaluación técnica. Ante ello, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), el organismo encargado de asesorar técnicamente al poder ejecutivo y colaborar con éste en materias como las mencionadas, se encargó de elaborar una metodología oficial de estructuración territorial de comunas en Chile, así como manuales para, con estos últimos, ayudar a la ciudadanía o a cualquier interesado a entender cuáles son los pasos a

seguir y requisitos a cumplir al presentar una solicitud de modificación de los límites político-administrativos.

Los desafíos a los que se enfrentan los municipios chilenos son diversos. La mayoría de ellos, como también sucede en España y salvo ciertos casos en particular que registran mayores ingresos que sus pares, se ven enfrentados a un conjunto de necesidades que superan el presupuesto disponible, y por tanto las municipalidades deben establecer cuáles son las prioridades a atender a corto, mediano y largo plazo, pero más allá de aquellos retos, existen “factores de carácter demográfico, económico, de identidad cultural, ubicación geográfica, entre otros que tienen un gran impacto sobre la estructura territorial, funcional y representativa de las comunas” (Metodología Subdere, 2011, pág. 6), los cuales serán oportunamente abordados. Parte de dichos desafíos, radica en el hecho de ser capaces de satisfacer las necesidades de la población en general, lo que incluye atender y abarcar todo el territorio bajo su administración (término municipal en España), y ese es uno de los principales motivos por lo que en ciertas áreas de algunas comunas se generó, y sigue generando al día de hoy, la sensación de que su zona está relegada, que no le importa al municipio (al ayuntamiento), que no son prioridad simplemente porque están alejadas del centro de la comuna o de sus mejores barrios y que por ello sus demandas no son correctamente atendidas o simplemente jamás son considerados dentro de las medidas o campañas adoptadas por el gobierno local.

El país se ha visto enfrentado “en las últimas décadas a profundos cambios en materia económica, social, cultural, política y especialmente territorial, como ha sido la creación de 3 nuevas regiones, pasando de tener 13 a 16. Lo anterior, ha generado una fuerte dinámica en la estructura funcional del territorio, especialmente en cuanto a movimientos y concentración de población, de actividades e infraestructura productiva, flujo de inversiones y cambios funcionales producto de la integración física. Estas circunstancias, asociadas al proceso de democratización, han abierto una brecha por la cual el aspecto participativo y representativo en la comuna aumenta en presencia y fuerza, creciendo por tanto las demandas y reivindicaciones de autonomía y de modificaciones a la actual división política y administrativa” (Metodología Subdere, 2011, pág. 6).

Debido a que en Chile la tendencia se inclina a la creación de comunas, el presente trabajo se enfoca en analizar la normativa legal que regula la creación de nuevas unidades de gobierno local, el procedimiento a seguir para modificar la DPA y los criterios técnicos y aspectos a evaluar, sin ignorar el rol que juega el factor político en la decisión presidencial, mencionando qué casos se han registrado en los últimos 30 años.

2. Marco Teórico/Normativo (estado de la cuestión)

En este apartado del trabajo, se sentarán las bases de la regulación legal que existe actualmente en Chile en materia de DPA, las normas relativas a su modificación, con énfasis en las relativas a la creación de comunas en el territorio nacional, el organismo gubernamental encargado de evaluar la procedencia y factibilidad de dichas modificaciones, así como qué autoridad tiene iniciativa legal para presentar el proyecto legislativo respectivo para materializar dicha modificación y someterla a trámite legislativo en el Congreso Nacional.

2.1 Regulación legal en Chile de la división político-administrativa

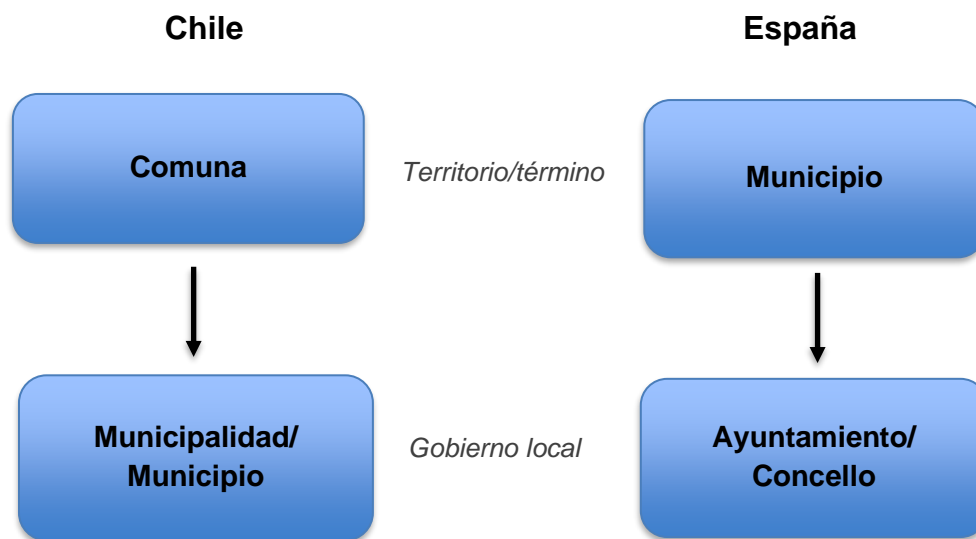
En el caso chileno, los términos de la organización político territorial del país están regulados en la carta magna, donde no solo se establece que está compuesta por regiones, provincias y comunas, sino también cuál es la vía para proceder a la modificación de dicha DPA. Asimismo, en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM), se consagra el rol de los municipios como poder a nivel local y sus competencias, además de regularse qué sucede en el periodo de transición entre la creación efectiva de una nueva comuna y la puesta en marcha del nuevo municipio, entre otros aspectos.

La DPA del territorio chileno se encuentra consagrada específicamente en el Capítulo XIV, de Gobierno y Administración Interior del Estado de la CPR, donde se establece que para el gobierno y administración interior de éste, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias, y que para efectos de la administración local, las provincias se dividen (a su vez) en territorios más pequeños que son las denominadas **comunas** (inciso 1° Art. 110 CPR), siendo de esta forma la comuna la unidad más básica de administración del Estado, la que está más cercana a la ciudadanía, y por tanto, la más importante.

Las **comunas** son lo que en España se denomina **municipios**, sin embargo, en Chile estos términos no son sinónimos, puesto que “la municipalidad o municipio corresponde a la *administración comunal* que está constituida por el alcalde como autoridad máxima y por el concejo comunal” (Metodología Subdere, 2011, pág. 6), es decir, el municipio es el ente local encargado de la administración y gobierno más cercano a la ciudadanía. En cambio, “la comuna es el *ámbito territorial* local definido por un conjunto de características geográficas, económicas, demográficas y culturales, en la cual la población habita, participa y se

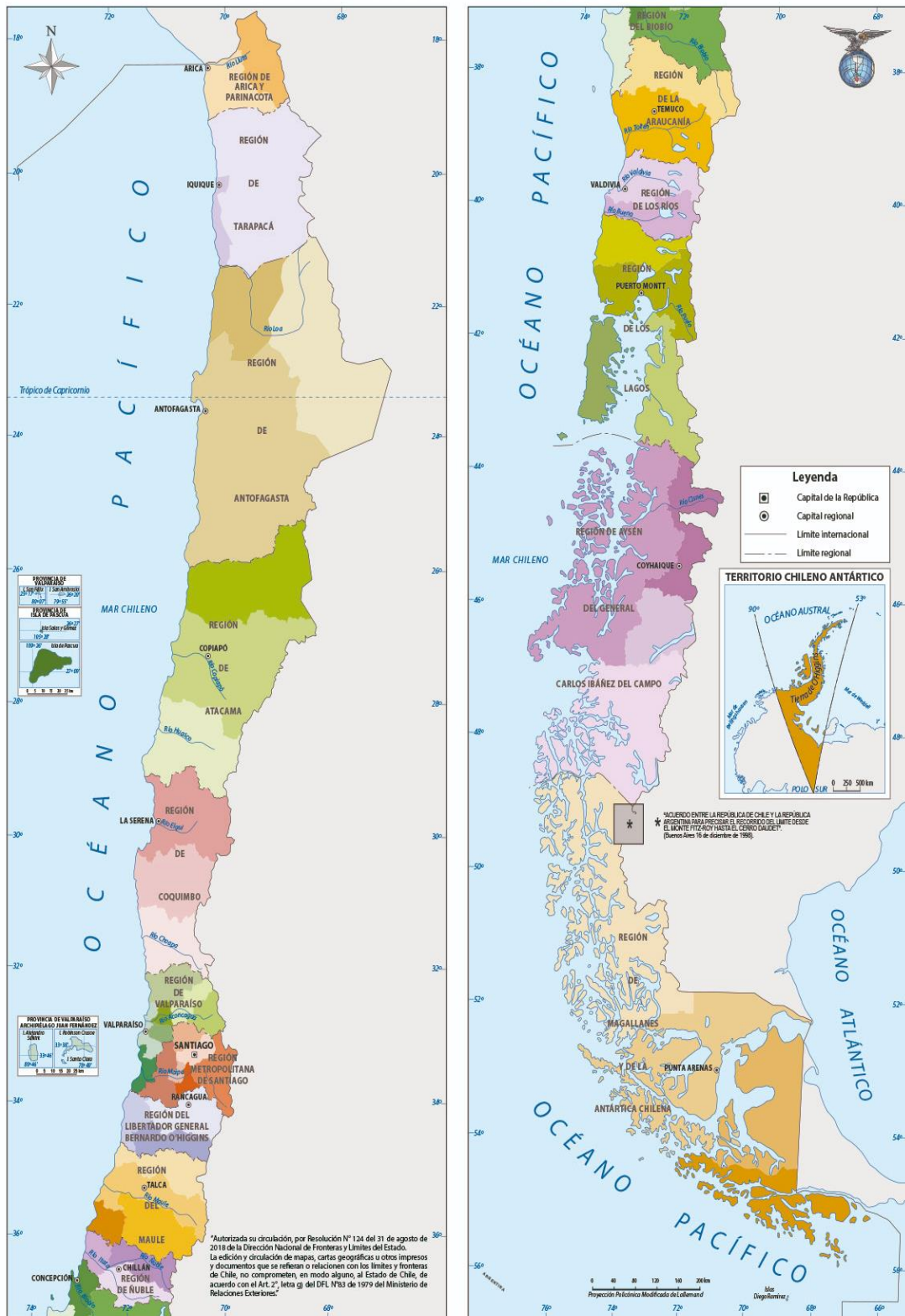
desarrolla, siendo el municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural” (Metodología Subdere, 2011, pág. 4), que correspondería en España al término municipal, es decir, al territorio donde el ayuntamiento ejerce sus competencias (Art. 11.1 de Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, en adelante LALG).

Figura 1: Esquema de paralelismo de nivel de gobierno local entre Chile y España.



Fuente: Esquema de elaboración propia.

Figura 2: Actual DPA de Chile.



011

Fuente: Mapa DPA de Chile elaborado por el IGM.

https://www.igm.cl/MAPAIGM/CHILE%20COMPLETO/division_politico_administrativa.jpg

En lo que respecta a las provincias, están a cargo de un delegado presidencial provincial que es designado por el presidente de la República (Art. 116 y 117 CPR). Finalmente, en el último nivel de la DPA se encuentran las ya mencionadas **comunas**.

Actualmente el país está conformado por 16 regiones, 56 provincias y 346 comunas, detalle que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Detalle DPA

Región	Provincias	Comunas
Arica Parinacota	2	4
Tarapacá	2	7
Antofagasta	3	9
Atacama	3	9
Coquimbo	3	15
Valparaíso	8	38
Libertador Bernardo O'Higgins	3	33
Maule	4	30
Ñuble	3	21
Bíobío	3	33
La Araucanía	2	32
Los Ríos	2	12
Los Lagos	4	30
Aysén	4	10
Magallanes y Antártica Chilena	4	11
Metropolitana de Santiago (RM)	6	52

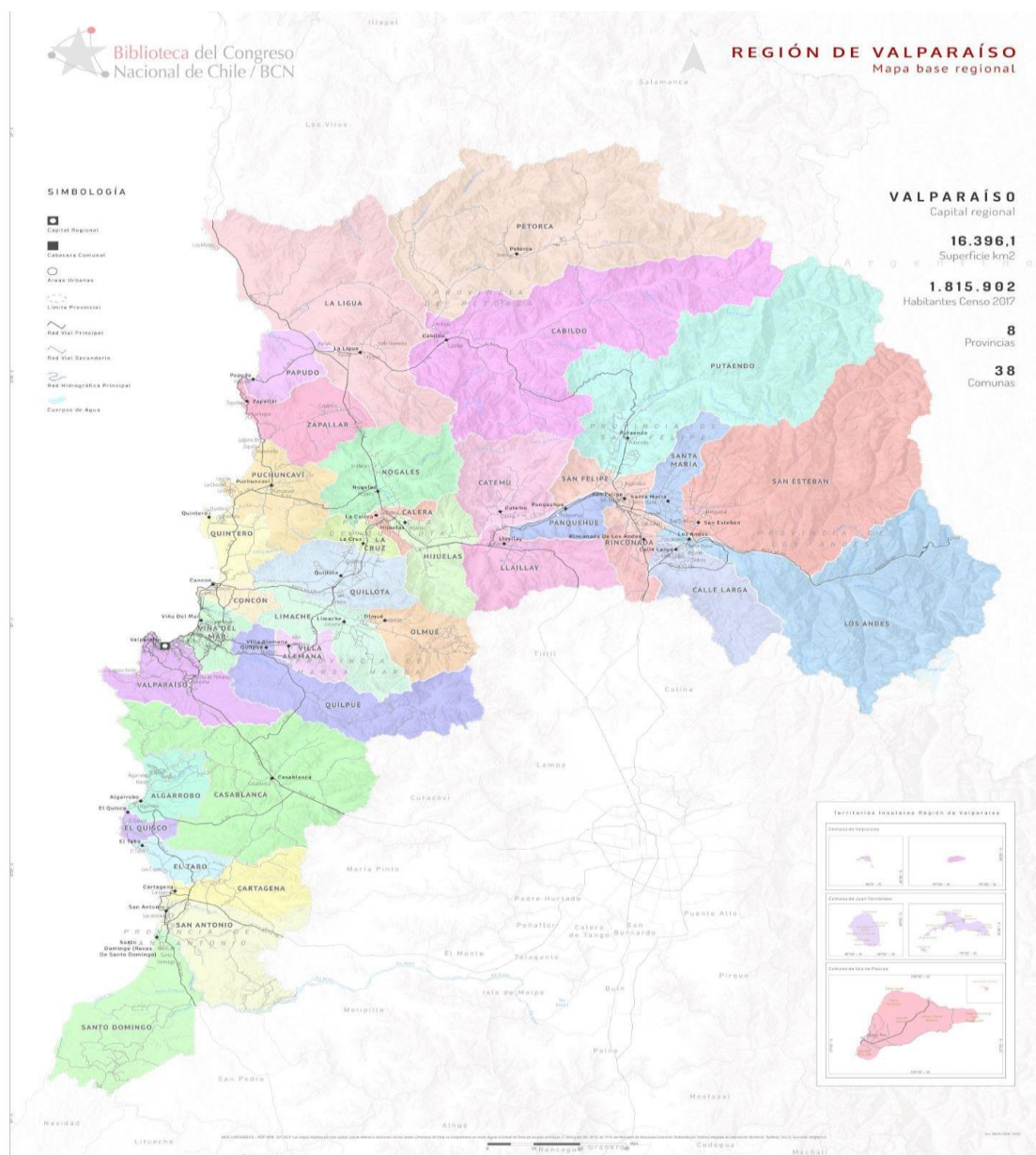
Fuente: De elaboración propia en base a información obtenida en la página web de la BCN.

https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/nuestropais/div_pol-adm.htm

En virtud de estos datos es posible concluir que las regiones que cuentan con más comunas en el país son la **RM** y la región de **Valparaíso** con 52 y 38 comunas, respectivamente. Solo se acercan al total de la región de Valparaíso, con 33 comunas cada una, las regiones del

Libertador Bernardo O'Higgins y Bío Bío, seguidas por la región de La Araucanía con 32 unidades locales, para luego dar paso a las regiones del Maule y Los Lagos con 30 cada una de ellas. En lo que respecta a las otras regiones, éstas no superan los 21 municipios, siendo Arica Parinacota la región que menos unidades locales registra con tan solo 4 comunas. En términos de población, y conforme al Censo efectuado en el año 2017, la región de Valparaíso registraba 1.815.902 habitantes y la RM, una población de 7.112.808 habitantes.

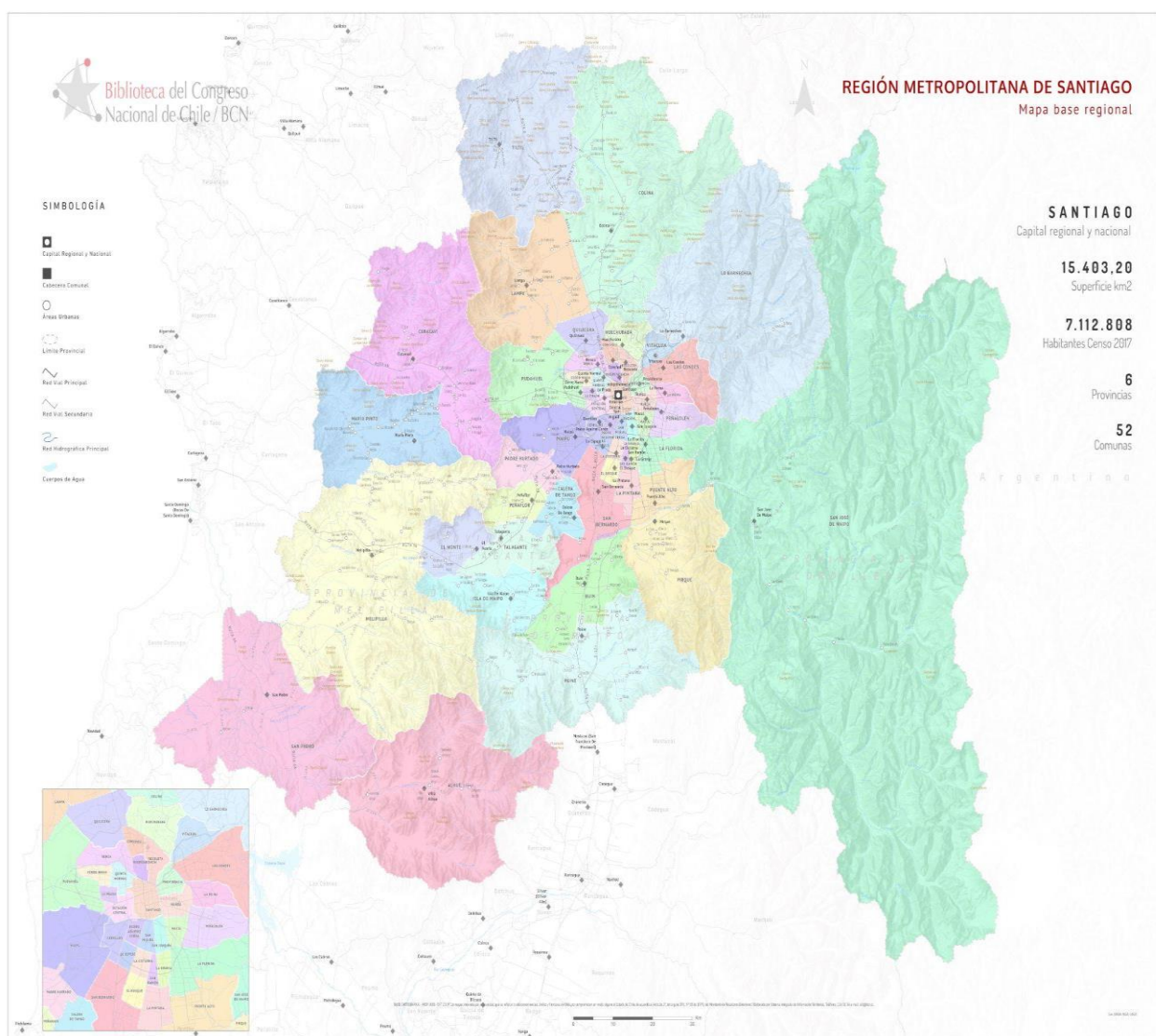
Figura 3: Mapa región de Valparaíso.



Fuente: Mapa de la DPA de la región de Valparaíso. Mapoteca BCN.

https://www.bcn.cl/siit/mapoteca/region_view?dato=Regi%C3%B3n%20de%20Valpara%C3%ADso&cod_unid
ad=5

Figura 4: Mapa actualizado de la RM.



Fuente: Mapa de la DPA de la RM. Mapoteca BCN.

https://www.bcn.cl/siit/mapoteca/region_view?dato=Regi%C3%B3n%20Metropolitana%20de%20Santiago&cod_unidad=13

Cada una de las regiones está a cargo de un gobernador y consejo regionales, quienes son elegidos mediante sufragio universal en votación directa (Art. 111 y siguientes CPR).

El alcalde como cabeza de la administración municipal comunal (inciso 1° Art. 1 LOCM) es en otras palabras el encargado de presidir dicha administración local, y es acompañado por los llamados **concejales**, que integran el concejo (Art. 2 LOCM), quienes al igual que el alcalde, permanecen en sus cargos durante un periodo de cuatro años. Tanto los/as alcaldes/esas (inciso 1° Art. 118 CPR) como los concejales (inciso 1° Art. 119 CPR) son electos vía sufragio universal y pueden ser reelegidos sucesivamente hasta por dos

períodos. Por su parte, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (inciso 4° Art. 118 CPR e inciso 2° del Art. 1 LOCM). Sin embargo, no es un secreto que los municipios, por distintas razones, entre ellas económica, no logran satisfacer la totalidad de las necesidades de los ciudadanos, quienes suelen sentir que existen carencias no atendidas y por tanto, al sentirse disconformes con la gestión pública local, llegan incluso a presentar peticiones de creación de nuevas unidades locales para tener un territorio y administración propios bajo la firme creencia de que 'esa' es la forma de resolver la falta de atención a las necesidades de su zona o el abandono por parte de la autoridad.

“Con el retorno de la democracia en 1990, los municipios se posicionan como el principal agente impulsor del desarrollo local dado que, supuestamente, es a este nivel donde el Estado conoce las necesidades, demandas e iniciativas de las personas que viven en una comunidad, y cuya tarea está referida principalmente al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de la población, al mismo tiempo abre oportunidades para el fortalecimiento de la sociedad civil. En esta lógica el municipio se transforma en el actor esencial que debe realizar acciones dentro de su espacio local donde el mejoramiento de su gestión es fundamental para abordar la diversidad de situaciones sociales en el cual se ve involucrado; innovando y proponiendo canales que le permitan cumplir a cabalidad su misión descentralizadora y activadora de la participación” (Fuentes Torres Marcelo, 2007, pág. 63). Sin perjuicio que el Estado chileno sigue en deuda de otorgar a las municipalidades mayores herramientas legales y recursos para que éstas puedan dar cumplimiento a su deber legal, el municipio en Chile tiene a su haber una serie de facultades, competencias y capacidades que le permiten ejecutar las tareas propias de una administración local, a saber, satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. En cuanto a las funciones de carácter privativo establecidas en la LOCM, es decir, que solo pueden ser ejecutadas por los municipios, les corresponde aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; así como las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; adicionalmente, son las encargadas de la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con

las normas legales vigentes; además del aseo y ornato de la comuna, la promoción del desarrollo comunitario, y elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal (Pladeco) cuya aplicación debe armonizar con los planes regionales y nacionales (Art. 3 LOCM). En lo que respecta a las funciones compartidas, es decir, que las municipalidades pueden desarrollar directamente o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado, figuran, entre otras materias, la salud pública, la asistencia social, la educación y la cultura, la capacitación y la promoción del empleo, el turismo, entre otras (Art. 4 LOCM). Salud y educación, específicamente, son materias sensibles hasta la actualidad, ya que “en 1980 se inició el proceso de descentralización en el ámbito comunal (municipal en España) de los servicios de educación, atención de salud de nivel primario y atención de menores. El sistema de financiamiento implementado para esos servicios fue por la vía de transferencias desde el gobierno central a los municipios en forma de subvención por prestaciones otorgadas” (Manual N° 10: Municipio y Atención Primaria en Salud, 1999, pág. 30). Lo cierto es que no es poco común que ni la educación municipal ni la atención primaria de salud sean bien valorados por la ciudadanía, aunque existen comunas con mejores resultados, en el caso de la salud, porque los centros atienden a muchos pacientes, con personal y recursos limitados, y en cuanto a educación, porque los municipios que disponen de “menos recursos propios, aún con el aporte que reciben del FCM¹ no logran mantener la totalidad de la infraestructura de los centros educacionales bajo su administración ni mejorar las condiciones laborales de sus profesores” (Cordua Dittborn Paulina, 2015).

2.2 Descentralización en Chile

La misma CPR en su Art. 3 expresa que la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. “La descentralización es un proceso que implica la redistribución del poder del Estado, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, a fin de desarrollar los espacios subnacionales para que estos enfrenten y resuelvan los aspectos de la vida cotidiana y las necesidades de la población, facilitando la participación y responsabilidad ciudadana. En definitiva, implica traspaso de recursos y autoridad” (Manual N° 10: Municipio y Atención

¹ Esto a pesar de que “se hicieron diferencias en el monto de la subvención por región y por situaciones de aislamiento de algunas escuelas rurales, éstas no eran suficientes para aquellas comunas donde hay pocos niños y pocos ingresos comunales en general” (Cordua Dittborn Paulina, 2015)

Primaria en Salud, 1999, pág. 27). En otras palabras, es “una forma de organizar la administración del Estado en un proceso de transferencia de competencias y recursos, desde el gobierno central a las administraciones subnacionales o unidades más pequeñas, entregándoles autonomía en la toma de decisiones y poder decisorio local acerca de materias delimitadas por la misma autoridad central” (Descentralización Fiscal, 2018, pág. 2). Es importante destacar que éste “es un proceso político que tiene manifestaciones administrativas. Tal como se ha señalado, implica transferencia de competencias, desde el nivel central a órganos locales, por lo que requiere subdivisión del espacio político” (Manual Nº 10: Municipio y Atención Primaria en Salud, 1999, pág. 27).

Es menester aclarar que no es lo mismo descentralización que desconcentración, puesto que esta última no constituye un proceso político, sino que solo administrativo, ya que en este marco solo se procede a transferir atribuciones a los órganos territoriales del Estado no autónomos, que no afectan el poder del Estado (Manual Nº 10: Municipio y Atención Primaria en Salud, 1999, pág. 27). En cuanto al concepto de descentralización propiamente tal, es útil destacar que goza de tres dimensiones analíticas fundamentales utilizadas en Chile, a saber, administrativa, fiscal y política. La *descentralización administrativa territorial* consiste en la distribución de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal). La *descentralización fiscal* comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público. Finalmente, la *descentralización política* hace referencia a los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas (Descentralización en America Latina, 2009, pág. 7).

“Los municipios son el nivel más descentralizado, ya que es un espacio de síntesis de las esferas del Estado y la sociedad. En este sentido la participación social se refiere a un complejo proceso de constitución, articulación, negociación y concertación de diferentes actores sociales dentro de la comuna, en definitiva, es un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y en particular de sus organizaciones sociales para lo cual es preciso ir abriendo posibilidades que permitan ampliar las capacidades existentes en el ámbito local” (Fuentes Torres Marcelo, 2007, pág. 63).

Este “proceso descentralizador ha sido un tema de preocupación en Chile a lo largo de la historia, puesto que se ha caracterizado por una cultura predominantemente centralista, que muchas veces se presenta como un gran escollo para avanzar en el desarrollo de los

territorios” (Descentralización en Chile, 2019, pág. 1). Subdere misma ha indicado que “el marco general en que se inserta el proceso de descentralización chileno ha derivado en la percepción de una concepción meramente administrativa del proceso de descentralización con débil dispersión del poder, especialmente en el nivel regional, y un recargo de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión subnacional” (Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización en Chile, 2000, pág. 16). Y si bien se han registrado “avances tanto en el aspecto legal como en el traspaso de recursos y atribuciones...sigue existiendo una percepción amplia respecto a que el modelo de descentralización que actualmente tiene el país no es el adecuado para la realidad nacional” (Un Mejor Estado para Chile, 2009, pág. 176). En este sentido, la OCDE en su informe "Making Decentralisation Work in Chile. Towards Stronger Municipalities²", sitúa a Chile como uno de los países más centralizados de la organización, junto con Grecia e Irlanda. Asimismo, indica que “el diseño e implementación de las políticas siguen siendo definidos en gran medida desde el centro por los ministerios sectoriales y los organismos públicos en un proceso desde arriba hacia abajo. A nivel local, la ejecución está a cargo principalmente de entidades territoriales estatales desconcentradas y, en parte por los gobiernos subnacionales (las municipalidades). La ejecución de las políticas públicas nacionales se realiza localmente de acuerdo con normas nacionales uniformes establecidas por el gobierno central para todo el país, sin tener en cuenta las especificidades y necesidades locales”³ (Making Decentralisation Work in Chile, 2017, pág. 43).

Uno de los objetivos de “la descentralización a nivel municipal es traspasar poder de decisión a la comunidad organizada para definir y priorizar las principales necesidades que afectan a sus territorios. En este sentido se percibe que los municipios no cuentan con un proyecto político sólido, más allá de voluntades partidistas, no se han generado en forma sistemática las posibilidades de decidir autónomamente en temas relacionados con el desarrollo de su comunidad, lo que no estaría generando un empoderamiento de sus realidades locales. Lo anterior es producto de una visión reduccionista en la construcción de un proyecto político generado desde las cúpulas del poder municipal, no se valoriza la importancia de involucrar a la comunidad en la dinámica decisional, hay una concepción de sujeto pasivo en el

² Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities: “Haciendo funcionar la descentralización en Chile: Hacia municipios más fuertes”.

³ “Policy design and implementation are still largely defined from the centre by sectoral ministries and public agencies in a top-down process. Locally, the execution is mainly carried out by deconcentrated state territorial entities and partially by subnational governments. Execution of national public policies is done locally according to national, uniform norms established by the central government for the whole country, without taking into account local specificities and needs”. (La traducción fue realizada en DeepL).

desarrollo de su territorio, se ve a los diferentes actores como meros receptores de programas y proyectos municipales” (Fuentes Torres Marcelo, 2007, pág. 66). Los municipios no deben olvidar que cuentan con un “plus adicional a diferencia de otras reparticiones del Estado, poder diseñar e implementar iniciativas donde la comunidad juega un rol fundamental en la ejecución de la acción pública, donde a través de las diferentes estrategias de carácter comunitario se puede lograr movilizar al capital social existente para así generar procesos colectivos de trabajo territorial” (Fuentes Torres Marcelo, 2007, pág. 68). Así “la relación entre la ciudadanía y gobierno local se debería basar principalmente en un vínculo colaborativo, donde ambos actores complementan sus roles, incorporando una visión más amplia de la gestión territorial” (Fuentes Torres Marcelo, 2007, pág. 69).

“La descentralización y democracia constituyen los principios fundamentales para que haya efectiva participación ciudadana, la que debe expresarse en el ámbito local, ya que los municipios son la cara más visible del Estado para los vecinos, al ser la más próxima a ellos, y es a través de sus relaciones con los entes edilicios (los ayuntamientos en España) que se enfrentan a los problemas más inmediatos de la vida diaria, como transportes, aseo, recreación, vialidad, etcétera, todo lo cual lo había advertido acertadamente Montesquieu, quien en el siglo XVIII, a raíz de su estadía en los Estados Unidos de América, llegó a afirmar que los municipios eran la escuela de aprendizaje de la democracia” (Richard Fernández José, 2013, pág. 151).

En Chile, con el objeto de precisamente propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana, se ha establecido la posibilidad de que las municipalidades establezcan en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, de conformidad con la LOC respectiva (inciso 7 Art. 118 CPR).

2.3 Historia de la formación de la DPA

“La comuna chilena tiene un antecedente en países europeos como Francia o España, lugares en que, sin embargo, su nacimiento tiene una causa natural en la preexistencia de ciertas formas de comunidad. En Chile en cambio, y de ahí las dificultades, con excepción de las 11 más nuevas, las comunas se han definido desde el Estado central, imponiéndose sin responder necesariamente al reconocimiento de diversas comunidades o territorios

identificables, sino como respuesta a la necesidad de gobernar y administrar adecuadamente el gran territorio nacional. En democracia, también existe la idea de que los ciudadanos tienen el derecho de elegir representantes más próximos que los del poder central, y la comuna y el municipio son funcionales al ejercicio de ese derecho, sin perjuicio de su imposición desde el gobierno nacional” (Estudio Evaluación ex-post, Subdere, 2007, pág. 5). Recién a partir de la segunda mitad del siglo XX es que se fueron generando por parte de la ciudadanía demandas de creación de comunas, las que “en muchos casos, responden a la necesidad de contar con una representación cercana de la institucionalidad estatal, que permita canalizar necesidades y requerimientos de comunidades que se han sentido postergadas en favor de otras comunidades mayores o más importantes económica o políticamente” (Estudio Evaluación ex-post, Subdere, 2007, pág. 5).

En Chile es posible identificar dos grandes períodos en los que se crearon nuevas unidades locales durante gobiernos democráticos. El primero tuvo lugar entre los años 1994 y 1996 donde se recibieron y estudiaron un total de 42 peticiones y finalmente se terminaron creando solo 7 nuevas comunas. A continuación, en el año 2004, donde de 23 nuevas peticiones ingresadas entre los años 1994 y 2003, tan solo 4 nuevas comunas adicionales fueron creadas, dichas comunas son las siguientes:

Tabla 2: Período de creación de comunas 1994-1996.

Período 1994 y 1996
Padre Hurtado (parte del territorio de Peñaflores)
Concón (parte del territorio de Viña del Mar, Limache y Quintero)
Chillán Viejo (parte del territorio de Chillán)
San Rafael (parte del territorio de Pelarco, Río Claro y Talca)
San Pedro de la Paz (parte del territorio de Concepción)
Chiguayante (parte del territorio de Concepción)
Padre las Casas (parte del territorio de Temuco)

Fuente: De elaboración propia en base a antecedentes de Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la DPA del país del IGPUC.

Tabla 3: Período creación de comunas 2004.

Período 2004
Alto Hospicio (parte del territorio de Iquique)
Hualpén (parte del territorio de Talcahuano)
Alto Biobío (parte del territorio de Santa Bárbara)
Chol Chol (parte del territorio de Nueva Imperial)

Fuente: De elaboración propia en base a antecedentes de Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la DPA del país del IGPUC.

En 1974 se estableció la DPA regional del país, que fue refrendada por la CPR de 1980, donde el país fue dividido en 13 regiones político-administrativas, y éstas en provincias, consagrándose que Chile era un estado unitario, cuyo territorio se divide en regiones y que la ley debía propender a que su administración fuere descentralizada y desconcentrada tanto funcional como territorialmente, agrupando por primera vez, en una misma escala geográfica, autoridades políticas, administrativas y servicios de planificación (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPUC, 2005, págs. 8-9). Posteriormente, dentro del marco de la implementación gradual de las nuevas regiones, se procedió a la regulación de la división provincial y la organización de la RM. Luego, en 1976 entró en vigor la nueva ley de organización y atribuciones de las municipalidades, la cual hizo factible que los municipios pudieran asumir un nuevo rol dentro del sistema regional (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPUC, 2005, pág. 9). Años más tarde, en 2007, se crearon e instalaron las regiones de Arica y Parinacota y de los Ríos, y una década más tarde, en 2017, se creó la región de Ñuble, modificaciones de la DPA que lógicamente implicaron que las regiones madres pasaran a estar conformadas por menos comunas, así como cambios en materia de división electoral, entre otros.

2.4 Normas relativas a la modificación de la DPA

De acuerdo con lo dispuesto en el Art. 63 de la CPR, una de las materias que solo pueden ser objeto de ley, es la que establezca o modifique la DPA del país (núm. 11 de dicho Art.), y aún más específicamente, no se trata de cualquier tipo de ley, sino que de una Ley Orgánica Constitucional (LOC) (inciso 2° Art. 110 CPR).

Por su parte, en cuanto a su origen, es el presidente de la República quien goza de iniciativa exclusiva para los proyectos de ley que tengan precisamente por objetivo la alteración de la DPA del país, de acuerdo con el Art. 65 inciso 3° de la CPR, es decir, el único que puede dar comienzo a la tramitación legislativa en esta materia, mediante la presentación del respectivo proyecto de ley es el primer mandatario. A mayor abundamiento, “un proyecto de ley, para el caso de creación de comunas, debe definir la superficie modificada, regular los trasposos eventuales de personal, bienes, establecimientos de servicios y otros, derecho de cobro de patentes entre las municipalidades involucradas, además de determinar aspectos de la administración transitoria hasta la asunción de las autoridades electas” (Metodología Subdere, 2011, pág. 4).

Las leyes orgánicas constitucionales son normas complementarias de la Constitución relativas a ciertas materias expresamente previstas en ella. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere quórum de la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio. Además, son objeto de un control preventivo de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional y no pueden ser materia de delegación de facultades legislativas (El Poder Legislativo. La Ley. Guía de Formación Cívica, s.f.).

La administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, de traspaso de personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas es regulado mediante la LOC respectiva (inciso 1° Art. 120 CPR), es decir, “la norma que crea la comuna también es la encargada de determinar el municipio que administrará la nueva comuna, hasta que se instale la municipalidad correspondiente, iniciándose asimismo la separación de expedientes, recursos y contabilidades” (Procedimientos y criterios para la creación de nuevas comunas, 2019, pág. 5). Y en lo que respecta a los procedimientos (de instalación, traspaso, etc.) que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas, se indica, en el inciso 1° Art. 120 de la CPR, que estos serán establecidos en la LOCM, sin embargo, del análisis de aquella ley no se observa que se haya cumplido con dicho mandato constitucional. Una posible explicación pudiera ser que en los últimos 30 años no se han registrado proyectos de ley que tengan por objeto suprimir o fusionar comunas en Chile de acuerdo con el resultado de la pesquisa efectuada en el buscador de tramitación legislativa del Senado, donde consta que solo se han ingresado proyectos de creación de comunas, como muestra la siguiente imagen:

Tabla 4: Tabla de resultado de tramitación de proyectos de ley sobre creación de comunas en Chile.

Fecha	N° Boletín	Título	Estado
15/09/2008	6084-06	Crea la comuna de Rahue, en la Región de Los Lagos.	En tramitación
04/09/2003	3341-06	Crea la comuna de Cholchol, en la Región de La Araucanía	Publicado
04/09/2003	3343-06	Crea la comuna de Alto Hospicio, en la Región de Tarapacá	Publicado
04/09/2003	3342-06	Crea la comuna de Alto Biobio, en la Región del Biobío.	Publicado
06/12/1995	1764-06	Crea la comuna de Hualpencillo, en la Provincia de Concepción, Región del Bío-Bío	Publicado
01/08/1995	1662-06	Crea la comuna de Concon, en la Provincia de Valparaíso, Región de Valparaíso.	Publicado
06/04/1995	1559-06	Proyecto de ley que crea la comuna de Concon, en la Región de Valparaíso, Provincia de Valparaíso.	Archivado
22/11/1994	1443-06	Crea la comuna de Chiguayante, en la Región del BíoBío, Provincia de Concepción.	Publicado
11/10/1994	1401-06	Crea la comuna de Chillan Viejo, de la Provincia de Ñuble, Región del BíoBío.	Publicado
11/10/1994	1399-06	Crea la Comuna de San Rafael, Provincia de Talca, Región del Maule.	Publicado
11/10/1994	1400-06	Crea la comuna de San Pedro de la Paz, Provincia de Concepción, Región del BíoBío.	Publicado
22/01/1994	1442-06	Proyecto de ley que crea la Comuna de Hualpensillo, en la Región del Biobío, Provincia de Concepción	Retirado
18/01/1994	1139-06	Crea la comuna de Padre las Casas.	Publicado
04/01/1994	1130-06	Crea la comuna de Padre Hurtado.	Publicado

Fuente: Imagen de página web Tramitación Senado.

https://tramitacion.senado.cl/appsenado/includes/dhtmlx_v36/dhtmlxExport/pdf/generate.php

3. Identificación del problema

De la revisión de las normas mencionadas, relativas a la alteración de la DPA chilena, queda en evidencia que: primero, no se establece en la ley el procedimiento a seguir ante la presentación de solicitudes de creación, supresión o fusión de comunas. Segundo, tampoco se mencionan cuáles son los criterios técnicos que analizar para evaluar y determinar la factibilidad de dichas solicitudes. Tercero, de igual forma ni en la CPR ni en la LOCM se menciona cuál es el servicio encargado de realizar el estudio y análisis técnico de las solicitudes presentadas con dicho objeto. Todo esto constituye la base para determinar cuáles son los objetivos por desarrollar en el presente trabajo.

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

El objetivo general de este trabajo es investigar y analizar el marco existente que regula la tramitación de las solicitudes de modificación de la DPA chilena, y que, por tanto, rige la creación de nuevas unidades de gobierno local y que establece quiénes deben intervenir en dicho proceso.

4.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos del presente trabajo son los siguientes:

- Determinar cuál es el procedimiento aplicable a las solicitudes de modificación de la DPA, en especial, de creación de comunas.
- Identificar quién es el ente encargado de efectuar la evaluación técnica de las solicitudes.
- Determinar cuáles son los criterios que se han de tener en consideración por parte de dicho organismo para evaluar las solicitudes.

5. Metodología

Para desarrollar el presente trabajo se ha optado por hacer una revisión de la normativa referente a la organización político-administrativa del país, especialmente a nivel comunal, que constituye la base del desarrollo y orden político-administrativo en Chile, así como también se ha efectuado una búsqueda de informes y artículos relativos a los criterios y procedimiento a seguir ante la creación, fusión y supresión de comunas en Chile. También se ha recurrido a estudios y manuales oficiales emanados de organismos como Subdere o de apoyo al Congreso como la Biblioteca del Congreso Nacional y el Área de Asesoría Técnica Parlamentaria de la BCN, así como de informes y documentación emanada de instituciones como el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (en adelante IGPU), el Instituto Libertad y Desarrollo (en adelante ILD), entre otros. Complementando todo ello con mapas representativos de la DPA actual que permita al lector formarse una idea clara de cómo es la DPA chilena.

Esta búsqueda y recopilación de información, datos, informes, estudios y mapas ha sido efectuada en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, incluida su Mapoteca, la página web del ILD, la página web de Subdere, así como del IGPUC, la CEPAL, el IGM, en el Portal de Revistas Académicas Chilenas de la Universidad de Chile, de la OECD, eLibro.net, página web de la AMUCH, en el portal de la Biblioteca de la Universidad de Santiago de Compostela, en ResearchGate, la web Noticias Jurídicas, Revista de Derecho Público-Estudios de Deusto, Revista Galega de Administración Pública (REGAP) de la Xunta de Galicia, la web del Instituto Nacional de Administración Pública, entre otros.

Asimismo, se han llevado a cabo entrevistas, por un lado, al doctor en geografía chileno José Marcelo Bravo Sánchez, conocedor de la DPA de Chile, y que, por tanto, está habilitado para hablar sobre ella, así como del procedimiento legal que debe seguirse ante solicitudes de modificación de ésta, y de los desafíos que actualmente enfrenta el municipalismo en su país. Y, por otro lado, desde la realidad de los municipios y ayuntamientos de Chile, se ha realizado una entrevista al concejal de la comuna de Independencia (RM, Chile) Rodrigo Barco Sánchez, quien debido al cargo que desempeña puede aportar información interesante sobre dicha comuna, sobre los gobiernos locales en general y de los desafíos que enfrenta en la actualidad el municipalismo en Chile. Y en cuanto a España, se ha entrevistado a Andrés Núñez González, técnico superior de la FEGAMP para conocer la realidad de los municipios gallegos de la mano de una institución que está compuesta precisamente por los municipios y provincias gallegas y que sabe cuál es la realidad que enfrentan los municipios de la CC.AA. Para llevar a cabo estas entrevistas se ha seleccionado intencionalmente a personas que debido a su formación están capacitadas para responder preguntas esenciales de la investigación. Dentro de los cuestionarios aplicados se han incluido interrogantes sobre tópicos que son importantes para poder contar con más información y dar respuesta a elementos clave de ésta. Estas preguntas han sido redactadas de forma abierta para dar espacio a los entrevistados de aportar desde sus respectivas especialidades sin limitar sus respuestas.

6. Desarrollo del trabajo

“El ordenamiento político-administrativo es dinámico y, gradualmente, debe concretarse en las modificaciones y adecuaciones territoriales necesarias. Siendo la DPA uno de los principales instrumentos de ordenamiento territorial” (Metodología Subdere, 2011, pág. 8). De esta forma surgen interrogantes sobre cuál es el procedimiento que debe seguirse ante la presentación de una solicitud de alteración de los límites político-administrativos, en especial en caso de creación de una nueva comuna, cuáles son los criterios que deben tenerse en consideración para analizar cada caso y determinar su procedencia y quiénes son los actores que intervienen en dicho proceso.

6.1 Procedimiento

“La legislación chilena indica que la geografía administrativa del país recae en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (DFL 7.912 de 1927), y que Subdere es la encargada de colaborar en dichas materias al Ejecutivo, prestando asesoría técnica en la evaluación de solicitudes que impliquen modificar la DPA” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 2).

Como se ha hecho presente en la legislación previamente analizada, no se dispone cuál es el procedimiento que debe aplicarse para evaluar las solicitudes de creación de comunas, ni las etapas que deben seguirse para ingresar la solicitud respectiva y evaluar su admisibilidad. Asumiendo dicho rol de colaborar y asesorar técnicamente, Subdere ha establecido un procedimiento metodológico para aquellas solicitudes que ha estampado en dos Manuales, uno de carácter general pues es aplicable tanto a las solicitudes de modificación de límites regionales, provinciales como comunales denominado ‘Manual de procedimiento para la evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile’, y otro documento oficial y especial dedicado exclusivamente al procedimiento para la evaluación de solicitudes de creación de comunas y sus primeras dos etapas, ambos esenciales para dar respuesta a las preguntas específicas del presente trabajo, y que serán analizados a continuación. Sin embargo, antes de iniciar el recorrido por las distintas fases, es apropiado aclarar ciertos conceptos que son clave en esta materia:

- **Comuna madre o de origen:** Es el territorio del cual originariamente forma parte el sector o porción que quiere constituirse como nueva comuna.
- **Comuna propuesta o solicitada:** Es la nueva unidad local que se pretende formar.
- **Población remanente:** Es la población con que quedará la comuna que experimenta la pérdida de parte de sus residentes debido a la modificación de sus límites políticos-administrativos.

