



**ESTUDIO  
EVALUACIÓN EX-POST CREACIÓN DE 11  
COMUNAS: 1994-2004**

**INFORME FINAL**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y EVALUACIÓN  
UNIDAD DE ESTUDIOS**

Diciembre de 2007



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>PRIMERA PARTE: DISEÑO DEL ESTUDIO.....</b>	<b>5</b>
I. ANTECEDENTES.....	5
1. La Comuna Chilena.....	5
2. La Creación de Comunas en los Gobiernos Democráticos.....	5
3. Variables Determinantes de la Creación de Comunas.....	6
4. Otras Variables a Considerar en la Creación de Comunas.....	7
II. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	7
III. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	8
1. Objetivos Generales.....	8
2. Objetivos Específicos.....	8
IV. METODOLOGÍA.....	9
1. Variables e Indicadores Utilizados.....	9
2. Fuentes de Información.....	10
3. Forma de Análisis.....	12
4. Limitaciones de la Metodología.....	13
V. PRODUCTO ESPERADO.....	14
<b>SEGUNDA PARTE: PRINCIPALES RESULTADOS POR GRUPOS DE COMUNAS.....</b>	<b>15</b>
I. COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90: RESULTADOS GENERALES.....	15
1. Indicadores Territoriales.....	15
2. Finanzas Municipales e Inversión en las Comunas.....	21
II. COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90: RESULTADOS POR CASO.....	29
1. Comuna de Concón.....	29
2. Comuna de Padre Hurtado.....	33
3. Comuna de San Rafael.....	37
4. Comunas de Chillán Viejo, Chiguayante y San Pedro de la Paz.....	41
5. Comuna de Padre las Casas.....	51
III. COMUNAS CREADAS EN 2004: RESULTADOS GENERALES.....	54
1. Ingresos Municipales.....	54
2. Déficit/Superávit Municipal.....	58
3. Incidencia de los Recursos Públicos Externos en los Presupuestos Totales Efectivos Municipales (Presupuesto Propio más FNDR más Transferencias PMU y PMB).....	58
4. Inversión en las comunas.....	60
IV. COMUNAS CREADAS EN 2004: RESULTADOS POR CASO.....	61
1. Comuna de Alto Hospicio.....	61
2. Comuna de Alto Biobío.....	65
3. Comuna de Hualpén.....	69
4. Comuna de Chol Chol.....	73



V. LAS 11 COMUNAS CREADAS EN DEMOCRACIA: RESULTADOS GENERALES.....	76
1. Incidencia de los Recursos Públicos Externos en los Presupuestos Municipales.....	76
2. Acerca de la Percepción Ciudadana.....	77

<b>TERCERA PARTE: REFLEXIONES FINALES, INTENTANDO RESPONDER A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>79</b>
---	-----------

**ANEXOS (no disponibles en versión web).**

- **ANEXO N°1**  
SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SECUNDARIA:  
INDICADORES TERRITORIALES Y FINANZAS MUNICIPALES
- **ANEXO N°2**  
ENCUESTAS DE PERCEPCIÓN CIUDADANA: INFORMES, TABLAS E  
INSTRUMENTOS
- **ANEXO N°3**  
ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD: INSTRUMENTOS



## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Entre los intereses que generan la formulación y el desarrollo del presente estudio está, por una parte, conocer la evolución de las condiciones de vida de las personas en los territorios de las nuevas comunas, así como el vínculo entre la gestión pública (local y supralocal) y dicha evolución; y entregar antecedentes precisos que sirvan de base a la decisión sobre iniciativas actualmente vigentes y que se generen en el futuro, de creación de comunas.

Las comunas estudiadas son: Concón, Padre Hurtado, San Rafael, Chillán Viejo, Chiguayante, San Pedro de la Paz y Padre las Casas, creadas por ley entre 1994 y 1996; y Alto Hospicio, Alto Biobío, Hualpén y Chol Chol, creadas por ley en 2004.

Tras un proceso de análisis a partir del levantamiento de información primaria y secundaria, se intenta responder a las preguntas de investigación que el estudio se plantea, y que dicen relación, por una parte, con la evolución del territorio y su comunidad, medida en términos de condiciones económicas y sociales de las personas, de su hábitat físico, de su identificación socio-territorial, del acceso más directo y efectivo de los habitantes a las prestaciones del Estado y de la vivencia democrática vista en términos de representatividad y participación ciudadana; y, por otra parte, con la funcionalidad de la nueva unidad político-administrativa y de la institucionalidad asociada para mejorar dichas condiciones y la calidad de vida de las comunidades afectadas.