El proceso que Subdere lleva a cabo para evaluar las solicitudes ya sea para modificar los límites comunales, regionales y/o provinciales, se encuentra compuesto por 8 etapas consecutivas que se indican en la siguiente tabla:

Tabla 5: Etapas procedimiento para modificar los límites comunales, regionales y/o provinciales.

ETAPAS	
Etapa 1	Ingreso de solicitud
Etapa 2	Evaluación de admisibilidad
Etapa 3	Evaluación del tipo de procedimiento a aplicar
Etapa 4	Definiciones previas a visita a terreno
Etapa 5	Levantamiento de información en terreno (visita a terreno)
Etapa 6	Consulta a actores clave
Etapa 7	Entrega de antecedentes consolidados
Etapa 8	Decisión de la autoridad

Fuente: De elaboración propia en base a Manual de Proc. evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile de Subdere.

Etapa 1: Ingreso de la solicitud

El procedimiento se inicia cuando el/la solicitante presenta una serie de antecedentes, formularios y respaldos necesarios, estos son: la carta u oficio dirigida al subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo, el formulario para el ingreso de solicitudes de modificación de límites, los antecedentes de la solicitud de modificación de límites y las cartas de apoyo.

En lo que respecta a la **carta u oficio**, esta presentación se materializa mediante una carta u oficio, lo que dependerá de si la solicitud es promovida por una persona natural o jurídica

o por alguna autoridad local o regional y/o parlamentario, respectivamente, la cual debe ir dirigida al subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo. Es básicamente una especie de memoria de motivación o justificativa donde se expresa el motivo por el cual se requiere la alteración de límite, se expone una breve descripción de la situación actual, sus problemáticas y/o necesidades, además de fundamentar debidamente la solicitud y por supuesto, proponer el nuevo límite territorial. Asimismo, es necesario acompañar el **formulario para el ingreso** de solicitudes de modificación de límites, que “corresponde a una ficha en la que se debe entregar información del solicitante y datos de contacto” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 8) que se encuentra disponible en la página web de Subdere y se puede visualizar en el ANEXO I. En tercer lugar, deben acompañarse los **antecedentes de la solicitud**, es decir, la documentación que el solicitante debe aportar para permitir que Subdere cuente con la información necesaria para poder evaluar si dicha solicitud es admisible o no. Para esto debe cumplimentarse el ‘Anexo 2’ de Subdere, que está disponible en el ANEXO II del presente trabajo.

Dentro de los mencionados antecedentes (de la solicitud), se encuentra, por un lado, la *información general de la solicitud*, que “corresponde a la identificación de las comunas, sectores y/o localidades involucradas, la región a la que pertenecen, además de antecedentes respecto de presencia de comunidades indígenas” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 8). También debe contener la *justificación del nuevo límite propuesto*, es decir, expresar el porqué se propone esa delimitación territorial. Asimismo, comprende la *propuesta territorial del nuevo límite comunal*, donde se describe en palabras (no cartografía) “cómo es el trazado del límite propuesto, detallando cada elemento geográfico utilizado para su descripción (nombres de calles, ríos, roles de predios, etc.), además de adjuntar en formato kmz, el límite comunal propuesto” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 8). Pueden adjuntarse a la presentación de la solicitud *otros antecedentes*, como son “cartografía, antecedentes históricos, fotografías, reiteraciones a la solicitud o cualquier otro antecedente que apoye la iniciativa” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 8), es decir, documentación que apoye la solicitud y facilite el trabajo de Subdere. Finalmente, es esencial acompañar **cartas de apoyo**, para demostrar que la iniciativa cuenta con el respaldo de al menos uno de los/las alcaldes/esas de las comunas involucradas. Incluso, si lo estima pertinente, el/la solicitante puede adjuntar cartas del gobierno regional, miembros del

parlamento, concejo comunal involucrado, sociedad civil y/u organizaciones comunitarias” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 8) para demostrar que la iniciativa cuenta con apoyo de actores importantes en el proceso.

Es en la **Oficina de Partes** de Subdere donde se debe ingresar digitalmente la solicitud y sus antecedentes respectivos. Con el ingreso y recepción que Subdere hace de dicha solicitud es que finaliza la etapa 1.

Particularidades de la etapa 1 en el caso de solicitudes de creación de comunas

Al igual que el procedimiento general de evaluación de solicitudes de modificación de límites, en caso de iniciativas de creación de comunas, el proceso se inicia con la presentación de una carta u oficio que es una memoria donde se busca exponer los motivos de la solicitud. En la creación de comunas, particularmente, se debe mencionar “la comuna a la que actualmente pertenecen, y explicar la motivación y/o necesidades que justifican las principales razones por las que desean separarse de ésta. Se deben detallar (en un máximo de 2.000 palabras) las motivaciones que la comunidad percibe que permitan justificar la creación de una nueva comuna, y al hacerlo es muy importante enumerar y describir con claridad las necesidades y/o carencias que no han sido resueltas por parte de la comuna madre o de origen” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 5).

En cuanto al **formulario** para el ingreso de estas solicitudes, la ficha es básicamente la misma en comparación a los otros tipos de solicitudes, es decir, se entrega la información del solicitante y sus datos de contacto, pero además se agrega un apartado para incluir el listado de integrantes de la directiva del comité que impulsa la iniciativa, como se evidencia en imagen disponible en el ANEXO IV.

En la creación de comunas el/la solicitante debe elaborar dos informes que deben ser entregados como parte de los antecedentes de la etapa 1 de ingreso, estos son, el ‘informe de antecedentes’ y el ‘de respaldo de la iniciativa y gestiones previas’.

El **informe de antecedentes** “se asocia a la entrega de antecedentes de la comuna solicitada, dentro de los cuales se encuentran antecedentes generales del territorio, antecedentes socioculturales y antecedentes económicos locales. Para cada uno de los datos solicitados, el/la solicitante debe presentar la fuente de donde obtuvo la información, para que luego el profesional de Subdere a cargo de su evaluación pueda cotejar aquella con la información disponible en Subdere o en otras fuentes institucionales” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 5). En lo que respecta al contenido

de este informe, comprende 3 tipos de antecedentes: Territoriales, socioculturales y económicos locales.

Antecedentes territoriales:

- Nombre propuesto: Debe indicarse cuál es el nombre que se propone para la nueva comuna que se busca crear.
- Delimitación de la comuna solicitada: Tiene que incluirse una propuesta sobre la delimitación de la ‘nueva’ comuna, la cual debe ser “elaborada como un polígono y entregada en formato kmz (formato usado por el software Google Earth) u otro similar compatible con Sistemas de Información Geográfica. Del polígono propuesto se podrá calcular el área aproximada de la nueva comuna. Dentro del polígono planteado se debe identificar las principales localidades, así como la cabecera comunal propuesta (como un punto)” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 5). Lo cual se complementa con “una descripción escrita del límite propuesto, la que debe ser precisa y detallada considerando por ejemplo roles de predios, nombres de calles, autopistas o caminos, nombres vinculados a algún accidente geográfico, entre otros” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 6), para lo cual se debe considerar la cartografía digital de los límites interiores de la DPA, que está disponible en la página web de Infraestructura de Datos Geoespaciales de Chile.
- Superficie de la comuna solicitada (KM2): Además debe informarse la superficie aproximada que tendrá la nueva comuna en kilómetros cuadrados.
- Población: Se debe incluir cuál es la población aproximada que tendría la nueva comuna, informando por separado la población urbana y rural, “considerando para ello la información del último censo de población publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), procurando que el nuevo límite no corte las unidades mínimas en zonas urbanas (manzanas) y rurales (entidades rurales) establecidas por el INE, para no dificultar el cálculo aproximado de la población de la comuna solicitada” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 6).
- Cabecera comunal propuesta: También es necesario indicar cuál es la ciudad o localidad donde se va a ubicar la municipalidad, el edificio consistorial (el ayuntamiento).
- Presencia de comunidades indígenas: Otro de los elementos que deben informarse en este informe es si existen o no comunidades indígenas en el sector afectado por la solicitud, para ello se “debe considerar la información que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) publica en el Sistema Integrado de Información CONADI.

Específicamente, se requiere informar de la existencia de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), comunidades indígenas y títulos de merced en el territorio propuesto para la comuna solicitada” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 6).

- Descripción del equipamiento y servicios de la comuna solicitada: En este apartado el/la solicitante debe detallar cuál es el equipamiento comunal y los servicios presentes en el territorio de la nueva comuna solicitada para distintas temáticas (ejemplo: salud, educación, áreas verdes, etc.), indicando la oferta, es decir, la disponibilidad de recursos humanos y/o de materiales, así como la demanda, esto es, las necesidades de los habitantes de dicho territorio. En la siguiente tabla puede apreciarse cuáles son las temáticas que considerar y la información que se requiere para cada una:

Tabla 6: Temáticas a considerar e información requerida para describir equipamiento y servicios.

Temática	Oferta Actual	Ubicación* oferta actual	Demanda o Necesidad
Salud			
Educación			
Oficinas Municipales			
Seguridad pública			
Áreas verdes			
Cultura y esparcimiento			
Otros servicios públicos			

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Manual para la modificación de límites-creación de comunas (pág. 7).

En cuanto a la ubicación de la oferta, debe señalarse la dirección o coordenadas de cada equipamiento que se indique.

- Descripción de la oferta y demanda de otras temáticas relevantes en la comuna solicitada: También deberá detallarse la oferta y demanda existente de otras temáticas que se estimen pertinentes en el territorio de la nueva comuna que se solicita crear, de acuerdo con la tabla establecida por Subdere:

Tabla 7: Descripción de otras temáticas.

Temática	Oferta Actual	Demanda o Necesidad
Vivienda		
Vialidad y conectividad		
Otras temáticas o servicios públicos		

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Manual para la modificación de límites-creación de comunas (pág. 7).

- **Diagnóstico de las problemáticas sociales y medioambientales:** Se exige que se presente un diagnóstico o relato de las barreras, brechas o problemáticas que existen en el territorio de la comuna solicitada crear en materia social y medioambiental (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 7).
- **Inversión regional o local:** Es esencial que quien promueva la iniciativa recopile antecedentes sobre las inversiones regionales o locales de los últimos 10 años que hayan sido implementadas en la comuna de origen. Información que debe ser completa y veraz, ya que una de las gestiones que realiza Subdere es verificar los antecedentes proporcionados para asegurarse de su autenticidad (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 7).

Antecedentes socioculturales: Este apartado de la solicitud se refiere a que el/la solicitante debe presentar una caracterización que comprenda tanto la dimensión histórico-identitaria como de cohesión social del territorio.

- **Dimensión histórico-identitaria:** Ésta se refiere “a las características y procesos históricos del territorio, determinados por sus principales hitos, fechas y personajes que se encuentran en la memoria colectiva de los habitantes. Por su parte, los antecedentes identitarios apuntan a aquellas manifestaciones socioculturales que le otorgan sentido de pertenencia a los habitantes de un territorio, considerando aquellas características que hacen que éste sea único y auténtico. La narración de los antecedentes históricos e identitarios de la comuna propuesta deben contener a lo menos los principales hitos de la historia local, como es la formación de barrios, las agrupaciones deportivas, sociales u otras reconocidas por la comunidad, las identidades étnicas, de barrio, rurales, urbanas, entre otras, así como las prácticas productivas locales tradicionales que son aquellas prácticas que se han traspasado

por generaciones y que son parte de la historia local, el patrimonio cultural que comprende la infraestructura, patrimonio alimentario, fiestas religiosas, tesoros humanos vivos, entre otros (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 8).

- Dimensión de cohesión social: Este aspecto versa sobre el capital social de que dispone el territorio propuesto, y se refiere básicamente a la colaboración entre los diferentes grupos y/o asociaciones existentes, la capacidad de compartir proyectos comunes y las formas de organizarse socialmente. Se debe considerar a lo menos la participación en organizaciones de la sociedad civil y/o asociaciones comunitarias y los proyectos o iniciativas comunes que convoquen y reúnan a la comunidad y que aporten al desarrollo del territorio propuesto como nueva comuna (proyectos medioambientales, sociales, culturales, entre otros) (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 8).

Antecedentes económicos locales: En este pasaje de la solicitud se busca identificar la realidad económica del territorio de la nueva comuna solicitada, la cual se divide en dos dimensiones, la económica y la productiva.

- Dimensión económica: Tiene por objeto detallar las actividades económicas primarias, secundarias y/o terciarias que tienen lugar en el territorio en cuestión.
- Dimensión productiva: En este aspecto se pretende que el/la solicitante identifique las potencialidades vinculadas a los ejes productivos y oportunidades de negocio asociados al territorio propuesto como nueva comuna. También se deberá señalar un breve diagnóstico de las brechas o barreras existentes en el ámbito productivo (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 9).

El segundo informe que debe presentarse junto con la solicitud es el de '**respaldo a la iniciativa y gestiones previas**', el cual es esencial para poder completar el diagnóstico que se busca lograr con toda la información que se solicita. Esta memoria, busca que la propuesta no solo esté formulada, sino que además se acredite que cuenta con el conocimiento y respaldo de los actores locales claves, como son los ciudadanos, parlamentarios e instituciones. Estos son los aspectos mínimos con que debe contar el informe: antecedentes generales de la iniciativa, presentación de apoyo ciudadano, presentación de apoyo político y otras experiencias de solicitudes ciudadanas anteriores.

Antecedentes generales de la iniciativa: En este apartado se debe relatar la historia del proceso de solicitud de la nueva comuna, es decir, es necesario describir las etapas a través de las cuales se fue generando la iniciativa, cómo se difundió la idea e iniciativas, así como las solicitudes y/o reiteraciones previas de creación de la comuna que se está solicitando crear (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 9).

Presentación de apoyo ciudadano: Asimismo, es menester contar con el debido respaldo ciudadano, lo que se materializa a través de firmas, las que deben representar al menos el 5 % del padrón electoral de la población de la comuna solicitada. Las rúbricas deben ser de personas mayores de edad y estar respaldadas con número de RUN (DNI en España), domicilio, información de contacto (teléfono y correo electrónico) y fecha de nacimiento. Datos cuya legitimidad es comprobada por Subdere, seleccionando al azar hasta el 10 % de las firmas presentadas. Al respecto, basta que se detecte solo un dato no legítimo para que Subdere califique este requisito como “no cumple” (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 10).

Presentación de apoyo político: También se debe demostrar que la iniciativa cuenta con el apoyo de al menos dos parlamentarios que pertenezcan a la circunscripción y/o distrito electoral de la comuna de origen, y de al menos el 30% de los concejales de la comuna de la cual se desea separar (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 10).

Otras experiencias de solicitudes ciudadanas anteriores: En caso de que hayan existido otras experiencias de solicitudes realizadas a la autoridad en el territorio que se está proponiendo como comuna por parte de la población, entonces ello deberá indicarse. Como puede ser una solicitud para la instalación de infraestructura comunitaria (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 10).

Si bien no es requisito que se cuente con apoyo técnico-profesional para la confección de los informes que deben presentarse, sí es recomendable, para que estos sean elaborados con la mayor precisión técnica posible, puesto que serán la base para el análisis y posterior evaluación que realiza Subdere. Geógrafos, sociólogos, historiadores, administradores públicos o antropólogos son profesionales que podrían apoyar en esta tarea (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 5).

El ingreso de las solicitudes de creación de comunas también se realiza digitalmente a la casilla de correo de la Oficina de Partes de Subdere. Recepcionada y registrada la documentación finaliza esta etapa dando paso a la de evaluación de admisibilidad.

En cuanto al **plazo de presentación**, las solicitudes de creación de nuevas comunas pueden ser presentadas durante todo el año, con excepción de los periodos de elecciones populares⁴, ya que durante aquellos las solicitudes solo son recepcionadas por Subdere hasta con 60 días hábiles de antelación a la realización de éstas. Durante el transcurso de dichos períodos electorarios las solicitudes ingresadas sólo se analizan hasta su etapa 2, de evaluación de admisibilidad y se continúa, si corresponde, con la tramitación del resto de las etapas después de terminados los citados períodos electorarios. Las solicitudes pueden ser ingresadas tanto por personas naturales como jurídicas.

Etapas 2: Evaluación de admisibilidad

En esta etapa se busca “establecer si la solicitud ingresada por el solicitante cumple con los antecedentes mínimos solicitados en el procedimiento” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 9), para ello Subdere efectúa primero una evaluación de forma y luego una evaluación de fondo o de contenido.

En lo que respecta a la **evaluación de forma**, se revisa si el solicitante efectivamente adjuntó toda la información necesaria en la etapa 1, es decir, la carta u oficio al subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo, el formulario para el ingreso de solicitudes de modificación de límites, los antecedentes a la solicitud de modificación de límites y las cartas de apoyo, el resultado de esta evaluación puede ser que “cumple” si el solicitante ha acompañado toda la información requerida, caso en el cual Subdere continuará con la evaluación de fondo, es decir, procederá a *evaluar su contenido*; o que “no cumple” si falta alguno de dichos antecedentes o está incompleta, hipótesis en la que la solicitud será *observada* (reparada) y debe notificarse al/la solicitante las observaciones realizadas por el equipo de Subdere, a través de un oficio, que es enviado al correo electrónico informado en el formulario de ingreso.

En la **evaluación de contenido** Subdere evalúa tanto la suficiencia como la calidad de la información proporcionada por el/la solicitante, siguiendo ciertos parámetros, a saber: ‘**Suficiencia de la información**’ se refiere “a que la documentación proporcionada por los solicitantes exprese de manera adecuada los contenidos para sustentar la solicitud; y ‘**calidad de la información**’ se refiere a que los antecedentes aportados por los solicitantes identifiquen de manera clara la solicitud, y la información resulte completamente útil y apta

⁴ como son las elecciones presidenciales, parlamentarias, de autoridades regionales y municipales.

para la identificación del requerimiento” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 10). En cuanto a los parámetros utilizados (suficiencia y calidad), se explican en el siguiente cuadro conforme al descriptor de estos:

Tabla 8: Parámetros para evaluar suficiencia y calidad de información.

Antecedentes	Parámetros	Descriptor del parámetro
Carta u oficio solicitando modificación de límite al subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo	Suficiencia de la información	Se evalúa si el contenido de la carta expresa de forma clara la solicitud y los fundamentos de ésta
Formulario para el ingreso de solicitudes de modificación de límites	Suficiencia de la información	Se corrobora la veracidad de los datos del solicitante
Antecedentes de la solicitud de modificación de límites	Calidad de la información	Se evalúa la calidad de los argumentos entregados, como también la claridad y exactitud del límite propuesto con relación al límite comunal, provincial o regional vigente
Cartas de apoyo	Suficiencia de la información	Se evalúa si el contenido de la carta expresa de manera clara el apoyo a la solicitud

Fuente: Elaboración propia en base a tabla de Manual de Proc. evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile de Subdere (pág. 10).

Ambas evaluaciones se realizan utilizando una **Pauta de Admisibilidad**. Para formarse una idea de cómo es, puede consultarse la pauta utilizada en el caso de creación de comunas en el ANEXO III del trabajo, ya que la pauta empleada en el resto de las solicitudes no está disponible en el Manual de procedimiento para la evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile de Subdere. “Una vez ingresada la solicitud Subdere dispone de un plazo máximo de 45 días hábiles para realizar la evaluación de admisibilidad y pronunciarse al respecto, siendo los posibles resultados de esta evaluación los siguientes: solicitud admisible, con observaciones o no admisible.

La solicitud es calificada de **'admisible'** si ésta comprende toda la información requerida en la Pauta de Admisibilidad, es decir, debe cumplir tantos los requisitos de forma como de fondo (contenido), lo que significa que es aprobada y será ingresada al 'registro de solicitudes Subdere', para continuar a la siguiente etapa de evaluación del tipo de procedimiento a aplicar. Si, por el contrario, la solicitud presentada ha fallado en acompañar toda la información requerida o está incompleta, ya sea en aspectos de forma o contenido, estamos ante una solicitud **'con observaciones'**, lo que significa que será devuelta al/la solicitante, mediante un oficio que es enviado vía correo electrónico, incluyendo las observaciones o faltas que deben ser subsanadas. El/la solicitante cuenta con un plazo de 45 días hábiles contados desde el envío del correo de notificación, para subsanar dichos reparos y volver a ingresar la solicitud. Sin embargo, si las observaciones no fueron correctamente corregidas, Subdere contempla una segunda y última oportunidad para ello, el/la solicitante dispondrá de un plazo máximo de 30 días hábiles, computados desde el envío del correo electrónico de insistencia. La última opción posible es que la solicitud sea declarada **'no admisible'**, es decir, el/la solicitante no ha corregido las observaciones formuladas por Subdere de forma oportuna o no ha presentado los antecedentes dentro de plazo. En este caso, Subdere declara la solicitud como 'desestimada' y solo podrá ser reingresada después de 90 días hábiles desde que se oficia la inadmisibilidad de modificación de límite (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 11).

Particularidades de la etapa 2 en las solicitudes de creación de comunas

En esta etapa al igual en otros tipos de solicitudes de modificación, se evalúa si la solicitud cumple las exigencias del procedimiento en particular, para ello Subdere realiza, por un lado, una revisión de forma, es decir, que los informes contengan la información debida, y por otro, una revisión del contenido, esto es, si dicha información permite realmente que Subdere evalúe el fondo.

Evaluación de forma: En base a la pauta de admisibilidad (checklist) se revisa que se haya acompañado toda la información requerida en la etapa 1, evaluación que dará lugar a un "cumple" o "no cumple". En caso negativo la solicitud es reparada y dichas observaciones son notificadas al/la solicitante mediante oficio. De cumplir, entonces se avanza a la siguiente revisión.

Evaluación de contenido: En esta fase ya se sabe que la documentación está, pero ahora debe revisarse si ésta expresa de manera adecuada los contenidos que sustentan la

solicitud, y sea información útil para el proceso de evaluación posterior. También se determina la veracidad de los datos proporcionados. El contenido a evaluar por cada antecedente solicitado es el siguiente:

Tabla 9: Contenido a evaluar.

Antecedentes	Contenido a evaluar
Carta u oficio solicitando creación de una nueva comuna al subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo	Se evalúa si el contenido de la carta expresa de manera clara la solicitud y los fundamentos
Formulario para el ingreso de solicitud creación de una nueva comuna	Se corrobora la veracidad de los datos del solicitante
Informe de antecedentes	Se evalúa la claridad de la información proporcionada
Informe respaldo de la iniciativa y gestiones previas	Se evalúa que las cartas expresan claramente el respaldo a la iniciativa de crear la comuna solicitada. Se evalúa la claridad de la información de las gestiones previas proporcionada. Además, se corrobora la veracidad de los datos de los ciudadanos que apoyan la iniciativa

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Manual para la modificación de límites-creación de comunas (pág. 13).

El procedimiento metodológico para creación de comunas cuenta con una pauta propia para la evaluación de admisibilidad que se encuentra en el Anexo III del presente trabajo, documento que es esencialmente un checklist para controlar qué antecedentes se han presentado y cuáles no. Los posibles resultados de esta evaluación de admisibilidad son los mismos, es decir, la solicitud puede ser considerada: *admisible*, *con observaciones* o derechamente *no admisible*. Tanto en caso de que se formulen observaciones como en caso de determinarse la no admisibilidad los plazos para subsanar o reintentar la iniciativa son los mismos, esto es, 45 y 90 días hábiles, respectivamente. Independientemente del resultado de la evaluación, éste será comunicado por escrito mediante oficio de Subdere al/la solicitante.

Etapa 3: Evaluación del tipo de procedimiento a aplicar (informe de antecedentes)

El objetivo de esta etapa es levantar información tanto cartográfica como territorial con el propósito de realizar un *'informe de antecedentes'* que determine, de manera objetiva, el tipo de procedimiento que debe aplicarse a cada solicitud. Esta etapa tendrá una duración máxima de 60 días hábiles (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 12). Para elaborar el mencionado informe Subdere necesita recopilar y revisar tanto los antecedentes cartográficos como territoriales del territorio en cuestión. La *información cartográfica* “corresponde al levantamiento de la cartografía base disponible para el territorio en que se encuentra la solicitud, para ello Subdere revisa y analiza la información disponible en distintos servicios, como son el Servicio de Impuestos Internos, la cartografía predial del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), imágenes satelitales, Plan Regulador Comunal (PRC), entre otros. Este levantamiento puede implicar que Subdere solicite información complementaria a otros servicios públicos, como el Instituto Geográfico Militar (IGM) o el Servicio Aerofotogramétrico (SAF)” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 13). Por su parte, los *antecedentes territoriales* “corresponden a un levantamiento de detalle del territorio en que se encuentra la solicitud, evaluando información de: superficie y población involucrada, impacto en el FCM de las comunas involucradas, presencia de comunidades indígenas, presencia de equipamiento comunal y/o regional, uso de suelo, además de la revisión de los antecedentes aportados por el solicitante, como el historial de la solicitud, es decir, el origen y sus reiteraciones; apoyo de la comunidad (cartas de respaldo), además del apoyo político (alcalde, concejo municipal), entre otros” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 13). Una vez que Subdere cuenta con toda esta información, procederá a confeccionar un informe de antecedentes donde determine cuál es el tipo de procedimiento que corresponde aplicar en el caso particular, lo cual será informado al solicitante vía correo electrónico. Existen dos tipos de procedimiento aplicables a las solicitudes, estos son el procedimiento abreviado y el ordinario:

Tabla 10: Tipos de procedimiento.

	Proc. Abreviado (P.A.)	Proc. Ordinario (P.O.)
Celeridad del Procedimiento	Es un procedimiento ágil y sencillo. Busca acelerar la tramitación de la solicitud. Opera el principio de eficiencia administrativa.	El Proc. no cambia, es decir, se cumplirán todas las etapas de la tramitación de una solicitud debido a que el sector donde se solicita la modificación de un límite presenta ciertas características**.
Tipo de análisis	El P.A. no requiere de un análisis profundo, es decir, no requiere visita a terreno o entrevistas a actores clave, por ello la solicitud avanza automáticamente a la etapa 6 de 'consulta a los actores clave'.	El P.O. requiere de un análisis profundo, por lo que no se salta etapas, continúa a la etapa 4 (de definiciones previas a visita a terreno).
Cuándo se aplica	<p>Para que pueda aplicarse el P.A., en el territorio o sector donde se solicita la alteración del límite no debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • existir población involucrada • existir equipamiento comunal o intercomunal • haber un impacto en la distribución del FCM <p>Además, es necesario que la superficie involucrada sea menor al 1 % de la superficie total de la comuna que pierde ese territorio.</p>	<p>Para que pueda aplicarse el P.O., en el territorio o sector donde se solicita la alteración del límite debe**:</p> <ul style="list-style-type: none"> • existir población involucrada • existir equipamiento comunal e intercomunal; • haber impacto en la distribución del FCM • o que la superficie involucrada sea mayor al 1% de la superficie total de la comuna que pierde ese territorio de las comunas involucradas.

Fuente: De elaboración propia en virtud de información de Manual de Proc. para evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile, de Subdere (pág.13).

Una vez que se ha definido cuál es el procedimiento a aplicar a la solicitud, el Departamento de Estudios y Análisis Territorial envía los antecedentes al subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo para que decida si se debe priorizar o no la solicitud a la etapa 4

de definiciones previas, si se trata de un caso de P.O., o a la etapa 6 de consulta a autoridades locales, regionales y comunidades indígenas en el caso de un procedimiento simplificado o abreviado (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 14).

Etapas 4: Definiciones previas visita a terreno

En esta etapa se pretende reunir y generar información que sea relevante de forma previa a la visita que Subdere realiza a terreno y tiene una duración máxima de 45 días hábiles. Está compuesta por dos actividades esenciales que son la *identificación de actores involucrados* en la modificación del límite y la *elaboración de una propuesta con el nuevo límite* comunal, provincial y/o regional, para ello Subdere elabora un “**sociograma o mapa** (de actores), con el objeto de identificar a los actores clave que intervienen en la modificación del límite, para posteriormente (etapa 5) reunirse con ellos en la evaluación técnica en terreno. De esta forma se busca ampliar la mirada e identificar a todos los actores involucrados, y no sólo a los que se declaran en el ingreso de la solicitud” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 15). En cuanto a la propuesta de delimitación, Subdere elabora una o varias **propuestas de límite** (sobre las que se verifica su pertinencia en la siguiente etapa), en base a los antecedentes entregados por el solicitante en la etapa 1, sumado a los antecedentes cartográficos y territoriales recopilados en la etapa 3. Contando tanto con el mapa de actores como con la propuesta de delimitación, Subdere puede realizar las gestiones pertinentes para efectuar la visita a las comunas, provincias o regiones involucradas, y así dar comienzo a la etapa 5.

Etapas 5: Levantamiento de información en terreno

En este tramo del procedimiento derechamente se realiza una evaluación técnica en terreno, es decir, el equipo de Subdere del Departamento de Estudios y Análisis Territorial se apersona en el lugar con el objeto de consolidar una propuesta de límite político-administrativo. En esta etapa el plazo se reduce a 30 días hábiles.

La recopilación de información se realiza mediante entrevistas con los actores clave y a través del levantamiento, propiamente tal, de información en terreno. El equipo lleva a cabo “entrevistas y reuniones con los actores clave, que fueron previamente identificados mediante el mapa de actores de la etapa 4, para presentar las propuestas de delimitación

elaboradas por Subdere, recogiendo la opinión de las partes, de manera de establecer finalmente una única propuesta de delimitación. En este sentido, resulta de gran importancia lograr un acuerdo entre los distintos actores respecto a una única nueva delimitación, lo que permitirá avanzar en un límite consolidado. Para ello Subdere busca propiciar un diálogo y acuerdo, involucrando a las autoridades locales, provinciales y/o regionales, consensuando y armonizando entre ellos la nueva delimitación” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 16). Adicionalmente, Subdere efectúa la visita a terreno en el sector de la solicitud para “revisar, corroborar, o identificar nuevos hitos geográficos del límite propuesto, de manera de obtener antecedentes adicionales del territorio que permitan consolidar la propuesta” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 16). Habiendo realizado las entrevistas y visitado el terreno, Subdere procede a confeccionar una **propuesta de límite consolidada**, la que es consultada de forma oficial a las autoridades locales, regionales y pueblos indígenas (en caso de proceder).

Etapas 6: Consulta a autoridades locales, regionales y comunidades indígenas

En esta etapa, como se había adelantado, se “consulta a las autoridades locales, regionales y comunidades indígenas (en caso de que proceda) por la propuesta consolidada del nuevo límite administrativo elaborada por Subdere” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 17). En particular, se realiza una consulta formal a los alcaldes/esas y concejos municipales de las comunas involucradas y al consejo/s regional/es para conocer su opinión respecto de la propuesta de modificación de la DPA. Y en caso de que existan comunidades indígenas en el territorio de la solicitud, Subdere además podrá consultar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), específicamente a la Subsecretaría de Servicios Sociales, por la pertinencia de la consulta indígena, de acuerdo con lo indicado en el artículo 13⁵ del Reglamento que regula el procedimiento de estas consultas, aprobado por Decreto Supremo número 66 de 2013” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 18). Al solicitar el mencionado informe de procedencia de la realización

⁵ Artículo 13 inciso 1º: Procedencia de la consulta. El proceso de consulta se realizará de oficio cada vez que el órgano responsable prevea la adopción de una medida susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas en los términos del artículo 7º de este reglamento. Para efectos de lo anterior, podrá solicitar un informe de procedencia a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, la que tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles para pronunciarse.

de una consulta indígena a MIDESO, deberán lógicamente anexarse aquellos antecedentes que permitan a la Subsecretaría de Servicios Sociales valorar fundadamente si corresponde o no realizar dicha consulta, adjuntando por ejemplo la propuesta consolidada para el nuevo límite territorial. Si el informe fuere positivo, es decir, que “concluya que la modificación del límite intercomunal requiere de una consulta indígena, se aplicará el mecanismo de participación basado en el Diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, que proviene del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 18).

En lo que respecta a la consulta a los alcaldes/alcaldesas y concejos municipales de las comunas involucradas, Subdere realiza este trámite vía oficio para pedirles su pronunciamiento sobre la propuesta consolidada de (nueva) delimitación territorial presentada por el servicio. Al emitir sus respuestas los/las alcaldes/esas pueden incluso, si así lo estiman pertinente, efectuar una consulta ciudadana sobre la modificación del límite comunal. Por otra parte, se procede a consultar la opinión del consejo regional (CORE) de la región respectiva, ya que de acuerdo con la LOC de Gobierno y Administración Regional⁶, al CORE le corresponde emitir opinión respecto a las propuestas de modificación a la DPA que sean formuladas por el gobierno nacional. Si bien, es importante generar consenso, es necesario aclarar que el pronunciamiento de dichos actores no goza de carácter vinculante en el proceso, es decir, Subdere no está obligada a tomar en consideración su opinión. El último hito dentro de esta etapa es la recepción por parte de Subdere del pronunciamiento u opinión de las autoridades (locales, regionales) y comunidades indígenas (si correspondiera) sobre la modificación del límite político-administrativo.

Etapa 7: Entrega de antecedentes consolidados

El objetivo de esta etapa es entregar a Presidencia de la República la consolidación de los antecedentes recopilados por Subdere, lo que permitirá al presidente decidir si procede o no realizar la modificación de límite en el sector que se indica en la solicitud” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág.

⁶ Conforme lo dispuesto en la letra k) del artículo 36 LOC 19.175 de Gobierno y Administración Regional. Corresponderá al consejo regional: Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los Poderes del Estado.

6). En este informe se incluyen la “información y antecedentes de la solicitud; el levantamiento de información cartográfica y territorial; el límite propuesto consolidado (a partir de entrevistas con actores clave y visitas a terreno); y las opiniones de las autoridades locales, regionales y comunidades indígenas (si procediera), entregando un informe técnico sobre la solicitud de modificación al límite político-administrativo” (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 19). El subsecretario(a) de Desarrollo Regional y Administrativo dispone de un plazo máximo de 60 días hábiles para enviar este informe de antecedentes al presidente de la República vía oficio.

Etapas 8: Decisión de la autoridad

En esta última etapa se conocerá cuál es la decisión presidencial, es decir, si se inicia la tramitación legislativa de la modificación de límite territorial o por el contrario se opta por postergar la solicitud. De ser positiva la decisión del presidente, Subdere procede a redactar el proyecto de ley que será presentado al Ejecutivo, que es quien debe iniciar su tramitación legal. A partir de este punto el rol de Subdere es de acompañamiento técnico en la discusión que tenga lugar en el Congreso cuando su asistencia sea requerida (Manual Proc. evaluación solicitudes de modificación de límites regional, provincial y comunal, 2023, pág. 6).

6.2 Metodología aplicada por Subdere: Criterios y aspectos del análisis técnico

En las últimas décadas Chile ha logrado un importante desarrollo que a su vez ha tenido impacto en distintas áreas desde la económica a la cultural y de la política a la territorial, que de paso se ha traducido en una potente dinámica en la estructura funcional del territorio, particularmente en lo que respecta a movimientos y concentración de población, entre otros (Metodología Subdere, 2011, pág. 6). Estas circunstancias junto con el proceso de democratización vivido por el país crearon un espacio o brecha en virtud de la cual tanto el aspecto participativo como el representativo en la comuna se incrementa en presencia y fuerza, aumentando así las demandas y reivindicaciones de autonomía y de modificaciones a la actual DPA (Metodología Subdere, 2011, pág. 6). Surge así la necesidad de entender

los factores que influyen en la estructuración territorial, funcional y representativa de las comunas.

El **aspecto demográfico** es uno de ellos, ya que debido al deseo de lograr mejores condiciones de vida, de empleo y en general de satisfacción de las necesidades básicas, los individuos se desplazan dentro del país, dando lugar a procesos complejos de crecimiento y movimiento, lo que es consecuencia del retraso experimentado en sectores rurales marginales, la depresión de las explotaciones mineras y agrícolas, el aislamiento territorial, que muchas veces se produce por las características geográficas del territorio, sumado al mejoramiento de las expectativas de desarrollo en las ciudades, genera las condiciones propicias para la movilidad socio-espacial y crecimiento de la población urbana (Metodología Subdere, 2011, pág. 6). No puede dejar de mencionarse que otro proceso que también ha sido responsable en el crecimiento y expansión de localidades urbanas de menor tamaño es la adquisición de segunda vivienda en especial en lugares o zonas costeras y turísticas, proceso que está asociado a las características de la población urbana y al aumento de sus ingresos (Metodología Subdere, 2011, pág. 7).

Por otra parte, se encuentran los **factores económicos**. Chile fue experimentando un proceso de apertura económica y de globalización internacional que han permitido aprovechar ventajas comparativas en áreas como la minería, la pesca y acuicultura, la agricultura de exportación, la forestal y de servicios, lo que genera una movilización de recursos y se traduce en el crecimiento que presentan importantes ciudades del país y enclaves que anteriormente eran de carácter rural. Además de haberse realizado fuertes **inversiones en infraestructura**, y el aumento y cobertura de la calidad de los servicios ha significado un fuerte impacto en la funcionalidad de muchas comunas, especialmente periféricas, desarticulando en algunos casos la realidad en que fueron creadas, lo que las sitúa en un escenario distinto y más complejo, como es el caso del impacto de la carretera Austral en Aysén por ejemplo (Metodología Subdere, 2011, pág. 7).

Otro factor que es innegable es el de la **ubicación geográfica e identidad cultural**, puesto que algunas comunidades territoriales que han visto crecer su población y que por encontrarse desvinculadas y/o segregadas del núcleo comunal, y con ciertos grados de identidad cultural, han demandado autonomía como una manera de mejorar su administración, gestión y prestación de servicios (Metodología Subdere, 2011, pág. 7). Asimismo, la **descentralización** tiene un rol en las circunstancias que han afectado la estructuración comunal, pues éste es un proceso que pretende transformar la relación existente entre el Estado y la ciudadanía, entregando a la sociedad civil el derecho necesario

y adecuado en términos de poder de decisión en aquellos aspectos cotidianos que los afectan en su ámbito local, el que adquiere gran relevancia especialmente en la escala comunal, ya que son el escenario de participación por excelencia de la ciudadanía en un sistema democrático (Metodología Subdere, 2011, pág. 7). Finalmente, a lo largo de los años, en Chile se ha llevado a cabo un proceso de **reestructuración y reformulación administrativa y de gobierno**, y los impulsos dados al proceso de descentralización y desarrollo de las regiones, traducido en nuevos instrumentos legales, financieros y operativos, han permitido avanzar en el desarrollo de las diferentes áreas geográficas del país (Metodología Subdere, 2011, págs. 7-8).

El ordenamiento político-administrativo es dinámico y, gradualmente, debe concretarse en las modificaciones y adecuaciones territoriales necesarias, siendo la DPA uno de los principales instrumentos de ordenamiento territorial (Metodología Subdere, 2011, pág. 8). Sin embargo, “la ley no establece criterios ni aspectos a considerar al momento de evaluar la creación de una nueva región, provincia o comuna. Para contar con algún tipo de análisis técnico, Subdere encargó al Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (IGPUC) un estudio sobre la materia. En éste se presentan diversos criterios y variables en virtud de los cuales se sugiere la conveniencia o no de crear una nueva región, provincia o comuna o bien de fusionar para el caso de las comunas (Horst Bettina, 2005, pág. 17), dicho estudio corresponde al ‘Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país’. Es importante mencionar, que Subdere buscaba contar con una metodología para poder disponer de un marco y cursos de acción que ayudaran a concretar posibles adecuaciones del ordenamiento administrativo-territorial comunal a las nuevas realidades que se presentan, transformándose en un medio por el cual se busca dar cohesión y coherencia al accionar del Estado, a través de un ordenamiento político-administrativo comunal que permita *propiciar la participación de la comunidad* en el proceso de desarrollo económico y social acercándola a los servicios básicos y haciendo más eficaz el uso de los recursos públicos; *asegurar la representatividad local* de las autoridades locales reconociendo las identidades cuyas expresiones tienen clara connotación territorial y *afianzar la soberanía nacional* mediante una mejor presencia del Estado (Metodología Subdere, 2011, pág. 8).

Para el desarrollo de la metodología se consideraron ciertos **principios** que de acuerdo con lo indicado por Subdere “establecen el marco en el cual se aplica esta metodología, reflejando la filosofía con que se asume los cambios y desafíos en materia de estructuración territorial de comunas y el rol del municipio” (Metodología Subdere, 2011, pág. 8), a saber:

En primer lugar, que Chile es un Estado unitario, donde las iniciativas para modificar el ordenamiento político-administrativo son competencia privativa del presidente de la República. En segundo lugar, la comuna es el ámbito territorial menor en el cual sus habitantes debiesen satisfacer la mayor parte de sus necesidades básicas colectivas y (donde) ejercen preferentemente sus derechos y deberes ciudadanos. Tercero, el municipio es el órgano descentralizado del Estado cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Cuarto, la comuna es una instancia física y cultural de carácter dinámico, con características y tipologías diversas, enmarcada en una estructura y objetivos comunes. En quinto lugar, la comuna se configura mediante límites precisos que engloban unidades que presentan elementos históricos y culturales que, en general, la identifican y cohesionan. Sexto, el municipio como institución del Estado contribuye, en territorios alejados y fronterizos, a ejercer la soberanía nacional y está llamado a ser un actor local importante en los procesos de integración regional. Séptimo, la comuna forma parte de organizaciones territoriales electorales (distritos y circunscripciones), que le imprime a los estudios de modificación de su estructura la responsabilidad de sustentarse en bases técnicas y no político-electorales. Y en último lugar, en la actual DPA del país, la comuna se inserta en una realidad regional propia, por lo tanto, las adecuaciones (modificaciones) propuestas deben considerar la mantención de un equilibrio con el resto de las comunas de dicho nivel territorial (Metodología Subdere, 2011, pág. 9).

Subdere es la institución encargada de realizar el “análisis técnico donde se analizan elementos particulares en base a una metodología que comprende factores y variables relevantes del espacio comunal” (Metodología Subdere, 2011, pág. 10). Como se indicó previamente, este proceso se inicia con una fase donde Subdere estudia los antecedentes presentados por el/la solicitante, que son complementados con información disponible en sitios oficiales del Estado, y dependiendo del resultado de dicho estudio se establece si es necesario y pertinente recopilar mayor información en terreno para por ejemplo poder delimitar la propuesta territorial con mayor precisión o recabar información de actores locales relevantes en el proceso, así como para evaluar variables del factor sociocultural y organizativo del “nuevo” territorio, aprovechando además de verificar por ejemplo la dotación de servicios y equipamiento locales que se alega tendría o no el nuevo territorio cuya formación de solicita. Teniendo todos estos antecedentes es entonces que se aplica una **‘pauta de evaluación determinada’** en virtud de la cual se calculan un conjunto de factores que son ponderados y sumados para obtener un puntaje que busca dilucidar si la propuesta

presentada es o no factible desde una perspectiva territorial. Dicha pauta corresponde a la siguiente tabla:

Tabla 11: Pauta de evaluación determinada.

Factor	Variable	Valor	Ponderación
A. Geográfico. Intracomunal	AI.1 Nivel de Accesibilidad de la cabecera comunal propuesta.	0	20
		0,3	
		0,6	
		1	
A. Geográfico. Intercomunal	AII.1 Posición Relativa del Territorio	0	10
		0,3	
		0,6	
		1	
A. Geográfico. Intercomunal	AII.2 Importancia del Núcleo central (Cabecera Comunal) Distancia geográfica de núcleos	0	10
		0,3	
		0,6	
		1	
B. Demográfico	B.1 Tendencia de crecimiento de la población	0	12
		0,3	
		0,6	
		1	
B. Demográfico	B.2 Efecto demográfico sobre la comuna madre	0	12
		0,3	
		0,6	
		1	
C. Sociocultural y Organizativo	C.1 Propuesta modificación DPA (antecedentes)	0	10
		0,3	
		0,6	
		1	
C. Sociocultural y Organizativo	C.2 Identidad Territorial	0	12
		0,3	
		0,6	
		1	
C. Sociocultural y Organizativo	C.3 Respaldo iniciativa	0	14
		0,3	
		0,6	
		1	

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 25).

“Dada la gran diversidad y complejidad de las situaciones existentes en el país en términos territoriales, la metodología comprende el máximo de flexibilidad en el análisis y en sus variables, de manera de no hacerse inmanejable y de dar cuenta de la heterogeneidad comunal existente en el país. Por ejemplo, las comunas rurales pueden considerarse con un

mayor (grado) de autosuficiencia que aquellas de carácter metropolitano, donde la interdependencia es una de las principales características. En este último caso, se da un claro predominio de lo demográfico por sobre lo territorial (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPU, 2005, pág. 30). Teniendo en consideración que “algunos conceptos pueden ser un tanto relativos en su aplicación, la respuesta a cada variable debe encontrarse en un acabado diagnóstico de la comuna, contextualizándola en su realidad provincial y/o regional. Para tales efectos el IGPU definió tres instrumentos para el caso específico de las comunas, a saber: una **metodología que evalúa la necesidad de crear una comuna no metropolitana**. Por ejemplo, cuando al interior de una comuna se desarrolla un nuevo subnúcleo, territorialmente delimitado, que plantea desafíos de una mejor administración y gestión, velando por que la comuna de origen no quede debilitada; una **metodología que evalúe la posibilidad de suprimir municipios y/o fusionar comunas**, especialmente referida al caso de una o más comunas que han ido perdiendo paulatinamente jerarquía, en cuanto a crecimiento poblacional, económico, social, entre otros, por lo que su mejor administración se beneficiaría agregándose a otra más consolidada; y una **metodología específica para la subdivisión de comunas en núcleos urbanos**, referida exclusivamente a los casos de áreas metropolitanas, constituidas por una sola comuna, donde al interior se van configurando núcleos de desarrollo diferenciados que pueden potenciar su mejor administración y gestión a través de la subdivisión de ésta (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPU, 2005, pág. 30).

6.2.1 Factores y variables en metodologías de evaluación

Para clasificar los elementos de medición se determinaron factores de distinta naturaleza, específicamente de tipo geográfico, demográfico y sociocultural y organizativo.

En el **factor geográfico** se encuentran las variables relacionadas con la conformación física de las comunas, su extensión, vialidad, centros poblados y su gravitación, distancias, funcionalidad e impactos que generarían las modificaciones a la actual configuración política y administrativa.

El **factor demográfico** incluye variables relativas a la población comunal, sus variaciones temporales, y la organización, distribución y magnitud espacial que adopta. Asimismo, se prevén los efectos en la comuna originaria o madre.

Y en lo que respecta al **factor sociocultural y organizativo**, se considera la identidad cultural de la población, ligada a procesos históricos, y que configuran la capacidad

organizativa actual, además del respaldo a iniciativas de cambio en la materia (Metodología Subdere, 2011, pág. 11).

6.2.2 Definición de variables para evaluar la creación de comunas

De acuerdo con Subdere, las variables consideradas para realizar un análisis objetivo y riguroso de la estructuración comunal son de dos tipos: intracomunales e intercomunales. Las variables intracomunales se refieren al análisis de datos dentro de las unidades territoriales a evaluar. En cambio, las intercomunales se refieren al análisis de datos del entorno a las unidades territoriales a evaluar. Debido a la heterogeneidad que presenta el territorio nacional se hace necesario diferenciar los datos en macrorregiones o macrozonas, ello para poder distinguir y discriminar por territorios, estableciéndose 3 macrozonas comprendidas geográficamente, estas son: La macrozona Norte compuesta desde la primera región del país de Arica y Parinacota hasta la región de Coquimbo; luego la macrozona Centro-Sur que va desde la región de Valparaíso hasta la región de Los Ríos e incluye a la RM, y finalmente la macrozona Sur-Austral que abarca desde la región de los Lagos hasta la de Magallanes. Al crearse estas macrorregiones es factible determinar valores umbrales diferenciados para cada variable medida, que permitan discriminar según área geográfica y reconocer características similares evitando distorsiones geográficas. La definición de macrozonas se explica dada la evidencia empírica que demuestra que los territorios funcionalmente son distintos, puesto que las características comunales de la zona centro-sur son muy distintas a las de las regiones del extremo norte y sur, en términos de concentración de población, tamaño de superficies, entre otros (Metodología Subdere, 2011, pág. 12).

6.2.3 Definición de ponderaciones y valores de variables

Las variables empleadas en la evaluación se subdividen en cuatro rangos, y a cada uno de ellos se le atribuyen valores de 0, 0.3, 0.6 y 1, como se verá a continuación.

6.2.4 Factores de evaluación

Los factores geográfico, demográfico y sociocultural y organizativo son esenciales en la Pauta de evaluación y son analizados de la siguiente forma:

Factor geográfico - Intracomunal:

- **Nivel de accesibilidad de la cabecera comunal propuesta:** Se mide el grado de dificultad que tienen las localidades de la nueva comuna para acceder a la cabecera comunal propuesta. La mejora de los niveles de accesibilidad es entendida como la disminución de los tiempos de desplazamiento promedio de las localidades hacia la cabecera propuesta. Para medir esta variable se evalúa “la ganancia en los tiempos o distancia de desplazamiento” de las localidades adscritas a la propuesta de límites comunales, hacia la nueva cabecera comunal propuesta.

Factor geográfico - Intercomunal:

- **Posición relativa del territorio:** Esta variable considera si la nueva comuna propuesta es fronteriza, está en condiciones de aislamiento o presenta condiciones de insularidad. Si es fronteriza o tiene condición de insularidad o si se encuentra en situación de alto aislamiento, obtiene la máxima evaluación (1) (Metodología Subdere, 2011, pág. 15).

Tabla 12: Valores variable posición relativa del territorio.

Valor	Disminución de tiempos promedio
0	Aislamiento Bajo
0,3	Aislamiento Medio
0,6	Aislamiento Alto
1	Fronteriza o Insular o Aislamiento muy Alto

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 15).

- **Importancia del núcleo central (cabecera comunal propuesta):** Se busca analizar la distancia geográfica entre los núcleos o cabeceras comunales. La importancia del núcleo central de la comuna propuesta, debe ser el centro poblado con mayor población y dotación de servicios del territorio propuesto.

Factor demográfico:

- **Tendencia de crecimiento** de la población del territorio propuesto como comuna: Para su medición se calcula la tasa de crecimiento intercensal promedio por macrozona; se determinan las comunas que registran menor y mayor valor de tasa

por macrozona y se compara la tasa de crecimiento o decrecimiento de la comuna propuesta con la de la macrozona correspondiente (Metodología Subdere, 2011, pág. 20).

- **Efecto demográfico sobre la comuna madre:** Esta variable evalúa los efectos demográficos en la comuna de madre al crear una nueva unidad político-administrativa (Metodología Subdere, 2011, pág. 21).

Factor Sociocultural y organizativo:

- **Solidez de la Propuesta** de modificación de DPA: En este factor el objetivo es determinar si la propuesta de comuna cumple o no con los antecedentes mínimos entregados por los solicitantes. Y para medir esta variable se confecciona un listado con el mínimo de antecedentes que debe proporcionar el solicitante tales como: delimitación de la nueva comuna, definición de sede comunal, justificación, organizaciones sociales que apoyan la solicitud, monografía, etc. Información a la cual se le otorga un valor diferenciado en atención a su relevancia '1 o 2' y en caso de no adjuntar el antecedente se puntúa '0' (cero). Los antecedentes que se consideran son los siguientes:

Tabla 13: Antecedentes considerados para determinar solidez de la propuesta.

	Antecedentes	Puntos
1	Sede propuesta	2
2	Delimitación	2
3	Centros poblados	1
4	Distancia sede originaria	2
5	Población asociada	1
6	Listado de servicios públicos presentes	1
7	Equipamiento	1
	Total	10

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 22).

Y el valor a asignar a la variable (solidez de la propuesta) se determina en función de los rangos de la siguiente tabla:

Tabla 14: Valores asignables a la variable (solidez de propuesta).

Valor	Número de antecedentes de la lista de los considerados como mínimos (puntos)
0	Menos de 3
0,3	3 a 6
0,6	7 a 9
1	10

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 22).

- **Identidad Territorial:** En esta variable se busca determinar el grado de identidad socio territorial que existe en la comuna propuesta. Para realizar este análisis se efectúa una observación en terreno, complementada con información secundaria obtenida a través de medios de comunicaciones o redes sociales, de los siguientes factores:
 - **Historia local:** Es decir, la existencia de historia del lugar escrita o documentada.
 - **Prácticas productivas:** Se refiere a si existen prácticas productivas tradicionales, como serían la pesca, producción alfarera, u otros.
 - **Patrimonio material e inmaterial:** Este aspecto se refiere a la existencia de construcciones “antiguas”, tales como iglesias, edificio consistorial, teatro, casa patronal, y de registro de manifestaciones de “patrimonio inmaterial”, como serían las fiestas religiosas y otro tipo de celebraciones, artesanía local tradicional, entre otras, etc.
 - **Prácticas culturales:** Se refiere a las actividades llevadas a cabo durante el último año por parte de organizaciones culturales de la sociedad civil. Además de puntuar la existencia de centro cultural.

Tabla 15: Antecedentes considerados en la variable de identidad territorial.

	Antecedentes
1	Existencia de historia local escrita (documentada)
2	Existencia de prácticas productivas tradicionales
3	Existencia de construcciones “antiguas”
4	Registro manifestaciones “patrimonio inmaterial”
5	Existencia y cantidad de actividades durante el último año, de organizaciones culturales de la sociedad civil
6	Existencia de centro cultural

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 23).

Y el valor a asignar a la variable se determina en función de los siguientes rangos:

Tabla 16: Valores asignables a la variable (identidad territorial).

Valor	Cantidad de Antecedentes Identificados
0	Ninguno
0,3	1 o 2
0,6	3 o 4
1	Más de 4

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 23).

- **Respaldo a la Iniciativa:** Se valora el apoyo con que cuenta la iniciativa promovida, lo que constituye un antecedente importante a considerar por el poder Ejecutivo al decidir si se procede o no con la modificación. Debido a que este respaldo puede venir de distintos sectores, solo se considera el de mayor categoría, y, por tanto, el puntaje no es acumulable:

Tabla 17: Medición respaldo iniciativa. Categorías.

	Tipo de respaldo	Puntos
1	Individuales	1
2	Organizaciones comunitarias	2
3	Organizaciones específicas (Comité pro-comuna)	3
4	Parlamentarios (1 a 3)	3
5	Proyecto de Acuerdo (o más de 3 parlamentarios)	4

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 24).

Y el valor a asignar a la variable se determina en función de los siguientes rangos:

Tabla 18: Valores asignables a la variable (respaldo a la iniciativa).

Valor	Puntos
0	1
0,3	2
0,6	3
1	4 y 5

Fuente: Tabla elaborada por Subdere en Metodología de Estructuración Territorial de Comunas (pág. 24).

Finalmente, si la propuesta de evaluación logra obtener las máximas evaluaciones (es decir, valor 1) en cada una de las variables, al multiplicarse por la ponderación indicada en la tabla entonces se obtendrá un puntaje que máximo puede ser de 100. De esta forma, para que una solicitud goce de viabilidad técnica tiene que lograr una calificación igual o superior a 80 puntos (Metodología Subdere, 2011, pág. 25).

En el caso de aquellas solicitudes que superan el umbral mínimo de factibilidad se realiza un *análisis económico financiero* de la comuna propuesta y de la comuna madre, para recopilar información sobre la realidad financiera que tendría la administración municipal de la potencial nueva comuna, es decir, cuáles serían sus principales ingresos y tributos, su grado de dependencia del FCM, estimar cuáles serían sus principales gastos tanto de administración interna del municipio como en los servicios que son proveídos a la comunidad (Metodología Subdere, 2011, pág. 10). Contando con todos estos antecedentes técnicos, incluido el informe financiero (redactado por el Departamento de Finanzas Municipales de Subdere) y considerando la aplicación del procedimiento visto previamente, Subdere pone a disposición del presidente de la República el respectivo informe para que, en virtud de sus atribuciones finalmente decida si inicia o no el proceso legislativo respectivo (Metodología Subdere, 2011, pág. 11), y, por tanto, Subdere proceda a redactar el proyecto de ley respectivo.

Conforme la metodología a aplicar (son 3 los posibles instrumentos) las variables, puntuación y ponderación difieren, sin embargo, los criterios fundamentales de evaluación propuestos para un análisis objetivo y riguroso de la estructuración comunal del país son comunes y son los siguientes:

- **Criterio Territorial:** En éste se incluyen todas aquellas variables relacionadas con la conformación física de las comunas, su localización y los impactos espaciales que generarían modificaciones a su actual estructura. Y también considera las variables relacionadas con la población comunal, sus variaciones temporales y la organización y magnitud espacial que adopta.
- **Criterios Económicos, Productivos y Financieros:** Corresponden al conjunto de variables que caracterizan la estructura y base económica comunal, la autosustentabilidad financiera municipal y la vulnerabilidad frente a procesos de cambio.
- **Criterios de Servicios Públicos:** En él se considera la dotación de servicios con que cuenta el territorio comunal, en función de lograr una cobertura y contribuir a la calidad de vida de sus habitantes.
- **Criterio Sociocultural y Organizativo:** Aquí se considera la cohesión cultural de la población, ligados a procesos históricos, y que desarrollan la capacidad organizativa actual, además del respaldo a iniciativas de cambio en la materia (Metodología Subdere, 2011, pág. 31).

Estos 3 instrumentos de evaluación creados por el IGPUC, constan de un número determinado de variables, algunas de ellas comunes, no obstante, en general éstas difieren en función del objetivo del instrumento (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPUC, 2005, pág. 31), es decir, si se pretende crear una comuna, si el instrumento es de reorganización territorial (se busca la supresión o fusión de comunas) o si estamos ante un instrumento de división de comunas metropolitanas. El detalle de los criterios según cada instrumento se puede consultar en el ANEXO V.

6.3 Desafíos del municipalismo en Chile

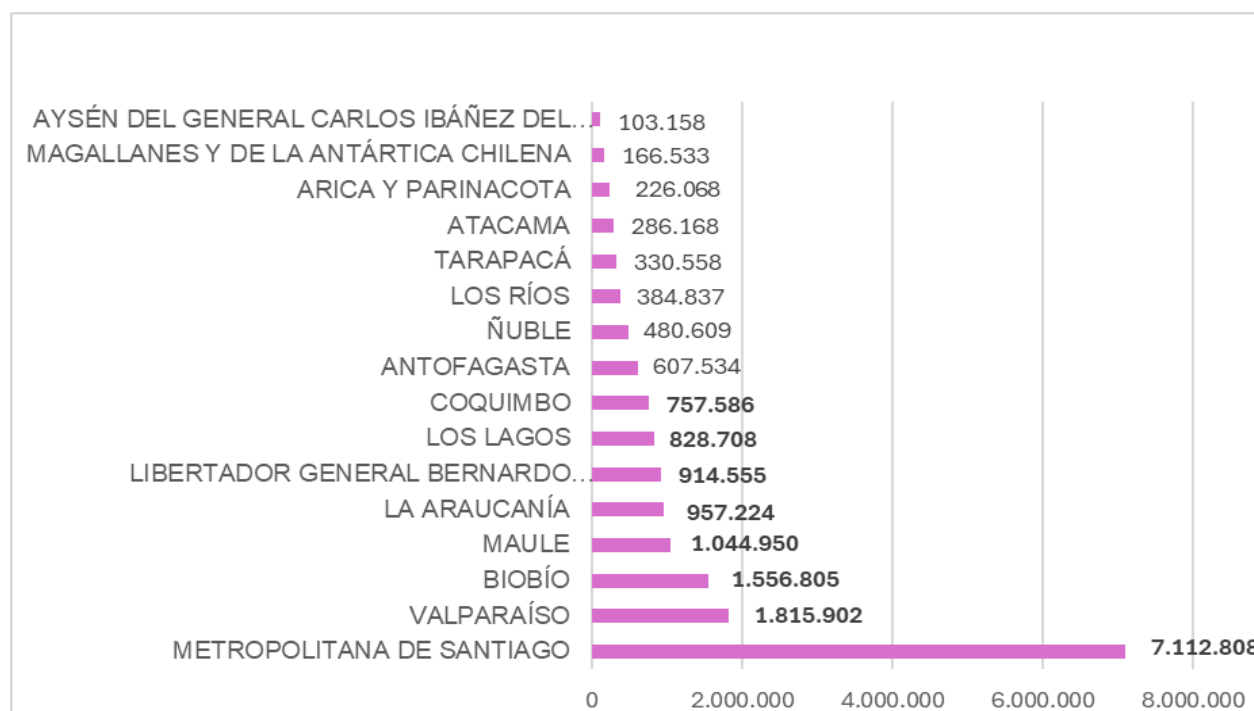
Son distintos los motivos que pueden sustentar la decisión de modificar la DPA local, uno de ellos es la creencia de que alterando la estructura territorial se logrará administrar de mejor forma el territorio comunal, sus recursos y, por ende, satisfacer necesidades no resueltas de la ciudadanía, por ejemplo. Por lo anterior, es importante analizar cuáles son los desafíos que enfrenta actualmente el municipalismo en Chile y que pueden entonces ser aquella raíz que eventualmente crezca y genere ramas de movimientos sociales e iniciativas que busquen el adecuado apoyo para alterar la DPA local. Es posible identificar dentro de dichos

desafíos la población, la migración, los recursos de los municipios, el tener que asumir responsabilidades que no les corresponden por ley y el centralismo.

6.3.1 Población

De acuerdo con el censo de 2017 el país cuenta con una población, efectivamente censada, de 17.574.003 personas, tres veces más que la censada a mediados del siglo XX. De acuerdo con los censos realizados entre 1952 y 2017 INE Chile pudo determinar que la tasa más alta de crecimiento poblacional se registró en el periodo intercensal 1952-1962 con un 2,5 %. Luego en el periodo intercensal de 2002-2017 dicha tasa fue solo de un 1 %, por ende, se registró una baja del indicador, lo que da cuenta de que la dinámica poblacional en el país atraviesa una etapa de transición demográfica avanzada, en otras palabras, tanto la tasa de natalidad como de mortalidad han disminuido y la población envejece, lo que se traduce en una reducción del ritmo de crecimiento de ésta. La población del país, específicamente, el 62,4 % de ella, se concentra en la RM, en la región del Biobío y de Valparaíso con un 40,5 %, 11,6 % y un 10,3 %, respectivamente (Síntesis de resultado Censo 2017, 2018, pág. 5). A nivel regional la población es la siguiente:

Tabla 19: Población por Región. Censo 2017.



Fuente: De elaboración propia en base a información de Censo 2017. Población total por sexo y área urbana-rural, según región y edad simple. INE Chile.

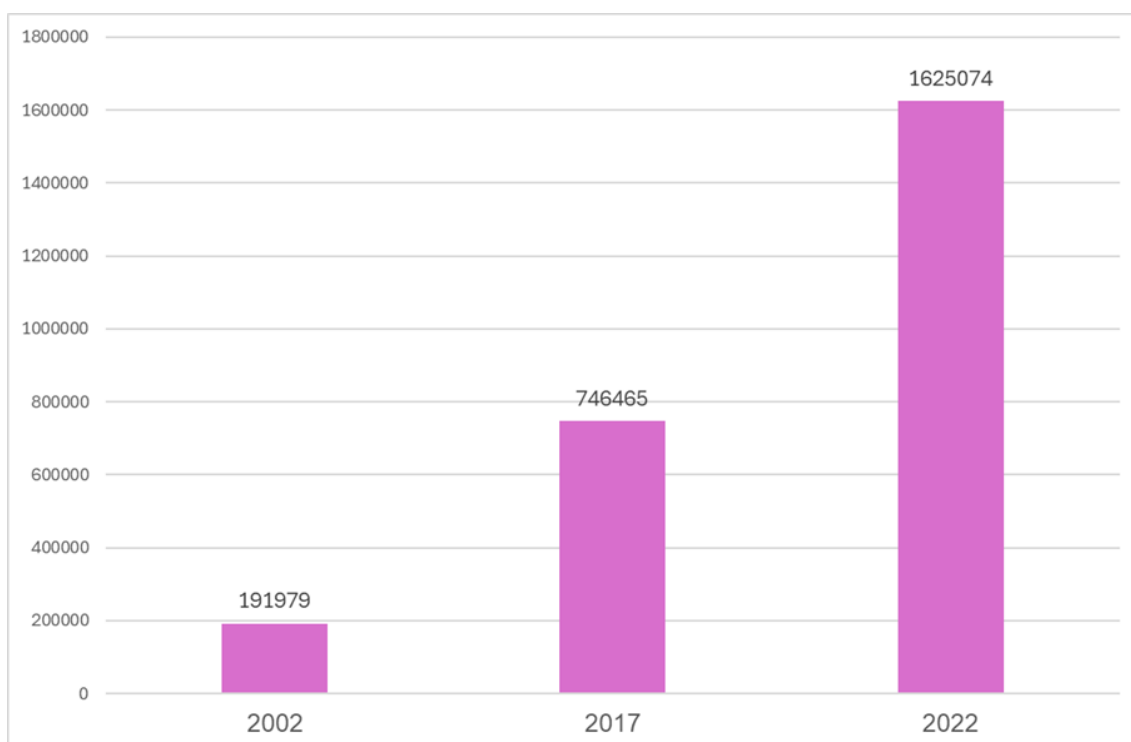
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fresultados.censo2017.cl%2Fdownload%2F1_1_POBLACION.xls&wdOrigin=BROWSELINK

De esta forma la región mayormente poblada es la RM con 7.112.808 habitantes, seguida por la de Valparaíso con 1.815.902 y luego la del Bío Bío con 1.556.805. A nivel nacional las comunas que presentan mayor población son Puente Alto (RM) con 568.106 habitantes, luego Maipú (RM) con 521.627, después Santiago (RM) con 404.495, posteriormente La Florida (RM) con 366.916, seguida por Antofagasta (R. Antofagasta) con 361.873 y Viña del Mar (R. de Valparaíso) con 334.248 habitantes, por mencionar las primeras 6. La gran mayoría de la población del país se concentra en la RM (Resultados Censo 2017, 2024), debido a las oportunidades de empleo y desarrollo.

6.3.2 Migración internacional

Como se indicaba previamente, uno de los desafíos que experimenta Chile es el aumento de población, y parte del incremento de la población en los últimos años ha estado marcado por la llegada de inmigrantes provenientes principalmente de Venezuela, Colombia y Haití. Según INE, al 31 de diciembre de 2022 se estimaba que la cifra de personas extranjeras residentes en Chile era de 1.625.074 (Web INE Chile, 2024).

Figura 5: Población Inmigrante en Chile. Tendencia.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censo 2002, Censo 2017 y estimación población extranjera 2022 de INE Chile.

<https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fresultados.censo2017.cl%2Fdownload%2F2_1_MIGRACION.xls&wdOrigin=BROWSELINK

Esta población extranjera que ha llegado al país se ha asentado en distintos puntos, principalmente en la RM. Este aumento de población se ha traducido en un desafío para los municipios chilenos donde más se han concentrado, ya que ello implica que los servicios, como de salud y educación, deben atender más población que para la que ellos fueron proyectados, por ejemplo, en el caso de la comuna de Independencia (RM), en entrevista, el concejal Rodrigo Barco Sánchez (Entrevista E3 ANEXO VIII) relata que la comuna cuenta con comunidades de residentes peruanos, haitianos, venezolanos, colombianos, entre otros, cuya llegada permitió que aumentara la población de la comuna que se encontraba bastante envejecida, pero también puso a prueba los servicios que provee la municipalidad, por ejemplo en materia de salud, comenta que los consultorios o centros de salud primaria estaban pensados para atender unas 30.000 a 40.000 personas, sin embargo dicha capacidad se ha visto sobrepasada, pues Independencia pasó de tener 70.000 a 150.000 habitantes, lo que hizo necesario que se creara un segundo centro de salud, a saber, Juan Antonio Ríos, para dar una mejor atención.

6.3.3 Recursos de que disponen los municipios

Las necesidades en general son mayores a los recursos disponibles y la situación no es distinta en Chile. “Los municipios, al ser la primera puerta de acceso a los servicios que provee el Estado, deben propender a entregar acceso equitativo a un conjunto de prestaciones y servicios locales con altos estándares y calidad. En ello, su gestión se basa en aspectos tan variados como salud, educación, equipamiento y servicios urbanos, asistencia social a población vulnerable, servicios de aseo y ornato, desarrollo comunitario, normas de tránsito, transporte, construcción y urbanización, seguridad, entre otras. No obstante, es sabido que los municipios tienen una alta heterogeneidad, en múltiples ámbitos, siendo uno de los centrales la disponibilidad de recursos con que estos cuentan” (El papel del FCM, 2019, pág. 2). Las municipalidades gozan de autonomía para administrar sus finanzas y la ley de Presupuestos de la Nación les puede asignar recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los que se les confieran directamente por la ley o les sean otorgados por los gobiernos regionales (Art. 122 CPR), además de contemplarse la existencia del FCM. Los municipios chilenos se financian básicamente a través de sus ingresos propios, de los aportes del FCM y de la postulación a fondos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (Collao Gastón, 2014, pág. 15). Se mencionará además la situación especial que se da con las asociaciones municipales.

En cuanto a los **recursos propios permanentes**, los municipios recaudan dinero mediante el cobro de derechos de aseo, de patentes comerciales, multas e intereses, permisos de circulación, publicidad, entre otros (Collao Gastón, 2014, pág. 15).

En lo que respecta al **FCM**, éste corresponde a un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de las municipalidades del país (Art. 122 CPR), lo que se hace a través de él es redistribuir los tributos y derechos aportados desde las pocas comunas con más recursos a una gran mayoría cuya base tributaria es más exigua (El papel del FCM, 2019, pág. 4). El FCM ha permitido el funcionamiento de la mayoría de las municipalidades del país, dado que, sin este Fondo, simplemente, en condiciones estáticas, no habrían podido siquiera subsistir, ni menos cumplir con sus principales funciones (El papel del FCM, 2019, pág. 6). Este Fondo se traduce en transferencias realizadas a favor de los distintos municipios (en base a criterios de distribución). El FCM está integrado básicamente por el impuesto territorial, las patentes comerciales, los permisos de circulación, las transferencias de vehículos, la recaudación de multas de tránsito y el aporte fiscal permanente de acuerdo con la Ley 20.922 (para mayor detalle consultar ANEXO IX).

Por su parte, el **FNDR** “es un programa de inversiones públicas, a través del cual, el gobierno central transfiere recursos a regiones para el desarrollo de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Estos fondos permiten financiar todo tipo de iniciativas de infraestructura social, estudios y programas de los sectores de inversión pública establecidos en la legislación vigente, que permitan solucionar necesidades de carácter general” (Gobierno Regional de Santiago, s.f.). Pueden postular tanto municipalidades como organismos públicos. El FNDR tiene tres modalidades, el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL), las Glosas Subdere y los Programas Sectoriales.

Una situación especial que mencionar es la del **asociativismo municipal**. De acuerdo con el Art. 118 de la LOCM⁷, dos o más municipalidades, independientemente de que pertenezcan a una misma provincia o región pueden constituir asociaciones municipales para efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Pueden tener por objeto, por ejemplo, la atención de servicios comunes, la realización de programas vinculados a la protección del

⁷ Las Asociaciones Municipales se encuentran regidas por la Ley N°18.965 LOCM, la cual fue modificada por la Ley N° 20.527, y el Decreto 1161/2012 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que fija el reglamento para la aplicación de normas de la Ley N° 18.697 para Asociaciones Municipales con personalidad jurídica (Manual asociativismo municipal, 2015, pág. 34).

medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios. “Tomando en consideración los desafíos que se plantean y las nuevas formas de ejercer el poder desde lo social y lo político, se puede entender que el rol del municipio se ha transformado para enfrentar dichos cambios, revalidando la importancia de la asociación entre municipios. No obstante, esta tendencia no se encuentra exenta de dificultades, siendo la más trascendental la falta de recursos económicos destinados por el gobierno central, principal fuente de inequidad entre un gobierno local y otro, así como también, principal restricción para satisfacer las demandas de sus habitantes” (Manual asociativismo municipal, 2015, pág. 20). El asociativismo es muy importante, porque las comunas sin perjuicio que tienen su propia realidad y van creando su propia identidad, también tienen problemas en común, como por ejemplo en el caso de la ‘Asociación de municipios Mapocho La Chimba’, conformada por las comunas de Santiago, Independencia y Recoleta, todas comunas vecinas, cuyo objeto era intervenir el Barrio Mapocho que comprende básicamente el barrio de los mercados, esto es principalmente, el Mercado Central, el Mercado Tirso de Molina y el sector de Estación Mapocho. Esta asociación tenía por objeto trabajar en conjunto para enfrentar la situación de inseguridad que existe en esa zona (E3). Para que estas asociaciones funcionen, cada municipio miembro debe realizar aportes financieros y entregar recursos materiales a la asociación, estos permiten entre otras cosas contratar funcionarios, lo que los municipios no podrían hacer si no fuera precisamente por la asociación, ya que existe una legislación bastante rígida con respecto a las plantas municipales, es decir, las personas que pueden contratar los municipios están determinadas por ley, entonces el municipio “A” puede tener cierta cantidad de funcionarios y de ellos tal cantidad son profesionales, tal cantidad técnicos, a cuántos puede contratar de planta, a contrata, a honorario, etc. Por ende, si no fuera por la existencia de la asociación de que se trate, los municipios no podrían contratar más personal. Otro caso interesante es el de la ‘Asociación de municipios metropolitanos para la Seguridad Ciudadana’ (AMMSeguridad, s.f.), conformada por 4 comunas, Providencia, Independencia, Santiago y Estación Central, que han comprendido que los municipios no son islas y que ya que comparten realidades y desafíos tienen que trabajar en conjunto y de forma coordinada. Estas asociaciones pueden, por ejemplo, postular a proyectos para mejorar el equipamiento con que cuentan, como puede ser la flota de vehículos de seguridad (E3), e incluso, este asociativismo permite a los municipios contratar personal, que de otra forma no podrían emplear.

6.3.4 Asumir responsabilidades que no les corresponden por ley

Si bien es cierto las funciones, atribuciones y facultades de los municipios están consagradas en la LOCM (Arts. 4, 5 y 6), es un hecho que los municipios chilenos asumen más responsabilidades que las que por ley les corresponden, como sucede por ejemplo en materia de seguridad ciudadana y migración (E3). La seguridad pública no es parte de las funciones que le han sido asignadas a los municipios, sin embargo, la realidad y las necesidades de la población son mayores, ante ello los municipios han creado oficinas de seguridad ciudadana, para poder apoyar desde la administración local en la vigilancia de la seguridad en sus respectivos territorios comunales, trabajando en conjunto con Carabineros de Chile, el cuerpo de Orden y Seguridad nacional, así como apoyando en otras situaciones. Lo mismo sucede con lo relacionado con la inmigración, puesto que en distintos momentos se han producido procesos migratorios hacia Chile de ciudadanos de otros países, principalmente de América Latina en búsqueda de mejores condiciones de vida y seguridad, lo que provocó un aumento exponencial de población. Debido a ello, se han creado oficinas especializadas, como en el caso de Independencia que cuenta con una oficina comunal de multiculturalidad (Municipalidad de Independencia, 2024) que atiende los asuntos de inmigrantes (además de indígenas) para apoyar con la tramitación de visas de niños, niñas y adolescentes, además de orientar y analizar visas para adultos conforme a la legislación vigente.

6.3.5 Centralismo

Chile tiene un gobierno central muy fuerte, pero gobiernos regionales y locales y una sociedad civil todavía muy débiles, sin las capacidades para desarrollar en plenitud las potencialidades de desarrollo de sus territorios, ni de contrarrestar con eficacia el predominio del poder central (Chile descentralizado y desarrollado, 2012, pág. 12). Este centralismo implica que son pocas las decisiones que pueden ser tomadas por los municipios, quienes realmente no gozan de autonomía, por lo que ejercen sus funciones dentro de este campo marcado contemplado en la LOCM y con recursos limitados. A partir de la década del 80, se comenzó en Chile un proceso de descentralización donde destaca el traspaso de la salud primaria y la gestión de la educación pública a los municipios chilenos. En lo que respecta a Independencia y su experiencia con la salud primaria, Rodrigo Barco comenta que ha sido bastante positiva, pero no exenta de desafíos en la actualidad debido al aumento de los

residentes, lo que ha puesto a prueba la capacidad de atención de los centros y de su personal. En el caso de la educación, expone Barco, que existen opiniones variadas en cuanto a si ésta debiera permanecer bajo responsabilidad municipal o no. Dicho traspaso fue traumático no solo por el momento en que se hizo, sino también porque se efectuó contra la opinión del gremio de profesores; además de nunca haberse otorgado el financiamiento adecuado lo que, por ende, afecta con más fuerza a las comunas de menores recursos; y que tampoco hubo intención de mejorar legislativamente la estructura y el desarrollo que podía tener (E3). En el corazón de este centralismo (político) que impera en Chile es posible identificar ciertas características como son: Que existe una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos, generadores de nuevas ideas e iniciativas de desarrollo, debidamente empoderados y comprometidos con el desarrollo y el bien común de su respectiva comunidad regional; que los candidatos a alcalde y concejales municipales -hasta de las comunas más pequeñas y alejadas- son designados por las cúpulas nacionales, con muy poca consideración al sentir de la ciudadanía de sus respectivas comunidades, entre otras (Chile descentralizado y desarrollado, 2012, pág. 28), lo que se traduce en que muchas veces llegan al poder local personas que no conocen la realidad comunal y tienen una desconexión terrible con ese territorio, evidenciándose ello en la gestión municipal (Entrevista E1, José Marcelo Bravo Sánchez, ANEXO VI).

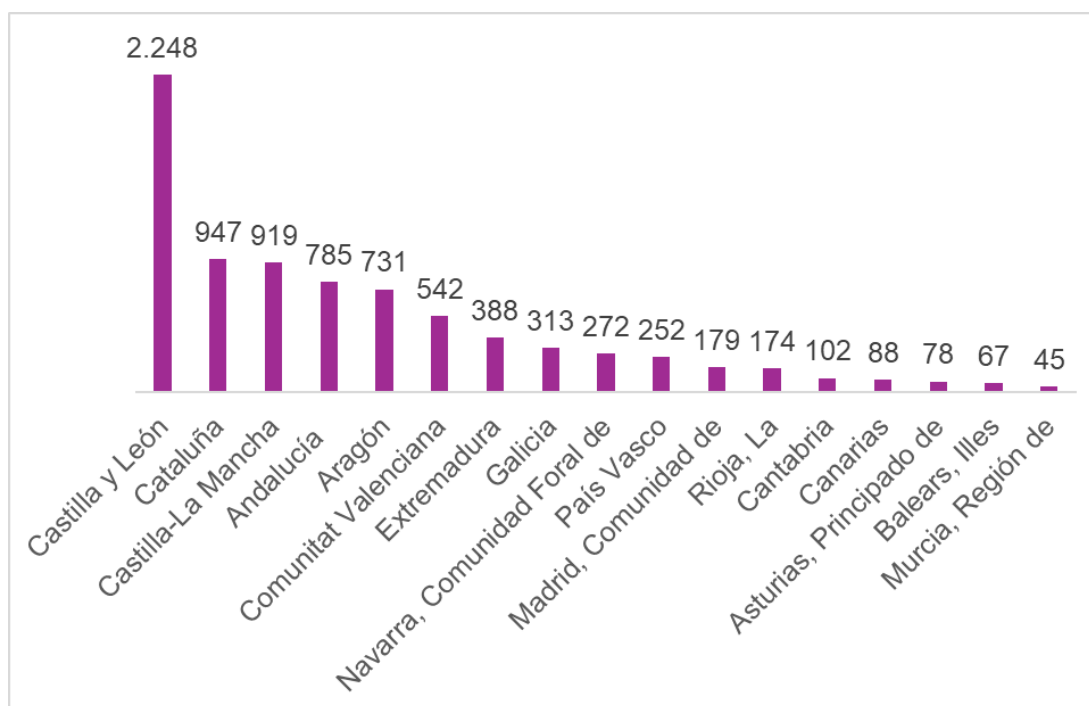
6.4 Desafíos del municipalismo en Galicia - España

A veces existe la ilusión de que en otras latitudes los organismos, gobiernos y realidades son perfectos o al menos, mejores, sin embargo, todos los estados y, por ende, gobiernos locales, enfrentan diversos retos que hacen que su administración sea más o menos desafiante. Por ello, es importante investigar cuál es la situación de los gobiernos locales en otros territorios, específicamente en uno que por razones históricas sea bastante similar a Chile, al menos a nivel de las administraciones locales, como es el caso de Galicia (y, por tanto, de España), determinar cuáles son los desafíos que experimenta y qué sucede con el tópico de la alteración territorial. Lo anterior, permitirá contar con una perspectiva internacional y obtener una imagen que sirva para reflexionar sobre las actuales condiciones y/o posibles deficiencias de la legislación chilena en dichas materias.

España está compuesto por 17 CC.AA., cada una con un gobierno autonómico propio a cargo de la administración de dicho territorio. Estas CC.AA., en conjunto, registran un total

de 8.130 municipios, y sumadas las ciudades de Ceuta y Melilla, ello da un total de 8.132 gobiernos locales. Siendo Castilla y León la que registra el mayor número de municipios con 2.248 y Galicia con 313, lo que es sorprendente, ya que ésta última no está lejos del total de comunas que registra Chile (346).

Figura 6: Municipios por comunidad autónoma.



Fuente: De elaboración propia en base a información de INE España.

https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm

Los concellos (municipios en Chile) arrastran numerosas rémoras y disfunciones que han disminuido su eficacia como entidad prestadora de servicios públicos y como órgano de representatividad social⁸ (Os Concellos galegos, 2004, pág. 13). Esto se debe en buena parte, a las limitaciones que experimentan respecto a los recursos, pues las necesidades a satisfacer son mayores al dinero con que cuentan las arcas municipales. En Galicia, en particular, el municipalismo tiene desafíos particulares debido a la situación actual del territorio, el que enfrenta un despoblamiento del área rural, además de la dispersión de la población dentro del mismo. La sociedad lógicamente va evolucionando hacia unas necesidades mucho más concretas y complejas, sobre todo en razón del factor demográfico,

⁸ “Os concellos arrastran numerosas rémoras e disfuncións que teñen diminuído a súa eficacia como entidade prestadora de servizos públicos e como órgano de representatividade social” (traducido utilizando Gaio).

pues la ciudadanía es cada vez más longeva, lo que requiere un esfuerzo adicional en ciertas áreas que están a cargo de los ayuntamientos como son los servicios de atención y sanitario, un claro ejemplo es el Servicio de Axuda no Fogar (SAF), que necesita de importantes recursos y personal, pues son muchas las personas las que se acogen a este servicio y se encuentran dispersas a lo largo del territorio de cada concello, lo que se traduce en costes de dinero y tiempo. El gran problema es que los concellos gallegos tienen que financiar la mitad del coste del servicio, ya que el Estado y las CC.AA. financian solo el 50 % de éste, cuando el acuerdo era que iban a financiar el 100%. Parte importante del problema de los recursos se debe al Sistema de participación en los ingresos del Estado que existe, que no se reforma desde 2004, por lo que este modelo está creando auténticos desequilibrios a todos los niveles, no solo en Galicia, sino que en muchos ayuntamientos del resto de España. La necesidad de reforma del sistema se hace evidente, considerando que éste penaliza a los ayuntamientos que bajen de población (Entrevista E2 Andrés Núñez, ANEXO VII), cuando a los ayuntamientos que más se debiera ayudar son a los que tienen menos población y, por tanto, menores recursos. Asimismo, otra arista importante es el hecho de que a los ayuntamientos se les entreguen funciones o competencias, pero no se les otorgue la dotación económica necesaria para ello. Nuevamente aquí cabe mencionar al SAF, en el 2023 se incrementaron las horas a que los usuarios tenían derecho (para cada grado de atención), eso significa que hay personas trabajando más horas y desplazándose por el territorio por más tiempo, lo que tiene un coste que tendría que ser dotado económicamente, pero en la práctica son los ayuntamientos gallegos los que asumen el coste real no financiado por el Estado y la Xunta (E2). De esta forma lo dispuesto en el artículo 142⁹ de la CE solo se cumple parcialmente, pues si bien cuentan con recursos, estos no son suficientes. Con relación a la alteración de los términos municipales, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se contemplan las formas de alteración que existen, disponiendo en su Art. 13 la creación, supresión y fusión de municipios, tema que por mandato legal es regulado en profundidad por la legislación de cada una de las CC.AA. sobre régimen local. En el caso de Galicia corresponde a la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (en adelante LALG), donde a partir del Art. 12 de la misma se regulan las alteraciones de los términos municipales. En particular, se contempla la alteración por fusión de dos o más municipios limítrofes para constituir un nuevo municipio,

⁹ Artículo 142 CE. Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

la incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe, la segregación de parte del término de un municipio o de varios municipios para constituir un nuevo municipio y la segregación de parte del término de un municipio o de varios municipios para agregarse a otro limítrofe. En el mismo cuerpo normativo incluso se dispone cuál es el procedimiento común que aplicar para la alteración de los términos municipales, lo que es completamente distinto a la regulación en Chile, donde la ley poco o nada dice, encargándose Subdere de determinar el procedimiento a seguir en caso de modificación de límites. Uno de los elementos que se incorporan en la LALG, específicamente en su Art. 13, es que la Xunta de Galicia establecerá medidas de fomento para la fusión de municipios o para la incorporación voluntaria a otros, aunque en la práctica sigue existiendo resistencia a las fusiones u otras formas de alteración. Dentro de los argumentos que se suelen exponer en contra de la fusión se puede mencionar las constantes referencias a la pérdida de identidad y de representatividad democrática, lo que ha situado a la reordenación del mapa municipal en un lugar no prioritario dentro de la agenda política (Os Concellos galegos, 2004, pág. 42). Sin embargo, parece extraña la constante apelación por parte de los pequeños concellos a la identidad y representatividad, pues en el momento actual, un número significativo de este tipo de concellos están, en la práctica, incapacitados para gestionar una gran parte de los asuntos propios de su competencia (Os Concellos galegos, 2004, pág. 43), pero también es importante no olvidar que existe cierto conservadurismo en la sociedad, además de cierto temor a no saber qué va a pasar una vez que se materialice la fusión, por ejemplo en términos impositivos (E2). En términos de desafíos del municipalismo, la situación en Galicia no parece distante a la chilena, sin embargo, en cuanto a la regulación normativa de la modificación territorial, la legislación gallega trata de forma bastante completa no solo los diferentes tipos de alteración de los términos municipales, sino que también el procedimiento a aplicar ante casos de modificación, no dejando un vacío que resolver por un organismo involucrado en el proceso.

7. Análisis y discusión de los descubrimientos

7.1 Análisis de la legislación, procedimiento y criterios de modificación de la DPA

La comuna es esencial en la organización del territorio nacional, pues corresponde a la unidad básica de la administración del Estado, lo que implica que la totalidad de los límites administrativos del país son comunales (Manual modificación de límites-creación de comunas, 2023, pág. 2), por tanto, la modificación de estos no es algo que se pueda valorar ligeramente. En este sentido, la metodología y el procedimiento a aplicar al evaluar las solicitudes de alteración de la DPA chilena son clave, siendo elementos relevantes los criterios o factores, los servicios u organismos que intervienen en el proceso, los actores interesados, y el informe final que se presenta al presidente de la República, por nombrar algunas piezas que influyen en el resultado de la iniciativa, es decir, si el presidente decide o no presentar el respectivo proyecto de ley de modificación de la DPA. De esta forma, tras la investigación realizada, resaltan ciertos elementos que es primordial destacar. Uno de ellos es la ausencia de una regulación legal sobre el procedimiento y criterios que rijan la modificación de la DPA chilena. Al respecto, en la CPR solo se menciona cómo es la DPA y la modificación de ésta, básicamente en dos artículos. Por un lado, en el Art. 110 consagrando que, para efectos del gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias, y que, para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas. Agregando en el inciso 2 del mismo artículo, que la modificación de la DPA es materia de LOC, lo que es relevante pues al tratarse de una alteración de los límites territoriales no se puede cambiar meramente a través de una ley simple. Por otro lado, la CPR indica en el Art. 120, que la administración transitoria de las comunas que se creen debe ser regulada también mediante una LOC, comprendiendo el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, el traspaso del personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas. Asimismo, se indica que la LOCM es la encargada de establecer los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas, pero ello no ocurre. Una posible razón de ello es que en Chile no se han registrado supresiones o fusiones según se evidencia en el resultado obtenido tras la búsqueda efectuada en el buscador de tramitación legislativa del Senado, donde los únicos resultados

obtenidos fueron de las últimas 11 comunas creadas en estos últimos 30 años. Asimismo, en la LOCM no se hace mención a la alteración de los límites territoriales comunales, los tipos de modificación ni el procedimiento a seguir, lo que contrasta enormemente con la legislación gallega, donde por un lado, la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local contempla las formas de alteración territorial, que fueron mencionadas previamente (desafíos del municipalismo en Galicia), en su Art. 13 (creación, supresión y fusión de municipios), estableciendo que cada CC.AA. debe regular las alteraciones, enfocándose principalmente en detalles sobre la fusión (en el mismo Art. 13). Por otra parte, en el caso gallego dicho mandato legal se ha cumplido a través de la LALG (Ley 5/1997) donde a partir del Art. 12 de la misma se establecen los tipos de modificación de los términos municipales, para luego continuar en los siguientes artículos con las limitaciones y requisitos que deben cumplirse para que proceda cada tipo de alteración, incluyendo el procedimiento común a aplicar, los organismos que intervienen, entre otros. Con esta perspectiva es innegable que, a diferencia de lo que sucede en la legislación local gallega, la ley chilena falla al regular esta materia, pues no comprende elementos básicos como son los tipos de modificación de la DPA, criterios, aspectos, ni el procedimiento a aplicar, como se ha visto, fue Subdere quien con el apoyo del IGPUC desarrolló una Metodología de Estructuración territorial de comunas donde se estableció un “marco y cursos de acción para concretar posibles adecuaciones del ordenamiento administrativo-territorial comunal a los nuevos escenarios que éste enfrenta por su carácter dinámico, constituyendo un medio por el cual se busca dar cohesión y coherencia al accionar del Estado, a través de un ordenamiento político-administrativo comunal que posibilitara propiciar la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo económico y social, asegurar la representatividad local de las autoridades locales y afianzar la soberanía nacional mediante una mejor presencia del Estado (Metodología Subdere, 2011, pág. 8). De esta forma, Subdere se ocupó de establecer de forma clara cuál es el procedimiento a seguir para la evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile, mediante la redacción de un Manual, que se encuentra a disposición del público en su web, además de redactar un segundo manual dedicado exclusivamente a la evaluación de solicitudes de creación de comunas y a las etapas de ingreso de la solicitud y evaluación de admisibilidad de las mismas iniciativas, subsanando de esta forma la falta de procedimiento y satisfaciendo la necesidad de disponer de los antecedentes y de una metodología, lo que a su vez permite a Subdere cumplir con su función de asesorar al ministro del Interior y al presidente de la República en estas materias (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPUC, 2005, pág. 30).

En lo referente a la Metodología de estructuración territorial de comunas, como se comentó, Subdere encargó al IGPU un estudio sobre la materia denominado 'Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país' donde se presentan diversos criterios y variables en virtud de los cuales se analiza la conveniencia o no de crear una nueva comuna (región o provincia) o bien de fusionar, para el caso de las comunas (Horst Bettina, 2005, pág. 17). Sin perjuicio de que en ella se contempla una diversidad de factores y variables para poder reflejar la heterogeneidad que existen en las comunas a lo largo de Chile, existen elementos en que ésta podría mejorar. Se establecen un conjunto de criterios y variables tanto para el caso de creación de comunas metropolitanas como no metropolitanas. Estos criterios son un claro aporte a la hora de evaluar la creación de nuevos territorios, sin embargo, **no se contempla la realización de ningún tipo de evaluación de impacto** que dicha decisión pudiera tener sobre las comunas involucradas. Tampoco se incorpora un **análisis de costo beneficio** de ello, como por ejemplo sí sucede tratándose de los proyectos de inversión que son financiados con recursos del Estado, donde se exige que sean socialmente rentables (...). Es decir, de realizar un análisis donde se evalúe el efecto que tendrán las modificaciones sobre el bienestar de la población afectada (Horst Bettina, 2005, pág. 21). Otro elemento que mencionar es que la creación de una nueva comuna, lógicamente, implica la instalación y funcionamiento de una nueva municipalidad, lo que se traduce en un coste económico específico, cuyo detalle no se conoce, puesto que éste va a depender en gran medida del tipo de comuna que se está creando (Horst Bettina, 2005, pág. 27). En este sentido, si bien al final del documento 'Metodología de Estructuración Territorial de las Comunas de Subdere' se indica que se realizará un análisis financiero-presupuestario sólo si se obtiene un puntaje de precalificación favorable en la Evaluación Territorial y que considerará tanto el territorio de la comuna propuesta como los efectos en la comuna originaria (Metodología Subdere, 2011, pág. 26), es evidente que éste análisis no logra realizar una real aproximación del **coste económico** que implica poner en marcha la nueva administración local y luego mantenerla en el tiempo y el impacto en la comuna madre, como lo demuestra el análisis realizado por el ILD del nivel de gasto de los nuevos municipios creados en los últimos años (11), donde clasificó las comunas de acuerdo a si son rurales o urbanas y pequeñas, medianas o grandes, estimándose un gasto promedio en burocracia para cada tipo de comuna, mediante la información disponible en el SINIM¹⁰, estimando un gasto promedio en burocracia (gasto

¹⁰ SINIM: Sistema Nacional de Información Municipal.

personal y gasto en bienes y servicios de consumo interno), a partir de los niveles de gasto que registraban los municipios a diciembre de 2003. Por ejemplo, en el caso de la nueva comuna de Hualpén y de su comuna madre Talcahuano, antes de la división Talcahuano contaba con un presupuesto para inversión del orden de \$1.540 millones y Hualpén pasó a generar un costo en burocracia del orden de los \$2.000 millones de pesos, lo que quiere decir que se comenzaron a gastar en burocracia más recursos que los que se destinaban a proyectos de inversión en Talcahuano pre-modificación de límites. Es inevitable preguntarse si habría sido mayor la rentabilidad social de invertir estos recursos en programas directos en beneficio a la comunidad, en vez de haber creado una nueva administración local (Horst Bettina, 2005, pág. 28). Con relación a los costes, es clave que se analice cuál será el impacto económico que tendrá la creación de la nueva comuna, no solo en la comuna madre o de origen, sino también en el resto de la región a la cual pertenecerá la nueva unidad local y en especial cuáles serán los efectos que provocará sobre el FCM, pues cada vez que se origina una nueva comuna el pastel, que es el FCM, debe repartirse entre más personas, que en este ejemplo son las comunas. Esto, porque el costo de funcionamiento de los nuevos municipios se financia mayoritariamente con recursos provenientes desde el FCM. Es decir, los costos operacionales no son financiados por recursos generados por los mismos municipios, sino por medio de recursos que los demás municipios les transfieren, por lo tanto, el dinero que absorben las nuevas comunas que se crean, son recursos que los demás municipios dejan de recibir (Horst Bettina, 2005, pág. 29). A la hora de evaluar la creación de nuevas comunas también es importante que se consideren las distintas realidades que existen tanto en el norte, en el centro, en el sur como en la zona austral del país (E1), pues éstas marcan las necesidades y problemas de la población, entre ellas, la geografía. Asimismo, es importante que tampoco se aplique la misma regla a todas las comunas de una misma zona, pues éstas muchas veces son distintas.