Este informe final se estructura en tres partes. La primera de ellas presenta el diseño de la investigación y la formulación metodológica: planteamiento del problema, objetivos y preguntas de investigación; definición de variables e indicadores y forma de análisis. La segunda parte centra su interés en el análisis de los dos grupos de comunas: las 7 creadas en los años '90 y las 4 creadas en 2004. Estos dos grupos se han establecido en virtud de la diferencia entre ambos, en cuanto a la posibilidad de construir series temporales de datos. Al final de la segunda parte, se establecen algunos resultados generales del grupo de estudio completo (11 comunas).

Para cada grupo se presentan, en primer lugar, los resultados generales y, a continuación, los resultados por caso. Se analizan los indicadores territoriales, la institucionalidad municipal, la capacidad financiera municipal y la inversión pública en la comuna, entre otros elementos.

En la formulación de las conclusiones individuales de cada comuna, como de las conclusiones grupales, se introduce el análisis de los resultados de la aplicación de la encuesta de percepción ciudadana, lo que, junto a las conclusiones que arrojan las entrevistas en profundidad, permite responder las preguntas de investigación y cumplir los objetivos del trabajo, al establecerse los vínculos entre la gestión pública en el escenario de la existencia de una nueva comuna, y la evolución del territorio y su comunidad.

Finalmente, en una tercera parte del documento, a modo de conclusiones generales, se intenta responder las preguntas de investigación en términos globales.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue elaborado por Luciano Ortiz Cabrera en coordinación con un equipo de profesionales del Departamento de Estudios y Evaluación, a cargo de Patricio Escobar, que a su vez es parte de la División de Políticas y Estudios, dirigida por M. Ignacia Fernández.



## PRIMERA PARTE: DISEÑO DEL ESTUDIO

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La Comuna Chilena

Aunque los conceptos de comuna y municipio están ya en el origen de la República con la existencia del cabildo, es difícil encontrar una idea predominante –mucho menos un constructo teórico consensuado y estable en el tiempo– que, para efectos chilenos, defina y fundamente la conformación de esa unidad territorial.

Una de las pocas certezas es que 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 he aquí nuestras 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 hay 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.

Sólo de manera tardía (segunda mitad del siglo XX) y por causas y mecanismos diversos, se han generado desde la base ciertas demandas por creación de comunas. Éstas, 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. Cuando es éste el caso, la definición del territorio de la comuna es una consecuencia político-administrativa de una acción institucional.

#### 2. La Creación de Comunas en los Gobiernos Democráticos

Aún con lo anterior, hay dos grandes hitos de creación de comunas e instalación de las respectivas municipalidades, llevados adelante durante los gobiernos democráticos que asumieron a partir de 1990. El primero: entre 1994 y 1996 fueron creadas siete comunas, tras haberse recibido y evaluado 42 peticiones entre 1992 y 1993. El segundo: en 2004 fueron creadas 4 comunas más tras recibirse y evaluarse 23 peticiones entre 1994 y 2003. Las comunas nuevas son:

Del primer hito (1994-1996):

- Padre Hurtado (parte del territorio de Peñaflor).
- 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).



Del segundo hito (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).

En las comunas creadas en el primer período, las autoridades municipales fueron elegidas en 1996, por lo que, a la fecha, tienen unos 10 años de gestión. Las del segundo período están cumpliendo recién unos 3 años.

Debe mencionarse, por último, que hoy existe una treintena de demandas de creación de comunas, entre las cuales destacan, por su vigencia, las de Tongoy (en la Región de Coquimbo) y Rahue (parte de la actual comuna de Osorno). Ello hace necesario contar con criterios y métodos fiables para emitir recomendaciones técnicas acerca de la pertinencia de acoger o no esas solicitudes, y revisar los resultados de experiencias anteriores como las mencionadas.