En términos del procedimiento para evaluar las modificaciones de la DPA, es sustancial mencionar que: Primero, es muy **positivo** que Subdere entreviste a los actores clave que intervienen en la modificación (como parte de la quinta etapa del proceso, para presentarles las propuestas de delimitación y recoger sus opiniones para consolidarlas en una sola y así establecer una única propuesta de límite político-administrativo. Segundo, en la etapa sexta, si bien se consulta a las autoridades locales, regionales y de las comunidades indígenas sobre su opinión respecto a la propuesta consolidada de delimitación, el pronunciamiento de éstas **no es vinculante**, es decir, Subdere propicia el diálogo con ellas, para alcanzar un acuerdo, pero lo que opinen no obliga ni a Subdere ni al presidente. Esto, parece ser

contraproducente, en el sentido que lo más importante para que una nueva comuna pueda triunfar y consolidarse como poder local es que cuente con el respaldo necesario, por ende, convocar la presencia y pronunciamiento de las autoridades, pero que a la vez su opinión no sea vinculante, es básicamente decir “tengo que pedir tu opinión, pero no sé si va a ser escuchada”. Se entiende que, en parte, esto se deba a quien posee la iniciativa legislativa en esta materia, no obstante, es esencial que tanto las autoridades involucradas como la población de la comuna madre sientan que son parte del proceso y que su voz es escuchada, de lo contrario la posible nueva comuna no partirá en buenos términos y difícilmente logrará consolidarse tanto en términos administrativos como de identidad ciudadana. En relación con eso, otro elemento que marca la decisión de crear o no una nueva comuna y en general de modificar la DPA es el **factor político**. Ha quedado claro que la iniciativa legislativa en la materia es privativa del presidente, por lo que independientemente del tenor del informe final que presente Subdere y de la opinión de los actores involucrados, de la población, de los/las alcaldes/esas y del CORE (Consejo Regional), la decisión de proceder o no con la alteración y presentar el respectivo proyecto de ley depende exclusivamente de éste. Es claro, que el presidente valorará la conveniencia de modificar la DPA y se asesorará en la materia, pues no es un proceso del que se tome conocimiento todos los días y además intervienen elementos bastantes técnicos, junto con ser una decisión importante económica, política y territorialmente. Aquí no estaría de más preguntar qué clase de presiones políticas partidistas pueden existir respecto a la decisión del primer mandatario. En la toma de decisión, es primordial que el presidente y por ende, el gobierno de turno al que le corresponda aprobar y experimentar modificaciones de límites, recuerde que el municipio como institución del Estado contribuye, en territorios alejados y fronterizos, a ejercer la soberanía nacional (Metodología Subdere, 2011, pág. 9), por lo que el Estado de Chile debe ser cauteloso a la hora de decidir si modificar o no los límites de un territorio que por ejemplo colinda con un país vecino, en especial, si la población no respalda mayormente la decisión, y no olvidar nunca que es importante que los ciudadanos que hacen patria en lugares remotos y limítrofes son tan chilenos como quienes residen en zonas más urbanas, y por ende deben ser tratados de forma que se sientan incluidos en la toma de decisiones y considerados, lo que es clave para evitar cualquier tipo animosidad en contra de la autoridad o sensación de abandono por parte del Estado. Esto, se relaciona profundamente con que uno de los roles del Estado es crear las condiciones para que ‘todos’ sus habitantes puedan desarrollar en plenitud todas sus potencialidades de desarrollo, en todo el territorio. Por este motivo es que no da lo mismo qué modelo de gestión pública se da (en) un país para mejor

servir dicho propósito (Chile descentralizado y desarrollado, 2012, pág. 12). Sin embargo, en Chile impera un modelo centralista que a pesar de las medidas descentralizadoras que se han adoptado a lo largo del tiempo, se sigue dependiendo en gran medida de las decisiones que se tomen por el Estado desde el nivel central en la capital (Santiago), lo que no permite que se viva una real descentralización y que por ende, exista autonomía a nivel local, para que los municipios, puedan, como la “puerta del Estado que son” (E3), resolver de forma directa ciertas situaciones que al ser un ente de menor tamaño, podrían resolver con mayor fluidez, o al menos, menores trabas que las que existen a nivel central debido a, entre otros factores, los intereses de los partidos políticos. Lamentablemente, la creación de nuevas regiones y comunas no se ha dado en un contexto general de una política descentralizadora impulsada por el gobierno (Horst Bettina, 2005, pág. 7). Modificar la DPA del país, ya sea mediante la creación de nuevas comunas o de regiones, debe ser parte de una estrategia general. Es decir, cualquier decisión al respecto debe ser parte de un plan estratégico y global de descentralización y modernización del Estado, ya que de lo contrario las nuevas divisiones pueden carecer de sentido y el objetivo que se quiera alcanzar con ello, probablemente, resultará difuso, de tal forma que la ciudadanía no internalice los beneficios de estas nuevas administraciones. De no ser así, el único efecto directo e inmediato que se tendrá a partir de la creación de nuevas comunas (y regiones), es un mayor costo en burocracia que todos deberán financiar (Horst Bettina, 2005, pág. 8). El tamaño de un territorio también tiene un impacto directo en su administración, la cual, entre otros aspectos, está dada por la capacidad de funcionamiento y la de desempeñar las funciones que le han sido asignadas. La dimensión también influye en la cercanía entre las autoridades y la ciudadanía, es decir, en la participación de la comunidad en las decisiones de gobierno (Horst Bettina, 2005, pág. 9), por lo que al evaluar si crear o no una nueva comuna también es clave considerar cuál será el tamaño o la extensión de territorio con que quedaría tanto la comuna madre como la que se busca crear y cuál será la población remanente en la comuna madre y la población que quedaría destinada al territorio de la comuna propuesta, pues qué sentido tendría crear una nueva unidad local cuyo tamaño hiciera prácticamente imposible administrar y generar dependencia prácticamente total del FCM.

7.2 Alternativa a la creación de comunas o a la modificación de la DPA

La modificación de límites territoriales no es, en ningún caso, una solución mágica a los problemas que existen en el nivel local. Tanto en Chile como España es evidente que estos mecanismos si bien pueden ser útiles, por sí solos no provocan un cambio estructural para resolver los desafíos que experimentan los gobiernos locales. La alteración de límites es solo un mecanismo disponible para mejorar la distribución territorial de la población con la esperanza de que se logre un mejor manejo de los recursos y se mejore la provisión de los servicios a cargo del gobierno local, pero que sin medidas de fondo que ayuden a los municipios o ayuntamientos, no son una solución real. Es claro que la mayor dificultad que enfrentan las municipalidades son los recursos con que cuentan, lo que coarta lo que los municipios pueden hacer. Por consiguiente, qué se puede hacer para resolver al menos en parte estos desafíos. Sin perjuicio de que es necesario que se mejore por ejemplo la autonomía de las municipalidades, entre otras medidas, aquí es clave la cooperación entre municipios, es decir, que exista un mayor asociativismo entre ellos para que trabajando en conjunto busquen dar solución a problemas comunes. Las comunas no son islas y, por tanto, es importante que las municipalidades estén en contacto con sus pares, para transmitir qué problemas enfrentan y cómo los han resuelto o piensan que pueden resolverse. Dentro de las razones para asociarse se pueden mencionar: de carácter territorial como es la existencia de elementos geográficos, como volcanes; razones económicas como es perseguir el progreso local, la adquisición de bienes públicos; razones políticas, para poder formar conglomerados por interés; así como también razones administrativas como puede ser trabajar en planificación, gestión, etcétera (Manual asociativismo municipal, 2015, pág. 21). En Chile los municipios pueden constituir asociaciones municipales, conforme lo dispuesto en el Art. 118 de la LOCM precisamente para facilitar la solución de problemas que le sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Mediante ellas pueden postular a proyectos para por ejemplo adquirir bienes necesarios para que la asociación pueda cumplir con su cometido. En el caso de una asociación de seguridad, podrían, a modo de ejemplo, necesitar comprar vehículos de seguridad. El asociativismo no es una receta perfecta, tiene desafíos propios, como sortear la escasa comunicación entre los poderes de carácter central y los gobiernos locales o las carencias de las estructuras organizativas de los municipios, entre otros, pero es fundamental para el desarrollo local, ya que la mancomunidad de fuerzas y la definición de una estrategia (asociativa) en común

pueden permitir que los municipios brinden más y mejores servicios a la comunidad. Cuando se trata de dar respuesta a problemáticas geográficas, ambientales, económicas, políticas y administrativas, el asociativismo facilita la labor de gestionar recursos técnicos y económicos, recursos que, por lo general, tienden a ser escasos en aquellos municipios más apartados de los principales centros urbanos, sobre todo en países en los que la toma de decisiones y la administración están fuertemente centralizadas, como todavía ocurre en Chile (Manual asociativismo municipal, 2015, pág. 130).

8. Conclusiones

La DPA es esencial para el ordenamiento del país, pues es, en sus distintos niveles, donde el gobierno central, los gobiernos regionales y locales llevan a cabo sus funciones, donde la población habita y espera desarrollar su potencial. Siendo la unidad más básica de la organización territorial nacional, la creación de comunas (y también de otras unidades territoriales) debe comprender criterios que permitan valorar aspectos tan esenciales en cada territorio como es la identidad cultural, territorial e histórica; incluyendo criterios de carácter geográfico, demográfico, económico, socio-culturales y organizativos, siendo trascendental el respaldo con que cuente la iniciativa, en especial de la ciudadanía y de los actores principales del territorio involucrado en la iniciativa (Diagnóstico y propuesta metodológica IGPUC, 2005, pág. 44), de forma de poder obtener una fotografía real y lo más completa posible de la realidad de la comuna madre. Esto es central para que se puedan tomar decisiones adecuadas.

La identidad cultural, territorial e histórica es parte del ADN de los ciudadanos y ello no puede desconocerse al organizar y estructurar el territorio nacional desde el Estado, a las regiones y comunas. Sin embargo, debido al sistema que rige en Chile las principales decisiones continúan tomándose a nivel central, lo que se traduce en que no siempre se representa en ellas el pensar de las regiones y menos de los gobiernos locales. “El centralismo pertenece a la historia cultural e institucional del país y, como todo sistema institucional, expresa equilibrios distributivos de poder y de riqueza. Como estos equilibrios se han acrisolado a lo largo de la historia y se han fijado en la cultura dominante, no son fáciles de alterar” (Pensando Chile, 2009, pág. 11). Repensar el modelo de estado imperante en Chile es

esencial para poder cambiar el centralismo reinante y potenciar los territorios a nivel regional y local.

La legislación en materia de alteración o modificación de los límites territoriales, en especial de los municipales es esencial, sin embargo, en el caso chileno es deficiente o casi inexistente. Ello queda en evidencia al realizar el contraste con la legislación gallega, donde en su Ley de Administración Local se regula de forma bastante completa y ordenada los distintos tipos de alteración de términos municipales, el procedimiento común a aplicar a las solicitudes, los organismos e instituciones que deben intervenir en el procedimiento, sin dejar en manos de un organismo la determinación de los pasos a seguir para la tramitación de las distintas iniciativas. Muy distinto es el caso chileno donde, como se ha analizado en el presente trabajo, la regulación del procedimiento y la determinación de los criterios y variables a emplear en la evaluación de las solicitudes ha quedado, ante dicha falta de regulación legal, bajo la responsabilidad de Subdere. Como la encargada de tramitar las solicitudes de alteración de la DPA, Subdere cumple un rol fundamental en el proceso, ya que efectúa la evaluación técnica de las iniciativas promovidas, emitiendo un informe que es importante para que el presidente se forme una opinión. Sin perjuicio de la relevancia del aspecto técnico la decisión final es de carácter político, dependiendo ésta del/de la presidente de la República.

La modificación de los límites territoriales no es en ningún caso una solución mágica para los problemas que experimentan los gobiernos locales, éste es solo un mecanismo a través del cual puede pretenderse mejorar la gestión de municipios de comunas que no logran dar a basto ni con los recursos ni con la población que existe. Con todo, esto solo es una medida que si no se acompaña de decisiones más robustas como es mejorar la financiación de que disponen los municipios, mejorar la gestión a nivel local para que los recursos sean empleados de forma más eficiente, mantener canales de comunicación fluidos entre el nivel central, regional y local, no causará un real impacto. En otras palabras, las modificaciones de la DPA deben ir enmarcadas dentro de un plan estratégico de descentralización y modernización del Estado, que no sólo busque alterar los límites, sino que también analice los escenarios futuros que ello implicaría y cuáles son los impactos que tendrá para la estructura territorial en general de la región y del país.

Asimismo, es esencial que los municipios se abran con más fuerza al asociativismo, para poder aunar fuerzas y definir estrategias entre municipalidades que comparten realidades, y que por tanto se beneficiarían mutuamente del trabajo en conjunto, para poder, desde las unidades locales generar soluciones y cambio, pues ellos más que nadie, conocen sus

propias realidades y desafíos. Trabajar por mejorar el escenario local requiere además voluntad tanto de parte del poder ejecutivo, legislativo como del poder local, para conformar una alianza que los reúna y genere pactos o compromisos vinculantes.

9. Bibliografía

- AMMSeguridad. (s.f.). *AMMSeguridad*. Recuperado el julio de 2024, de Asociación de municipios metropolitanos para la Seguridad Ciudadana: <https://ammseguridad.cl/>
- Asociación Chilena de Municipalidades. (1999). *Manual N° 10: Municipio y Atención Primaria en Salud*. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Municipalidades. Recuperado el julio de 2024, de https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/46/ATENCION_PRIMARIA_SALUD.PDF?sequence=1
- Asociación de Municipalidades de Chile. (2015). *Manual asociativismo municipal*. Recuperado el julio de 2024, de https://www.uceval.cl/uceval/site/docs/20160221/20160221013803/manual_asociativismo_municipal.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional. (abril de 2024). *BCN*. Obtenido de BCN : <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/limite-a-la-reeleccion-de-autoridades>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). *Descentralización Fiscal. Contexto y Experiencia Extranjera*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria. Recuperado el julio de 2024, de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26099/1/GRID_Descentralizacion_Fiscal_Contexto_y_Exp_Ext_Formato.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). *Descentralización en Chile. Avances y temas pendientes*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria. Recuperado el mayo de 2024, de BCN: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27720/1/BCN_Estado_De_scentralizacion_Chile_2019_def.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2019). *Procedimientos y criterios para la creación de nuevas comunas*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria - BCN. Recuperado el abril de 2024, de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27167/1/BCN_Criterios_creacion_Nuevas_comunas_2019.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/ BCN. (s.f.). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado el mayo de 2024, de Biblioteca del Congreso Nacional: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45762
- Collao Gastón. (2014). *La gestión financiera municipal*. Presentación seminario, Subdere, División Municipalidades. Recuperado el agosto de 2024, de <https://www.sinim.gov.cl/archivos/home/517/5.%20Gaston%20Collao.pdf>

Consortio para la Reforma del Estado. (2009). *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Obtenido de <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/236/roles%20e%20institucionalidad%20del%20estado.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Cordua Dittborn Paulina. (septiembre de 2015). El contexto histórico de la municipalización. *Revista Ed. 194, Grupo Educar*. Recuperado el julio de 2024, de <https://www.grupoeducar.cl/revista/edicion-194/contexto-historico-la-municipalizacion/>

Elaboración propia en base a INE Chile. (agosto de 2024). *Resultado Censo 2017*. Obtenido de Población total por sexo y área urbana-rural, según edad simple. : <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>

Fuentes Torres Marcelo. (2007). El municipio y sus aportes al desarrollo local. *Revista Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales, Núm. 2*, págs. 62-70. Recuperado el mayo de 2024, de <https://revistafacso.ucentral.cl/index.php/rumbos/article/view/200>

Gobierno Regional de Santiago. (s.f.). *Gobierno Santiago*. Recuperado el julio de 2024, de Gobierno Santiago: <https://www.gobiernosantiago.cl/fndr/>

Horst Bettina. (2005). *Creación de Nuevas Regiones y Comunas: Herramientas para su análisis*. Serie Informe Económico N° 162, 2005, Instituto Libertad y Desarrollo - ILD. Recuperado el abril de 2024, de https://archivos.lyd.org/other/files_mf/sie162creaciondenuevasregionesycomunasherramientasparasuanalisisbhorstnoviembre2005.pdf

INE Chile. (2018). *Síntesis de resultado Censo 2017*. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile - INE. Recuperado el julio de 2024, de <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

INE Chile. (agosto de 2024). *Resultados Censo 2017*. Obtenido de Población total por sexo y área urbana-rural, según edad simple: http://resultados.censo2017.cl/download/1_1_POBLACION.xls

Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. (2005). *Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país*. Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado el abril de 2024, de https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/271/DIAGNO_DIVISION_POLITICA.PDF?sequence=1&isAllowed=y

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2024). *INE*. Recuperado el julio de 2024, de INE: <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>

Lois González, R., & Et. al., .. (2004). *Os Concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local. Vol I*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, IDEGA. Recuperado el julio de 2024

- Municipalidad de Independencia. (2024). *Independencia*. Recuperado el julio de 2024, de Independencia: <https://www.independencia.cl/oficinas-comunales/multiculturalidad/>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2017). *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. Recuperado el julio de 2024, de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/making-decentralisation-work-in-chile_9789264279049-en
- Richard Fernández José. (julio-diciembre de 2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Recuperado el junio de 2024, de https://www.researchgate.net/publication/261569111_La_administracion_del_Estado_y_las_municipalidades_en_Chile
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2000). *Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización en Chile*. División de Evaluación y Cuentas Públicas. Recuperado el julio de 2024, de https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65837_recurso_1.pdf
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2007). *Estudio Evaluación ex-post creación de 11 comunas: 1994-2004. Informe final*. Departamento de Estudios y Evaluación - Unidad de Estudios. Santiago de Chile: Subdere. Recuperado el mayo de 2024, de <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/424>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. División de Políticas y Estudios. Recuperado el julio de 2024, de https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/344/Descentralizacion_America_Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2011). *Metodología de Estructuración Territorial de Comunas*. Departamento de Estudios y Evaluaciones. Unidad de Análisis Territorial y División Política Administrativa. Santiago de Chile: Subdere. Recuperado el mayo de 2024, de <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/390/44-Metodolog%C3%ADa%20Estructuraci%C3%B3n%20Territorial%20de%20Comunas%20SUBDERE%202011%20II.pdf?sequence=>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2019). *El papel del Fondo Común Municipal en el Sistema Municipal Chileno Parte I. Boletín Subdere N°12*. Subdere, División de Políticas y Desarrollo Territorial. Recuperado el marzo de 2024, de <https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2020/02/El-papel-del-FCM-1.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2023). *Manual de procedimiento para la evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional*,

provincial y comunal en Chile. Subdere. Recuperado el abril de 2024, de
<https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/615>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2023). *Manual para la modificación de límites-creación de comunas*. Recuperado el abril de 2024, de
<https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/614>

Von Baer Heinrich, E. G. (2009). *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco: Universidad de La Frontera. Recuperado el agosto de 2024, de
https://www.academia.edu/33033296/_Libro_Pensando_Chile_desde_sus_Regiones_con_li nk_p_desp_cambio_portada_final

Von Baer, H., & Torralbo, F. (2012). *Chile descentralizado y desarrollado, Fundamentos y Propuestas para construir una política de Estado en descentralización y Desarrollo Territorial en Chile*. Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. Recuperado el julio de 2024

10. ANEXOS

Anexo I: Formulario de ingreso para solicitudes de modificación de límites

Anexo II: Anexo 2 Subdere para acompañar los antecedentes de la solicitud

Anexo III: Pauta admisibilidad solicitud de creación de comuna

Anexo IV: Formulario de ingreso de solicitud de creación de comuna

Anexo V: Variables y su significado conforme al objetivo del instrumento

Anexo VI: Entrevista 1 (E1): José Marcelo Bravo Sánchez

Anexo VII: Entrevista 2 (E2): Andrés Núñez González

Anexo VIII: Entrevistado 3 (E3): Rodrigo Barco Sánchez

Anexo IX: Cuadro N°1: Conformación del Fondo Común Municipal

ANEXO I: Formulario de ingreso para solicitudes de modificación de límites.

Recuperado de Manual de procedimiento para la evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile, Subdere, pág. 22.

ANEXO 1

FORMULARIO DE INGRESO SOLICITUD MODIFICACIÓN DE LÍMITE POLÍTICO ADMINISTRATIVO

DATOS DEL SOLICITANTE

SOLICITANTE:

- Persona Natural
- Persona Jurídica
- Miembro del Parlamento (Diputado/a, Senador/a)
- Representante de Gobierno Regional (Gobernador, Consejero/a Regional, otro)
- Representante Gobierno Local (Alcalde, Concejero/a Municipal, otro)
- Otros (especificar): _____

NOMBRE DEL SOLICITANTE: _____
(PERSONA U ORGANIZACIÓN)

RUT: _____

DATOS DE CONTACTO DEL SOLICITANTE

DIRECCIÓN: _____
(para envío de correspondencia)

COMUNA: _____ **REGIÓN:** _____

TELÉFONO DE CONTACTO: _____ **CORREO ELECTRÓNICO:** _____
(fijo o celular)

ANEXO II: Anexo 2 Subdere para acompañar los antecedentes de la solicitud.

Recuperado de Manual de procedimiento para la evaluación de solicitudes de modificación de límites político-administrativos a nivel regional, provincial y comunal en Chile, Subdere, pág. 23.

ANEXO 2

ANTECEDENTES DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE LÍMITES

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE LÍMITE

COMUNA INVOLUCRADA 1 _____

COMUNA INVOLUCRADA 2 _____

REGIÓN: _____ PRESENCIA DE COMUNIDADES INDÍGENAS: SÍ NO

EN CASO QUE LA RESPUESTA ANTERIOR SEA SI, NOMBRE LAS COMUNIDADES: _____

JUSTIFICACIÓN DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DEL LÍMITE POLÍTICO ADMINISTRATIVO

NUEVO LÍMITE PROPUESTO (DEBE DIBUJARLO EN GOOGLE EARTH Y ENTREGAR EL ARCHIVO QUE GENERA EL PROPIO PROGRAMA, EXTENSIÓN KML), ADEMÁS INDICAR LA DESCRIPCIÓN DEL LÍMITE PROPUESTO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS O DE GESTIONES PREVIAS (OPINIÓN DE LOS ALCALDES INVOLUCRADOS, CARTOGRAFÍA HISTÓRICA, RESPALDOS DEL CONCEJO COMUNAL)

ANEXO III: Pauta admisibilidad solicitud de creación de comuna.

Recuperado del Manual para la modificación de límites-creación de comunas, Subdere, pág. 15.

ANEXO 1

PAUTA PARA LA EVALUACIÓN DE ADMISIBILIDAD

1. CARTA DIRIGIDA AL SUBSECRETARIO(A) DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO Y FORMULARIO DE INGRESO

ANTECEDENTES	EVALUACIÓN DE FORMA		EVALUACIÓN DE CONTENIDOS		
	ADJUNTA	NO ADJUNTA	CUMPLE	NO CUMPLE	OBSERVACIONES
Carta					
Formulario					

2. INFORME DE ANTECEDENTES

ANTECEDENTES	EVALUACIÓN DE FORMA		EVALUACIÓN DE CONTENIDOS		
	ADJUNTA	NO ADJUNTA	CUMPLE	NO CUMPLE	OBSERVACIONES
Antecedentes generales territoriales					
1. Nombre propuesto para la nueva comuna.					
2. Delimitación propuesta de la comuna solicitada					
2.1 delimitación propuesta polígono (Kmz)					
2.2 Descripción del límite propuesto					
3. Superficie de la comuna solicitada (km2)					
4. Población de la comuna solicitada					
4.1 Población total de la comuna solicitada					
4.2 Población urbana de la comuna solicitada					

ANTECEDENTES	EVALUACIÓN DE FORMA		EVALUACIÓN DE CONTENIDOS		
	ADJUNTA	NO ADJUNTA	CUMPLE	NO CUMPLE	OBSERVACIONES
4.3 Población rural de la comuna solicitada					
5. Cabecera comunal propuesta					
6. Presencia de comunidades indígenas					
7. Descripción equipamientos y servicios de la comuna solicitada					
7.1 Área Salud					
7.2 Área educación					
7.3 Oficinas Municipales					
7.4 Seguridad pública					
7.5 Áreas verdes					
7.6 Cultura y esparcimiento					
7.7 Otros servicios públicos presentes en el territorio					
8. Descripción de la oferta/ demanda otras temáticas relevantes					
8.1 Vivienda					
8.2 Vialidad y conectividad					
8.3 Otras temáticas o servicios públicos					

ANTECEDENTES	EVALUACIÓN DE FORMA		EVALUACIÓN DE CONTENIDOS		
	ADJUNTA	NO ADJUNTA	CUMPLE	NO CUMPLE	OBSERVACIONES
9. Diagnóstico de problemáticas sociales y medioambientales					
10. Inversión regional o local					
Antecedentes socioculturales					
Histórico - Antecedentes Identitarios					
<input type="checkbox"/> Historia local					
<input type="checkbox"/> Antecedentes identitarios					
<input type="checkbox"/> Prácticas productivas locales tradicionales					
<input type="checkbox"/> Patrimonio cultural					
Cohesión social					
<input type="checkbox"/> Participación en organizaciones y/o asociaciones					
<input type="checkbox"/> Proyectos o iniciativas comunes					
Antecedentes económicos locales					
<input type="checkbox"/> Dimensión económica					
<input type="checkbox"/> Dimensión productiva					

3. INFORME DE RESPALDO A LA INICIATIVA Y GESTIONES PREVIAS

ANTECEDENTES	EVALUACIÓN DE FORMA		EVALUACIÓN DE CONTENIDOS		
	ADJUNTA	NO ADJUNTA	CUMPLE	NO CUMPLE	OBSERVACIONES
a) Antecedentes generales de la iniciativa					
a.1 Antecedentes históricos para la generación de la iniciativa					
a.2 Difusión de la iniciativa					
a.3 Solicitudes previas de creación de comuna					
b) Presentación de apoyo ciudadano					
b.1 Firmas de apoyo, al menos el 5% del padrón electoral de la comuna					
<input type="checkbox"/> Validez de las firmas de apoyo *	N/A	N/A			
c) Presentación de apoyo Político					
<input type="checkbox"/> Acredita apoyo de al menos 2 miembros del parlamento de la circunscripción y/o distrito correspondiente.					
<input type="checkbox"/> Acredita respaldo de al menos 30% de los concejales de la comuna madre.					
d) Otras experiencias de solicitudes ciudadanas anteriores					

** La validación de firmas la realizará personal de Subdere, considerada en la evaluación de contenido. Por ello, no aplica (N/A) en la evaluación de forma.*

ANEXO IV: Formulario de ingreso de solicitud de creación de comuna.

Recuperado del Manual para la modificación de límites-creación de comunas, Subdere, pág. 22.

ANEXO 2

FORMULARIO DE INGRESO DE SOLICITUD PARA LA CREACIÓN DE UNA NUEVA COMUNA

FECHA DE INGRESO _____

DATOS DEL SOLICITANTE

NOMBRE DEL SOLICITANTE _____
(PERSONA U ORGANIZACIÓN)

AÑO DE CONSTITUCIÓN _____

RUT: _____ NÚMERO DE _____ NÚMERO DE _____
PERSONERÍA JURÍDICA INTEGRANTES

NOMBRE DE REPRESENTANTE
LEGAL O PRESIDENTE(A) _____

LISTADO DE INTEGRANTES DE LA DIRECTIVA DEL COMITÉ

APellidos	NOMBRE(S)	CARGO	TELÉFONO/ CELULAR	CORREO ELECTRÓNICO

DATOS DE CONTACTO DEL SOLICITANTE

DIRECCIÓN: _____
(para envío de correspondencia)

COMUNA: _____ REGIÓN: _____

TELÉFONO DE CONTACTO: _____ CORREO ELECTRÓNICO: _____
(fijo o celular)

*Deberá adjuntar un certificado de vigencia de la directiva del Comité pro región.

ANEXO V: Variables y su significado conforme al objetivo del instrumento.

Recuperado de “Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la DPA del país” elaborado por el IGPU por encargo de Subdere, pág. 31-35.

8.2.2. Variables de los Instrumentos

Cada uno de los tres instrumentos de evaluación consta de un número determinado de variables, algunas en común, pero que en general difieren en función del objetivo del instrumento. En este punto se define el significado de la variable, el objetivo de ella, justificando también las alternativas que tienen la mayor puntuación en cada caso.

a) Instrumentos Creación de Comunas

Criterio Territorial

1.- Posición relativa o estratégica del territorio: Esta variable considera la posición dentro del país y región del territorio propuesto como comuna, favoreciendo a los localizados en áreas limítrofes o estratégicas. Por el contrario, se da menor puntaje a los territorios centrales o integrados, ya que ellos presentarían un mejor nivel de servicios y una mayor y mejor integración y cercanía a las autoridades.

2.- Importancia del Núcleo o sede comunal propuesta: Esta variable evalúa la capacidad de la sede comunal propuesta en función de su importancia y desarrollo como posible futuro centro articulador del territorio comunal.

3.- Extensión territorial en relación a las demás comunas de la región: Esta variable tiene por objetivo evaluar si la comuna propuesta mantiene armonía en cuanto a extensión respecto a las demás comunas de la provincia respectiva, siguiendo los principios establecidos en la política.

4.- Impacto territorial en la comuna madre: Esta variable evalúa cuánta superficie perdería la comuna madre, y su impacto en su tamaño y articulación territorial, entendido esto último como flujos internos de transporte y accesibilidad.

5.- Accesibilidad y Comunicaciones: Resume las características de accesibilidad y de conectividad existente en el territorio propuesto con relación al núcleo cabecera, basado en la cobertura que presta la red vial y los medios de transporte.

6.- Tendencia de crecimiento de la población: Esta variable resume el comportamiento demográfico del territorio propuesto como comuna, en función del crecimiento que viene experimentando en los últimos años, favoreciendo a los territorios que experimentan un

crecimiento superior al promedio de crecimiento regional. Esta variable se mide en función de la tasa de crecimiento poblacional, en los últimos censos, que conforman el territorio propuesto.

7.- Tamaño demográfico respecto de las comunas de la provincia y/o región: Esta variable compara el tamaño demográfico de la comuna propuesta con relación al promedio de población de las demás comunas de la provincia o región, procurando mantener el equilibrio entre ellas.

8.- Efecto demográfico sobre comuna madre: Esta variable evalúa el efecto demográfico que provocaría la desagregación de una parte del territorio comunal y la población remanente con que quedaría la comuna madre. La delimitación de los rangos se realiza a partir de la desviación estándar.

Criterios Económicos, Productivos y Financieros

1.- Base económica del territorio comunal: Considera la relevancia de las actividades productivas que presenta el territorio propuesto como comuna, que son la base de su autofinanciamiento municipal y que permiten aumentar la calidad de vida de sus habitantes mediante el empleo. Esta variable se puede medir en base a los ingresos por patentes municipales o impuestos (Servicio de Impuestos Internos).

2.- Estimación de generación de recursos propios: Corresponde a la estimación del total de recursos propios que el territorio propuesto (comuna) es capaz de generar con relación al presupuesto mínimo para funcionar en forma autónoma que necesita anualmente.

3.- Impacto en la comuna madre: Estima los efectos que determinara la creación de una comuna en las finanzas de la(s) comuna(s) de origen, considerando por cierto las menores demandas que existirán.

Criterio de Servicios Públicos

Nivel de Servicios Básicos con relación al resto del territorio comunal de origen: Evalúa la existencia y el nivel de servicios básicos comunitarios y equipamiento con que cuenta el territorio propuesto como comuna, comparándolo con los servicios y el equipamiento del resto del territorio de la comuna de origen. Esta variable se considera relevante, considerando que la falta de servicios es uno de los motivos principales por los cuales se propicia crear una comuna.

Criterio Sociocultural y Organizativo

1.- Cohesión histórico-cultural: Esta variable considera el grado de identidad socio-territorial existente en el territorio propuesto para conformar una comuna, lo cual fortalece la posibilidad de concretar una buena administración.

2.- Respaldo ciudadano a la propuesta de creación de comuna: Mensura el apoyo que tiene las propuestas para crear una comuna por parte de la población que habita en ese territorio. Se mide de acuerdo con el número de firmas de apoyo de la ciudadanía o comunidad organizada.

3.- Propuestas de modificación de la división Político-Administrativa: Esta variable evalúa la solidez de los planteamientos hechos por los peticionarios, los objetivos perseguidos, la claridad del territorio al que aspiran y las metas futuras a lograr en una nueva administración.

b) Instrumentos de reorganización territorial de comunas (supresión o fusión)

Criterio Territorial

1.- Posición relativa o estratégica del territorio: Esta variable considera la posición dentro del país y región del territorio propuesto como comuna, favoreciendo con el mayor puntaje a los localizados en áreas centrales e integradas en el contexto regional y nacional.

2.- Importancia del Núcleo o sede comunal propuesta: Esta variable evalúa la categoría y nivel de servicios de la sede comunal, entregando mayor puntaje si el núcleo o cabecera es de menor desarrollo dentro del territorio provincial y/o regional.

3.- Distancia relativa a la sede administrativa más próxima: Esta variable tiene por objetivo evaluar la distancia de la sede comunal a la sede administrativa más próxima, en función de las facilidades para una futura administración desde ella.

4.- Tendencia de crecimiento de la población: Esta variable resume el comportamiento demográfico de la comuna. Este instrumento entrega mayor puntaje de acuerdo con su objetivo a las comunas que presentan despoblamiento progresivo, ya que éste reduce el objetivo principal del municipio como prestador de servicios a la comunidad. Esta variable se mide basándose en la tasa de crecimiento poblacional de las comunas en el contexto regional.

5.- Características de ocupación del territorio: Corresponde a la distribución de la población en el territorio comunal, favoreciendo la ocupación concentrada a la supresión del municipio en función de la mejor administración desde una sede más alejada, al contrario de lo que sucedería en **un territorio con población dispersa.**

6.- Cantidad de población comunal: Se considera relevante considerar la cantidad de población de la comuna sobre la cual se evalúa la supresión del municipio y/o eliminación de la comuna. Esta variable se complementa con otras como la tendencia de crecimiento y

las características de ocupación, para evaluar la sustentabilidad futura del poblamiento comunal.

Criterios Económicos, Productivos y Financieros

1.- Base económica del territorio comunal: Considera la relevancia de las actividades productivas que presenta el territorio propuesto como comuna, que son la base de su autofinanciamiento municipal y que permiten aumentar la calidad de vida de sus habitantes mediante el empleo.

2.- Dependencia del Fondo Común Municipal: Esta variable evalúa la dependencia del FCM de la comuna, favoreciendo la supresión de comunas de baja progresiva de la capacidad de generación de recursos propios.

3.- Capacidad Institucional de la comuna receptora: Corresponde al análisis de la capacidad del municipio al que le correspondería asumir la administración del territorio que perdería su administración. Se analiza la capacidad de personal del municipio de la comuna suprimida y de los recursos de esta. Se mide en función de la relación personal / número de habitantes e inversión municipal / número de habitantes en comparación con el contexto regional.

Criterios Sociocultural y Organizativo

1.- Cohesión histórico-cultural: Esta variable considera el grado de identidad y de elementos distintivos que presenta el territorio comunal, favoreciendo la supresión de municipio y/o eliminación de la comuna de aquellos territorios donde estos rasgos han ido disminuyendo y son marginales.

2.- Nivel de participación comunitaria: Mensura el nivel de participación de la población en las actividades comunitarias. En función del objetivo se favorece la escasa participación, determinada por el número y proporción de la población que participa en estas actividades.

c) Instrumentos División de Comunas Metropolitanas

Criterio Territorial

1.- Extensión territorial de la comuna propuesta: Evaluar si la comuna propuesta mantiene armonía en cuanto a extensión respecto a las demás comunas de la provincia respectiva, siguiendo los principios establecidos en la política.

2.- Extensión territorial de la comuna actual: Compara el tamaño de la comuna que se pretende dividir con las restantes de su provincia. Se da mayor puntaje si esta supera el tamaño promedio de las comunas y se encuentra entre las de mayor tamaño.

3.- Identidad Urbana del territorio propuesto como comuna: En las grandes ciudades las características urbanas conforman uno de los principales rasgos culturales, que se expresan en elementos arquitectónicos, vialidad, centros de servicios, la cual debe ser promovida en la conformación de una comuna, tendiendo también a no segmentar unidades existentes. Esta variable se mide en base al número de organizaciones comunitarias con base territorial y la proporción de población que participa en ellas.

4.- Existencia de vialidad estructurante: Una comuna debería estar estructurada entorno a una vía o vías principales, que permita articular los flujos internos y la conectividad con el resto de la ciudad en forma expedita. Esta variable se mide de acuerdo con la presencia de vías definidas en el artículo 2.3.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que permitan una adecuada intercomunicación.

5.- Tendencia de crecimiento de la población: Esta variable resume el comportamiento demográfico del territorio propuesto como comuna, en función del crecimiento que viene experimentando en los últimos años, favoreciendo a los territorios que presentan un crecimiento superior al promedio de crecimiento regional. Esta variable se mide en función de la tasa de crecimiento poblacional, en los últimos censos, a nivel de manzana censal que conforman el territorio propuesto.

6.- Tamaño demográfico respecto de las comunas de la provincia y/o región: Esta variable compara el tamaño demográfico de la comuna propuesta con relación al promedio de población de las demás comunas de la provincia, procurando mantener el equilibrio entre ellas.

7.- Efecto demográfico sobre comuna madre: Esta variable evalúa el efecto demográfico que provocaría la desagregación de una parte del territorio comunal y la población remanente con que quedaría la comuna madre.

Criterios Económicos, Productivos y Financieros

1.- Estimación de Generación de recursos propios: Corresponde a la estimación de recursos propios que el territorio (comuna) es capaz de generar con relación al presupuesto mínimo para funcionar en forma autónoma que necesita anualmente, comparando los recursos generados por dicho territorio en términos de patentes comerciales y pago de contribuciones de bienes raíces.

2.- Estimación de impacto sobre las finanzas de la comuna madre: Estima los efectos que determinará la creación de una comuna en las finanzas de la comuna madre, considerando las menores demandas que existirían.

Criterios de Servicios Públicos

1.- Nivel de Servicios Básicos con relación al resto del territorio comunal de origen:

Evalúa la existencia y el nivel de servicios básicos comunitarios con que cuenta el territorio propuesto como comuna, comparándolo con el equipamiento del resto del territorio de la comuna de origen. Esta variable se considera relevante, considerando que la falta de servicios es uno de los motivos por los cuales se pretende crear una comuna.

2.- Existencia de Núcleo de servicios: El territorio comunal debe tener un subcentro al que confluyan los flujos de población en busca de satisfacción de servicios, evitando movimientos externos al territorio comunal y de mayor distancia, núcleo que se fortalecería con la presencia de servicios municipales. Esta variable se mide de acuerdo con la presencia de servicios tales como: comerciales, financieros, educación, salud y recreación.

Criterios Sociocultural y Organizativo

1.- Nivel de organización comunitaria: Esta variable considera el grado de identidad que presenta el territorio propuesto para conformar una comuna, lo cual fortalece la posibilidad de concretar una buena administración. Se mide en relación con la cantidad de organizaciones comunitarias con base territorial y la proporción de población que participa en ellas.

2.- Respaldo ciudadano a la propuesta de creación de comuna: Mensura el apoyo que tiene las propuestas para crear una comuna por parte de la población que habita en ese territorio. Se mide de acuerdo con el número de firmas de apoyo de la ciudadanía o comunidad organizada.

3.- Efectos socioespaciales de la propuesta: Una comuna debe tender a la integración de distintos niveles socioeconómicos y no pretender segregar a un grupo en específico. Esta variable evalúa que este objetivo se cumpla en las propuestas.

4.- Propuestas de modificación de la división político-administrativa: Esta variable evalúa la solidez de los planteamientos hechos por los peticionarios, los objetivos perseguidos, la claridad del territorio al que aspiran y las metas futuras a lograr en una nueva administración.

En general, la mayoría de los criterios y variables tienen características cualitativas, por lo cual es necesario diseñar un mecanismo de puntuaciones y ponderación para cada variable y las posibilidades que ésta presenta en función de los objetivos que persigue cada instrumento en específico. Cada criterio está compuesto por un número determinado de variables, y éstas a su vez poseen tres alternativas que diferencian las situaciones específicas del territorio analizado. En función del objetivo del instrumento, a cada alternativa

se le asignó una ponderación máxima de 3,0 en el caso que la realidad se ajuste al objetivo perseguido en cada instrumento, una puntuación media de 2,0 y una mínima de 1,0 en el caso que existan condiciones mínimas para el objetivo específico del instrumento.

ANEXO VI: Entrevista 1 (E1): José Marcelo Bravo Sánchez.

Doctor del Programa de Doctorado en Historia, Geografía e Historia del Arte: Sociedad, Territorio y Patrimonio de la Universidad de Murcia, España.

Entrevistadora: Buenas tardes, Marcelo bienvenido y muchas gracias por aceptar la invitación a conceder esta entrevista. Estoy con Marcelo Bravo, doctor en geografía en la Universidad de Murcia, que ha tenido la gracia de concederme esta entrevista para poder hablar precisamente sobre los temas que son clave en el trabajo de fin de máster que he elegido desarrollar. Marcelo bienvenido.

Entrevistado: Muy bien. Primeramente, acepto la invitación a ser grabado, parte del consentimiento informado, así que acepto ser grabado, todo lo que se va a usar va a ser en pro de la tesis de máster de la señorita Camila Bustos, así que quedo atento a sus preguntas ya, espero dar la respuesta lo mejor posible.

Entrevistadora: Muchas gracias, Marcelo te lo agradezco. Sí, como te comentaba mi TFM es básicamente sobre el poder local, sobre cómo es la DPA de Chile y cómo es que ésta se puede modificar, el procedimiento, los criterios a aplicar el rol que tienen los distintos actores que intervienen en dicho procedimiento, sobre todo lo que es la tarea que lleva a cabo Subdere y también hablar un poco de los desafíos que enfrenta el ámbito municipal en Chile en la actualidad. Partamos, ¿te parece?

Entrevistado: Muy bien.

Entrevistadora: Vamos entonces, con la pregunta inicial. Respecto al procedimiento y la etapa técnica para modificar precisamente la DPA chilena **¿estimas tú que son correctos el procedimiento y los criterios que Subdere emplea para determinar la factibilidad y la conveniencia de, ya sea crear, fusionar o suprimir una comuna en Chile?**

Entrevistado: Primeramente, hay cosas que se pueden valorar ya. Un tema que la mayoría de las divisiones político-administrativas en nuestro país están regidas por las condiciones geográficas, ya sea, montañas, ríos o condicionantes que son también de tipo antrópica, como caminos ya, entonces primeramente, en ese sentido, sí nos permite tener una división ya, pero se le debieran ir agregando como tú decías otras variables, que es la parte socioeconómica, la parte histórica de ese territorio, lo cultural que también no deja de estar, y de hecho, hoy día vemos que también han parecido nuevas regiones, porque también ellos

piden una autonomía basado más que en lo geográfico en el tema cultural que ellos tienen. Eh y también pueden haber nuevos criterios que hoy día ya estamos viendo que se están sumando y que no formaban parte de cuando se crearon en el año 84 o 94, cuando salieron las nuevas comunas, que también tiene que ver un poco con la **densidad de población**, ya que creo que eso también es otro criterio interesante, porque también se pueden generar en el interior lo que se conoce como las fronteras interiores. También considero que el tema no menor, que también nos ha tocado en los últimos años en lo que es la migración, ya sobre todo de países sudamericanos y centroamericanos, entonces también ellos han ido creando podríamos decir mini poblados ya mini villas, entonces también eso también genera que se vayan creando también otra forma de ver el territorio, de analizar el paisaje, la extracción de recursos, sobre todo el tema del agua es fundamental, ya, el tema de los trabajos también obliga a que se vayan generando nuevas fuentes de ingreso. Entonces, personalmente creo que deberían unirse y no dividirse, creo que lo que siempre uno ve estos criterios desde el punto de vista más como una división ya, y no así como algo complementario entre sí que te pudiera en la suma dar un territorio y decir, ah esto es parte de esta identidad, ejemplo de ello es que me ha tocado de repente visitar localidades que por ejemplo, están justo en el límite, pero claro, geográficamente lo divide un cordón, pero desde el punto de vista cultural dependen de la comuna de al lado ya, entonces miran siempre todas sus necesidades y lo piden hacia la comuna de lado, que no es a la que pertenecen en términos políticos, administrativos y eso tiene que ver también con este tema que yo decía, la historia que hay detrás, la identidad que hay detrás, el vínculo ya, recordemos que muchos de estos lugares de repente eran antiguos fundos y funcionaba, y hasta el día de hoy, siguen funcionando en la mentalidad de sus pobladores desde el punto de vista de la lógica del fundo y eso se ha ido transmitiendo, por eso te digo el tema cultural también es sumamente importante y que uno lo puede ver en otros países ya, tanto en su sistema de región como comuna, el tema de tener una autonomía no solo del punto de vista económico, sino que social, cultural, patrimonial, ya también influye en que la persona se sienta parte de ese territorio ya, y que también le permita crear, por ejemplo, algo que es muy elemental dentro de la geografía, que es por un lado los imaginarios culturales o territoriales, y lo otro la identidad territorial, el yo pertenecer a ese lugar y por ende primero no sé, soy de esta comuna, después soy de esta región y después soy de este país, que eso también, si no se lleva bien, te puede llevar a también unos separatismos que a veces podemos encontrar en algunos lugares como en España ya, que vemos grupos muy fuertemente marcados, pero también otros lugares que son muy orgullosos, pero no por eso dejan de ser ellos dicen, dejan de ser españoles, pero

siempre y cuando forman parte de un tejido social ya, en un territorio. Yo me lo imagino, así como para ser bien metafórico como un tejido de crochet ¿qué quiero decir? no sé si ubicas el crochet, que en sí el cuadradito, que podría ser esa comuna en sí, vale tanto como vale la frazada ya o la manta de crochet entonces esas cosas son importantes al momento de poder detallar y decir qué es esto, cómo lo podemos delimitar ya y cómo se podrían crear nuevos límites al interior de una región, de una provincia ya, que no solamente pase por lo político, sino que por todas estas vertientes, pero que se sumen todos, podríamos decirlo, en una ecuación ya y así puedes tener algo más cercano a la comunidad.

Entrevistadora: Entiendo para terminar de concretar tu idea y tú me confirmas si es que he entendido, en el fondo crees que no es que los criterios de procedimiento que Subdere aplica hoy en día estén incorrectos, sino que en tu opinión debiera propenderse más hacia una suma de los criterios, con una visión más totalitaria, más de conjunto y no de analizarlos tan individualmente, de forma que lo puedas ver como la gran imagen.

Entrevistado: Claro, claro, o sea, para mí es la es la sumatoria o la complementación, así como una ecuación, decía yo, pero que tienes que tener claro que te debe dar esto lo que entendemos por esta comuna o la identidad de esta comuna ya, se puede poner otro ejemplo, nosotros somos chilotes, yo soy descendiente de chilote y hay elementos que sí nos unen ya dentro del archipiélago, pero por ejemplo hay otros temas que dicen Chiloé continental, pero Chiloé continental tiene una historia muy distinta al Chiloé insular ya, por eso también no podemos hablar de chilote en el otro lado, hablamos de colonos de la Patagonia ya, pero sí se le puso desde el punto de vista político-administrativo Chiloé continental, pero también dependían mucho, y claro, las bases fue la gente, el migrante chilote que llegó a la Patagonia ya, pero sin embargo se dieron otras cosas como el nexo con la Argentina, entonces, si te das cuenta, es una mezcla de cultura chilota con gaucho de pampa, entonces también entonces ellos tienen otra forma de razonar, otra forma de ser, lo mismo de norte a sur, de norte tú tienes las comunas más antiguas y en Chiloé, por ejemplo, en Quellón son más nuevos ya desde el punto de vista histórico, entonces también no dejan de ser chilotes, pero también tienen su visión porque ellos principalmente han tenido una economía más basada en el mar ya y en la industria que después va a llegar y de hecho, el origen de ellos es un origen industrial versus un origen agrícola versus un origen de pescador artesanal ya, que sí la tenemos en el resto de nuestra zona, igual que en los micro archipiélagos también funcionan de otra forma y la forma de unirlos es buscar estos valores

no solamente como tirar línea y decir ya esto en la comuna de por decirte Puqueldón, no, sino que ver los criterios como sociales, culturales ya y que se sientan cómodos y que por lo menos la gente forme parte de esa comuna y no mire para lo que te decía, que nos ha tocado ver acá en la zona central, vienen para la comuna del lado cuando necesitan ayuda o necesitan algún servicio o algún bien.

Entrevistadora: OK, te entiendo, entonces enfocarse un poco más Subdere, a lo mejor, en identidad territorial, identidad cultural, identidad histórica, y este tipo identidad, junto con el resto de criterios, que sean evaluados integralmente.

Entrevistado: Exactamente, también lo que se produce, o sea, desde el punto de vista económico ya, porque lo económico también te va a permitir lazos ya, y ahí también es interesante y lo social, o sea la familia, los pueblos originarios ya, entonces hay muchas cosas que se deben incluir.

Entrevistadora: Te entiendo. Me paso a la pregunta número dos Marcelo, porque con la uno creo que vamos bien. Esta pregunta surgió en base a la documentación que encontré precisamente sobre este tema y por eso me interesa tu opinión como geógrafo, y es que si uno tiene en consideración que Subdere encargó al Instituto de geografía de la PUC la elaboración de este estudio para poder desarrollar su propia metodología de estructuración territorial de comunas **¿tú profesionalmente hablando, estimas que Subdere está realmente capacitada para asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo?**

Entrevistado: Mira, primeramente, sabemos que la Subdere forma parte del Poder Ejecutivo ya o sea...

Entrevistadora: Sí, sí.

Entrevistado: Es decir, eso es lo primero que hay que tener claro, ahora si se lo he entregado a un instituto como la Católica, obviamente a un instituto que tiene prestigio, a pesar de que soy de la Chile, pero le tengo mucho respeto y cariño también a mis colegas ya, he trabajado, entonces es interesante porque si te das cuenta se habla de la palabra estructura territorial, y cuando hablamos de estructura territorial, ya no es solamente lo geográfico o los accidentes geográficos como nació la regionalización, lo que lo decía recién, sino que también tienen que ver otros elementos tanto físicos ya, de la flora, fauna, accidentes, geomorfología, oceanografía. Por otro lado, tenemos la parte antrópica de la

geografía ya, es decir, geografía rural, geografía urbana, la geografía este...cultural ya, económica ya, que también vemos muchos trabajos que se han hecho en torno a ellos y ahí la Corfo también lo ha trabajado. Le podemos agregar algo que sume, ya no existe esa dicotomía en geografía de hablar de la geografía como era hasta la década de los 80 o casi los 90 en Chile, de la geografía física y de la geografía humana, hoy día ya aparece un tercer elemento que una que sería la geografía medioambiental entonces también es interesante que dentro de ese territorio se incluya lo medioambiental porque de repente tú puedes tener una industria que esté al lado ya y produzca contaminación y meter acá a la comuna en la que estoy yo y ha pasado o de repente tú tienes una actividad minera ya en la comuna que están arriba y viene un desborde y viene toda una contaminación o producto de la lluvia, hoy día el tema del cambio climático, por ejemplo, que produce que los relaves por causa natural del agua, vayan a dar a otras comunas y se contamine ya y eso ha pasado ya en el norte, en Copiapó, en Antofagasta, entonces considero que es bueno que se tome técnicamente y se asesoren ya y no tengamos estas cosas que yo creo que, que es un poco en lo que peca nuestra política tradicional ya y eso se ve en el poder entonces eh, es interesante ver que se puedan apoyar ya, complementar con estadística, con cartografía, con documentos técnicos ya, están apareciendo también nuevos conceptos y sobre todo hoy día que se trabaja mucho, mucho con la gobernanza y no con una sola gobernanza, sino que en varios tipos de gobernanza. Estos tiene gobernanza del pueblo originario, tiene gobernanza la tradicional del municipio, pero también está la gobernanza de los ciudadanos, que eso también influye, entonces, es interesante que se puede hacer esto que se puede hacer con esta palabra que te digo territorial que diga yo la veo mucho más masificada y lo otro que uno tiene que tener en cuenta que cuando hablamos de territorio no es solamente propiedad del geógrafo ya, sino que también es parte de un equipo multidisciplinario, entonces ahí donde tenemos que conversar, tenemos que tener claro cómo le vamos a llamar a este tipo de fenómeno, a este tipo de problema, se aparecen nuevos conceptos, entonces yo creo que es un muy válido que se use ya y no caiga, no sé en una especie de nepotismo o caiga una especie de...¿cuánto se llama? de que yo soy el verdadero dueño del padre, así como Luis XIV del Estado soy yo. Entonces creo que es interesante que tengan esas técnicas, tengan esa asesoría también. No discuto que al interior de la Subdere hay profesionales que lo hacen y que también me permite contrastar un poco lo que me dicen otras fuentes y de hecho, los gobiernos y los países desarrollados es un ejercicio muy normal ya, entonces creo que forma parte de esto, de tener que ver, tener que encargarle y el rol que tienen las universidades. Ojo, no solamente las universidades nacionales, sino que también las universidades que son

regionales ya, entonces uno puede ver que también los gobiernos locales en provincia o en regiones se lo encargan a sus respectivas universidades ya, no solamente y lo otro que existen los concursos en donde también, tanto universidades que son a nivel nacional como a nivel regional, inclusive a veces más, internacional, puedan participar y puedan aportar ya, y eso es un tema bien interesante. Lo otro que creo que también es importante destacar que esto también se difunda, y ahí eso también hemos visto que los últimos gobiernos o en las últimas décadas, cualquier producto o proyecto o programa que tenga fondos fiscales o públicos ya, que estén dados por el por el estado ya, tengan la facilidad de hacérselo llegar a los actores, no solamente la comunidad, sino que también el municipio, ONGs, pymes, empresarios ya, así que yo creo que también va por eso, porque como te digo, hace bien para la democracia, ya es que tengamos acceso a esa información saber y también entender nuevos términos, nuevos conceptos que van apareciendo en el desarrollo tanto de las ciencias sociales como de las ciencias también tradicionales.

Entrevistadora: Sí, estoy de acuerdo. Me interesaba básicamente tu opinión, porque a lo mejor para alguien que no sabe mucho del tema, le puede llamar la atención, siendo el servicio encargado cierto de asesorar técnicamente en estas materias relacionadas con el territorio, con las solicitudes de posible modificación, cualquiera que sea la solicitud que perdón la modificación que se solicita, qué raro que, a lo mejor, que la estructura se haya basado en un informe redactado por un tercero, pero tiene total sentido lo que indicas, porque en el fondo a veces se puede caer un poco como en el yoísmo, es decir, estar muy centrado en lo que se hace dentro de la institución y no ver hacia fuera, entonces concuerdo con tu opinión.

Entrevistado: Sí o sea y recuerda que, en la universidad, cualquiera que sea, o instituto profesional o cualquier academia de educación superior, son encargados de ir desarrollando nuevos saberes, nuevos conocimientos, entonces esto no puede quedar afuera. Entonces por eso es que también tenemos...por eso decía la importancia que tienen los equipos multidisciplinarios. En la democracia que, si vemos que aquí, si este proyecto lo gana la Universidad Católica, fue porque fue la que presentó la mejor propuesta, podría haber sido otra universidad, y está acorde ya y que son equipos multidisciplinarios, uno piensa de esa forma, no, no voy a decir ay que terrible que se le dieron la Católica, no, no. En ese sentido creo que son más los aportes y también uno ve que hay otros proyectos que sí también son a nivel regional interesantes y que también se los van ganando las universidades.

Entrevistadora: Bueno, de hecho, ahora que hablas de multidisciplinario, precisamente revisando el manual que desarrolló la Subdere, precisamente para la tramitación y las etapas de las solicitudes de modificación de la DPA, específicamente para la creación de comunas, menciona algunos de los profesionales a los cuales pueden recurrir quienes quieren presentar las solicitudes y precisamente y lo leo y se menciona: geógrafo o disciplina a fin, sociólogo, historiador, administrador público o antropólogo, en el caso que la solicitud contenga territorios con áreas de desarrollo indígena, así que me hace sentido lo que indicas.

Entrevistado: Sí no, por eso te digo, si yo hoy día con el tema migrante también se han ido formando por ahí pequeñas villas ya, entonces también tenemos que tener formas de poder incluirlo dentro de este tejido.

Entrevistadora: Claro, negarlo no sirve absolutamente. Siguiendo pregunta Marcelo.

Entrevistado: Muy bien.

Entrevistadora: Te quería preguntar **¿cuál es tu análisis respecto a la influencia que el factor político puede tener en la decisión final presidencial de presentar o no un proyecto de ley para crear una comuna?**

Entrevistado: ¡Ufff! la política, el arte de gobernar, como dirían los tradicionales. Mira, bueno, somos, ya lo decía por ahí a través del contrato social, y dentro de ese contrato social tenemos que tener claro que tenemos que tener formas de poder regir, gobernarnos. En relación al sector político, bueno, obviamente no solamente hablamos del Ejecutivo, sino que también del legislativo ya, en torno a cómo se va a crear, por qué se va a crear una determinada comuna? ¿Por qué se va a dividir esto? Determinar desde sus límites a quién va a ser su autoridad, cómo se van a comportar sus autoridades. Entonces podemos analizar que eso también influye en otro elemento que también es importante y que nos dirige y que por algo lo elegimos cada 4 años a través de votación popular guste o no, el presidente ya, y el presidente tampoco, lo decíamos recién, dentro no se mandó solo tiene sus asesores ya, sus ministros, en donde obviamente materias que no él maneje debiera hacerse cargo alguien que sí ahí en su staff. Creo que es importante ya bueno, desde que son, desde la edad antigua hasta hoy, vemos que existen estos personajes, ya que te dicen, mira, ojo con esto se puede hacer, no se puede hacer, hoy día con la tecnología que tenemos también, creo que es más fácil dar decisiones de verdad porque son, por eso te digo, no solamente entra un polígono, sino que lo que hay en el interior del polígono, tenemos también valores

que son cuantitativos, pero también cualitativos, que también pueden influir en el momento de tomar una decisión por parte del presidente, es decir, sí se puede dividir, entender las necesidades ya, porque también ante muchas necesidades los recursos son escasos eh, entonces ya, creo que es un alto la influencia política o el factor político, ahora ojo con, que en una democracia también se pueden dar algunos vicios, como el tema de que voy a hacer como que esto es bueno, pero es para mí, también evitar eso, ya que uno lo ve en países desarrollados, sino que se busca el bien mayor ya, y todas estas cosas que son más individualistas quedan a un lado o por lo menos tratan de no que no se perciban ya o que no se descubren a futuro ya, pero siempre uno espera que las condicionantes de una nueva comuna sean las más idóneas, que esa comuna tenga, por un lado, independencia ya, tengo también la capacidad de subsistir económicamente, socialmente ya, tenga ese tema de distinguirse culturalmente ya, que se cuide su patrimonio natural e inmaterial, sus paisajes, hoy día el tema del paisaje también influye mucho, por eso te digo el tema de las normas, el tema ambiental es sumamente importante ya, que sean polos de desarrollo, pero no por ser polo de desarrollo quiere decir que yo tengo que hipotecar la salud ambiental de los habitantes y también de todos los seres que se encuentran ahí ya, así que yo creo que sí hay una fuerte influencia, ojalá no tener una visión tan partidista en las decisiones de gobierno, sino que una visión y alguna vez lo conversamos en la NP que es la visión estatal, es decir, pase el gobierno que pase se siga manteniendo ya esa política y se siga mejorando en el tiempo y no vaya decayendo ya, que no cambie porque llega un gobierno A después llega el gobierno B y así no se avanza. Creo que hay que tener mucho cuidado con eso, entonces hay por ahí unas frases que dicen los políticos que ojo con la mano que mece la cuna ya, yo creo que ahí el presidente también tiene que ser una persona, por lo menos desde mi punto de vista, bien preparado ya, y como te decía manejarse en muchos términos, manejarse y si no instruirse, creo que eso también influye mucho, que no las sabemos todas, pero en el momento que no también se puede asesorar y no solo con un asesor, sino que si él todavía tiene las dudas, poder preguntarle a otro que pueda ser independiente entre sí, de ahí poder él sopesar cuál es la mejor decisión para tomar en este caso que sería ver la ley para crear más comunas ya, así que así como se crearon, se crearon, no sé en su instante bajo el gobierno de Bachelet, las nuevas regiones y que se quitaron los números porque eso también influía mucho en la percepción de la gente y hoy día, bueno, para los más antiguos, todavía seguimos diciendo primera región, segunda región ya, pero para los para los nuevos ya se habla de “la región de” entonces eso también influye mucho y eso te

demuestra que se ha dividido en torno a criterios más matemático, numéricos, cuantitativos, sino que más cualitativos.

Entrevistadora: Sí, absolutamente. Me hace mucho sentido lo que indicas de que sí efectivamente el factor político claramente tiene una nota importante en si se procede o no a presentar el proyecto respectivo ante el Congreso y más sentido me hace lo que indicas respecto a la necesidad de asesorarse correctamente, porque nosotros sabemos que finalmente la Subdere hace su parte del trabajo cierto, que en el fondo es la evaluación técnica y, aunque la valoración en general de las solicitudes y presenta el respectivo informe al presidente, pero finalmente una vez que llega al presidente, en presidencia, obviamente, también tendrá que revisarse la solicitud, el informe de la Subdere y es ahí donde claramente es importante también por quién se hace asesorar el presidente. Entonces me hace mucho sentido lo que comentas.

Entrevistadora: La continuación. Esta es una pregunta que a lo mejor requiere redoble de tambores.

Entrevistado: Ya dale.

Entrevistadora: Sí, bueno **¿sí existe para ti una alternativa a la creación de comunas para poder satisfacer por ejemplo, la necesidad de correcta atención, cierto reclamo a lo mejor de autodeterminación o para poder satisfacer estas carencias que no se han logrado satisfacer por parte de la comuna madre? Sí o no. Y si tu respuesta es que sí ¿cuál sería la alternativa?**

Entrevistado: Ya mira yo creo que ojo con Chile debido a nuestro contexto territorial de forma, nuestras realidades son muy distintas en el norte, en el centro, en el sur y en la parte austral ya, pues lo que yo te decía, tenemos distintas culturas, tenemos distintos paisajes, distintas formas de gobernanza en donde por ejemplo están, no sé, pues los consejos de ancianos, sobre todo en aquellos lugares donde hay población indígena ya o de pueblo originario entonces, también ella influye mucho también en decisiones de repente en algunas comunas no sé, me ha tocado estar en el norte y habían unas comunas que por ejemplo, no querían nada con las mineras y así derechamente y era por la influencia que tenía el consejo de ancianos ya, tú tienes otros lados como en el sur, en donde la gente participa mucho más, porque claro, me llega mucho más, sobre todo en la zona Austral eh, de repente el sentirme ajeno a lo que pasa en el centro, entonces pasa también ahí un poco que yo creo que tiene

que ver con el sistema de regionalización que nosotros tenemos, que a través de cascada se pudiera llegar también a lo que son las comunas ya, que quiero decir con eso, me ha tocado estar en España, me ha tocado estar en Argentina, ahora estuve en México y creo que hay un tema que para mí era importante cuando se postuló a crear una nueva constitución y no lo escuché en ninguno, era el federalismo. Yo soy muy hincha del federalismo, siempre y cuando, ahí siempre digo, siempre y cuando dependa mucho de quién dirija esa región ya, porque también se puede dar el vicio que se formen como verdaderos señores feudales y también, que lo vemos en Argentina, lo vemos en México, en España no es tanto, pero sí tuve la posibilidad, como te digo, de palparlo *in situ* y conversarlo con profesores de allá. Y el tema es que claro, como cada región es más o menos autónoma o hay regiones que tienen un vínculo cultural, por ejemplo, como Andalucía, Galicia ya, tú ves que eso después se empieza a reproducir a distinta escala y ahí era otro tema que se me había quedado dentro de las otras preguntas, lo interescalar, cómo eso después se repercute y se va a través de cascada, a estamentos que van más abajo, a las bases como decimos nosotros, entonces, creo que en torno a la creación depende mucho (de) lo que requiere la gente, no lo que quiere el poder político centralista o lo que considera un poco yo, eso es lo que yo te decía el “yo creo que”, sino que a partir de estos antecedentes podemos considerar que debiera dividirse para no sobrecargar tanto una comuna. Ahora la pregunta es si yo la divido en dos esta comuna nueva va a tener los recursos para poder subsistir ya, porque vemos que a veces se unen y de hecho, nos ha tocado ver ahora con el tema de cómo se han subdividido en la parte parlamentaria, entonces de 120 pasaste, no sé a 150 y era porque se subdividieron porque no alcanzaban a dar, entonces también hay un tema ahí que también te puede repercutir en el tema de las futuras comunas. ¿Entonces también cómo vamos a nombrar esta comuna? O sea, desde el nombre ya también puede influir, porque también recuerda que estamos en una sociedad, la sociedad chilena también tiende a ser ¿cómo podríamos decirlo para que no suene feo? Depende cómo te ve te trata, depende cómo te llamas te trata ya, entonces también influye mucho el tema del nombre que le vas a colocar, el topónimo ya, el gentilicio. De hecho, hay gente que por ejemplo tiene gentilicio que le da vergüenza, te puedo poner un caso en Putaendo, la gente le da vergüenza de repente decir que son de pudiendo o de otro caso que para nosotros fue emblemático, pero ya gracias a Dios ha ido cambiando, que les produjo cierta topofilia, que fue la comuna donde está Cumpeo, de hecho, Cumpeo es la capital comunal, pero la comuna se llama Río claro, pero la gente por decir que venían de Cumpeo era tal el efecto que a veces decían que venían de Molina o venían de Curicó o venían de Talca, porque también

se sentían así como agobiados, que oye me van a molestar y sin embargo, después sorprendió como vamos a llamarlo así con el efecto Condorito y el efecto Condorito, porque Cumpeo es una de las pocas ciudades que aparecen en la revista Condorito, diría, le han sacado provecho al turismo, ya, entonces creo que es una gran decisión, pero es una decisión que tiene que ser muy bien fundamentada para crear una nueva comuna o mejor. Prefiero invertir en agregar nuevos bienes, nuevas actividades ya, darle impulsos a esa comuna ya, a través de tanto el punto de vista económico, social, cultural, que no se invisibilicen que no se sientan ajenos que no se sientan abandonados como uno ve a veces en las comunas o en las localidades, que son sobre todo fronterizas, evitar que miren al país de al lado, por ejemplo. Lo típico que nosotros vemos en la zona de Patagonia, es que se mire hacia Argentina porque igual no tienes una cordillera tan grande y cuando hay problemas ellos ponen su bandera, que es la bandera magallánica y cuando ya están muy, muy enojados, ponen banderas negras o ponen bandera argentina, hasta que le solucionen su prueba. No, si es así, como también en el norte piensa que si tú vas a la frontera, ellos no se sienten ni chileno, ni argentino, ni peruano ni boliviano son de la parte andina, son del altiplano, son del pueblo Quechua del pueblo de Aymará. Entonces también son lógicas muy distintas que no porque tengan un límite entre “invisible”, ellos dicen no, pues yo tengo derecho y pasan de un lado para otro y entonces no se lo puedes prohibir, porque eso ya está en su ADN ancestral, te das cuenta, entonces ahí es el tema de cada país de reforzar que ellos se sientan más hacia nuestro lado que hacia el otro. Que no se mire al país vecino como el patriarca, el benefactor, ya. Años atrás, cuando yo era alumno, había algo que me llamó mucho la atención. Yo tengo una tía en Punta Arenas y una en Puerto Natales, y era muy común que ellos viajaran a atenderse a las comunas de al lado, de Argentina, y eso también era un soft power, no sé si entiendes el término soft power, una forma de poder de hacer que se te venga sin ser agresivo. Entonces, si el día de mañana, no pensando mal, hubiese un intento de invasión, la gente de este lado decir no, porque yo me siento bien con lo que me han dado al lado y no con la parte chilena, entonces esas cosas tienes que preocuparte mucho más y sobre todo la gobernanza provincial, regional de esa zona deben darle más importancia y cuidar más, sobre todo a las comunas que son limítrofes. Yo creo que eso también es importante a destacar y evitar, el tener más también significa tener más responsabilidades, más necesidades ya, entonces ante los mismos recursos. Entonces esto es igual que una economía casera en donde tú tienes una casa y tienes todos los mismos recursos, pero si yo le voy agregando más integrantes, o sea, no solo hijos, sino que imagínate el hijo y trae a su señora, después traen a sus hijos y obviamente sube la cuenta

de la luz sobre la cuenta del gas. ¿Entonces, cómo podemos amortizar eso? Y obviamente no es subdividiendo, sino que, al contrario, viendo la forma de poder ordenarnos, ya, dentro de nuestro territorio, con lo que tenemos y lo que queremos y cuáles son las proyecciones que queremos para esa zona.

Entrevistadora: Te entiendo. Claro, porque en el fondo, como tú dices los recursos, si los llevamos a una familia, los recursos son finitos, pero si siguen naciendo más hijos, la familia tiene que con la misma cantidad de dinero alimentar a todos los hijos y es lo que termina finalmente pasando cuando se siguen creando comunas que al final, por ejemplo, el fondo común municipal se tiene que dividir, si eran 346, ahora van a tener que ser 347 y suma.

Entrevistado: Claro, el tema...mira yo cuando hacía demografía, tenía un profesor bien interesante que era Rolando Salinas y lo primero que me enseñaron en demografía había una, voy a usar otra vez la palabra metáfora, de la isla. ¿Entonces decía, cuál es el equilibrio? Yo tengo muy buen ejercicio que se pudiera hacer en las comunas. ¿Cuál es el equilibrio que debe tener de población? En torno a los recursos de esa comuna ya, porque si yo le empiezo a agregar gente a agregar gente, obviamente el trabajo no me va a alcanzar, los recursos se van a gastar, el suelo, puede haber mayor contaminación, etcétera, etcétera. ¿Entonces, cuál es el equilibrio que tiene que tener de población dentro de ese territorio? Por eso es que, también si tú te das cuenta dentro de la estadística que uno maneja en demografía está la densidad de población, que se maneja muy poco, entonces la densidad de población nos dice cuántas personas están en ese lugar y es la carga ya, y la carga es sumamente fundamental para ver cómo podemos subsidiar, subsanar muchas necesidades que tenemos.

Entrevistadora: Entiendo, en el fondo para ti la alternativa que existiría a la creación de comunas es ver cómo podemos solucionar a lo mejor esta necesidad o carencias que no se han logrado resolver, pero con una mirada distinta que no llegue necesariamente a una solicitud de creación de comuna, porque en el fondo va a ser repartir la torta entre un hijo más en vez de los 5 hijos que ya la familia.

Entrevistado: Hay un tema, creo que se lo escuché una vez a Clinton y ahí también lo puedes usar el día de mañana que dice “si sumamos multiplicamos, si dividimos obviamente vamos a restar” entonces yo creo que eso también nos llama la atención que a veces en las

matemáticas simple podemos encontrar estas soluciones, estas respuestas que a veces tienen el decisor político que enfrentar.

Entrevistadora: Sí, me hace todo sentido lo que indicas porque dentro de la documentación que estuve revisando encontré un informe que hizo el Instituto de Libertad y Desarrollo precisamente sobre... básicamente hicieron un análisis del trabajo del Instituto de geografía de la PUC y uno de los elementos que criticaban de lo que hizo el Instituto de Geografía de la PUC es que llama la atención que no se analizan los costos fijos que implica tener en pie una nueva administración, o sea, no solo ponerlo en marcha sino en el tiempo, entonces tomaban en cuenta los casos de ciertas comunas, pero ahora no recuerdo específicamente cuáles, pero si no me equivoco eran las que se crearon el 2004 y hacía este como análisis y decía, bueno con lo que se creó y con la plata que ahora se destina para esta nueva comuna que separa su funcionamiento, qué programas se podrían haber llevado a cabo si no se hubiera separado de la comuna madre? Entonces te hace pensar realmente ¿se analiza el aspecto económico? porque desde ese punto de vista a mí me parece que no.

Entrevistado: Claro, es que por eso te digo, mira, a veces no es bueno desvestir un santo para vestir uno nuevo, ni siquiera otro, uno nuevo, que estaba, entonces claro y piensa que también el presupuesto de un municipio va a depender de la planta municipal ya y del tamaño de ese territorio. Entonces cuando... una cosa que lamentablemente tenemos en la política, que es como de improvisar, claro, hay que evitar la improvisación. Por eso es importante todo este tema que lo hemos conversado en esta reunión, de ver, analizar, algo que también uno aprende, (que es) ver los futuros escenarios, no el mejor, sino que también desde uno mediano hasta uno que podría ser negativo ya y ahí tener claro que “mira esto significaría”, es como no sé de repente comprarte un auto, entonces mira me voy a comprar un auto chino porque es más barato, sí, pero a lo mejor bajo ciertas condiciones ese auto no te va a funcionar o va a te va a funcionar en ciudad y yo que trabajo en terreno salvo en la primera salida y se me viene un calentón, entonces chuta no era tan maravilloso como yo lo pensaba entonces, entonces por eso cuando toma... hay decisiones que son muy importantes en la vida ya, como el hecho de comprar una casa, tú no te compras una casa solamente hoy día porque es maravillosa, es grande o está de acuerdo a lo que yo necesito, sino que también haces el análisis de cómo es el barrio ¿te das cuenta? porque claro, te puede salir una ganga¹¹ una casa y el barrio es pésimo o me queda muy lejos y al final estoy gastando más

¹¹ Ganga: algo muy barato.

en ir a mi trabajo mejor me hubiera quedado con un departamento más cerca, a lo mejor es más pequeño, entonces haces una especie de foda, si lo queremos así yo creo que eso nos hace muy bien de repente, por lo menos los trabajos que hago con mis estudiantes, los foda, porque nos permite ver desde el mejor escenario hasta el más complicado y cuáles podrían ser las posibles amenazas, cuáles pueden ser las posibles oportunidades que tenemos ante esta decisión, ya, entonces yo creo que también podría ser interesante Camila dentro de su trabajo, presentar un foda ante esto, ya creo que también hace sentido, porque claro, no siempre "a más 'b' va a ser 'c' ya, siempre uno tiene que tener eso claro, porque de hecho, incluso hasta los números tienes desde los números naturales hasta los números complejos irracionales ya, entonces claro, no es la misma lógica y siempre lo digo que operar, operar una comuna en el norte del país, en el norte chico, en el centro, en el sur, en la parte austral, porque claro hay condicionantes que te van a jugar en contra, entonces eso también tenemos que tener claro.

Entrevistadora: Sí, absolutamente. Además, por lo que indicas tú por su ubicación geográfica, a lo largo de Chile, las comunas, dependiendo de su ubicación, tienen distintas realidades y por lo mismo distintos desafíos, entonces no puedes evaluar las distintas comunas que existen en Chile bajo la misma lupa, porque obviamente no tienen la misma calidad (realidad) entonces...

Entrevistado: Por ejemplo, a mí me llama, yo que he recorrido gran parte del país, las comunas que mejor tienen planificación, espero no caer en, que aquí me reten, sabes que son las de migrantes europeos, por ejemplo, las comunas alemanas o que son de inmigración alemana. Es interesante porque ahí se han preocupado desde su origen del medio ambiente, tienen sumamente claro el tema de administrar bien territorialmente, o sea, cuando yo hablo de organización u ordenamiento territorial, ellos ya lo aplicaban, venían con ese criterio, a pesar de (ininteligible) y de esas cosas, pero si te das cuenta no se ve tanto ese nivel socioeconómico distinto que uno podría ver en otras comunas. Algo que ya lo comentaba, algo que me llama la atención ponte tú en la zona central es muy típico ver como hay una alternancia de familias en la gobernancia de una comuna, o sea, le toca a la familia A este periodo después le toca a la familia B este periodo y así y se van creando como familias y rara vez entra un C. Entonces yo también, a lo mejor hace bien, hace mal, creo que va a depender de cada caso, pero por eso te decía, hay comunas que son muy particulares entonces es interesante poder verlo, pero no podemos y ahí hay un tema que

lamentablemente la ley no lo hace, aplicarle la misma regla a todas las comunas de una misma zona, por eso decíamos de norte sur son distintas y de mar a cordillera también son distintas realidades, entonces ojo con ello.

Entrevistadora: Sí, sí, absolutamente en otra pregunta que me interesaba hacerte y tiene que ver con el fondo, con la descentralización, que si en cuanto a la descentralización y fortalecimiento de la labor que llevan a cabo los municipios **¿qué competencias estimas tú que serían recomendable traspasar a los gobiernos locales chilenos?**

Entrevistador: ¡Uf! Yo ya te lo decía. Yo soy partidario del federalismo por la experiencia que me ha tocado, sobre todo ver tanto en Latinoamérica como en Europa. En algunos lugares es muy bueno ver cómo participan los distintos actores locales, eh. Creo que estamos, personalmente, creo que estamos al debe. Todavía se sigue dependiendo mucho de los recursos económicos que tiene esa comuna, a veces inclusive más, se sacan los bienes de ahí ya en materias primas, sin embargo, no hay una retribución económica para las comunidades o los actores sociales que están en esa zona. Vemos que hay erosión, vemos que hay, no sé incendios, vemos que hay contaminación, pero los que lo producen tributan en Santiago o tributan en las grandes ciudades, entonces las personas se encuentran que bueno alegan con su municipio y dice, yo no puedo hacer nada porque la ley no me avala, entonces creo que hace falta un poco realmente acercar el tema de la autonomía ya, pero no solamente económica, sino que social, cultural ya, entregarles también leyes que sean propias del lugar. De hecho, hubo algo muy pintoresco. Estuve hace poco en Codpa, y en Codpa está el río Vitor y debido a que lamentablemente nosotros mal entendemos que algo que es un bien público significa que yo lo puedo usar como yo quiera y como lo destine yo, a este río empezó a llegar gente afuera y se empezó a bañar. Entonces lo que hizo gente de afuera, no del pueblo de Codpa, entonces eso hizo que la misma comunidad fuera a alegar, entonces se creó un decreto legal que impide el baño en Codpa. Entonces, si tú te vas a bañar, aunque sea para mojar tus pies, llega un carabinero y te multa entonces, pero “cómo que” ¡No! porque el agua que está pensada para... el río Víctor recorre grandes extensiones y usted lo que está haciendo es sacar agua, robar agua y esa agua principalmente es para beber y es también agua para la agricultura, entonces tenemos que tener agua lo más limpia posible. Entonces esas cosas porque obviamente el que llega de afuera no sabe el valor que tiene, no sabe el daño que puede hacer si deja basura. Y entonces o si se va a bañar y usa jabón y champú, entonces imagínate. Eso hace que

también en zonas que son muy de desierto, muy de árido o semiárido, el agua es un recurso fundamental, entonces tienen que cuidar sus recursos y fue muy interesante ver que existía y eso fue porque el alcalde se empoderó y decidió, ante no existía una ley o algo medioambiental que lo apoyara, fue crear un decreto, entonces ahí veo la gobernanza local tiene esa capacidad de poder resolver, entonces yo creo que por eso el tema legal a nivel local, el tema económico que esos recursos queden acá, que se puedan palpar por la gente, o sea, mejores caminos, mejor enseñanza. Me tocó estar en el colegio y era me saco el sombrero con la gente de Codpa, pude asistir a una clase de muy buen de muy buen nivel ya, porque ellos, el tema es que ojalá vayan al Liceo de Camarones y de ahí puedan saltar ya sea por último a un liceo regional y se hagan cargo también de los problemas el día de mañana, ellos de lo que pasa en sus territorios determinados.

Entrevistadora: Marcelo disculpa mi ignorancia ¿Codpa dónde está, en qué parte?

Entrevistado: En Arica, al interior de Arica. Entonces ahí nos llamó mucho la atención, o sea, de hecho nos tocó hablar con el yatiri, que una especie de curandero que tienen ellos y también el yatiri olvídate súper empoderado, participa con los distintos sectores de la comunidad, con gente mayor, con los viñateros de Codpa, va a hacer clase explicando un poco el tema de la Pachamama, entonces no ves ese desconocimiento cultural y a su vez, está la radio y la radio habla de temas locales y eso fue genial, o sea yo te digo eh, me cuesta encontrar un territorio en donde sus temas se hablen ahí y traten de buscar ellos mismos su solución. Y eso te habla un poco también de esta autonomía que uno pudiera tener y que ahí vemos que realmente se hace carne este tema de la descentralización, pero es porque llega ahí, pero en la comuna de al lado vemos los mismos problemas de siempre, entonces vemos que no se crea ese modelo o no se ajusta ese modelo a las realidades de esos lugares.

Entrevistadora: Claro, pero en el ejemplo que me indicas tú, en el fondo ante la falta de otra solución, buscaron ellos cómo resolver el problema sin necesidad de esperar que alguien los viniera a salvar, en este caso que no estuviera el problema de Codpa.

Entrevistador: Del tema del agua claro. Otro ejemplo de te puedo dar en Chiloé bueno, hoy día antes estaba la radio Chiloé, pero era interesante porque la radio se transmitía antes de la televisión en todos lugares y hasta el día de hoy, no solamente las radios de Chiloé, sino que en todas las radios locales que se han ido generando en el archipiélago se hablan los

temas de ellos, o sea, se habla de que a tal hora va a estar la, no sé, pues la lancha ambulancia, se habla de que hay reunión en tal lado, inclusive más a veces ustedes dicen los funerales eso tú no lo ves en Santiago y dicen, oye, tal día falleció la persona entonces, y eso viene desde está en el ADN de ellos te das cuenta, y es parte de lo que yo te decía, algo que no se deja de lado en un momento que es la cultura. Entonces eso también enriquece mucho los territorios y ves que se han ido adaptando a las nuevas tecnologías, a las redes sociales y tratan de dar lo mejor posible las soluciones, o sea el que tengan lancha ambulancia no es menor, ahora decían que, porque yo leo los diarios de allá, que se van se van a esperar 3 lanchas más y eso es porque claro, ahí te das cuenta de esa necesidad y claro, son casos bien particulares, pero que sin embargo ahí te habla bien de los alcaldes, a pesar de todos sus bemoles, sus peleas, pero te habla bien de su gobernanza, de la forma de organizarse, la importancia que tienen las distintas, los distintos actores, la experiencia de ONG, privados ya, cómo le exijo a empresas de afuera no solamente venga a sacar recursos, sino que ¡oja! trate de tributar acá, deje algo, nos apoye con alguna cosa, esas cosas se están viendo por lo menos y ojalá se multipliquen más.

Entrevistadora: Que buen ejemplo porque creo que deja en evidencia el tema de cómo es la realidad geográfica, (como) también determina y debiera determinar también el quehacer del gobierno local.

Entrevistado: Claro, de repente ponte tú lo que pasa acá en la zona centro, yo vivo en Renca, pero mi alcalde no es de Renca, entonces ahí habla mal del tema político, porque tú para que tenga alguien y se empape realmente de los problemas de la comuna, ojalá fuera de la misma zona no que él tenga adscrito el domicilio, pues muchas no, pero yo tengo una casa allá, sí, pero tú no vives acá. Eso no quiere decir que entiendan los problemas que tenemos nosotros acá y a su vez que ha ido cambiando tanto Renca que ya no tenemos como una un estereotipo del renquino, sino que ya por lo menos vamos como en siete ¿te das cuenta? pero en Chiloé en Chiloé, sí tú puedes palpar que todos son chilote eh y todos buscan la solución y todos son porque por último voy donde el alcalde le golpeó la puerta, le digo, oye Juan, no me has solucionado...ese nivel es interesante, cuando tú lo ves en estas comunas que son sobre todo más rurales, que yo creo que...me saco muchas veces el sombrero con ellos, porque vemos que hacen con lo poco y nada que tienen, a veces se fundamentan no tanto en el poder político, sino que en lo social y en lo cultural para poder subsistir.

Entrevistadora: Bueno, y creo que esto que estamos conversando también nos lleva un poco y está relacionado con la siguiente pregunta, la número 6.

Entrevistado: Muy bien.

Entrevistadora: Que se refiere a **¿cuál es el elemento que permitiría mejorar el desempeño de los municipios y por ende, la percepción de la ciudadanía, de forma que no se lleguen a generar estos movimientos que buscan modificar la DPA a nivel local o que al menos se reduzca considerablemente?** porque una cosa es que no veamos que lleguen proyectos de ley para la creación de comuna en el Congreso, pero otra cosa es que no existan movimientos que quieran crear nuevas comunas, que son dos cosas completamente distintas, por eso la pregunta.

Entrevistado: Mira, ya, yo creo que principalmente, a ver, lo hablamos recién, el tema de la empatía con las autoridades, con el municipio, que tú no veas tanta queja, sino que digan oye me gusta lo que hace mi alcalde, oh a veces nos encontramos con el silencio que también a veces puede ser tan duro (eh). Yo creo que va por eso, que el ciudadano común y silvestre, el vecino de a pie, pueda palpar que su comuna está avanzando ya...palparlo en educación, palparlo en seguridad, seguridad social, pavimentos, en luz ya, en electricidad...te das cuenta...que no se sientan desamparados, porque el desamparo también eso te demuestra cuando tú vas por localidades y dicen “no es que yo no prefiero no ir a la comuna a sacar, prefiero ir a la comuna al lado sacar mi patente porque nunca me han dado nada” entonces ahí es cuando tú dices chuta¹² la gobernanza está entrando en algún problema ya, entonces yo creo que pasa por eso... la cercanía del municipio con todos los vecinos y con todos los actores ya, y como te digo un elemento fundamental, ojalá que el alcalde o alcaldesa sea de la zona, sea de ahí, que si sale no salga en un auto y el vecino no puede saludarlo, o sea, tú tienes uno cuando ve que lo saludan, se saludan entre el alcalde o por ejemplo me ha pasado, viene la señora Juanita de la tercera edad va y se acerca al alcalde y dice “don Pedro, mire quería molestarlo. ¡Yaaa! Juanita, no te preocupes, vamos” y le soluciona el problema, no le da un “calmatón”, sino que le soluciona el problema. ¿Te das cuenta? Eso habla muy bien, yo creo que ahí siempre se tiene que estar, por lo menos cada año y eso lo hacen a través de su cuenta pública, demostrando lo que se hace por la comunidad, por los actores al interior del territorio y lo que más se puede hacer ya, y

¹² Chuta: es como decir “jolín” en España.

ahí también hay que agregar ese equipo que tiene que tener ese municipio ya, por eso te digo la cercanía con la gente, cuando uno habla le dice “no es que la señorita tanto” y dice el nombre es porque habla que tienen, son muy cercanos esos municipios con las comunidades ya, eso yo también, y lo que yo te decía que si invierten en salud, si invierten en educación, a veces no sé, uno va a escuelas que son, quizá en arquitectura muy sencilla, muy humilde, pero los chicos tienen, si yo lo comparo con los ciudadanos, tienen un nivel de cultura, vaya que, vaya que importante, entonces es súper rico conversar con ellos, yo creo que eso también hace la diferencia. Eh, el empoderarse, creo que también es otro tema interesante, que destaque por qué soy de ahí ya, lo que decía yo del tema de la identidad, ese imaginario, que se cumpla con el objetivo y la visión no solo del municipio, de la comuna. Por eso te decía, así como existe una política estatal, ojalá existiera para este nivel una política comunal que a pesar del municipio que venga, el alcalde o la alcaldesa que venga, sean continuadores y no destruyan lo que hizo el otro o critiquen lo que hizo el otro, sino que, al contrario, lo tomen lo mejoren porque eso va en post de todos los actores locales que encontramos ahí.

Entrevistadora: Claro.

Entrevistado: Entonces, por eso es que también vemos diferencias, ¿diferencias abismantes eh? de repente en comunas que son vecinas. Entonces... te puedo poner otro caso. Tengo una alumna que trabajó el tema PDTI en Carahue y Nueva Imperial, dos comunas que culturalmente, territorialmente son iguales y en una funcionaban y en otras no. Entonces en una funcionaba porque estaba en la oficina de INDAP¹³, entonces la cercanía con el INDAP era mayor. En cambio, en la otra, como no estaba y dependía de mucho funcionario municipal y el funcionario municipal se lo daba a su amigo, chuta el que no entraba decía pucha, no, a mí me dejaron afuera porque no, no, no tengo pituto¹⁴. En cambio, en la comuna al lado sí le dan y ahí se producía eso. Entonces esas cosas que son tan pequeñas influían en dos comunas que tienen social, cultural, casi la misma población, la misma geografía, en una sí funcionaba el PDTI en la otra no, te das cuenta, entonces a veces no es por tema de la misma comuna geográfica o antrópicamente o territorialmente, sino que a veces son por factores, por eso te sea que pueden ser tan pequeño, pero que producen un podemos decir un efecto mariposa claro.

¹³ INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario.

¹⁴ Pituto: “Enchufe” en España.

Entrevistadora: Un gran impacto. Marcelo disculpa eh ¿qué mencionabas, el PNTI?

Entrevistado: PDTI. El PDTI es un Programa de Desarrollo Territorial Indígena que tiene INDAP.

Entrevistadora: Ah OK.

Entrevistado: Ya puedes buscar la tesis de Cali Rodríguez, ya ahí sale también cómo se evaluó ya, y fue super interesante porque ya participaban en los PDTI y claro, no entendían por qué esta comuna que tiene las mismas condiciones funciona y en esta no, entonces claro, territorialmente son muy semejantes, pero había un factor que era un factor del interior, que era del programa que hacía que funcionara en uno y en el otro no. ¿Te das cuenta?

Entrevistadora: Sí, guau sí, bueno, pero sabemos qué pasa. Y dejémoslo ahí. La última pregunta que te quería hacer y que un poco sigue en esta línea, pero a lo mejor un poco más, como una mirada macro y no a lo mejor tan micro, es en términos de desafíos **¿cuáles crees tú que son los desafíos que enfrenta Chile en temas de municipalismo?**

Entrevistador: ¡Uf! Yo creo que primeramente son los recursos con que cuentan las municipalidades ya. La forma de planificar el territorio. Yo creo que eso también otra cosa. Ya voy a usar una metáfora nuevamente, es como cuando tú tienes, yo siempre le digo a mis alumnos “tienes papa¹⁵, tienes choclo¹⁶, tienes cuanto se llama...carne, tienes zapallo¹⁷”, tú puedes hacer dos cosas dependiendo de uno, para agradarte en un almuerzo, o hago cazuela o hago charquicán, y que son los mismos componentes, ahora dependerá de mí si el charquicán me queda mejor o dependerá si me queda mejor la cazuela, un poco perdona que use metáforas, pero creo que sean mucho más clara en el momento de explicar un poco el tema de los recursos ya, depende también mucho de quién es la cabeza ya, o sea que no, que si llega al municipio un alcalde o una alcaldesa no se vaya a hacer rico, sino que es un servidor público, no servirse de lo público ya...que es un tema moral importante ya. También ahí está el tema de los partidos ya, que de repente que “yo soy de esta alianza” y “yo soy de esta otra alianza”, tiene que votar por mí y yo voy a hacer lo que diga el partido ¡no! yo creo que ahí uno tiene que pensar en el bienestar público, pensar en las comunidades, pensar en los actores que se vean beneficiados. Por eso te digo, si yo tomo esta comuna con este nivel,

¹⁵ Papa: patatas/patacas.

¹⁶ Choclo: maíz.