### 3. Variables Determinantes de la Creación de Comunas

Las comunas de 2004 pasaron por la aplicación de ciertos criterios para juzgar ex-ante la pertinencia de crearlas. Estos criterios están contenidos en el documento “Política de Estructuración Territorial de Comunas”, elaborado por SUBDERE en 1998, y se revisarán en los próximos párrafos. No obstante, hay que tener presente que la decisión final de crear una comuna es de exclusiva iniciativa presidencial y en ella pueden y suelen primar criterios distintos de los establecidos en el documento mencionado, el que viene a entregar fundamentos para recomendaciones simplemente técnicas.

Como objetivos de la Política y en lo que podría leerse directamente como objetivos de la existencia de comunas y municipios, el documento establece:

1. Acercar los servicios básicos y la autoridad a la comunidad.
2. Maximizar y hacer eficiente el uso de los recursos públicos a nivel municipal, propiciando generar una capacidad autónoma mínima de desarrollo económico.
3. Asegurar la participación de toda la población en el proceso de desarrollo económico y social.
4. Mejorar la representatividad territorial de las autoridades locales.
5. Afianzar la soberanía nacional mediante una mejor presencia del Estado.
6. Reconocer las identidades culturales cuyas expresiones tienen clara connotación territorial.

Por otra parte establece 9 principios a seguir en la estructuración comunal del territorio, de los cuales se transcriben a continuación 6, que son de nuestro interés dado que plantean variables que potencialmente se pueden medir o en base a las cuales pueden surgir elementos a evaluar:

1. La comuna es el ámbito territorial en que sus habitantes satisfacen la mayor parte de sus necesidades básicas colectivas y ejercen preferentemente sus derechos y deberes ciudadanos.
2. El municipio es el órgano descentralizado del Estado que administra la comuna, cuyos objetivos fundamentales son el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el desarrollo equilibrado de su territorio y ser instancia de participación de la comunidad organizada en el proceso de desarrollo económico, social y cultural.



3. La comuna es un hecho físico y cultural de carácter dinámico, con características y tipologías diversas, enmarcada en una estructura y objetivos comunes.
4. Territorialmente, la comuna se configura mediante límites precisos que engloban unidades con características, grados de homogeneidad y con elementos históricos y culturales que en general la identifican y cohesionan.
5. 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.
6. En la actual división político-administrativa del país, la comuna se inserta en una provincia y región; por lo tanto, las adecuaciones propuestas deben procurar mantener la armonía y equilibrio en el resto de las comunas a nivel provincial y regional.

Igualmente, puede aportar a la determinación de las variables a medir o evaluar, la definición de la institución municipal que establecen la Constitución y la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

**Municipalidad:** Institución a cargo de la administración local de cada comuna o agrupación de comunas. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, 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 las respectivas comunas. Están constituidas por un Alcalde, su máxima autoridad, quien está a cargo de su dirección y administración superior y de la supervigilancia de su funcionamiento; y por el Concejo, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala la ley.

#### 4. Otras Variables a Considerar en la Creación de Comunas

Cabe agregar que la División Político-Administrativa (DPA) es la base del mapa electoral por el que actualmente se generan, no sólo 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.

Asimismo, la base territorial para la administración de justicia corresponde a regiones (Cortes de Apelaciones) y comunas (tribunales de primera instancia y Juzgados de Policía Local).

## II. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

De la revisión de los antecedentes, se puede concluir con cierta certeza que el mayor o menor impacto de la creación de una comuna, tiene que ver, entre otros elementos, con la funcionalidad que adquiere la nueva unidad territorial para los agentes que generan el desarrollo de su comunidad en todos los ámbitos (económico, social, cultural: calidad de vida); tiene que ver también con la capacidad que adquiere la institucionalidad creada (municipalidad y servicios) para cumplir mejor con las funciones que la ley le entrega, en comparación con la capacidad que tenían las instituciones que antes administraban y servían a la misma porción de territorio; tiene que ver, por último, con la mayor o menor satisfacción de las expectativas que tenían quienes demandaron la creación de la comuna o, mejor, con la mayor o menor percepción de mejorías.

**Hipótesis de trabajo:**

Se plantea que la creación de una comuna y un municipio genera diversos cambios que impactan positivamente en los niveles de desarrollo del territorio sujeto de la acción y, particularmente, entrega mayor funcionalidad al aparato del Estado para impactar positivamente en la calidad de vida de las personas a través de la entrega de sus servicios.