¹⁷ Zapallo: calabaza.

ojalá llegar a este nivel y si le gustó, bueno les prometo llegar a esto, pero no en la segunda instancia quedarme ahí, que eso es lo que les pasa mucho, no, sino seguir avanzando ¿por qué? para que yo pueda después dejar un testigo y se pueda ese seguir y haciendo que vaya creciendo esa comuna económicamente, socialmente, culturalmente y ambientalmente ya, no hipotecar el patrimonio natural, no hipotecar el patrimonio cultural, porque vemos que de repente se echan abajo casas que son muy o edificios patrimoniales muy interesantes, con una gran historia y se les construye una gran torre porque económicamente me beneficiaba. Entonces yo creo que está el tema del servicio público que debiera influir en el municipalismo. Tener equipos que te respalden ya, o sea lo que yo te decía, nos vemos a veces los letreros “el municipio en terreno” ya, eh tratar de darles con lo que tenemos, la solución a lo más que podamos y si no tener gente que sea capaz de crear nuevos activos, que me lleguen nuevos recursos y hay muchos fondos, y ahí uno ve que forman parte. Lo otro, tratar de participar con otras organizaciones, ya sea con otras municipalidades que sean afines, que hoy día uno ve que está el 8% ya, estos FNDR, entonces permite esa asociatividad, qué haces bien con el otro vecino y conocer otra experiencia. También como yo te decía, tener otra voz que también me permite escuchar qué pasa, que me vea desde afuera, por ejemplo, las universidades, encargarles trabajos a las universidades, ya vemos que las universidades cada vez se van acercando aún más a los municipios y viceversa. Cuando no tenemos cómo hacerlo se acercan a las universidades respectivas de su región, y les permite hacer planes, les permite hacer programas, proyectos, le dan a veces directrices, le apoyan en los Pladeco que, muchas veces también se encargan a oficinas privadas ya, a consultora. Entonces eso también te muestra ese sano ejercicio que debiera tener la democracia ya... Bueno, el alternismo del poder, por eso te decía lo importante de tener una ley, o sea una política municipal y no del municipio, de una política de comuna, ya entonces el que llegue continúe haciendo mejor lo que dejó el antecesor ya, y eso es lo que uno también esperaría. ¿Cuáles son los nuevos desafíos? Otro desafío, ya que estamos acá el tema, bueno, por un lado, la migración, cómo insertas estos grupos migrantes en nuestros territorios y vemos que ya no están solo acá en Santiago o en las grandes ciudades, sino que vemos que se han ido expandiendo y por un lado, han ido aportando, en otros lados, bueno, lamentablemente caen en la guerra del narcotráfico y de la delincuencia, evitar eso. Elaborar planes que tengan que ver con la identidad territorial, que se destaquen esas comunas por algún elemento positivo de su identidad territorial y no sean como eh mira, no es que hablar no sé... de Cartagena y uno crea un imaginario tan negativo que no. Antes Cartagena tenía otro, era el balneario ¿te das cuenta? entonces eso también uno lo valora,

la cultura que se puede hacer ahí también ya. Rescatar, por eso te digo, el tema ambiental, prepararnos para lo que se viene con todo el calentamiento global y ya lo hemos visto ya, o sea tener esta oficina, no tener una ONEMI¹⁸ que sea centralizada que, sino que tener planes de seguridad y de enfrentar temas de problemas terremotos, problemas climáticos que hoy día tenemos, o sea de hecho, nadie pensaba que podríamos tener entre comillas, estos pseudo huracanes que son las trombas marinas ya, los tornados, vemos cómo se inunda, o sea tener planes de contingencia ante problemas que se vayan haciendo, el tema de la seguridad es otro tema que también creo que el municipalismo debiera tener formar parte de ya, entonces estos temas que los vemos tan malos que los vemos cotidianamente en los noticieros, las autoridades de los municipios deberán hacerse cargo y ponerle atención y ver también planes desde sus recursos, desde su realidad, lo hablamos recién, cada uno tiene distintas realidades ya desde su equipo ya, y tratar de buscar la mayor cantidad de mejorar la solución, como te decía también el poder legal que ellos tienen no es menor, entonces con lo legal yo ya puedo también ajustar esto.

Entrevistadora: Y no sé si te parece también que...que los alcaldes también se decidan más a tocar la puerta de los parlamentarios de sus circunscripciones en el fondo, para algo están. Ellos claramente quieren ayudar a canalizar las realidades y las necesidades de las comunas y de las regiones.

Entrevistado: Obvio.

Entrevistadora: Y creo que también ahí, a lo mejor te ayudaría a elevar cierto la voz. También esta cooperación, esta asociación con tus pares a lo mejor bueno, por ejemplo, solo al alcalde de Independencia Municipalidades de Chile, a lo mejor sí, no sé. Entonces creo que también tiene que ver con un tema de asociación entre los municipios.

Entrevistado: Ajá, multiescalaridad, multiescalaridad política, bueno, yo decía, en Chiloé eso, no se da, o sea, se da en el sentido de que como el que hoy día es delegado fue alcalde entonces conocer al otro alcalde, entonces ves que hay un escalamiento desde cero, no sé, concejal, alcalde, senador, diputado, este, delegado, gobernador sea el partido que sea ojo, pero es porque claro, ellos dicen “oye antes de ser, no sé del partido A o del partido B yo soy chilote, tengo que ver el tema”, pero es porque lo tienen claro, por eso te decía que es distinto

¹⁸ ONEMI (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior), que fue reemplazada por el SENAPRED (Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres).

a cuando tienes a alguien que pertenece a ese territorio, versus alguien que te impusieron para que gobernara ese territorio y tiene una desconexión terrible. Por eso que en regiones eh te decía, se da un efecto distinto a lo que vemos en las grandes ciudades ya, en Concepción también una vez este mismo fenómeno que tú decías que se da en Santiago ¿por qué? porque si yo soy del partido B obviamente voy a llevar primero a todos los del B y después al C ¿te das cuenta? o al A. Entonces...Pero en otras zonas, como te decía del sur, existe esa colaboración mutua ya, entonces a mí me llama mucho más la atención lo que te decía en el norte, igual uno ve que lo cuando los alcaldes no pueden, van y molestan al senador, van con una delegación entonces y también lo invitan ojo, es otro tema que también no van ellos solos, también venga acá venga empaparse de nuestra realidad y queremos, y lo otro “queremos respuestas”, queremos respuestas, no queremos que esto quede ahí ya, listo y usted venga a pasearse, no, queremos respuestas ¿con qué fecha? no sé, pero queremos respuesta. Tú ves también, por eso te decía, dónde las comunas son podríamos decir, dónde más dejadas, son las que más dan solución, porque dicen ya bueno, vamos a hacerlo de esta forma vamos con lo que nos llegue vamos a trabajar adelante, entonces es el tema, quizá lo que tiene uno como su carrera de ir a varios lugares, conocer varias realidades y eso también te empapa de poder comparar ya, homologar situaciones, en unas funcionan muy bien entonces, pero ¿cómo funcionado esto, con esto? ¿Te das cuenta? con los recursos que tienen. Entonces claro, ahí te das cuenta de que o remamos todos para el mismo lado o nos hundimos, así dicen ellos, entonces claro, de ahí te das cuenta un poco el tema de no pegarse remos, como pasa, sobre todo en las ciudades grandes o en comunas donde está concentrada la mayor parte de la población.

Entrevistadora: Absolutamente. Marcelo me quedan temas que tenía un poco, a lo mejor no con tanta información, mucho más claros, así que te lo agradezco y va a estar súper interesante también después hacer el análisis de la entrevista para poder ir incorporando lo que me has comentado dentro del trabajo final de máster, así que te agradezco que me hayas concedido...

Entrevistado: No gracias.

Entrevistadora: Este tiempo para responder las preguntas y apoyarme con el trabajo de fin de máster.

Entrevistado: No encantado Camila, espero que llegues muy como buen chilote, espero que llegues a muy buen puerto. Te saques, esperar una nota sobresaliente, no decir la nota en sí porque tampoco quiero influir en tu profesor, pero no, encantado ha sido preguntas bien interesantes. Espero desde mi humilde posición de la universidad y también de lo que conozco de mi expertis poder haberte ayudado ya, pero es un poco lo que a mí me ha tocado vivir ya, te digo, hoy día estamos trabajando con temas de agua y también te digo uno escucha mucho las críticas o valoran mucho el tema de sus municipios y el tema de pertenecer a una comunidad determinada. Esa toponimia también se nota, se palpa el pertenecer yo soy primero, no sé o es decir el tema de ser copteño o no sé chilote, que a mí me llega más porque por mi ascendencia, entonces también eso influye mucho en la forma de ser y eso también después se ve a otros niveles, por eso te digo, el tema de la multiescalaridad y también esto de ser multidisciplinario también te va enriqueciendo también, no nos deja con esa cosa, así como con esa anteojera que y tampoco somos los dueños de la verdad y de la razón absoluta. Yo creo que también algo que nos hace falta en Chile, hemos perdido el respeto, y el saber escucharnos y saber decir ay me equivoqué, tenías razón, era sí, era y eso también influye mucho también en nuestros resultados en la vía privada, en la vía pública, también en el aspecto laboral. Así que espero que salga todo bien y encantado de poder ayudarte.

Entrevistadora: Muchas gracias Marcelo. Voy a detener la grabación y nos despedimos.

ANEXO VII: Entrevista 2 (E2): Andrés Núñez González.

Técnico superior de la Federación Gallega de Municipios y Provincias. Licenciado en Ciencias Económicas por la USC.

Entrevistadora: Entonces comenzamos Andrés, bienvenido. Estoy aquí con Andrés Núñez González, técnico superior de la FEGAMP, quien ha amablemente ha aceptado acceder a la entrevista con objeto de poder investigar eh sobre precisamente un poco el poder local en Galicia, también en España, los desafíos que enfrenta el municipalismo en Galicia y en el país y algunos otros temas que saldrán durante la conversación y Andrés, precisamente de comenzar con las preguntas, quería consultarte si estás ok y si das tu consentimiento para el uso de la imagen y de la grabación de la entrevista para este trabajo, el TFM, y el posterior análisis de tus respuestas.

Entrevistado: Sí sí sí.

Entrevistadora: Muchas gracias de nuevo por la entrevista y quería partir con una pregunta que es más general, es precisamente **¿cuáles tu consideras (en base a lo que has visto hasta ahora) que son los desafíos que enfrenta el municipalismo en Galicia?**

Entrevistado: Bueno yo creo que el municipalismo en Galicia eh poco pues tiene muchos desafíos porque además en...pos en los últimos años y por la situación actual del territorio y de la población pues cada vez las necesidades son más y las sociedades van evolucionando hacia unas necesidades mucho más concretas sobre todo por el tema de eh de una demografía que cada vez está en una edad más más alta y lo que requiere un cierto esfuerzo en áreas que llevan los ayuntamientos. A partir de ahí, por lo tanto, los ayuntamientos lo que tendrían que tener es un poder de competencial y de servicios importante, pero con recursos que es lo que falta, entonces lo que tenemos en...un poco como hombre sería muy complicado determinar pues todas las cuestiones que podemos abarcar...yo creo que tenemos un reto de financiación, un reto de coste de servicios lo que cuestan los servicios en el ámbito local y un reto de poder tener estructuras que puedan dar respuestas a las necesidades crecientes de la población. Se puede concretar un poco más, bueno en el caso de la FEGAMP pues tenemos una Comisión de Delimitación territorial con la Xunta de Galicia abierta, hemos hecho un trabajo previo las dos administraciones y ahora se está un poco...tratando servicio a servicio, cuáles son los costos, los costos futuros y cómo se puede articular lo que es la lo que es importante que es que los servicios puedan

ser permanentes y estables. Después tenemos un pacto local de 2006 que quedan muchísimas cosas por hacer y quedan bien...y que también es un reto importante poder profundizar en ese documento y en el caso bueno como estamos hablando en Galicia en el caso gallego también seguir profundizando en lo que es el artículo 142 de la Constitución que además de los estatutos propios y la protección del Estado hay un derecho a participar en los ingresos de la comunidad autónoma, aquí afortunadamente existe desde el año 2000, pero creo que sería importante seguir incrementando un poco esa línea financiera para dotar de más autonomía a los ayuntamientos.

Entrevistadora: Y en esa línea te iba a hacer una consulta, también me imagino que ¿parte de los problemas que tiene en general el municipalismo en Galicia tiene que ver con el tamaño que tienen o no? porque en Galicia y en el resto de España se da este fenómeno del inframunicipalismo que también marca un poco la capacidad económica y técnica con que cuentan los ayuntamientos...

Entrevistado: Sí, a ver, yo pienso que bueno aquí en Galicia hay un problema que es muy específico gallego que es más la distribución de la población dentro del territorio, es decir, nosotros no tenemos ayuntamientos tan pequeños como otros sitios en Castilla hay ayuntamientos de menos de 100 habitantes pues prácticamente yo creo que bueno pues no sé si tanto, pero probablemente más de 1.000, en Galicia el que tiene menos tamaño son 240 habitantes de Negueira de Muñiz, no es tanto, quiero decir que no es un problema de tamaño, sino cómo se distribuye la población en el territorio. Nosotros tenemos pues sobre 3500 parroquias que en teoría sería un Ayuntamiento de Castilla, por el número de habitantes, y tenemos unas 30.000 entidades singulares de población, significa la mitad de todo el territorio, entonces ese problema lo tiene un ayuntamiento pequeño, pero también lo tiene La Estrada que es un ayuntamiento de 20.000 habitantes que tiene 400 entidades singulares de población. Esto es un problemón también para la Xunta de Galicia que no acaban de proponer en el sistema de financiación el extra coste que supone esto, pues como puede ser el transporte escolar, centros de saúde, centros educativos y en los concellos obviamente cuando tienes una recogida de basura, cuando tienes un abastecimiento de agua, cuando tienes un alumbrado público, son competencia de los ayuntamientos o mantenimiento de carreteras eso es un extra coste muy importante a nivel...yo en algún ayuntamiento en kilómetros de carretera, de un ayuntamiento gallego, de alguno, es como ir de aquí a Cádiz, es una auténtica barbaridad y muchas de esas carreteras pues la tienen

que mantener los ayuntamientos, esas carreteras tienen que tener un alumbrado público, en esas carreteras hay que recoger una basura, en esas carreteras hay que dotar de agua a las poblaciones que existen, entonces yo creo que el gran problema de Galicia es ese asentamiento poblacional, secundariamente y esto probablemente sea más de las comunidades autónomas del noroeste, pues tenemos el problema demográfico de tener pues una de cada cuatro personas tienen más de 65 años...a ver yo no quiero decir que toda la gente de más de 65 años, afortunadamente ahora con la calidad de vida pues no todo el mundo tiene, pero sí es verdad que van creciendo las necesidades a niveles de atención, y a nivel sanitario, pero también a nivel de servicios sociales, dónde evidentemente el futuro va a hacer que tengamos que como pasando ya ahora dotar muchos más recursos para poder atender a esa gente, que además se producen en ese territorio disperso y que complica un poquito muchísimo más por llegar a esa atención.

Entrevistadora: Claro porque ¿cómo decides dónde poner los centros de atención? ¿un poco no? Ahí viene el desafío de cómo organizar la atención.

Entrevistado: Sí, pero es que además aquí en bueno, en el nivel municipal, de atención a la dependencia, pero aparte de la dependencia tienes que atender a personas que no tienen dependencia, pero tienen unas necesidades, no tienes por qué ser dependiente para tenerlo, pues tenemos aquí en Galicia pues hay residencias, hay centros de día y tal. El servicio más demandado es el Servicio de Axuda No Fogar, que es el servicio de ayuda en el hogar, te va una persona a atender a casa. Eso en Galicia es tremendamente costoso, porque supone ir a los domicilios de gente que a veces está en el mismo ayuntamiento, pues 7 dependientes en 7 parroquias distintas, esto supone además de ir a domicilio, el desplazamiento de la persona porque más o menos la atención de da para dos o tres horas con lo cual todo eso son costes a mayores que suponen. Pues mira un dato que se puede dar, no sé, dar pues ahora mismo con el servicio de ayuda en el hogar que llevan los ayuntamientos el coste de hasta de media \$20 euros la hora y con concellos superando los \$24 euros la hora. Estado y comunidad autónoma financian €12, con lo cual la mitad del coste que teóricamente iban a financiar el 100 % comunidad autónoma y Estado, que están pagando todos los ayuntamientos, y eso evidentemente a un pequeño le afecta mucho porque además la demografía de un pequeño es más complicado, pero para un grande también, eso es un problema estructural de un servicio que es muy importante, pero que necesita una dotación económica ahora y de futuro, mayor, y es una cuestión que claro son servicios que no tienen

un coste que digas “va a dejar de tener un coste” puedes hacer una estructura estable con unos costes estables, es un servicio que la población cada vez va demandando más y tú tienes que asumir porque hay una ley que lo dice. El problema...pues que la financiación no ha sido la adecuada y esto es un ejemplo muy claro de cómo los ayuntamientos están asumiendo más que competencias que, yo entiendo que no tienen la competencia, la gestión del servicio sin una dotación económica tendrían que tener y que además por ley y por pacto local está establecido que un aumento de gasto, una disminución de los ingresos debe venir dotado coste efectivo que tenga esa prestación, esto no está pasando y para mí.

Entrevistadora: Claro, sobre todo por el tema de la demografía.

Entrevistado: Y en cuanto a lo que decías de los ayuntamientos pequeños, sí es verdad pero también es verdad que hay ayuntamientos pequeños que económicamente no están mal, tienen otro problema que es población envejecida y tal, pero a lo mejor pues tienes una serie de cuestiones por ejemplo ayuntamientos que tienen parques eólicos, hay que tienen financiación por habitantes que es muy por encima de la media, pueden llegar a \$3.000 euros por habitante, o sea hay distintos niveles de ayuntamientos dentro de los ayuntamientos pequeños, algunos que económicamente tienen recursos y les permite pues tener una recaudación buena, incluso a nivel de producción local e indirectamente les favorece por los criterios de reparto, en la PIE (Participación en los Ingresos del Estado) y en por ejemplo reciben un canon eólico de la Xunta y otros que no lo tienen, yo creo que también hay dos niveles dentro, no solo de los ayuntamiento pequeños sino en general en todos los ayuntamientos, o sea de 20.000 a 50000 habitantes te puedes encontrar con un Arteixo, que es un ayuntamiento fuerte económicamente y otros pues que sin embargo, puede haber algunas diferencias de \$500 a \$600 euros por habitante, de recursos. Yo creo que lo que hay es un desequilibrio entre los recursos de cada administración local, pensando que los pequeños obviamente pues tienen unos problemas mayores por estructura.

Entrevistadora: Sí, sí, concuerdo. Y la siguiente pregunta que te quería hacer es **¿si algunos de los desafíos que me has comentado se replican o repiten en el resto de España?**

Entrevistado: Sin lugar a dudas, o sea quiero decir a nivel de participación en ingresos del Estado, que es el sistema por el cual el Estado financia todos los municipios españoles, pues evidentemente hay una reforma pendiente porque la última se produce en el 2004, debiera

ser quinquenalmente y ahora llevamos 20 años con un mismo modelo, esto está creando unos auténticos desequilibrios a todos los niveles, pero no solo en Galicia, sino que en muchos ayuntamientos de España, es más, bajar de población te penaliza en este sistema. Si bajas de los 5.000 habitantes te penalizan, si bajas de los 20.000 te penaliza, bajas de los 50.000 y te penaliza, los grandes no porque tienen otro sistema distintos, con lo cual se está penalizando muchos ayuntamientos que sí normalmente digamos que el modelo se reseteaba cada 5 años y te garantizaban un mínimo, el mínimo que tenías, al no resetearse el modelo ese mínimo no, entonces bajas de habitantes y eso no quiere decir que el ayuntamiento deje de prestar los servicios que tenía en ese tramo, obviamente no los quita, un ayuntamiento que tenga pues las competencias mínimas que tiene 5.000 a 20.000 habitantes porque baje no los va a quitar, un par bueno o uno de 20.000 que tenga de 50.000 tenga Protección Civil como obligatoria si baja los 18.000 no lo va a quitar, con lo cual yo creo que tenemos un sistema financiación del siglo XX y una administración local que tiene necesidades del siglo XXI, y creo que evidentemente en Galicia en el 2013, se hizo una reforma de la ley local sin tocar la financiación, yo creo que eso no es adecuado, de hecho las comunidades autónomas sí tuvieron una reforma en 2009, que no tuvieron los ayuntamientos. Los está salvando un poco que ahora mismo estamos con vientos favorables a niveles de recaudación, lo que está significando que por ejemplo este año tuvimos o vamos a tener o va a haber una liquidación de \$4.700.0000 de euros, por ejemplo, para comparar con el año anterior fue de \$600.000.000 de euros con lo cual esas cosas nos están salvando bueno pues por circunstancias de nivel impositivo, pero en el momento en que eso cambie, que puede cambiar, pues vamos a tener un problema grave si no hay una solución. Es más, nosotros hemos propuesto en la Comisión de Financiamiento de la FEM una serie de medidas, porque el sistema autonómico perjudica curiosamente al sistema local por el sistema de reparto que tiene, de imposición bueno de repartir impuestos porque el sistema se rige por los impuestos del Estado y tú participas en una parte, pero te restan lo que participan las comunidades autónomas y su liquidación en positiva, entonces eso crea unos desequilibrios tremendos cuando llega a participar, por eso se producen a veces hay liquidaciones muy altas positivas y otro año muy bajas. Y después hablando de esto bueno, pues si tú sumas la financiación que reciben comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos en España del Estado, el 85% se lo llevan las comunidades autónomas y el 15% los ayuntamientos y diputaciones. Creo que hay una diferencia bastante notable y dentro de los ayuntamientos, los que más financiación reciben son los de más de 500.000 habitantes, que con el 18% de la población reciben el 33% de la financiación, con lo cual a

veces se dicen los pequeños, al final el coste de lo que recibimos los pequeños de la financiación del Estado es menos del 1% de toda la financiación global si sumamos financiación. Bueno podemos decir que los ayuntamientos pequeños no son eficientes.

Entrevistadora: Claro.

Entrevistado: Porque es difícil, porque siempre vemos los datos de “hay 6.500 ayuntamientos pequeños en España y hay 200 en Galicia de menos de 5.000, reciben menos del 1% de la financiación, o sea que al Estado no es lo que le supone más coste, a ese nivel, por lo menos a nivel de financiación local, ni mucho menos.

Entrevistadora: La otra pregunta que te quería hacer, algo mencionaste al respecto **¿si los municipios gallegos cuentan con suficientes competencias para satisfacer las necesidades más importantes de la población?** Sí o no y que justifiques tu respuesta.

Entrevistado: A ver. Primero a mí me cuesta definir lo que es una competencia, porque esto es una duda que tenemos incluso en la Comisión, qué es una competencia, una competencia en teoría, si tú tienes una competencia la puedes asumir con toda la autonomía que tienes, yo creo que (a) los ayuntamientos lo que les ha traspasado es mucho gasto, muchos servicios, muchas obligaciones y eso es sin ningún tipo de competencias, por ejemplo, en los colegios por una ley estatal los ayuntamientos pagan la electricidad, pagan la limpieza, pagaban el gasóleo en Galicia, pero gracias al pacto local ahora no lo pagan, fue un acuerdo con la Xunta, pagan las reparaciones y conservación y pagan conserjes los colegios, pero la electricidad no la pueden controlar, la limpieza llegó el covid y te obligaron a hacer tres desde la Xunta, no te dieron opción con lo cual aumentó el coste. Reparaciones y conservación es una historia porque la Xunta dice lo que es inversión, reparaciones y conservación, es un dinero que tienen que gastar todos los años, al final qué competencia hay ahí, es lo que es un gasto, yo le llamo “patrocinio”, patrocinamos colegios, pero sin ningún tipo de competencia, tú no tienes control sobre el gasto electricidad de un colegio, no le vas a decir al director consume menos, porque no es de tu competencia, tu competencia es pagar porque te obligan a pagar ese gasto, eso para mí es una ineficiencia. En los centros de salud, pasa exactamente lo mismo, los ayuntamientos tienen que pagar la electricidad, tienen que pagar las reparaciones, tienen que pagar...y hay centros ahora con situación muy grave porque son de 30 años entonces hay que hacer inversiones más fuertes. Gastos sanitarios, los ayuntamientos, entonces yo creo que lo que está mal, es que está mal distribuido lo que

es el gasto en referencia con lo que tú puedes hacer, porque que la competencia del ayuntamiento o el servicio debe tener una autonomía de que tú puedas controlar todas las variables de un servicio, por ejemplo, la consellería y esto es un ejemplo claro y para mí esto es una cuestión de gasto público, o sea el gasto es público entonces tú tienes que controlarlo bien. Ejemplo, la consellería en el 2006, pues en 2006 el gasóleo en Galicia lo pagaban los ayuntamientos, ahora la consellería asumió el gasto del gasóleo y la consellería le da a cada colegio una partida, y después un presupuesto y uno si tiene que aumentar y tal tiene que justificarlo ante la consellería, tiene un control de gasto. Los ayuntamientos no, como te decía en el gasóleo, no puedes decirle al colegio pues iban y le daban cuando lo necesitaban, bueno es una... (ininteligible), pero es una forma de controlar el gasto, si no lo controlas, pues al final tienes un gasto que no puedes...

Entrevistadora: Claro que no puedes delimitar, que no sabes cuánto es.

Entrevistado: ¿Cuánto es el gasto en educación de los ayuntamientos? Comedores escolares y tal, son \$130.000.000 de euros y la verdad, la competencia que tiene no existe.

Entrevistadora: O sea de lo que entiendo, hay como una distancia entre lo que es la gestión y por otro lado los recursos con que se disponen.

Entrevistado: ¡Totalmente! No, pero es que a veces no es que lleves una política social, un plan concertado, donde sí tienes una autonomía y seguramente los recursos son muy insuficientes... Bueno pues mira te doy un dato, hace 10 años los ayuntamientos, de fondos para el plan concertado de prestaciones básicas que existen desde los 90 y había una cofinanciación entre las 3 administraciones, en Galicia aportaban el 56 % del gasto con fondos propios, al día de hoy es el 88 % ¿por qué? porque llegó el 2010 y Estado ahí y comunidad autónoma recortaron su aportación, no tienen ningún tipo de decir pues "tienes que aportar tanto" no, simplemente bajaron esa aportación que no volvió y el coste sigue subiendo. Bien ¿tienes la autonomía? Sí, pero al final cada vez hay más problemas y desde luego los servicios sociales municipales no son de los que los últimos años hayan tenido una caída del trabajo más bien lo contrario y con el covid más. Con el covid asumieron no solo competencias municipales sino competencias de otros, cuando estaban cerradas todas las dependencias del... de la Xunta, el ingreso mínimo vital lo tuvieron que gestionar los servicios sociales y sin la información suficiente, entonces claro, tenemos que... yo por lo menos soy de los que considero qué política social debería tener un estatus como de educación y

sanidad con una financiación clara y suficiente para poder afrontar todo lo que se nos viene encima que no es poco. Que no es poco en esas materias. Entonces, lo que tenemos en política social yo creo que es un poco pues simplemente lo hacen...el Estado y la comunidad autónoma van uno a una cosa el otro a otra, no hay una estructura muy clara sobre todo de financiación y de competencia.

Entrevistadora: ¡Claro! Operan un poco sobre la marcha.

Entrevistado: ¡Totalmente! Es más cuando fue el 2009, 2010, Estado y Xunta daban \$21.000.000 para plan concertado, no era mucho, pero ahora dan 14 millones y subieron de 10 a 14, pero es que el gasto claro evidentemente en los ayuntamientos estos 14 años ha subido mucho y tal, ponle el SAF que va aparte, el servicio de ayuda en el hogar que hablaba antes, eso va aparte, y volvemos otra vez a lo mismo, Estado y comunidad autónoma este año qué dieron...\$107.000.000, pero el coste está ahora a lo mejor en unos \$200.000.000, quién pone el resto. Esto empezó hace unos años como muchos otros servicios, fue bajando la financiación y al final quién lo asumió, los ayuntamientos, después decimos que son ineficientes...es que vamos a ver...es imposible, porque si lo pones ahí tienes que sacar de otro lado esto es evidente.

Entrevistadora: Sí y bueno y ahí en el tema de salud y educación qué haces...no es algo que puedas dejar de atender.

Entrevistado: No no claro, es una obligación, de hecho la ley de 2013 curiosamente racionalización, se hablaba de que eso lo iban a asumir las comunidades autónomas, en un primer borrador que vi yo se obligaban a eso, pero se cambió y en adicional dice "se suscribe esto no sé qué a una futura ley de financiación autonómica" que no se ha producido, once años después seguimos igual, seguimos pagando esos gastos que yo creo que hasta es ineficiente para todas las administraciones, porque lo más normal es que la administración que tuviera la competencia asumiera esos gastos y sería mucho más eficiente, pues no es así y ese gasto que los ayuntamientos hacen ahí podrían hacerlo en otros en otros servicios y competencias que son muy necesarios, pues cuando hay una ley que te obliga... porque yo digo que una cosa es una obligación de una ley y otra cosa qué competencia de ahí porque competencia no hay ninguna, pagar es la única competencia que hay.

Entrevistadora: Eso quería preguntarte un poco más para profundizar, cuanto en las que realmente no es una competencia que no hay la delegación, puedes hablar un poco más sobre este tema.

Entrevistado: Sí, vamos a ver yo en el 2006, bueno primero la ley de administración local de Galicia la conoces del 97, hay un procedimiento de transferencia y delegación de competencias. Hay unas competencias exclusivas de la comunidad autónoma que vienen en el Estatuto y de ahí puede haber un procedimiento de delegación en base al principio de subsidiaridad de que los ayuntamientos puedan prestar mejor esas competencias que la comunidad autónoma o que el Estado, son transferencias entre administraciones. En esa propia ley y posteriormente se modificó por acuerdo en una comisión galega de cooperación entre Fegamp y Xunta se valoraron el coste efectivo, cómo sería el coste efectivo para hacer una transferencia, una delegación, tenía que calcularse el coste efectivo de esa transferencia, bueno, veremos el artículo para que...también tendrían que incluir las inversiones futuras disponibles y reforzando ya en 2006 el pacto local hay dos cláusulas en que una dice que la Xunta financiará las competencias exclusivas de ella que ejerzan los ayuntamientos y otra que cualquier ley que suponga una minoración de ingresos con un mantenimiento de gastos de la administración local tendrá que ser sufragado, compensado...a partir de ahí han habido 6,7,8 leyes que le han ido poniendo obligaciones, servicios o...y efectivamente en el trabajo de la Xunta dice esto es competencia municipal o obliga municipal, porque ahí está la ley, bueno, pero esta ley tendría que estar dotada económicamente, por ejemplo la ley de servicios...(ininteligible)...es de 2008, pues ahí tiene que haber, falta una cosa muy importante, la ley de deporte pues hay una serie de competencias pero la competencia exclusiva de promoción del deporte es de la comunidad autónoma, ahora viene la ley de bienestar animal que la Xunta hizo una y el Estado otra, todo eso va a suponer un coste muy importante porque ahora ese sacrificio tenemos que coger el perro, el gato también ahora, pues eso son costes son costes que tienen que asumir ayuntamientos y ahí podríamos decir unas cuantas leyes más que siguen pasando que siguen asumiendo los ayuntamientos, bueno pues yo tendría que ver la eficiencia si realmente eso viniera añadido, pues nosotros ahí seguimos negociando con la Xunta, nosotros calculamos en 1.000 millones de euros lo que son competencias que no son mínimas de los ayuntamientos, la mayoría por leyes impuestas sectoriales y otras porque los ayuntamientos por una necesidad que tienen pues la comunidad y lo asumen porque son los ayuntamientos los que determinan eso, y otros porque quieren hacerlo y pueden hacerlo

por ley, eso es lo que hay que determinar en base de gasto estructural que te han impuesto que realmente tienes una financiación adecuada...donde salen unos con lo que transfiere la Xunta unos 600, 700 millones de euros que entendemos que es una infracción de financiación, después ya te digo hay que pulirlo matizarlo y ver coste a coste cuáles son, te pongo un ejemplo, los ayuntamientos, 26, tienen conservatorio, bueno resulta...dice que son de titularidad municipal con lo cual hay una competencia exclusiva en el Estatuto que son conservatorios de interés para...la Xunta financia 7 conservatorios de las 7 grandes ciudades, yo me pregunto si son de interés o no tener 26 conservatorios, esto lo asumen los ayuntamientos y dan servicios a muchos ayuntamientos de su entorno...si es yo no sé valorar yo creo que sí tiene derecho ¿no? para mí me gusta la música que es muy importante para la población como el deporte pues que esas personas tengan derecho a tener un conservatorio. Bueno la Xunta ahora a través del fondo de cooperación local convocado por nosotros a los ayuntamientos, simplemente les da 1.000.000 de euros, los costes son 10, pues habrá que ver, en principio la Xunta dice que es...municipal, nosotros creemos que debería ser un poquito compartido.

Entrevistadora: Si la Xunta está diciendo que tienen que haber esos conservatorios entonces.

Entrevistado: Exactamente, el interés general, pues el interés general pueden ser 7 grandes o pueden ser...al final esos conservatorios no están en municipios de 1.000 habitantes, están en cabecera de comarca y le da servicio que es precisamente lo que se busca no, tener unos servicios compartidos, ni así entonces al final a nosotros una anécdota de un servicio que pueda ser cuestionable no, que exista que no exista que sea para mí sí, pero bueno habrá gente que tal y que asumen los ayuntamientos prácticamente en exclusiva y bueno y las tasas.

Entrevistadora: En el fondo el tema de si cuentan o no con suficientes competencias, la respuesta sería que más que competencia se enfrenta a un tema de recursos.

Entrevistado: ¡Totalmente! yo entiendo que los ayuntamientos y además el servicio de axuda no fogar probablemente sea un ejemplo de que probablemente las administraciones no lleguen a eso, porque requiere un contacto con la gente, un usuario, una coordinación, es complicado llevarlo desde una estructura grande como otras cosas sí, probablemente eso sea muy complicado entonces no digo más que competencia que la gestión del servicio la

tengan que hacer los ayuntamientos, en qué condiciones, hay que dotarlos para que puedan hacerlo, por ejemplo en el 2023 para cada grado de atención ha habido un incremento de horas, ahora cada usuario tiene más derecho a más horas, pero eso hay que dotarlo económicamente y dotarlo por el precio real, que después tú puedes discutir es como hay un ayuntamiento tiene veintiséis y este otro...bueno yo creo tienes una media que yo creo que es lo fundamental y ha superado los 20. Santiago lo saca 23 o 24, porque hay que pagar al personal, hay que pagarla un kilometraje, hay que pagar el trabajador cuando se desplaza del domicilio ese es trabajo que también hay que pagar, hay que pagar unas ayudas técnicas, etc. y un IVA porque en los contratos también pagas el IVA, con lo estos son los costes y aún así en el servicio no están contentos con el precio, aún así, entonces...

Entrevistadora: Sí, no, me imagino y bueno con el desafío demográfico que la población sigue envejeciendo, poniéndose más mayor, y por lo tanto la cantidad de personas que van a necesitar por ejemplo el servicio de exuda no fogar también va a aumentar.

Entrevistado: Y fíjate en una cosa que en Galicia es muy significativa, Galicia creo que estamos 12 o 14 puntos por encima de solicitudes de ese servicio, que por la media estatal, o sea aquí 1 de cada 3 usuarios solicita ese servicio, en el estado pues a lo mejor son el 15 por 100, por qué, cuando sea porque en Galicia hay más arraigo a quedar en casa, sí probablemente, bueno, y es un derecho que tienen, con lo cual eso hay que resolverlo, yo bueno Galicia,...bueno con ese arraigo...además me parece muy bien que la gente pueda...

Entrevistadora: Permanecer en su entorno.

Entrevistado: Es donde mejor está y a nivel de enfermos también, quiero decir el hospital es un ambiente hostil, una residencia yo no digo que sea buena o mala o sea quiero decir será un recurso también, pero si la gente prefiere quedarse en casa y podemos darle medios para que se quede en su casa, perfecto, pero eso hay que dotarlo económicamente.

Entrevistadora: ¡Claro! y ahí en ese caso que comentas tú también, me imagino yo creo que a pesar de que tiene un coste diario de transporte y todo lo que implica, me imagino que igual debe ser más barato que el coste diario de una residencia por ejemplo...por persona.

Entrevistado: Sí puede ser...a ver el problema del SAF es que la dotación es muy baja, o sea tú como dependiente máximo dependiente, y te lo digo porque un hijo dependiente, tienes derecho a 70 horas al mes, eso te da 2 horas por día, con lo cual en la residencia tienes

atención permanente, ahí tienes la atención que tienes, entonces todo lo demás es un esfuerzo de la familia ,con lo cual evidentemente te sale más barato, también la atención si quieres tener más rango de atención pues tienes que buscarte la vida, esto es así...todo lo que es iniciativas en casa y te lo digo en sanidad también, atención domiciliaria de gente y tal, no es barato, por qué, porque no estás 24 horas allí como en un hospital en el que tienen que estar 24 horas atendiendo, allí (en casa) estás tal y el resto después es esfuerzo de la familia, hay gente que prefiere eso y a mí parece normal, yo prefiero estar en mi casa. Hay gente coño pues tenemos un recurso otra gente que también es muy interesante para personas, porque también hay personas que se quieren en su casa u otras cuestiones, entonces, una vez que haces la ley, una vez que dotas el derecho, lo siguiente es valorarlo económicamente.

Entrevistadora: Eso te iba a decir, dotar de recursos.

Entrevistado: Y barato no es, pero bueno es una opción, y a hoy me parece estupendísimo, que tengo un hijo dependiente, que se apueste por eso, pero es un coste que hay que asumir como sanidad y educación, esos son costes de la política social que hay que asumir y que además es necesaria, porque es el complemento perfecto, o sea la sanidad y política social yo creo que si se consiguiese una gran...una buena coordinación entre esas áreas, nos conseguiríamos muchos más ahorros en procedimientos y en todo. Estoy convencido de eso, pero es complicado.

Entrevistadora: Conuerdo.

Entrevistado: Es complicado que todos se engranen bien, o sea a nivel sanitario el engranaje de todos es complicado, por eso te digo, pero si lo lográsemos sería perfecto.

Entrevistadora: Otra pregunta que te quería hacer en términos presupuestarios **¿qué falta para que los municipios gallegos logren satisfacer de mejor forma las necesidades de la ciudadanía y mejorar los servicios que son gestionados por ellos?** que algo lo hemos tocado, pero si podemos como estructurar a lo mejor un poco más qué falta en términos presupuestarios para que los municipios gallegos puedan mejorar la provisión de servicios y satisfacer las necesidades de la población.

Entrevistado: Primero, falta una reforma de la participación de los ingresos del Estado que lleva 20 años sin reformar, falta que esa participación de los ingresos del Estado tenga unos

criterios de reparto objetivos. Ahora mismo se usa para los de menos de 75.000, población, esfuerzo fiscal y encima capacidad tributaria, y encima en población se prima a los ayuntamientos que tienen más población. Creo que faltan una serie de criterios que afectan al coste de servicios. Y como te digo, dispersión, envejecimiento, igual también hay que tener en cuenta a la población vinculada al ayuntamiento. Un ayuntamiento pues tendrá en verano un incremento de población, se me ocurre eso, por ejemplo. De hecho, es curioso porque en la ley de racionalización y también parece un concepto muy interesante es el coste efectivo, ahí se definía...tenían que ver el coste efectivo, pero ahí se definía que los ayuntamientos tenían que ver el coste efectivo, pero después se definía una cosa, que se definió por orden, muy interesante que para servicio se fijaban unos elementos que podían influir en el coste del servicio, que a mí me parece muy interesante. De hecho me parecía tan interesante que eso debería ser la base de una financiación, si fijas unos elementos que dicen este elemento pues kilómetros de carretera por ejemplo con alumbrado público, puntos de luz, no sé qué, o en recogida de basura cuando la ruta y tal, pues deberían ser la base para un sistema de financiación, o por lo menos tenerlo en cuenta...bueno, eso se quedó ahí, los costes los ayuntamientos lo suben, decir cuando te cuesta no es calcular qué es el coste que debería ser ¿no? Te cuesta lo que te cueste y según lo que tengas para que veas la calidad del servicio y todo. Ahora usar los elementos de un coste de servicio para hacer una financiación justa para mí es fundamental y para mí, así como las comunidades autónomas tienen fondos de suficiencia que, por supuesto se quejan no, con lógica unos y otros, pero usan dispersión, envejecimiento, población atendida, etc. Los ayuntamientos no son temas que parten y ya está. Lo que habría que profundizar un poquito más es cómo se hacen los repartos y de qué manera se pueden hacer más justos, a mí no parece justo que los ayuntamientos pequeños de menos de 5.000 habitantes cobren 200 euros por habitante y uno grande 600...no me parece justo.

Entrevistadora: Claramente no, porque la capacidad económica que tiene un ayuntamiento más grande no es la misma que uno de 200.

Entrevistado: Claro y encima penalizas al pequeño, por qué, porque ellos yo creo que el sistema en el año 85 se basaba un poco en la ley de bases que los servicios mínimos iban creciendo en función del tamaño del municipio, pero eso está muy superado al día de hoy. O sea los ayuntamientos los servicios los han superado con creces y muchos servicios no los tienen todos, entonces yo creo que el sistema y aquí hay opinión, yo opino que lo del

sistema, si hay un sistema de financiación autonómico que tiene en cuenta unos criterios de coste más allá de la población y con los ayuntamientos es exactamente igual, que los servicios también afecta esa parte, la dispersión por supuesto, pero muchos más factores, lo ventilamos (no es claro el audio en esta parte) con tres criterios que realmente para mí a día de hoy están creando, mira pongo ejemplo, esfuerzo fiscal, el esfuerzo fiscal teóricamente lo que quiere es pedir la corresponsabilidad fiscal, pero realmente lo que mide si yo tengo pues unos parques eólicos, me da muchos ingresos y además me favorece ese criterio. Yo no lo veo justo, porque al final estás primando (premiando) dos veces a un mismo ayuntamiento y aquí grande o pequeño.

Entrevistadora: Y ahora que hablabas de estos elementos que realmente no se terminan aplicando, ahí por ejemplo beneficiaría a este municipio que comentabas que a lo mejor en población no es tan grande, pero en términos de territorio tiene mucha carretera.

Entrevistado: Por ejemplo, sí sí sí claro.

Entrevistadora: Ahí lo beneficiaría completamente.

Entrevistado: Sí, pero más que una necesidad yo creo que es lo justo. No es lo mismo tener 10 kilómetros de carretera que tener 1.000, para mantenerlo o 500, no es lo mismo y ahí la ley te obliga a hacerlo por lo cual es lógico que tengas en cuenta criterios, cuál es el criterio, el criterio es la carretera, no es otra cosa. Entonces si tú te obligas por una ley a mantener carreteras, tener un alumbrado público y tal, pues normal que uses elementos que te midan ese coste, no otros.

Entrevistadora: Claro, bueno, yo diría si te obligan por ley a mantenerlo, no si te obligas.

Entrevistado: No claro, te obligan, el servicio mínimo éste, pues entonces tenme en cuenta, no, qué es lo que me mides, no me mides bueno pues me mínimo esto y te valoro por el inverso de la capacidad tributaria, pero ¿qué tiene que ver una cosa con la otra? pues oye hay que hacer un esfuerzo y aparte yo creo que ahora ya tenemos muchos más medios para hacerlo, para hacer un análisis de coste de servicios que no es decir “es que este ayuntamiento gasto tanto” ¡no! es fuera de eso, cuánto sería el coste estándar. Yo creo que se puede hacer, aunque hay gente que diga que no. El SAF es sencillo hacer, ya hay informes económicos y te miden cada uno de los factores, después hay diferencia entre los ayuntamientos, pero el coste medio más o menos te sale pues porque el coste de personal

o incluso algunos son datos muy objetivos, bien sé que a veces vamos a ver cómo y eso el Estado, pero al Xunta es exactamente igual. Yo creo que hay que reforzar la participación de ingresos de la comunidad autónoma, como incondicionado y que los ayuntamientos tengan más margen para poder aplicar políticas específicas en un ayuntamiento, porque cada ayuntamiento tiene sus propias especificidades, bajar un poco el número de transferencias finalistas que te obliga a hacer una serie de cosas que a veces no es lo que requieres en tu ayuntamiento y desde luego, para mí es fundamental seguir avanzando en ese marco competencial de servicios y obligas con el financiamiento. Es decir, seguir avanzando en ese tipo de cuestiones. Para mí son dentro de todos los grandes retos presupuestarios después sí también hay, internamente, también que decirlo, pues a lo mejor mejorar la tributación local y mejorar el sistema de tasas, también hay una serie de problemáticas cuando tienes poca población pues es muy difícil repercutirle a la gente la totalidad de un coste de servicio. Ahora la ley dice que sí pero bueno, pero para municipios de 300 o 500 habitantes extrapolarles todo el costo de una recogida y da igual que seas grande o pequeño, al final el coste pues es mucho, porque un camión tiene que ir de casa en casa recogiendo la basura entonces eso es coste.

Entrevistadora: Por ejemplo, en términos de basura en ese caso que, te pregunto desde mi ignorancia **¿las diputaciones provinciales en ese sentido apoyan a los concellos que son de menor tamaño, por ejemplo, con la recogida de basura?**

Entrevistado: Sí, bueno, vamos a ver, es que las diputaciones son cuatro, entonces yo te voy a hablar de un caso concreto que conozco que es la Diputación de Orense. La Diputación de Orense y esto nos lo explicó bueno la comisión esta que tuvimos, precisamente había, pero mira persona que estuvo allí un poco llevando la gestión y tiene un sistema de gestión integrada del servicio de residuos, donde cada concello se puede integrar, entonces tú ahí, la Diputación es la que se encarga un poco de llevar la gestión de forma integrada, pues sí que hay un sistema de tasas que bueno puede cobrar el ayuntamiento, puede cobrar la Diputación, entonces ahí y en un tema de aguas hay algún apoyo. Ahí, probablemente, esa es mi opinión, debería profundizarse más en temas de asistencia de las diputaciones a los ayuntamientos y hacerlo un poquito más concreto, porque si ves cada diputación, ya no solo de Galicia, sino de todo el Estado, cada uno hace una cosa distinta y desde luego las diputaciones después les encargan cosas también que tienen que hacer, emergencias, en

servicio social, la Xunta que tienen que hacer, pues al final pues yo creo que se deberían centrar más en el apoyo a los pequeños concellos sobre todo y a los medianos.

Entrevistadora: Ese es uno de los temas que nos comentaban los profesores en general en el máster bien, que precisamente el rol de las diputaciones en general también era un poco ofrecer asistencia en general y sobre todo técnica a los municipios que son de menor tamaño.

Entrevistado: Debería ser así y además yo creo que es una buena fórmula que hablaremos después de fusión, una fórmula alternativa, es hacer sistemas integrados de gestión integrada de servicios.

Entrevistadora: Claro o sea de enfocarse en la cooperación más que más que en otro equipo de soluciones.

Entrevistado: La cooperación, poder pues mira, en Orense, no porque me guste más o menos, porque conozco el caso, en Coruña por ejemplo funcionan muy bien muchas cosas en temas jurídicos, tributarios y tal. En Orense también hicieron un sistema de perreras provinciales por lo largo de la provincia, entonces tienes unas perreras distribuidas por la provincia y te ayudan con eso, entonces yo creo que ese tipo de cosas son muy importante. De servicios que superan a los pequeños municipios, y en temas de agua es exactamente igual, es un tema muy complejo, cada vez más, porque los requerimientos de Europa cada vez son más altos, tanto en residuos como en aguas son así.

Entrevistadora: Otra pregunta que te quería hacer precisamente dirigiéndonos a lo que es la ley de administración local en Galicia que tanto en la normativa los tipos de alteración y procedimiento para modificar los términos municipales en Galicia están consagrados en esta ley específicamente a partir del artículo 12, entonces en tu opinión personal, dentro de lo que tú conoces **¿te parece que es correcta la regulación, cómo está regulado este tema, el procedimiento común que está establecido?** Sí o no, y dependiendo de tu respuesta seguimos.

Entrevistado: Sí, a ver yo ahí como te decía jurídicamente tampoco me voy a echar porque...

Entrevistado: No, no, tu opinión de la información que manejas **¿qué te parece?** que **¿está bien cómo está regulado el tema de la alteración de los límites municipales, si el procedimiento está bien o crees que hay algo que se puede mejorar, para ti está bien?** Sí o no. Y si (es) no, **cuáles son las fallas que tú identificas.**

Entrevistado: A ver, yo creo que en términos generales está bien o por lo menos las que se fueron haciendo los procedimientos pues más con cuestiones, probablemente yo creo que debería mejorarse en ciertos aspectos sobre todo pues de tema de bueno de estabilidad financiera posterior o de que se determinen más las ayudas o lo que sea y de una manera que le permita valorar cómo va ese proceder, pero en general la regulación yo creo que está bien. De todas formas, creo que en breve se va a hacer, o se anunció que se iba a hacer una modificación de la Ley de Administración Local de Galicia y veremos las propuestas que...

Entrevistadora: A ver en qué queda eso.

Entrevistado: A ver en qué queda eso, pero bueno en principio no creo que sea una regulación mala...(ininteligible) por los expertos.

Entrevistadora: No no, pero algún contacto han tenido con el tema en el fondo.

Entrevistado: Sí, pero bueno yo me baso mucho, a ver yo soy muy práctico en estas cosas y bueno de lo que son los jurídicos, los que llevan un poco el tema, pues el procedimiento no creo que, supongo que habrá gente que no opine (igual), creo que no está mal definido, creo que habrá mejoras y probablemente adaptaciones, pues a lo mejor a una nueva situación que te devuelve. El problema en sí yo no creo que sea la regulación, es cómo hacerlo. A mí a veces me cuesta mucho ver a Galicia y es un poco abstracto todo.

Entrevistadora: Pero te refieres así a cómo llevarlo a la práctica ¿te parece algo abstracto?

Entrevistado: Para mí sí es un poco abstracto, conociendo Galicia, o sea yo me pongo...que hay fusiones y yo cuando no sé si no entramos aún en el tema. Hazme primero la pregunta porque ya estoy que...

Entrevistadora: Sí mira, avanzamos a la pregunta número 7 porque ahora ya respondimos un poco tanto las 5 como las 6, eh, que lo estábamos hablando un poco antes de comenzar la entrevista, que **¿si a ti te parece que realmente la fusión de municipios es la solución**

para mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales o luchar por ejemplo contra las limitaciones del inframunicipalismo en Galicia (y en el resto de España)?

Entrevistado: No, la fusión no es la respuesta...no, la pregunta es ¿la fusión si es la respuesta? No, no por lo que dije anteriormente, todo lo que dije anteriormente. Otra cosa distinta es que yo...por supuesto me parece que las fusiones pues pueden ser, en algunos casos, una buena solución. Yo creo que se deben dar una serie de condicionantes. Para mí no vale cualquier fusión, ni cualquier fusión te arregla los problemas que pueda tener un ayuntamiento. Por ejemplo, si tú tienes...lo que pasa es que esa fusión igual no se produce, pero tienes cuatro ayuntamientos, pequeños 1.000, 2.000 habitantes, tienes un ayuntamiento con un poder económico importante por las circunstancias y tres que no lo tienen, posiblemente esa unión sea buena, porque al final es mejor reparto de los recursos, probablemente, de los servicios esenciales. ¿Se va a producir esa fusión? pues igual el rico no la quiere. Hoy hay ayuntamientos muy compatibles que son dos, pues mira ya...por no hablar de aquí, pues hubo en Extremadura una fusión muy interesante, ayuntamientos de 20.000 habitantes, que llegan a superar los 50.000, pues una fusión que hay que si se produce al final porque ahora no sé qué pasó que ganó, pero bueno no vamos a entrar en eso, pero bueno, me gustaría que fuera, porque es bueno analizar un tipo de fusión así. Nosotros, por ejemplo, pues una fusión donde haya un ayuntamiento que tenga capacidad de un poco llevar el peso de los demás, pues puede ser muy interesante, pero como digo yo, hay que mirarlo caso a caso y verlo, porque yo después me planteo en Galicia claro se plantean fusiones de forma abstracta...por cierto, esto se puede hacer obligatorio, pero no lo hacen pero bueno ya no entro en eso...pues me pongo en Santiago, bueno no se si conoces Santiago y me pongo en el municipio de...voy a decir una cosa...bueno Santiago y Ames, es abstracto, ni lo estoy proponiendo, pero Ames tiene una zona que es el Milladoiro que es una continuación de Santiago, y Ames tiene una zona que es Bertamiráns que no tiene nada que ver con Santiago, tiene más que ver con otra zona, entonces ¿qué hacemos, dividimos el municipio? Rois, pues igual, tiene a Urdilde que está a 1 km de Brión, Rois es Padrón que está al otro lado, entonces es complicado en Galicia definir esas...por eso digo yo que de manera concreta después podemos llegar a dificultades...Santiago por ejemplo tiene un rural enorme. Se decía que se uniera Santiago y Boqueixón, que Boqueixón al sería una parroquia más rural más del rural de Santiago, que ya tiene bastante. Yo entiendo que en Boqueixón pueden tener una reticencia, porque dicen ¡jóln! al final Boqueixón son 4.000

habitantes y tiene una estructura, un concello y te integras en una organización mayor, puedes perder el protagonismo.

Entrevistadora: También complementando un poco, el artículo 12 de la ley de administración local además de la fusión contempla por ejemplo también la incorporación, la segregación, ya sea que está de honor origen a un nuevo municipio, entonces puede ser que a lo mejor la función no sea la respuesta, pero la posibilidad a lo mejor de otras opciones también, a lo mejor no es un municipio entero que se agregue a otro municipio, sino a lo mejor una zona o sector, va a depender también de la realidad geográfica.

Entrevistado: Sí, pero eso va a ser más complicado, sí, porque ahí a ver yo no lo veo.

Entrevistadora: Lo ves aún menos factible...

Entrevistado: Lo veo muy complicado y en Galicia sí que hay zonas donde están enfadados por donde y querían estar en otro lado...sí sí sí hay parroquias que bueno por identidad preferirían estar en otro lado, pero lo veo mucho más difícil, que una parroquia se vaya a otro ayuntamiento, yo eso sí que no recuerdo recientemente que se haya producido.

Entrevistadora: Te entiendo, o sea a ti te parece que aún a pesar de que en la práctica es difícil que ocurra sería más, o nos vamos todos o, pero una parte.

Entrevistado: Lo veo complicado, lo veo muy complicado, no te digo que no se pueda dar, pero a nivel práctico que se pueda dar probablemente y hablando de forma abstracta sería más adecuado hacer la distribución de nuevos ayuntamientos por parroquia, sería lo más adecuado, por cómo está distribuido Galicia, pero yo creo que no lo voy a ver.

Entrevistadora: Te quería aprovechar de preguntar, porque como la ley contempla distintas formas de alteración.

Entrevistado: Sí es verdad que tienes esa tal, pero no lo veo fácil no lo veo fácil y digo que probablemente hay alguna exacto, porque supongo que supondrá pues...me genera muchas dudas a nivel práctico...y segregaciones que se produjeron algunas, pero ahora de ayuntamiento buena que más que segregar pues aquí hubo alguna alteración, Ortigueira y (ininteligible), la Isla de Arousa que se hizo ayuntamiento eso en el 97.

Entrevistadora: Otra de las preguntas que te quería hacer y por qué me baso más en preguntas sobre la fusión, porque de lo que estuve aprendiendo en el máster y también lo que nos comentaba el profesor Lois, precisamente era que y estudios que se han hecho como el que habíamos hablado, que se tiende más a hablar de fusión que de cualquier otro tipo de alteración de los límites, por eso las preguntas van más enfocadas en ese sentido OK y en base a lo que te comento preguntarte **¿a qué tú atribuyes la resistencia en Galicia y a lo mejor en el resto de España a precisamente a que se realicen fusiones de municipios u otras formas de alteración de los términos municipales?**

Entrevistado: A ver se dice mucho que es mucho que es por el tema de la identidad, yo no lo sé si te digo la verdad. Yo como ciudadano te voy a dar mi opinión, yo viví en un ayuntamiento grande, yo viví en Santiago de Chile, pero en la calle Santiago de Chile, no sé cuántos habitantes tiene Santiago de Chile.

Entrevistadora: La región más de 6.000.000.

Entrevistado: ¿Y la ciudad? Bueno pensé en una ciudad grande, pero de Galicia...viví en una intermedia entre 20 y 50 y ahora vivo en una de 7.000, ya muchos niveles prefiero una de 7.000 por muchas cosas, porque a lo mejor no tienes muchas cosas que tienes en Santiago o en el entorno, pero a niveles de servicios cercanos la verdad...y de contacto, de trato y de poder, no intervenir, pero sí opinar más, porque probablemente en un ayuntamiento pequeño puedas exponer más cuando tengas dificultades, pues tienen un nombre, cuando más va creciendo es un número...gente además es muy, según las encuestas, muy propensa de decir que están muy de acuerdo con la fusión pero no la suya. Entonces no sé si se echa mucho, pero aquí hay mucha identidad por ejemplo más allá del ayuntamiento, de otras cuestiones, parroquial, hay mucha identidad de parroquia en muchos sitios, y hay mucha identidad de barrio, siempre hubo mucha gente identidad de barrio, no sé si es tanto el ayuntamiento como de tu zona o de tu parroquia. ¿Puede haber alguna resistencia por eso? pues igual sí y sí que hay ayuntamientos que hay una serie de...pero no no sé no puedo valorar si es más allá de eso, o echarle solo la culpa...a lo mejor es el miedo de perder lo que tienes.

Entrevistadora: A lo mejor también de...en el fondo no saber qué va a pasar una vez que se lleve a la práctica la fusión.

Entrevistado: Es muy gallego también eso.

Entrevistadora: Que cómo van a quedar los servicios que, si van a estar peor de lo que ya están a lo mejor, que ceden autonomía no sé.

Entrevistado: Claro, porque en el fondo uno puede pensar y como economista puede pensar y puede decir que una fusión pues pueda suponer una mejor gestión de sobre todo del gasto de los servicios, un mayor fortalecimiento de las estructuras básicas del ayuntamiento y a nivel de ingresos pues puede suponer un incremento de ingresos por alguna vía, también tenías unos problemas cuando hicimos el estudio de fusión, bueno pues tú tienes unos ayuntamientos con distintos tipos impositivos, tienes que optar por poner el más alto o el más bajo...claro, esto es una cuestión que también hay que analizar que nunca se analice, si yo tengo 0,6 y tú 0,4, si ponemos 0,5 lo de 0,4 se van a enfadar, quiero decir hay unas decisiones que te pueden suponer, que no van a ser populares y que te puede suponer una merma de ingresos o lo contrario, es decir, "oiga (ininteligible) ¿para qué me ponga más impuestos?", entonces ese tipo de cosas hay que analizarlas también. Entonces hay un conservadurismo seguramente, pero ya no solo de los ayuntamientos, que tampoco lo hace desde niveles superiores, si no sería, y en algunos casos yo creo que podría ser bueno, y en otros a lo mejor no tan bueno. Yo creo que, yo soy muy a proyectos piloto, a hacer experiencias, a ver cómo sale, analizar las experiencias, tampoco tenemos una prisa de hacerlo mañana.

Entrevistadora: No claro, y ahí creo que volvemos a lo que conversamos antes de **¿fusión? puede ser, pero ¿va a depender del caso entonces?**

Entrevistado: A ver, para mí, sí totalmente. Para mí no todo...mira yo creo que fue en el informe Roca en Cataluña se hizo un proyecto que al final no fue, se hizo un mapa todavía eso fue que yo creo que hay que dejar un poquito ver las cosas como van y analizar cada fusión que se produce, objetivamente, ver qué problemas están surgiendo esa fusión. Yo ya te digo, hicimos un trabajo y bien sobre el papel está todo muy bien y creo que podría ser buena en muchos aspectos y en otros, pues, te deja dudas, pero después pues hubo una experiencia por ejemplo la experiencia de Extremadura pues será buena ver cómo evoluciona, yo creo que lo importante es hacer análisis objetivos, poner en un papel...no todo es bueno ni todo es malo. Poner esto ha ido mejor y esto pues no nos ha salido, pero no pasa nada, quiero decir, en un proceso no todo va a salir bien ni todo mal, se puede mejorar.

Entrevistadora: Claro.

Entrevistado: Hacer una fusión global de todo a mí ¡no! pero unas experiencias con voluntariedad de los ayuntamientos, que es muy importante, de cosas y ver cómo surgen pues...

Entrevistadora: Y también incluir a la población, o sea no dejar fuera la participación ciudadana que, a lo mejor independientemente si por ley o no estás obligado a llevar a cabo una participación ciudadana, en general tener a la población de tu lado creo que también es una ventaja.

Entrevistado: Para mí sí es importante, es importante que la población pues se sienta cómoda en un proceso de fusión y, sobre todo, que se sienta segura y que vean que la situación para ellos, sus cosas van a mejorar, no van a empeorar, eso es lo importante que lo vean.

Entrevistadora: Y si lo miramos desde el punto de vista también político, bueno que al final es la ciudadanía la que te vota, quiere que al menos se sientan incluidos en el en el proceso...

Entrevistado: (incluidos sí) Sobre todo que cuando un proceso dices “pues esto va así”, pues que sea así, es decir, que no...a ver yo creo que esto de una fusión a corto plazo pues o medio plazo, vas a tener que mantener pues dos organizaciones paralelas, de alguna forma, porque o si no uno pierde, yo creo que se van a tener que mantener, sobre todo en ayuntamientos tan dispersos, porque no le va a decir el de uno “joder ¿y yo?”

Entrevistadora: Claro, tú te refieres a la administración transitoria hasta que realmente se produzca una fusión administrativa efectiva.

Entrevistado: Más que administrativa efectiva, es decir, tú en un ayuntamiento que tienes una serie de recursos en cada uno de los dos, yo creo que tienen mantenerlos ¿no? cada uno por lo menos una temporada, después según vaya evolucionando la población, los servicios podrás hacer unos cambios más ¿no?, pero tienes que mantener ese...tú no puedes dar esa imagen de decir “ahora centralizo todo” y pues bueno pues hay que hacerlo.

Entrevistadora: De hecho precisamente eh la ley de administración local habla de que el principio cuando se empieza con el proyecto precisamente se tienen que tocar estos temas

de cómo va a ser el tema de la distribución de los bienes, de los servicios o sea cómo va a quedar...la idea es tener una imagen de cómo sería el funcionamiento una vez que se produzca la alteración de que se trate por ejemplo de una fusión y claro, tiene sentido, porque si tienes que aprobar un proyecto de fusión, tienes que saber cómo va a funcionar, ¿todo cierto?...en términos económicos, administrativos.

Entrevistado: Y siempre hay variables dudosas, no todo se puede controlar, pero tienes que verlo, sobre todo a medio plazo, a medio plazo qué va a pasar con la financiación, qué va a pasar con la distribución de la población, que va a pasar...hay cosas que bueno...que al final todo eso lo tienes que ver, cómo puede evolucionar, no sé yo soy muy dado sí que se hagan las cosas y que se hagan bien, previamente no cuesta nada un buen estudio, que no tenemos tanta prisa, no tenemos tanta prisa o sea dicen oh no tenemos tanta prisa no no va a cambiar, o sea yo creo que hay cosas mucho más importantes que arreglar como dije antes, más allá de la fusión, la fusión no te va a arreglar ciertas cosas, no te va a arreglar una financiación, la fusión no te va a arreglar que esas competencias de servicios que están llevando los ayuntamientos mejoren, no te va...te puede arreglar una organización administrativa a medio plazo o largo plazo, no te lo va a arreglar a corto plazo.

Entrevistadora: Claro como dices tú en el fondo a lo mejor la fusión u otro tipo de alteración podría ser parte por ejemplo de un plan estratégico mayor.

Entrevistado: Podría ser...y yo creo que hay ayuntamientos pues que voluntariamente pueden decidir...hubo muchos amagos eh pues fusiones interesantes de tal, pues eso a lo mejor se va consolidando y después, porque hay ayuntamientos muy complementarios, yo siempre digo que hay ayuntamientos que unos tienen una cosa y otros otra, y a lo mejor ahí pues podrías...o uno que tiene una cosa y tú no la tienes, el poder económico, entonces hay cosas muy interesantes, pero hay otras que yo no veo tanto entonces, claro hay soluciones que no vas a tener, Galicia es como es, como digo yo...La dispersión no va a acabar porque se fusionen ayuntamientos a corto plazo a medio. ¿A largo plazo? ya veremos, recuerda que la dispersión por desgracia se está acabando un poquito, porque se están muriendo núcleos, la gente deja de vivir allí o porque se bueno eso es lo que puede mermar, la gente va a seguir viviendo donde está y hay que seguir atendiendo, fusiones o no el municipio, y eso tienes que tenerlo en cuenta. Entonces, yo no critico las fusiones, por supuesto, hice un trabajo sobre eso, pero critico la sensación de que eso es el gran problema.

Entrevistado: O que es la gran solución cierto.

Entrevistado: O que es la gran solución, no lo es, no lo es y los ayuntamientos no son el gran problema, no son un problema, los ayuntamientos pequeños no son un problema, y tal y como están ahora no son un problema, y una fusión no es la solución, o por lo menos en Galicia, es una herramienta que puede ayudar a la gestión. Eso, sí. Ahora ¿la solución? no te va a solucionar. Fusiones o no municipios tienes que meter todo lo que te dije antes. En un municipio de 1.000 habitantes y uno de 200.000 los municipios tienen un problema que es de otro tipo, financiación, competencias y tal, y eso no te lo arregla una fusión. Ahora procedimientos, por supuesto, y creo que a corto plazo hay que explorar otras, no pensar que te van a fusionar, otras opciones de cooperación y colaboración.

Entrevistadora: De hecho, precisamente, ahí va mi última pregunta para enlazarla es **¿si existe para ti una alternativa a la alteración de los términos municipales para mejorar la calidad de los servicios que prestan los municipios?**

Entrevistado: Sí, sí, o sea es más, yo no soy el que hizo esa parte cuando tuvimos la comisión de competencias y financiamiento interno de la Fegamp, lo hicieron otras personas, lo hacen mucho mejor que yo en ese sentido, verdad y realmente propusieron unas opciones muy interesantes, que te pasaré después en papel para que sean...para que yo no...una de las patas eran las diputaciones, que puedes puede discutir que existen no existen, hay una discusión, yo soy mucho más (inentendible), existen entonces, yo creo que ahí hay un importante papel de asistencia a los municipios, después el sistema de gestión integrada que a mí me parece un sistema muy interesante para integrar la gestión de servicios no y sobre todo de esos tan complejos como son los municipios, ahí yo creo que hay una forma de un poco de explorar nuevas fórmulas pues también se había hablado de la colaboración público privada en ciertos servicios que también me parece muy interesante de cara a ciertas cuestiones sobre todo a niveles de que los municipios puedan asumir un reto más importante, retos europeos, que al final su capacidad...es importante la legislación, es importante la colaboración. A ver, hay colaboraciones entre ayuntamientos, hay agrupaciones para gestión de servicios, hay alguna mancomunidad que funciona bien, en general no, pero bueno hay alguna (mancomunidad) funciona, pero yo creo que hay que hacer a través de normas o de leyes más estructurales, más sólidas y que nos dedicamos sobre todo esas estructuras más a gestión pura de servicios, que a veces pues se desvía un poco la atención, tienes que poder gestionar servicios de una forma efectiva.

Entrevistadora: Claro eficiente.

Entrevistado: Quizás las mancomunidades en otros sitios pues funcionan, tuvieron más efectividad que aquí, que siempre nos quedamos un poquito más no sé.

Entrevistadora: Como que no funciona tan bien la figura de las mancomunidades.

Entrevistado: Probablemente no funcionó como todos desearíamos no, hasta este momento, yo tengo esperanza, pero creo que sí que se puede probar otras, sí creo que se va a hacer, igual que se debería hacer, porque ya digo, la fusión está muy bien, está muy bien como teoría, está muy bien como análisis, pero esto no va a ser mañana, mañana puede producirse alguna, no sé.

Entrevistadora: En el fondo independientemente del tipo de alteración de término municipal, como lo mires, tiene que ser dentro de una mirada más macro, más amplia, donde sea, como decías tú una herramienta como parte de un plan estratégico, pero no con una mirada unidireccional.

Entrevistado: No no, esa la cuestión es que yo no creo que sea el problema ese, o sea que mejor lo hacen tal, como todas las administraciones, es decir, la Xunta también lo puede hacer en muchos servicios, integrar los propios suyos o hacerlo de otra manera y el Estado también, los ayuntamientos pues también probablemente sea una herramienta que en algunos casos para funcionar bien en a nivel administrativo, por ejemplo Cerdedo-Cotobade y (ininteligible), dos fusiones que se produjeron, que han sumado ayuntamientos de 5.000 y que tienen la dispersión que tienen, pues van a seguir necesitando lo mismo que los demás a nivel de obligación, de competencias y de servicios, de apoyo, porque al final de los habitantes que tienen, siguen siendo unos ayuntamientos con unas necesidades, claro no hemos hecho un macro ayuntamiento, hemos hecho un ayuntamiento que tiene características de otros ayuntamientos, que siguen teniendo una serie de necesidades entonces al final esas estructuras independientemente de que se fusionen 2 o 2 siguen siendo importantes, porque seguramente a ver... había una teoría que era muy interesante, hacer distribución de servicios en función de bueno, según fuera el servicio, pues del número de población, había servicios que eran mucho más micro, muchos otros que podían ser de ámbito comarcal, y otros de ámbito provincial y tal. Bueno pues es interesante determinar no la capacidad, bueno pues en base al principio de subsidiaridad, pues a lo mejor algo así, crear esas estructuras para atender, por ejemplo, el servicio de axuda no fogar, que hay que

hacerlo en la casa del vecino entonces es complicado y tal, pues a lo mejor una perrera pues puede ser provincial, no tienes que tener una perra en cada ayuntamiento. Y bueno un hospital pues puede ser algo único, como un aeropuerto, por ejemplo. Entonces esos niveles de población, según el servicio puedes estructurarlos, a lo mejor tenemos que ir profundizar en eso.

Entrevistadora: Claro y porque también el nivel de población también te va a decir quién es el que está mejor equipado o capacitados para proveer servicio.

Entrevistado: Mira, te pongo un ejemplo porque claro la vida te da experiencias sobre todo la vida en la Fegamp, llevo 27 años, 26, bueno aparte de todas las anécdotas. Cuando hicimos...en los centros de saúde tenemos un convenio firmado con la Xunta a través del pacto local y eso está funcionando razonablemente bien, se cedieron 100 centros de titularidad municipal a la Xunta, otros por circunstancias no se pudieron ceder, porque los ayuntamientos...el procedimiento es un poco complicado a nivel patrimonial, otros compartes espacios y no los puedes ceder, entonces pues tienes una aportación del fondo de cooperación local a los gastos. Entonces había un ayuntamiento, uno pequeño, que cuando se cedió a la Xunta, la Xunta dice "mira yo la limpieza prefiero que la haga el ayuntamiento", sale más barato. Claro, un ayuntamiento tiene una limpiadora o lo que sea, entonces limpia todas las estancias, si la Xunta tenía que llevar el servicio allí le salía mucho más caro, entonces al final incluso esas sinergias de gasto, sabes la escala de gasto, a veces se consigue en el mínimo no en el máximo ¿entiendes? por la propia territorialidad de Galicia. Eso del 2 + 2 son 5, las sinergias y todo eso, las sinergias pueden ser cambiantes y a veces te sale más caro un servicio llevado desde el centro que desde la periferia, puede darse el caso, entonces ahí es una ventaja tener un ayuntamiento ¿no? más pequeño que te pueda, porque claro si no tienes que llevar el servicio, el servicio hay que darlo igual, lo tienes que llevar allí claro. La Xunta por ejemplo tienes un centro de salud, un centro educativo, una escuela infantil, una casa de cultura y un (ininteligible) entonces cedes el centro de salud a la Xunta y dices "pero la Xunta tiene que llevar la limpieza" cuánto te cobra. La Xunta dice "prefiero que sigan con la estructura de contrato de limpieza de los cuatro centros y yo le pago al ayuntamiento la limpieza, mucho más efectivo, o un colegio, mucho más efectivo, y eso son colaboraciones que haces.

Entrevistadora: Y más eficiente en términos económicos.

Entrevistado: En algunas cuestiones sí y en otras no, pero en algunas cuestiones puede más eficiente hacer eso, porque si no tienes que llevarlo tú, o un centro educativo, imagínate mañana, Dios lo quiera, la Xunta asume los gastos en los centros educativos o por ley pagan eso...pues a lo mejor en algún caso la Xunta dice, mira prefiero que me limpies tú el colegio y te pago una parte, pues sería razonable, de por sí sale más barato a todos, gasto público, pues lo hacemos así. Pues puede ser razonable esos convenios en esas situaciones, y a veces la subsidiariedad tiene eso, que a veces es más barato un servicio con un sitio pequeño que uno que tenga centralizado, pues eso es lo que hay que determinar, es para mí hay que determinarlo, es decir, no todo es blanco o negro, hay grises y en Galicia hay muchos grises entonces...Igual a lo mejor lo que digo es políticamente incorrecto.

Entrevistadora: No no está bien, a mí también me parece que sobre todo en términos de administración y en general de política como que realmente el blanco y el negro no existe.

Entrevistado: No existe y además en Galicia mucho menos y a veces te mandas sorpresas de eso, y dices pues es verdad.

Entrevistadora: Y sabes qué eso no está aquí dentro de las preguntas, pero ahora que tengo en la ley a la vista, te quería aprovechar de preguntar, porque como te comentaba este, es el tema que suena es el de la fusión, el artículo 13 de la ley (de administración local) precisamente habla de que la Xunta tiene que establecer medidas para fomentar la fusión ni siquiera habla de la alteración de términos, sino que habla derechamente de las fusiones de municipios o para la incorporación voluntaria, entonces a mí me parece sin ser especialista en el tema, por eso quiero saber tu opinión, que en el fondo claro se ofrecen ciertos incentivos al menos en el papel o en la ley, aquí en mi opinión y tú me dices la tuya, creo que se conjuga por un lado el tema del factor político, o sea en el fondo, claro yo puedo propender a la fusión y en ciertos casos la Xunta tiene la iniciativa para de oficio eh proponer fusiones cierto, u otro tipo de alteraciones, pero también hay un coste político de por medio, y por otro lado también está que yo como Xunta puedo establecer ciertas medidas de fomento entonces por un lado tengo que yo tengo legalmente la capacidad para decir mira si tú te fusionas yo te doy tal, tal y tal cosa.

Entrevistado: Y lo hace.

Entrevistadora: Claro y que lo puede hacer, pero en el fondo más allá de la resistencia que pueda haber de las personas **¿por qué pudiendo hacerlo a lo mejor la Xunta no lo hace?**

Entrevistado: Lo hacen, lo hacen, por ejemplo en el fondo de cooperación local hay una partida determinada para sí para los ayuntamientos, por cierto mi opinión no debería estar en el fondo de cooperación local que es todos los ayuntamientos, debería estar en un fondo complementario a parte, no en el fondo, porque eso lo (ininteligible) a los demás ayuntamientos, pero bueno independientemente de eso hay una que ahora acaba de subir a \$1.800.000 euros, después en cada subvención o cada tal se prima a los municipios más punta.

Entrevistadora: Claro, pero sin llegar a que entonces sin llegar a que se concrete en fusiones, o sea en el fondo a lo mejor establece ciertas medidas, pero a pesar de que la Xunta tiene la iniciativa para poder decir hay que hacer una fusión como que no llega a ese punto ¿no sé si me explico?

Entrevistado: Sí, no y no y aparte te voy a decir más, a mí también me generaría dudas si fuera la Xunta, porque la experiencia de Cataluña no fue buena en ese sentido, un poco más allá incluso se hizo un mapa y ahí pues quizás hay que tener mucho tiento y sobre todo hacerlo con mucho, o sea tú puedes fomentar voluntariamente una fusión de municipios y los municipios ponerse de acuerdo y hacerlo, te exige hacer truco, una distribución, yo no sé si en algún momento se ha hecho ¿no? entonces pues no sé si llegará el momento que se haga, desde algunos sitios se pide, yo si fuera la Xunta también igual no lo haría así.

Entrevistadora: Claro a lo mejor más allá del factor político claro siguiendo una fusión entre comillas impuesta desde la Xunta a lo mejor la resistencia sería mucho mayor.

Entrevistado: Seguro, bueno desde la Xunta, de cualquiera.

Entrevistadora: Que no sean los municipios involucrados.

Entrevistado: Seguro, estoy convencido que sí y yo creo que además a ver para proponer yo creo que hay que distribuirlo y decir bueno y van a ser estos...no...si tú propones tienes que decir cuáles y cómo, no es tan fácil.

Entrevistadora: No, no, precisamente preguntaba, porque me llamó la atención en el fondo que no es como ya la Xunta de Galicia tiene que propender a la fusión y que quedará ahí, ya pero y en base a qué, qué medidas de fomento puedes tener, bueno aquí tiene varias, o sea también me llama la atención en el fondo que no es que la ley en el fondo quede como

sin incentivo real, o sea hay forma en que la Xunta de Galicia fue interponer medidas de fomento, pero ni aun así es como realmente se llega a la fusión y ahí te das cuenta de lo complicado que es el tema de la alteración de términos municipales a través de una fusión.

Entrevistado: Date cuenta de que la Xunta, se hicieron dos fusiones, bueno aquí en Galicia se hicieron dos fusiones, pero en España no, es más los últimos casos que yo conozco son segregaciones, por ejemplo, hubo una en Hierro, en la Isla de Hierro, no sé si has visto la serie, te la recomiendo, pues hablan de un poco de que se produjo una segregación...y hubo alguna más por ahí, pues yo lo sé por cuando se distribuye la participación de los ingresos del Estado, aparecen municipios nuevos. En Galicia desde el 97 no se produjo ninguna más, que fue la Isla de Arousa.

Entrevistadora: Lo de hierro es en ...

Entrevistado: Hierro es una isla de las Islas Canarias Islas Canarias, tiene 7 islas, Hierro es la más pequeña, tiene 2 o 3 municipios, bueno pues ahora dos se separaron, creo que era tres ahora son dos, no, eran dos y ahora son tres o algo así, vamos se separaron, lee la historia que es muy interesante, porque hay un conflicto importante y en la serie además lo refleja bien, cuando había procesión bajaban de un sitio y llegaba otro y siempre acababan a piñas por dónde tenían que cambiar la Virgen de la procesión, cuándo se la tenían que dar al otro y en la serie se ve a Candela Peña, si viste el caso Asunta, la actriz es la jueza, y acaban en el juzgado, porque había piñas, pues esos municipios se segregaron.

Entrevistadora: Pero en Galicia, voy a buscar el que me dices de Isla de Hierro, pero en el caso de Galicia desde el 97 es que no ha habido más alteraciones.

Entrevistado: No segregaciones, quiero decir el 97 creo que fue el 97. Isla de Arousa pertenecía a Vilanova y esa fue la última segregación que hubo, a partir de ahí lo hubo fueron dos fusiones...Isla de Arousa pertenecía a Vilanova y se hizo un municipio independiente.

Entrevistadora: Me parece que estamos súper bien en cuanto a las preguntas que teníamos más la te agregué, era simplemente porque este artículo 13 me pareció un poco está ahí, pero...

Entrevistado: Mira y te voy a decir más ¿tú conoces el artículo que metieron en la ley de racionalización para fomento de las fusiones?

Entrevistadora: No recuerdo. Sé que medidas económicas que...

Entrevistado: Pusieron una serie de medidas económicas que a mí me parece un poco incoherente, sinceramente no me parece, en mi opinión, en la PIE, la PIE bueno tiene un sistema de...digo porque como viene al caso, la pie tiene un sistema de población por esfuerzo fiscal, inversa capacidad tributaria. Entonces en población tienes menos de 5.000 con 1 en coeficiente, de 5 a 20 un 1,17, de 20 a 50 un 1,30 y más de 50.000 un 1,40, esto es lo que te multiplica la población, o sea un municipio de 5.000 habitantes vale 5.000, uno de 5001 vale 5000 por 1,17...entonces los municipios que se fusionaban le agregaban un 0,1 más con lo cual por ejemplo Cerdedo y Cotobade eran de 1 pasaban a 1,17 por la población más 1 más, con lo cual el reparten a 1,27, sus habitantes valen esto. Y después les mantenía el mejor esfuerzo fiscal e inverso de capacidad tributaria de cualquiera de los, es decir el mejor índice de los dos es el que se mantenía, con lo cual también mejoraba...por población, pero había otra parte que es la que me chocaba a mí, primero que había otra parte que hay un sistema de cesión donde no está regulado ninguna mejora porque el sistema es diferente, es una cosa que yo creo que no sé si les escapó, porque no hay criterios, con lo cual no hay mucho rigor no, pero además venía a decir que los ayuntamientos que cambiasen de tramo estaban exentos de los servicios mínimos que están en ese tramo. Entonces tú imagínate, tienes parque público, no sé cuáles son los cuatro que hay ahí, ellos estarían exentos de prestar ese servicio. A mí me parece una incongruencia. A mí me parece incoherente, en teoría si yo mejoro, que no tiene mucha trascendencia porque ya tiene esos servicios, pero parece una incoherencia es decir...

Entrevistadora: Claro, porque si mejoro ¿por qué voy a dejar de prestar los servicios que ya presto?

Entrevistado: No no, sobre todo tú imagínate, tú incorporas de aquí que no tienes obligación de prestar un servicio y que pasas este tramo que ya te obliga a prestar un servicio, pero tú quedas exento de prestar, con lo cual un ayuntamiento de 5.500 habitantes tendría este servicio y tú no, yo no lo veía coherente eso. Yo eso no lo veo coherente, que es filosofía, porque yo estoy convencido que los ayuntamientos tienen esos servicios, no lo veo coherente. El servicio mínimo con 5.000 habitantes es éste y si te fusionas no.

Entrevistadora: Andrés te pregunto ¿esta es la (ley) racionalización la estatal o la de Galicia?

Entrevistado: No, éstas es la estatal, la ley de racionalización, ya miramos el artículo...

Entrevistadora: Sí, la de 2013, una de las cosas que me quedó muy claro en el máster que tienes la (ley) que viene del Estado, la legislación del Estado, pero finalmente igual se termina traduciendo en una ley espejo, pero a nivel autonómico.

Entrevistado: Que no debería ser espejo, que no debería ser espejo, pero...Buena conclusión. De hecho, si te fijaste en los servicios mínimos de la Ley de Administración Local de Galicia, creo que añade una, la del tratamiento de basuras, pero prácticamente son iguales.

Entrevistadora: Sí, bueno ahora me enfoqué en esto, pero sí o sea esa es la impresión con que quedé después de...

Entrevistado: De todas formas ¿tú cuándo llegaste aquí?

Entrevistadora: En septiembre del año pasado.

Entrevistado: Tiene mucho mérito, mira toda la legislación de aquí, que no creo que sea similar a la de allí ¿no?

Entrevistadora: Mira creo que lo más parecido hasta ahora que he visto es en tema de transparencia y gobierno abierto y de ahí te cuento más, pero antes de que sigamos conversando te quería nuevamente las gracias por tomarte este tiempo para responder esta serie de preguntas.

Entrevistado: Encantadísimo, muchas gracias a ti.

Entrevistadora: Muchas gracias, porque estoy segura de que el análisis que después haga de todo lo que hemos conversado me va a servir también para incorporarlo en el trabajo.

Entrevistado: Como siempre os digo a vosotros a mis alumnos del máster y las cuatro que tuve aquí, y a ti también, os tengo mucho cariño, porque la verdad para mí es un aprendizaje y encima sí para mí es aprendizaje me enseñan muchas cosas y esto también me enseña a reconocer, a pensar, a razonar a que tú me hagas razonar con lo cual no, encantadísimo.

Entrevistadora: No y yo también te lo agradezco, porque también estuvo muy bien cuando fuiste a clase del máster a darnos la charla así que doble agradecimiento tanto por ese tiempo como por el día de hoy.

ANEXO VIII: Entrevistado 3 (E3): Rodrigo Barco Sánchez.

Concejal de la Ilustre Municipalidad de Independencia, RM, Chile.

Entrevistadora: Habiendo nacido la comuna de independencia, de la cual eres concejal, hace menos de 40 años ¿te parece que es una comuna que ha logrado afianzarse como poder local en Chile?

Entrevistado: Independencia es una comuna nueva administrativamente, pero es una comuna vieja en la ciudad. Independencia es bueno como una que se crea a principio de los años 90, tiene el rededor de 35 o 36 años, administrativamente, pero obviamente es parte de uno de los barrios más antiguos que tiene la ciudad de Santiago de Chile. En ese contexto es una es una comuna que se desarrolla producto de la necesidad de la ciudad, de según los legisladores de la época, de ir creando estas comunas para tener una mejor descentralización y un mejor acceso por parte de los vecinos al Estado. Independencia se crea producto de 3 municipios anteriores que es el municipio de Santiago, Conchalí y Renca. Nace la comuna independencia, y obviamente con todas las falencias que puede tener un territorio que es un collage de otras comunas. Por lo tanto, las falencias de independencia eran muy fuertes en infraestructura, si bien es cierto, se traspasaron la infraestructura de colegios, de consultorios de salud, de algunas dependencias donde funcionó el municipio, pero en infraestructura en general era una comuna que no tenía, no tenía infraestructura deportiva, lo que tenía estaba en malas condiciones, y también el desarrollo urbano que tenía era bastante bajo, en el sentido de que, como era una como una vieja, tenía un deterioro de sus calles, veredas y algunos otros lugares de espacio público, sobre todo lo que es las áreas verdes. Después, después de 35 años, eso en lo que es la parte física, en la parte social, las personas de Independencia, después de 35 años yo creo que recién se está instalando el concepto de ser independencinos, de sentirse parte de una comuna, yo creo también porque ha habido un cambio generacional, porque han llegado nuevos vecinos lo que ha hecho cambiar la realidad porque el vecino de independencia, en un en un principio siempre se sintió parte de la de las comunas madres, entonces ha habido siempre, en estos 35 años una falta de identidad, como sentirse parte de esta comuna de Independencia, que se ha ido ganando con el tiempo. Ahora, el nuevo vecino sí se vino a vivir a Independencia y ya es parte de esta comuna, porque no es parte de su historia haberla visto nacer. La segunda parte de tu pregunta, sobre si la comuna ha logrado afianzarse como como poder

local.

Entrevistadora: Si te parece (que ha logrado afianzarse).

Entrevistado: Yo creo que sí, yo creo que eso se ha ido instalando, principalmente en estos últimos 4 años, en esta última administración, por lo mismo, porque las personas se están sintiendo parte de Independencia. Entonces, siempre como estábamos en el centro de la ciudad, de una ciudad de 8 millones de habitantes, éramos parte de esta gran ciudad, que es el Santiago Metropolitano y éramos parte de estas comunas de origen, entonces, hoy día el vecino histórico, el vecino nuevo de independencia, se está sintiendo parte y está reconociendo con fuerza su poder local y exigiendo también con la con las características propias de los tiempos como se exige a los poderes locales, es decir, con harta fuerza y no solo en Chile, sino que uno ve también las noticias o la información que nos llega de otras partes del mundo.

Entrevistadora: Rodrigo y aparte desde la perspectiva de los vecinos de “yo soy residente independencia y me siento parte de la comuna”, pero de la perspectiva del municipio en estos 35 años **¿tú sientes que el municipio se ha afianzado bien como administración local?**

Entrevistado: Ese es un problema que existe en Chile. En Chile el sistema de gobierno es presidencialista y es hiper presidencialista, por lo tanto, también es muy centralizado. Entonces todo pasa por el gobierno central, y si bien es cierto, han habido intentos, por ejemplo, se crearon las regiones del país en un momento dado para eso y se instaló un programa de regionalización en la época de Pinochet, que hay que se crearon las regiones precisamente para lograr esta descentralización y empezar a crear, a dividir el poder, pero solamente quedó prácticamente en un plano, en un mapa político del país la división, pero sí todo el aparato estatal sigue funcionando. Las decisiones para ir desarrollando cualquier infraestructura o cualquier toma de política siempre tienen que llegar al ministerio y al ministerio, que está ubicado en el en el centro del país, es donde está el poder político nacional y eso ha sido una lucha permanente y que desde el retorno de la democracia hasta la fecha que, también nos coincide en la creación de independencia con la vuelta a la democracia, han existido distintas experiencias. Lo último que se hizo fue crear el cargo de gobernador regional, que una nueva figura, pero todavía sigue el delegado presidencial en la región, entonces hay una dualidad de poder, y quién tiene el poder en ciertas áreas, y quién tiene el poder en otras áreas, pero es parte de un proceso que se está llevando. Y si

bajamos a nivel municipal, en la situación es más dramática aún, porque muchas veces se les pide a los municipios, por parte del gobierno central, que los municipios asuman responsabilidades, se modifica la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades, se le da una atribución al municipio, pero los municipios incluso a veces no tienen ni el financiamiento para implementarla. Y si uno lo ve en la parte económica y uno lo compara incluso con otros países latinoamericanos, por ejemplo, como por ejemplo Bolivia, que un país vecino nuestro, los recursos de lo que recauda el fisco en recursos y en impuestos, un porcentaje importante va directamente al municipio, aquí (en Chile) un porcentaje menor se está yendo a los municipios. Y el resto del financiamiento de los municipios, la gran mayoría de los municipios tiene que postular a fondos a instancias regionales o de instancias nacionales para poder desarrollar su proyecto, entonces en la práctica, en la gestión hemos pasado, eh, a lo mejor no con los tiempos necesarios, desde la administración local a un gobierno local, pero no en su plenitud. A ver se ha avanzado, por lo tanto, Independencia como parte de los 345 municipios que tiene el país, Independencia ha tenido este problema, eh...El nivel de los recursos, la distribución de los recursos, de acuerdo a la legislación chilena, también son distintos y hay municipios que tienen muchos recursos, que son municipios muy ricos, hay municipios que son muy pobres, existe un ente regulador que es el fondo común municipal donde se reparten las platas para, de acuerdo al nivel de población, al nivel de pobreza, al nivel de ciertos indicadores para igualar la cancha y para que los municipios puedan postular, pero obviamente, esto es insuficiente. Es un tema también, es un instrumento antiguo, hay que necesita, eh, reformularse y replantearse. Yo creo que el municipalismo en Chile es una tarea pendiente que tienen todos los gobiernos que han, que hemos tenido, de los distintos colores políticos. En campaña en campaña electoral hablan mucho de la descentralización y darle el poder al gobierno local, al gobierno regional, pero en el ejercicio propio, cuando ya son electos, nadie quiere que soltar la cuota de poder. Entonces...y eso y eso, y eso ha llevado al desarrollo de un país, es decir, donde tienes una ciudad con 8 o 9 millones de habitantes y casi el 50% de la población está concentrada en el centro del país, sin contar Valparaíso y otras regiones grandes eh. Y tienes lugares en el país con una densidad poblacional mínima y con un desarrollo a lo mejor de infraestructura escaso.

Entrevistadora: Es cierto, totalmente de acuerdo y, por ejemplo, en el caso de Independencia **¿cuáles piensas tú que son los desafíos que enfrenta actualmente la comuna?**

Entrevistado: Independencia como te contaba, es una comuna nueva administrativamente, pero es una comuna que, por estar en el casco antiguo de la ciudad, había sufrido una baja de población. Hasta el censo del año 2000 Independencia era una de las comunas que su población más decrecía, es decir, entre un censo al otro dentro de 10 años, la población del último del del censo al 90 al del 2000, más o menos, había descendido en un 16 %, lo que tenía una cantidad de 70.000 habitantes, eh aproximadamente, y era la comuna que había envejecido, era una de las comunas más viejas, con respecto al resto de la ciudad y del país, y una de las comunas más viejas, donde la población había envejecido y la gente joven, producto de, de su mismo desarrollo urbano, se veía en la obligación de emigrar a otras comunas o a otros sectores de la ciudad, que era donde había soluciones hipotecarias y de viviendas que les permitió desarrollarse, pero desde el año 2000 hasta la fecha Independencia cambió producto de las corrientes migratorias. En la en la primera etapa llegó una gran población peruana que se instaló en estos barrios, donde vivía muy poca gente, donde las casas estaban siendo utilizadas como pequeñas empresas, como pequeñas industrias o bodegas, o donde vivían tan solo un par de adultos mayores que abandonaron estas casas y las arrendaron y por lo tanto, llegó una gran población peruana, que hizo cambiar todo el análisis demográfico, es decir, por ser migrantes generalmente inmigrante, es una población mucho más joven, una población con niños, mujeres en familia teniendo hijos, entonces de tener colegios, escuelas, liceos con matrículas deficitaria, pasaste al liceos y escuelas completas, sin vacantes. Y eso fue, y así fue creciendo hasta que después, con la con el desarrollo de la dictadura venezolana nos llegó otra corriente migratoria, que son las más grandes porque también tenemos gente, hay vecinos colombianos, dominicanos.

Entrevistadora: De Haití.

Entrevistado: Y de Haití, que se instalaron en esta comuna y eh nos trajo un gran desafío con el tema de migración, es decir, cuando uno ve, por ejemplo, que dicen que lo normal en un país, la migración es tener un 10 % de su población, sea migrante, eh y a lo mejor, y en Chile si 1 lo ve de esa forma en Chile yo creo que el 10 y el 11% de su población inmigrante está dentro de lo que son los parámetros de normalidad, pero en Independencia más del 50% de su población es migrante, entonces es un desafío muy fuerte. Y, por otra parte, también por el tema de la legislación chilena, está el tema de los instrumentos de planificación territorial, que es cómo modificar, cómo crear planos reguladores, que te

permitan definir la comuna que tú quieres ser. Independencia por nacer de 3 otras comunas, no tenía un plan regulador propio, eran planos reguladores antiguos, obsoletos y gran parte de su desarrollo, eh fue en la tierra de nadie. Entonces se construyó, se hacía lo que se estimaba conveniente, pero el producto de la mala legislación, eh...para poder desarrollar un plan regulador nuevo, Independencia se demoró más de 9 años, entonces 9 años, si tú quieres darle un sello, la comuna en 9 años ya no quedaba mucho de lo que había que cuidar o de lo que había que hacer y eso no solamente nos pasa de independencia, si tú perteneces a una comuna más rural y quieres defender un humedal y zona de conservación o quieres un barrio zona de conservación histórica en el momento, cuando sale este instrumento regulador y para protegerlo ya esto, estos humedales, o estos bosques o estos barrios históricos ya no existen porque ya fueron demolidos o fueron construidos poblaciones, pero eso es un problema también propio del del centralismo, porque al final tú tienes que ir paso a paso y el gobierno central obviamente que te va dando los parámetros, la pauta, entonces tenemos un desarrollo inmobiliario que se crea Independencia que es desordenado. El último desarrollo inmobiliario que tuvo el sector de Independencia fue en los años 50, crearon una población de obrero que es muy importante en nuestra comuna, que es la población Juan Antonio Ríos, que es prácticamente es un tercio del territorio de la comuna y hay otros desarrollos urbanos que es el sector de barrio Central, de la caja, que población las Rosa, que son de caja de empleados particulares de la caja de empleados públicos, que eran las cajas de beneficencia social que existían y que eran las que se preocupaban de construir y fue el desarrollo que tuvimos los años 50, En los 2.000 vino el desarrollo inmobiliario de la construcción en altura, eh...con edificios que muchos, algunos de ellos no cumplen las condiciones a lo mejor necesarias, urbanísticas, de espacios pero y...se construyeron, y eso también fueron los lugares que acogieron a esta población migrante. Entonces, tenemos una población migrante que vive en casas antiguas, en características de hacinamiento y tenemos otra población migrante que vive en estos edificios, que son edificios masivos, con departamentos pequeños eh con pocos espacios, poco espacio, pocas áreas verdes que lo que hace que hace que nos cree un conflicto bastante grande en la comuna. Yo creo que el desafío, hoy día, que tenemos independencia es obviamente mejorar la calidad de vida, recuperar los espacios públicos, la mantención de los espacios públicos, eh y yo creo que hay que atreverse a innovar, inventar y crear lugares y recuperar e invertir y comprar lugares. Comprar hacia el mundo privado, eh para ir creando, áreas donde las personas puedan compartir y donde puedan tener un desarrollo mucho más integral. Por estar cerca del centro de la ciudad, eh, tenemos una serie de beneficios, pero por el mismo hecho de estar cerca

del centro de la ciudad tenemos muchas externalidades negativas y eso no, y eso nos implica también un desafío en qué nos convertimos. Hoy de nuevo se está trabajando en el plan de desarrollo comunal, que el que es el conocido por PLADECO, que es otro de los instrumentos importantes. Un instrumento importante es el plan regulador y el otro instrumento importante es el Pladeco, que el plan de desarrollo comunal que todos los municipios tienen que ir renovando cada cierto tiempo por ley, y este Pladeco es el alma de la municipalidad, es decir qué, qué nosotros queremos como comuna, qué es lo que necesitamos, cuáles son nuestras falencias y qué queremos hacer en los próximos años, y yo creo que hoy día el tema es cómo mejoramos la calidad de vida, porque estos edificios, estas torres van a continuar, cómo mejoramos la vida de las? ¿Personas que están viviendo en esta casa, eh antiguas y que están hacinadas, que muchas veces se nos dijo que hay un tema social que no había intervenir, que habían adultos mayores, que habían niños que vivían ahí, que vivía en esta casa, casas que eran casas antiguas de una, estamos hablando de 350, 400 metros cuadrados, 500 metros cuadrados, donde vivía una familia, la familia padre, hijo y 3 o 4 hijos de la época, a una casa donde pasaron a vivir 40, 50 personas, y las piezas se dividían para hacer una actividad económica y claro, en un momento dado, sin ninguna regulación, eh se construyó sin ningún cuidado, sin pedir alcantarillado, instalación eléctrica, constructibilidad, es decir, todo lo que lleva el hacinamiento, abuso, violencia intrafamiliar, una serie de cosas y siempre pensando en lo social, nunca se quiso intervenir porque ¿qué se hacía con las personas que vivían en estos lugares? Bueno, lo peor de todo fue que llegó la pandemia y estas personas no tenían dónde hacer cuarentena, es decir, una familia completa vivía en una pieza de 3 por 2 ¡ah! y donde vivía padre madre, hijos, sin ventanas, solo con una puerta que sale a un pasillo donde están las cocinas, donde están los refrigeradores, donde cocinaban en un pasillo y al lado de otra pieza de las mismas características y otra. Entonces las personas no pudieron hacer cuarentena en un lugar en condiciones básicas y mínimas de ventilación y de espacio, donde se pudiera desarrollar una familia y con las consecuencias, que fue muy dramático para todos ellos en el momento de contagiarse. Entonces es una urgencia intervenir en las casas, en este tipo de casa, que tú conoces, que acá en Chile a la realidad, cuando es muy dura, le ponemos nombre bonito, entonces para disfrazarlo, entonces en España son más directos para decir las cosas, entonces acá se llaman vivienda, les ponen viviendas colectivas, entonces y claro más que claro, viven muchas familias, pero más que una vivienda colectiva, al final es un lugar poco, es un espacio muy poco digno para que viva familia y se puedan desarrollar como corresponde.

Esa es una urgencia enorme de Independencia y lo otro que te decía es crear los espacios urbanos a para que la se pueda desarrollar en calidad.

Entrevistadora: OK, te entiendo, me queda super muy claro, muy completo. Bueno, también que el tema de hacinamiento que no solo se ve en Independencia, sino por ejemplo en comunas como Santiago. Después, los incendios que se producen también por el tema de las instalaciones eléctricas informales. Entonces, de vez en cuando recuerdo haber visto en las noticias que pasaban cosas así.

Entrevistado: Claro, piensa que son casas que tienen más de 100 años, 120 años, casas que tienen instalaciones eléctricas pensando en una familia de 8 personas, que eran las familias antiguas, con varios hijos, que sé yo, y hoy día tiene 50 personas, pero tienes 5 o 6 refrigeradores, hervidores eléctricos, calentadores en el invierno, ya que estamos en invierno acá, todo tiene su calefacción eléctrica, entonces todo el sistema se recarga y termina en incendio y en desgracia.

Entrevistadora: Claro.

Entrevistado: Ah, y obviamente esa es una responsabilidad que tenemos nosotros como municipio, una responsabilidad que tiene el Estado de Chile, el gobierno regional, de actuar y exigir y fiscalizar y dar las condiciones necesarias para que esas personas vivan en un lugar seguro. Hoy día no viven en un lugar seguro, ni sanitario ni en el caso que dices tú de incendio y además estos lugares también se convierten en guarida de ladrones. Y, eso también crea un conflicto muy fuerte, porque también son personas que tienen una cultura distinta. No voy a emitir juicio de valor si es más buena o mala, pero son a lo mejor también por ser más jóvenes tienen muchas más ganas de pasarlo bien, y generan ruido y genera molestia, entonces al lado tienes un vecino de un barrio antiguo que corren, que corren los riesgos que se le va a incendiar su casa, la casa del lado genera mucha más basura, hay mucho más, hay, hay 50 personas metiendo bulla, escuchando música. Entonces crea también un problema social en los barrios bastante grande.

Entrevistadora: E complejo. ¿Entonces, podemos resumir que los principales desafíos serían la migración y todo lo que conlleva, eso cierto, incluyendo este tema de las casas antiguas que están sobre habitadas con los riesgos que ello conlleva, el tema de la limitación legal que tienen para la creación de planes reguladores, la recuperación de espacios públicos y también la creación de espacios públicos?

Entrevistado: Eso es.

Entrevistadora: La tercera pregunta que te quería hacer Rodrigo es, en tu opinión **¿los municipios de Chile cuentan con suficientes competencias y atribuciones para satisfacer las necesidades más importantes de la población?** No sé, si opinas que sí, o que no y cuál sería tu justificación ante tu respuesta.

Entrevistado: Mira, yo creo que no eh, un poco por lo mismo que hemos ido conversando en el transcurso de la entrevista. Yo creo que no. Se ha ido avanzando bastante en que sí, ah... siempre hay un discurso en Chile que dice aquí están los alcaldes, los concejales, están los municipios, la primera puerta del Estado ah, para recibir a la comunidad y es verdad que este discurso lo dicen todas las autoridades, a ver moros y cristianos, lo dicen todos así. Ah, y es verdad, cuando un vecino tiene un problema, tiene un conflicto, o quiere crear un emprendimiento, un desarrollo, quiere hacer una modificación, el primer lugar donde va es a la municipalidad ¡Ah! pero también hay otra frase que es muy típica del del del municipalismo chileno que dice, somos la primera puerta del Estado, somos los que atendemos a nuestros vecinos y nos dan y nos dan atribuciones y no nos dan los recursos, entonces el, por ejemplo, cuando hablamos el tema de migración, los municipios han tenido que crear oficinas de migración, han tenido que empezar a trabajar con migrantes, y la ley no les decía que tenían que hacerlo, pero sí la necesidad te obligó a hacerlo. Los municipios en Chile asumieron el rol de seguridad pública sin que la ley 18.695 que es la Ley Orgánica Constitucional dijera que los municipios tienen que trabajar en seguridad pública, sobre todo en el tema de prevención, porque para no inmiscuirse en la labor propia de las policías. Y los municipios empezaron a crear sus oficinas de seguridad pública, empezaron a trabajar hace montón de años con los vehículos de seguridad pública que empezaron a recorrer la ciudad y no estaban dentro de la norma, entonces por eso muchas veces a los municipios les toca asumir responsabilidades, ah porque la realidad va mucho más rápida que la legislación. Yo creo que se confía poco en los municipios por parte del gobierno central, se confía poco, generalmente se habla de los municipios como lugares de alta corrupción y donde todo pasa y donde no se hace nada, yo creo que es una estigmatización que existe porque claro, obviamente desde cuando hay 345 municipios, ya hay 3, 4, 5 o 10 municipios que sí han caído en actos de corrupción por parte de sus autoridades, eh no quiere decir que los 345 municipios estén en lo mismo, pero se estigmatiza a esta instancia como un lugar un poco, una zona gris de la administración pública. Y yo he trabajado bastante en el municipalismo,

me ha tocado, desde el tiempo que he sido concejal participar mucho, trabajar en la asociación chilena de municipalidades, eh, que después si te interesa seguir profundizando para tu magister, te puedo poner en contacto con ellos porque yo creo que, de hecho nosotros teníamos con la Federación Española de Municipios con la FEM, que existió hace un tiempo atrás, no sé si existirá todavía, habían ciertos lazos y ciertos contactos que, se ha trabajado bastante y obviamente esta estigmatización es un poco injusta, ah porque los municipios realmente hace mucho más de lo que pueden y de lo que las leyes incluso les permite y realmente, los recursos son bastante escasos.

Entrevistadora: Sí, eso, eso, eso también te iba a comentar que bueno lo que me comentas, que un poco obviamente por ser de la comuna de Independencia, algo ya, yo también sabía, pero acá en España tampoco es tan distinta, en cuanto a los desafíos que me estás comentando, precisamente habiendo entrevistado ayer a esta persona de la FEGAMP, me parece muy paralelo los desafíos que me estás comentando en Independencia y en Chile y también los que al menos hay en Galicia, bueno y también en el resto de España la verdad. Entonces, sobre todo también me comentaba eso que me dices tú, el tema de tengo que hacer x, y, z, pero tengo x cantidad de recursos y empiezo a tener más cosas que hacer, pero los recursos siguen siendo básicamente los mismo, entonces es un desafío que es literal, transversal tanto allá en Chile como acá en España.

Entrevistado: Así es, y obviamente, por ejemplo, a veces hay que hacer gastos, gastos que son urgentes, como cuando vivimos, vivimos la pandemia en paralelo en todo el mundo o cuando hay desastres naturales y a veces el propio municipio tiene que salir a acudir, es el primero que acude en ayuda de su comunidad, de su vecino eh y está muy limitado también por la norma cómo hacerlo, y también muy limitado por los recursos cómo hacerlo y obviamente pagan (los vecinos) las consecuencias de una mala gestión y una mala administración, pero el vecino no lo entiende. Mira, piensa, por ejemplo, acá en Chile la pavimentación de las calles eh las ve el SERVIU (Servicio de Vivienda y Urbanismo) que un organismo como autónomo, pero depende un poco del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Y los municipios tienen que hacer una presentación, hacerlo, incluso hay municipios que tienen los recursos para hacerlo, pero técnicamente tiene que pedir la autorización al Serviu, si el Serviu se demora, no lo pueden hacer entonces al final tiene que meterse, gastar la plata en un programa que se saliera solo a tapar hoyos y los hoyos tienen que tener ciertas características, ciertas dimensiones, ah, o tienen que ser declarado de urgencia para que lo

puedan parchar, es decir, es una serie de trámites como para solucionar sencillamente un hoyo en la calzada o en la vía pública. Entonces, ese tipo de cosas siempre van a entorpeciendo y no, no nos permite hacer una gestión más oportuna. Hoy día vivimos en una sociedad, que lo que la misma conversación que estamos teniendo nosotros hace 50 años atrás y hubiese sido brujería, usar estos medios, hoy día vivimos lo que es el tema de los Android, de los iPhone, los Smartphones y el tema de la inmediatez y toda la gente quiere todo inmediato, todo rápido. Y eso cree que el sistema público y los municipios tienen que actuar con la misma rapidez que yo tengo el tema del celular de averiguar cómo funciona esto, el celular me contesta inmediatamente, el móvil me contesta inmediatamente, y el municipio obviamente eh, como instancia pública, no le pude contestar ni dar la solución inmediatamente, y eso va creando un divorcio entre la ciudadanía y los órganos del Estado.

Entrevistadora: Es muy cierto, es muy cierto, mmm, en ese sentido te quería hacer una pregunta como eh, que a lo mejor no está definido en las preguntas que tenía pensadas, pero que surge en base a lo que me estás diciendo, tú dentro de las fórmulas que has visto, por ejemplo, a lo mejor con la asociación chilena municipalidades, que se utilizan para ayudarse entre municipios **¿cómo trabajan en términos de cooperación?** Por ejemplo, de si un municipio es puntero en tal tema, eh ¿Se establecen mecanismos de cooperación con municipios que no son tan buenos en x tema o algo por el estilo?

Entrevistado: Mira, cuando vuelve la democracia en Chile y viene la primera elección municipal el año 92, nace la necesidad de crear, por ejemplo, la Asociación Chilena de Municipalidades y se crea esta Asociación Chilena de Municipalidades que es un organismo de hecho y no de derecho, entonces al final fue la buena voluntad de 345 alcaldes/esas, encabezado por algunos alcaldes eh destacados a nivel nacional, que dijeron sabe, hay que organizarnos y crear esta organización que va a ser un organismo de cooperación entre los distintos municipios y obviamente un organismo que iba a trabajar en el tema legislativo para ir fortaleciendo el municipalismo. Para que existiera la ley de asociativismo municipal y que y esta ley es la que da el marco jurídico y legal como para que exista colaboración entre los municipios y pueda existir inversión, contratar profesionales, hacer estudios de alguna Área, pues si no me equivoco, a mediados del 2015, recién salió la Ley Asociativismo que permitió que los distintos municipios pudieran crearse entonces antiguamente, antes de que existiera esto era la buena voluntad. Había municipios, por ejemplo, el municipio de Providencia, que fue un municipio en la gestión del alcalde Labbé, que se caracterizó por aplicar el índice de

calidad como el ISO 9001, de la atención al vecino y empezó a liderar tecnológicamente el municipalismo y era un ejemplo a seguir con el tema municipal. Entonces, al final el municipio de propia voluntad apadrinaba, llegaba a convenios con municipios de escasos recursos, municipios pobres y lo ayudaba o lo asesoraba, pero como institucionalidad hoy día tenemos una institucionalidad, eh bastante nueva que permite crear estas asociaciones a para poder trabajar y apoyarse. Hay asociaciones de municipios turísticos, hay asociaciones de municipios puertos que tienen municipios que tienen aeropuertos, asociación de municipios que tienen volcanes, estos tienen una realidad distinta, entonces, de acuerdo a temas propios que tienen los municipios se van se van reuniendo para ir en conjunto es satisfaciendo sus necesidades y apoyándose.

Entrevistadora: Claro, y es super interesante, porque claro, como comparten realidades, probablemente necesidades y también problemáticas, si te pasa a ti, le pasa al lado la asociatividad (asociativismo) o la cooperación es esencial.

Entrevistado: Claro. Es esencial obviamente, porque si aquí hay un tema que los municipios no son islas, entonces si yo me inundo por el río, lo más seguro que el municipio que está aguas abajo también se va a inundar, entonces es una realidad, entonces al final si somos, somos las dos comunas ribereñas, tenemos que hacer un trabajo en conjunto, porque el murallón que yo haga o el tajamar que yo tenga, te va a afectar a ti sí o sí. Hoy día hay unas experiencias exitosas con el tema de asociativismo por el tema de seguridad pública, entonces, como también hay una legislación bastante rígida con respecto a las plantas municipales que es y las que son las personas que pueden contratar los municipios, está determinado por ley, entonces municipio x puede tener tantos funcionarios y de esos funcionarios tantos son profesionales, tantos son técnicos y el resto del escalafón, puede contratar, a tener los de planta, los de contratas de acuerdo a la ley, dice tanto porcentaje y los de honorarios, que son las personas que prestan servicios a través de boletas que son honorarios, otra cantidad, está muy, muy delimitado. Entonces, a veces los municipios asumen estas nuevas funciones, como por ejemplo seguridad pública, pero no tiene, no puede tener funcionarios, no tiene espacio para contratar funcionarios que estén desarrollando la actividad, entonces hoy día Independencia es parte de eso, yo soy parte del directorio de la Asociación de Municipios metropolitanos por la seguridad, entonces cuando nosotros necesitamos contratar gente para seguridad, la contratamos a través de esta asociación, entonces ya no son funcionarios municipales, son funcionarios de esta

asociación y estas asociaciones, dice, ya tenemos 4 o 6 funcionarios y a través de esta asociación a veces se postulan a proyectos para tener más vehículos, para poder contratar más gente, entonces se está creando esta figura para poder cumplir una necesidad que tenemos.

Entrevistadora: Buenísimo. Y, de hecho, también te lo preguntaba porque, eh, me ha tocado estudiar bastante la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, precisamente y por la investigación que estoy realizando y claro, y me topé con este artículo con el 118, donde parte este párrafo de las asociaciones municipales...Te preguntaba porque el geógrafo a quien entrevisté, José Marcelo Bravo, también me comentaba sobre este tema de la cooperación o de la asociatividad (asociativismo), me comentaba que era también interesante como opción en el fondo.

Entrevistado: Sí, es una opción necesaria, sobre todo en lugares, en ciudades como Santiago, el gran Santiago, está la región Metropolitana de Santiago, que son 52 comunas, pero de estas 52 comunas, eh 30 comunas son de características rurales, y el gran Santiago son, si no me equivoco, son 20, 22 que son comunas están en la misma ciudad. Entonces, dentro de una misma ciudad tienes 20 alcaldes, 20 administraciones distintas, 20 realidades distintas, pero también 20 realidades similares, entonces, claro, en algún momento dado es súper útil tener este tipo de organizaciones. Muchas veces se ha hablado de la idea de tener un alcalde mayor para este tipo de cosas que también existen como esta figura del alcalde mayor que podría desarrollar, pero el existen instrumentos como el plan regulador metropolitano que todas las regiones del país tienen su plan regulador, que da el marco general, pero sí se podría y yo creo que es un instrumento importantísimo de acuerdo a las necesidades de cada de cada municipio.

Entrevistadora: Sí, absolutamente, concuerdo. Y avanzando con el resto de las preguntas, también te quería consultar **¿qué competencias estimas que deberían descentralizarse o traspasarse a las municipalidades?** en base a lo que hemos conversado y que tú opinas.

Entrevistado: Mira la experiencia, por ejemplo, la educación se traspasó a los municipios, eh a principios de los años 80 hasta el año 86, 87 se traspasó la educación pública a las municipalidades, Todo eso fue un proceso bastante fuerte y bastante duro, ya que se creó en periodo de dictadura, entonces con toda la fuerza necesaria se hizo y se traspasó, pero este proceso eh siempre fue a contrapelo de los gremios, de los profesores y fue un proceso

que tampoco nunca se le dio el financiamiento necesario, ni tampoco hubo una intención de mejorar legislativamente la estructura y el desarrollo que podían tener. Como el tema de la subvención que dice que el Estado de Chile le pagaba a cada municipio una cantidad de dinero por cada alumno que tenía en asistencia, que asistía a sus clases y esta subvención generalmente siempre fue muy escasa, no alcanzaba, después con el tiempo se fueron creando subvenciones preferenciales, se fueron creando subvenciones especiales para niños con algún tipo de...

Entrevistadora: ¿Necesidades especiales?

Entrevistado: Claro, los PIES que se llaman, que son niños TEA, y se fueron creando especializaciones y se fueron dando más recursos a los municipios, hasta que después, en el gobierno de la presidenta Bachelet se determinó de que esto, esta atribución a los municipios de la educación pública iba a ser retirada y se crearon unos servicios locales de educación pública que agrupa varios municipios y que va a depender directamente del servicio local y que no va a depender de las municipalidades. Con respecto a eso han habido distintas opiniones, personas que estaban muy de acuerdo con eso y personas que están muy en contra, que creen que la educación tiene que mantenerse en las municipalidades. Yo creo que hoy día mayoritariamente después de la experiencia de los servicios locales de la educación pública, la mayoría de los alcaldes y aquí también estoy hablando de alcaldes de distinto color político, creen que es importante mantenerlo en un municipio, obviamente con las condiciones legislativas necesarias. ¿Por qué? porque hay temas que son propios y que son mucho más rápido y de solución y mucho más práctico que esté un municipio, una autoridad política encabezando que un funcionario, un funcionario público que incluso no está con la realidad diaria de la comuna. Es un sistema que se debe dar, es decir, que otros qué otros sistemas a lo mejor, dice, hay personas que dicen que crear policías municipales. Yo creo que no debieran existir policías municipales, yo creo que esa es atribución en a lo mejor sí podríamos crear a lo mejor una instancia regional de crear policías de tránsito regional para dejar especializar a Carabineros en lo que es orden y seguridad y sacarlos de otras funciones como por ejemplo lo que es tránsito, lo que son notificaciones judiciales, los que son una serie de trámites que hoy día las policías no tienen, que a lo mejor sí podrían ser unas policías regionales manejadas por un gobierno regional más que por un gobierno local, porque también va a depender mucho de los recursos. Yo creo que ahí hay una responsabilidad, va a depender de los recursos que tenga cada municipio. Si un municipio

tiene pocos recursos, a lo mejor va a tener poca seguridad, comparado con el municipio de al lado que sí tiene muchos recursos, entonces, al final siempre va a haber un problema distinto y al final también, pues también por ser autoridades políticas al final se pueden convertir en policías propias de la autoridad, entonces al final no eres un policía de la comuna de, si no pasas a ser prácticamente un brazo armado de un alcalde de turno que puede ser un poco descriteriado, eso siempre, siempre puede pasar. Entonces por eso es descentralizarlo un poco, eso es un riesgo, no es malo.

Entrevistadora: Sí, te entiendo, pero la idea no es mala. En todo caso, habría que buscar la fórmula correcta para que existiera la misma policía que trabajara a nivel regional con las funciones que tú indicas, para aliviar un poco la sobrecarga con esos trámites que tiene Carabineros de Chile hoy en día, pero que fuera una policía estándar, es decir que fuera neutra, igual para todo el territorio chileno, tanto insular y no insular.

Entrevistado: Claro, obvio, tiene que ser así porque al final se corre el riesgo que yo como funcionario de esa policía, yo y tú alcaldesa de mi comuna yo privilegie, lo que tú me estás diciendo como alcaldesa y yo soy la cara de la ley, no el policía del alcalde de turno, entonces eso es un riesgo importante.

Entrevistadora: Sí, pero la idea no es para nada mala.

Entrevistado: No, no es mala la idea, pero por eso hay que trabajarla, hay que legislar bien.

Entrevista: Rodrigo es genial, sí, sí, sí, no, absolutamente. Y de eso, porque también tocamos el tema de precisamente la municipalización de lo que es la salud primaria y la educación, que creo yo de lo que he estado revisando, que son como, por así decirlo, los dos traumas que tiene el municipalismo en Chile creo yo por, a lo mejor, cómo se realizó, y finalmente que la educación y la salud son necesidades que tú siempre vas a tener que satisfacer, ahora obviamente la lucha son los recursos.

Entrevistado: Sí, así es, pero mira en el tema de salud el proceso es bastante más exitoso, es decir, los funcionarios de salud no quieren volver a ser funcionario del Ministerio (de salud), ellos están muy bien instalados en la estructura municipal. Trabajan muy bien. Ahora históricamente, creo que, como país, una de las cosas que uno siempre encuentra todo malo de su país, pero yo creo que una de las cosas que nosotros si nos podemos sentir orgullosos como chileno, es de nuestra salud primaria. Históricamente de que Chile es Chile, hablamos

del siglo 20, siempre se fue desarrollando una buena salud primaria y siempre fue un país cuyos índices de salud fueron bastante exitosos ah, incluso en comparación a países económicamente mucho más desarrollados que nosotros, es decir, nosotros teníamos ingreso de país tercermundista. Entonces, con muy pocos recursos se lograba mucho en los índices de salud acá en Chile, vacunación, los planes de nutrición infantil que se dieron a mediados del siglo pasado, es decir, nos llevó a ser un país con una esperanza de vida destacada, es decir, en lo que es salud primaria y también yo creo que eso se ve también reflejado en esta última pandemia, como cuando hubo que salir y como cuando hubo que reaccionar ante esta tragedia y como cuando hubo que vacunar, fue ejemplar, es decir rápidamente y funcionó y se logró cubrir en un porcentaje importantísimo eso. La salud, la salud pública, la salud primaria es yo creo que es un muy buen ejemplo de lo que es darle al municipio un servicio con los recursos necesarios para que pueda desarrollar esta actividad. Quizás hoy día yo creo que deberíamos dar un paso más y ya están los centros de alta resolución, pero yo creo que a lo mejor sí debiéramos ir cada día basando más en la especialización de la salud primaria para que la atención fuera mejorando, es decir y no seguir centralizando los hospitales públicos y que los nuestros, realmente nuestros servicios, pudiéramos tener más geriatras, pudiéramos tener más temas, a lo mejor de prevención, tanto que en el ámbito de la mujer, son cosas que son re importantes que también muchos municipios están asumiendo y pero porque van más allá de lo que le exige (la ley) y a lo mejor es porque tiene una buena administración o tienen más recursos, pero yo creo que ya la salud pública primaria debiera dar un paso y debiera decir vamos a hacer pequeñas intervenciones quirúrgicas, ir pasando al segundo nivel que hoy día no existe.

Entrevistadora: Sí y también a lo mejor Rodrigo, te lo digo yo en base a lo que vi estando allá, también acerca de, por ejemplo, del Centro de Salud Agustín Cruz Melo, de también a lo mejor trabajar en pos de mejorar la capacidad de atención de los centros de salud primaria, obviamente yo en temas de número no sé lo que implica hacer eso, pero claramente Independencia ha experimentado un aumento de población muy importante, cierto, lo que estábamos conversando entonces también como municipio, evaluar a lo mejor, si se pueden establecer más centros de atención primaria, que por ejemplo, en Cruz Melo, en el que yo he estado se nota que estaba bastante saturado.

Entrevistado: Claro, los centros de atención primaria, por ejemplo, Melo era para 30.000 o 40.000 personas, eso era el público al que estaba su capacidad destinada. Quedó chico

hace un montón de años atrás y nace el Centro de Salud Juan Antonio Ríos, y eso estamos hablando entre el 2006 y 2010 se crea el CESFAM Centro de Salud Juan Antonio Ríos. Y después de lo que lo que hemos conversado, de pasar de ese de 70.000 habitantes a 150.000 habitantes, obviamente necesitas otro centro de salud y se crearon los SAPUS, que son centros de atención hasta las 12:00 de la noche, con un poco de urgencia, ya se están atendiendo urgencias, se creó uno en el Juan Antonio Ríos, después en la pandemia se creó uno en tiempo récord. Entonces ya tenemos dos SAPU y en el gobierno anterior se dio unos recursos para comprar un terreno en un sector de la comuna de Independencia, para hacer un tercer Cruz Melo (centro de salud), pensando en que cada uno tenga una atención de unas 40.000 a 50.000 personas. Entonces ya se creó un pequeño centro de salud, que se llama ese CECOF que son siglas para Centro Comunitario de Salud familiar, que son más chiquititos, pero lo que tú dices es una realidad. Necesitas ampliar la capacidad de atención hoy día en independencia a lo menos en forma urgente. Y algo que siempre se olvida y que debiera estar presente el tema de la salud mental. Yo creo que esa sí es en una deuda grande, que yo creo que tiene todo el sistema público, el tema de salud mental, existe un centro acá que lo son los COSAM que tienen todas las comunas, pero tienen pocas herramientas y hoy día para los tiempos que se están viviendo, eh, es fundamental invertir en salud mental.

Entrevistadora: Claro, sí, absolutamente. No solo por el bienestar de la población, que es lo principal, pero si nos vamos más a como al tema más frío, mientras mejor salud mental tenga la población menos baja o menos licencias médicas hay, entonces es toda una situación positiva para cualquiera de los lados, absolutamente.

Entrevistado: Piensa, mira cómo cambia la realidad, en la mitad del siglo pasado luchábamos contra la desnutrición y en este siglo estamos luchando contra la obesidad, son realidades que van cambiando, y hoy en día el tema que tú mencionas, teniendo salud mental menos licencias, menos enfermedades, hay mejor disposición, tienes una comunidad más feliz. Hoy día un papá o una mamá sabe detectar perfectamente cuando un hijo está enfermo y si tiene fiebre o no y lo detecta porque tiene los conocimientos básicos para hacerlo. Hoy día un papá o una mamá detectar un hijo con Tea no tiene las herramientas, o saber si tu hijo o tu hija o tu padre o tu madre tienen una depresión, tampoco tiene la capacidad para para detectarlo, uno no sabe todo lo contrario, uno tiene una reacción,

generalmente de discriminar, de conflicto, más que de empatizar con una persona que está pasando por una situación especial de salud mental.

Entrevistadora: Pues sí, lamentablemente, el desconocimiento genera situaciones así y cambiando un poco de tema Rodrigo, yéndonos a la labor de la Subdere, te quería preguntar porque también quiero determinar un poco qué tan conocida es la Subdere por el poder local en Chile. Entonces mi pregunta es **si tú sabes, en el fondo ¿cuál es el rol de la Subdere?**

Entrevistado: La Subdere es como el apóstol Santiago, para que te hagas una idea, todo el mundo hace una procesión en algún momento de su vida para ir a solicitar recursos. Eso es la Subdere.

Entrevistadora: Ah fantástico, entonces la respuesta absolutamente es sí. Sabes cuál es el rol de la Subdere.

Entrevistador: Sí. Es una procesión de alcaldes, es una procesión de alcaldes que van en año en Jubileo.

Entrevistadora: OK, y más específicamente, por ejemplo, tú ya sabes, en el fondo, quién es la Subdere, porque les toca ir sí o sí como administración local, pero **¿tú tienes conocimiento de cuál es el rol de la Subdere en materia de modificación de la división política-administrativa?**

Entrevistado: Mira la Subdere tiene varios roles, uno que es el tema de financiamiento de proyecto, también tiene otro rol que lo ha estado desarrollando, el tema de academia, que es un tema de capacitar a los a los gobiernos locales y también cumple un rol importante en el tema legislativo, de ir también modificando, pero yo creo que sí la Subdere es un en sí es un resabio de una administración antigua, es decir, si bien es cierto ha tratado de liderar, pero al final tú vuelves al papá Estado que es el que te da los recursos para poder desarrollar, y yo creo que en la modernización de la modernización de la Subdere o la reformulación es fundamental para el desarrollo de un municipalismo real. Yo creo que pasa por ahí, es decir, cuando dicen, “no, llegó el hombre o llegó la mujer de las platas”, llegó el hombre, la manija, entonces cuando hay un encuentro de alcaldes llega el Subdere, es una aparición en la tierra. Si tú llegas a escucharlo, y yo creo que no es la función de los alcaldes y tampoco la función del subsecretario(a), yo creo que ahí hay un nudo.

Entrevistadora: Sí, ¿tú crees que la Subdere en términos de como institucionalidad, como que se quedó un poco en el pasado? A eso te refieres ¿qué necesita reformarse?

Entrevistado: Sí, sí, sí.

Entrevistadora: OK ¿Eso también te refieres en cuanto a su funcionamiento, a los departamentos que tiene, a cómo trabaja, a qué te refieres?

Entrevistado: Claro, porque la Subdere al final, cada Subdere tiene una estructura que son los URL, que están en los gobiernos regionales, pero yo creo que perfectamente eso podría ya descansar en el gobierno regional, es decir, igual se produce un centralismo regional siempre, siempre hay, siempre se produce, pero yo creo que hoy día es un organismo que perfectamente podría descansar directamente en las regiones, a lo mejor la experiencia que ustedes tienen en España con los gobiernos autonómicos, eh, es atractiva para nosotros porque a lo mejor sí tienen la capacidad de autodeterminar muchas más cosas. ¡Ah! y los ayuntamientos en el caso, ustedes tienen el acceso a este tipo de cosas, entonces por eso yo siento que ya esa atribución debiera ser propia de un gobierno regional.

Entrevistadora: Y específicamente como para que terminemos de responder esa pregunta Rodrigo **¿tu conocimiento de la Subdere es más bien de su función general, pero no tan respecto a lo que hacen en modificación de división política-administrativa?**

Entrevistado: Perdón, no, no te...

Entrevistadora: No te preocupes, te lo reitero. Claro tú me estás comentando que conoces sobre lo que hace la Subdere en términos generales ¿cierto? pero en materia de modificación de la división político-administrativa **¿tú sabes cuál es el rol de la Subdere?** O en esa área no te ha tocado realmente.

Entrevistado: No, en esa área no me ha tocado ver el tema específico de la división política-administrativa por parte de la Subdere.

Entrevistadora: OK entonces me voy a saltar las preguntas 6 y 7, porque entonces probablemente no estás al tanto de cuál es el procedimiento y los criterios que la Subdere utiliza en caso de creación, fusión o supresión de comunas en Chile.

Entrevistado: No, no mira, la creación de las comunas en Chile, obviamente, y por eso me agaché para leer las preguntas, para colaborarte un poquitito.

Entrevistadora: Sí, sí.

Entrevistado: La Subdere, sí obviamente participa en el tema de la creación de comunas ah, pero al final es una decisión del presidente. El último proceso de creación de comunas fue precisamente donde se creó la comuna de Independencia y después se han creado un par de comunas más, Padre Las Casas, Huechuraba, Vitacura.

Entrevistadora: Y una que sigue durmiendo en el Congreso, que desde el 2010 no tiene movimiento, es Rahue, que sigue detenida en el segundo trámite, si no me equivoco y ahí está, pero hasta ahora no se ha ingresado ningún otro proyecto, porque lo revisé.

Entrevistado: Sí, por eso digo son, son esas comunas, se crearon esas comunas que se crearon incluso en el año 80, 81 y recién se implementaron en el gobierno de Patricio Aylwin, en el año 91, y donde salió Huechuraba, Vitacura, Independencia y otras más Recoleta.

Entrevistadora: Sí, de hecho, yo ahora para el trabajo fin de máster, me voy a basar en las 11 últimas creadas, porque en el fondo, en el material que encontré se refiere a las 11 que fueron creadas ya en democracia, en el fondo, que el proceso no venía de antes del 90. Te iba a aprovechar de consultar, porque yo estuve buscando información sobre (la creación de) Independencia y no lograba encontrar la ley específica sobre Independencia, pero me terminé dando cuenta que, en el fondo, creo que era un decreto, en el que se modificaban los límites comunales de Santiago, Conchalí y Renca y después finalmente, cómo quedaban los de Independencia. Al final corrígeme tú ¿es como un instrumento conjunto el que se hizo?

Entrevistado: Es un decreto, y es un decreto creado en el gobierno de Pinochet, en el año 80 y ahí se creó y ahí se crearon los límites y que formó estas 3 comunas. Más allá, el porqué lo inventaron o por qué lo hicieron. No es, por ejemplo, como si fuera el Congreso y yo puedo conocer la historia de la ley entonces, y ahí yo puedo saber los distintos argumentos que se dieron, aquí tú te encuentras con el decreto que es difícil encontrarlo y ya está.

Entrevistadora: Sí, te pregunto porque, o sea, de verdad que llevo meses investigando esto.

Entrevistado: Sí, no, sí te creo.

Entrevistadora: Todo el tema con el municipalismo, la creación de comunas, viendo también cómo es el tema acá en España, específicamente en Galicia, y trataba de encontrar el decreto de creación de Independencia, sobre todo yéndome a la página de la municipalidad o del municipio.

Entrevistado: No, y no está.

Entrevistadora: Y no lo encontraba, no lo encontraba, solamente encontraba que existe a partir del año 91, pero como que no pude encontrar mucha más información, salvo este decreto que te comento en el que salía en el fondo, cómo se alteraban los límites de Santiago, Conchalí y Renca y cómo quedaban los de Independencia, pero como que no encontré mucha más información, entonces me pregunté ¿busqué bien o no?

Entrevistado: Eso es ese decreto que, es del año 81 si no me equivoco, es lo único que existe.

Entrevistadora: OK ¡wow! OK.

Entrevistado: Es decir, por qué yo tengo la seguridad. Yo siempre he vivido en Independencia entonces, cuando se crea Independencia y vuelve la democracia el alcalde Jaime Ravinet (alcalde de Santiago) crea una serie de cabildos en la comuna de Independencia para ver, donde se conversa con los vecinos y había vecinos que estaban a favor de ser Independencia, otros vecinos querían seguir siendo Santiago y así los distintos sectores de la comuna, Conchalí por un lado y Renca por el otro. Bueno, y ahí buscamos tratamos de hacer una recopilación en esos años. Obviamente en esos años no había Google y no había una serie de cosas que existen ahora. Ir a la Biblioteca Nacional, instalarse a buscar las actas de estos decretos y pues, al final lo único que encontramos fue este decreto donde da los límites de esta nueva comuna. Eso y después hay un decreto que dice cuando crea Independencia y se crea con su planta laboral, cuántos profesionales va a tener, eso es como la estructura. Ahora hay muchas iniciativas de gente que quiere ser comuna, por ejemplo, hay un sector de acá de la comuna Puente Alto en el sector Las Vizcachas que quería ser comuna, en Valparaíso (está) Curauma, Laguna verde que quieren ser comunas.

Entrevistadora: Playa Ancha.

Entrevistado: Playa Ancha quiere ser comuna, la gente en Reñaca quería que también en algún momento ser comuna y salirse de Viña del Mar. La comuna de la Florida se hablaba de 3 comunas Bellavista, San José de la Estrella, siempre existe como el rumor, pero yo sé tampoco si es tan eficiente tener más comunas. Eso no, no lo sé tampoco.

Entrevistadora: Mira, de hecho, esto nos lleva a nuestra última pregunta **¿tú crees que existe alguna alternativa a la creación de comunas como para satisfacer la necesidad de correcta atención o reclamo de autodeterminación o de carencia que no han sido resueltas por la comuna madre o de origen?** No sé si opinas que sí, que no, y en caso de sí ¿cuál es la alternativa que tú crees?

Entrevistado: Yo creo, no es absoluto, pero cuando hablábamos hace unos instantes del asociativismo yo creo que es re importante, porque las comunas al final van creando su propia identidad, tienen su propia realidad, pero tengo problemas en común con mis vecinos, como por ejemplo nosotros creamos años atrás, creamos la Asociación municipios Mapocho La Chimba, esto es el asociativismo de la comuna de Santiago, Independencia y Recoleta, que era para intervenir todo el barrio de los mercados, que es el Mercado Central, el Mercado Tirso de Molina, parte de la Vega, el sector de Estación Mapocho, en la piscina escolar y todo ese sector que va del monumento de Arturo Prat hasta la Estación Mapocho y que es un sector que históricamente era el corazón de la ciudad, porque obviamente llegaba el tren de Valparaíso, que era el lugar que donde llegaba la gente a Valparaíso y para llegar a Santiago tenía que llegar en tren y hoy día, de otra forma, va a seguir siendo corazón de la ciudad, porque ya tenemos la línea 3 del metro, tenemos la línea dos del metro, va a llegar la línea 9 del metro, va a pasar la línea 7 del metro y a lo mejor una futura línea 9A que también va a pasar por Independencia como por el sector Vivaceta, ah, va a haber incluso a lo mejor de aquí a 20 años más van a haber 5 líneas de metro, más el más todo el transporte urbano movilizad del Transantiago o Red que se llama ahora, todas las líneas troncales, era el único punto de la ciudad que pasaban todas las líneas troncales y ese sector, tú sabes que tú no caminarías a las 20:00 horas por ese sector.

Entrevistadora: No, para nada.

Entrevistado: Ni nadie en su sano juicio, es decir, es peligroso, es sucio, está abandonado. A lo mejor sí necesitaba una intervención. Bueno, ese problema, Independencia no lo puede solucionar solo, Recoleta no lo puede solucionar solo y Santiago tampoco lo puede

solucionar solo, entonces es una decisión de los 3 municipios y es una decisión de un gobierno regional, entonces yo creo que sí, ese es el mecanismo. Yo hablaba con un candidato a alcalde, hoy día, de una comunidad vecina, de Recoleta, entonces yo le decía mira y hablamos el tema de seguridad pública, entonces, hace unas 3,4 semanas, a un mes atrás, yo estaba también abordando una posible candidatura a alcalde, entonces me dice, cómo lo podríamos abordar juntos, entonces le dije: mira “somos 3 comunas que tenemos fronteras naturales, por un lado tenemos el río Mapocho, por otro lado tenemos la autopista Central, y por otro lado está Américo Vespucio y el cerro San Cristóbal, y está Conchalí Independencia y Recoleta y somos un núcleo de comunas que estamos viviendo dentro de estas fronteras que son naturales, urbanas y naturales dentro de la ciudad. Yo le dije, necesariamente el tema de seguridad pública tenemos que abordarlo juntos, el delincuente se mueve en estas áreas, es decir, si en un momento dado tenemos que aplicar pórticos de tecnología y todo el cuento los aplicamos entre todos y tenemos las fronteras naturales, vemos cómo funciona y actuamos en conjunto como municipio y vamos creando una súper comuna, es decir, a lo mejor existe la super manzana como para abordar en algunos barrios, es como una súper comuna que son 3 comunas destinadas en conjunto a solucionar un tema en común, yo creo que el asociativismo es fundamental, por eso no sé si ya es necesario construir nuevas comunas, desarrollar nuevas comunas. Yo creo que existen los instrumentos, sí hay que darle más fuerza al gobierno regional, yo creo que ese es una tarea pendiente que tiene la democracia en Chile.

Entrevistadora: OK, en el fondo para ti la solución vendría más por mezclar este tema de generar más asociatividad (asociativismo) entre los municipios en Chile, sobre todo en municipios que comparten desafíos ¿cierto? de la mano con darle más potencia, más fuerza a los gobiernos regionales.

Entrevistado: Así es.

Entrevistadora: OK, perfecto, sí, sí, me hace todo el sentido. De hecho, como te he comentado antes, el geógrafo que entrevisté, José Marcelo Bravo concuerda con lo que mencionaste, el tema de la asociatividad que en el fondo la alternativa está, de que puedas crear, fusionar y suprimir comunas, pero no es la única. Y finalmente, que tu alteres los límites territoriales en Chile, ya sean regionales o comunales, no es una varita mágica, porque el problema en el fondo es más que eso, es un tema de recursos, de problemas.

Entrevistado: No, porque podríamos crear el municipio La Chimba que abarcara todo el sector del barrio Mapocho y no solucionamos el problema del barrio Mapocho, es decir, no se soluciona... vamos a crear una nueva autoridad, una nueva estructura que va a tener que empezar a hacer cuando perfectamente a lo mejor en una buena alianza sí se podría hacer.

Entrevistadora: Exactamente sí, concuerdo absolutamente contigo. Rodrigo, creo que hemos, eh, abarcado todas las preguntas que tenía por realizar, te doy las gracias, voy a detener la grabación. Te doy nuevamente las gracias por tomarte este tiempo para poder apoyarme con estas preguntas que son tan importantes para la investigación.

Entrevistado: No, gracias a ti, gracias a ti por darme la oportunidad, porque mira una de las cosas que uno agradece, eh, cuando uno está en el servicio público, a veces las urgencias te demandan mucho. Entonces, a veces la ayuda social, el trabajo, te va demandando y hay cosas tan importantes como hablar del servicio público, hablar de esto y que muchas veces se olvida y yo creo que hace bien conversarlo actualizarlo y tenerlo siempre presente, así que si necesitas más información, estoy a tu servicio y si necesitas el contacto de la asociación chilena de municipalidades, también te lo puedo conseguir, así que para que realmente te vaya muy bien en lo que estás emprendiendo allá en España y en Galicia.

ANEXO IX: Cuadro N°1: Conformación del Fondo Común Municipal.

Recuperado de “El papel del FCM en el Sistema Municipal Chileno Parte I”, División de Políticas y Desarrollo Territorial, Boletín Subdere N°12 de 2019, Subdere, pág. 10.

Concepto	Aporte de las 4 comunas con más ingresos	Comunas restantes
Impuesto Territorial	65%	60%
Patentes Comerciales	55% Santiago	0%
	65% Providencia, Vitacura y Las Condes	
Permisos de Circulación	62,5%	62,5%
Transferencias de vehículos (1,5% impuestos)	50%	50%
Recaudación multas de tránsito: <ul style="list-style-type: none">- Detectadas por equipos de registro de infracciones- Infracciones en carreteras concesionadas-	Fotorradars: 100% TAG: 50%	
Aporte Fiscal permanente (Ley 20.922)	1.052.000 UTM	