**Preguntas de investigación:**

1. ¿Es la nueva unidad territorial más funcional a la generación de desarrollo por parte de los agentes del mismo?. En otras palabras, tras la creación de una comuna ¿mejoran los indicadores de desarrollo y su evolución?
2. Tras la creación de una comuna ¿es la institucionalidad pública más funcional al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de dicha comuna?. En otras palabras, la respuesta del Estado a los requerimientos de la ciudadanía del territorio de la que hoy es una nueva comuna ¿es más eficaz que antes de la creación?

**III. OBJETIVOS DEL ESTUDIO****1. Objetivos Generales**

1. Evaluar la funcionalidad de las nuevas unidades territoriales, en cuanto coadyuvantes en el mejoramiento de los indicadores de desarrollo territorial, por parte de los agentes de dicho desarrollo.
2. Evaluar la eficacia del Estado en la solución de los requerimientos de la ciudadanía en las nuevas comunas.

**2. Objetivos Específicos**

1. Evaluar la accesibilidad de la ciudadanía a los servicios básicos que brinda el Estado.
2. Evaluar la percepción de cercanía y accesibilidad de la ciudadanía a sus autoridades locales, así como el nivel de representatividad de éstas últimas.
3. Evaluar los grados de participación ciudadana en la gestión del desarrollo local.
4. Evaluar los cambios en los indicadores económicos y sociales del territorio y los grados de equidad en dichos indicadores.
5. Evaluar el sentido de pertenencia y arraigo de la ciudadanía para con su territorio comunal, así como su nivel de cohesión o sentido de comunidad.
6. Evaluar el grado de cumplimiento de la expectativa de la ciudadanía del territorio, o su percepción de mejorías, al haberse creado la comuna.





## IV. METODOLOGÍA

### 1. Variables e Indicadores Utilizados

Para cumplir con los objetivos del estudio y responder a las preguntas de investigación, se definieron las siguientes variables a analizar y sus respectivos indicadores (algunas variables e indicadores fueron descartados posteriormente, según se explica en el punto 4 de este apartado, Limitaciones de la Metodología):

#### **Variable 1: Condición socioeconómica de la población.**

Indicadores:

- 1.1. Pobreza.
- 1.2. Ingresos familiares.
- 1.3. Sectores productivos predominantes.

#### **Variable 2: Educación.**

Indicadores:

- 2.1. Población con educación media o superior aprobada.
- 2.2. Resultados prueba SIMCE.
- 2.3. Resultados Prueba de Selección Universitaria (PSU).
- 2.4. Número de matrículas por tipo de establecimiento escolar básico y medio.

#### **Variable 3: Salud.**

Indicador:

- 3.1. Cumplimiento de metas de salud primaria.
- 3.2. Iniciativas municipales en salud.

#### **Variable 4: Hábitat.**

Indicadores:

- 4.1. Cobertura de servicios básicos.
- 4.2. Índice de hacinamiento.
- 4.3. Iniciativas municipales en infraestructura, vivienda, equipamiento, entorno.

#### **Variable 5: Identificación territorial de la población.**

Indicadores:

- 5.1. Tasa de inscripción en registros electorales.
- 5.2. Densidad de organizaciones sociales locales.
- 5.3. Iniciativas municipales en participación ciudadana.
- 5.4. Sentido de pertenencia de la población.

#### **Variable 6: Institucionalidad municipal.**

Indicadores:

- 6.1. Disponibilidad de recursos de infraestructura, equipamiento y personal municipal.
- 6.2. Disponibilidad de recursos financieros municipales.
- 6.3. Atracción de recursos financieros públicos externos.
- 6.4. Incidencia de los recursos financieros públicos externos sobre el presupuesto municipal.
- 6.5. Inversión pública en la comuna.
- 6.6. Tipo de liderazgo de la autoridad municipal.
- 6.7. Calidad de los equipos profesionales municipales.



- 6.8. Presencia y proximidad (accesibilidad) de los servicios municipales y los servicios públicos no municipales.
- 6.9. Calidad de los servicios municipales.

## 2. Fuentes de Información

La información para la formulación de los indicadores se obtiene de fuentes secundarias y primarias. En este último caso, se recurrió a instrumentos de levantamiento de información en terreno: encuesta de percepción ciudadana y entrevista en profundidad al alcalde o su equipo de confianza, según disponibilidad.

### 2.1. Fuentes de información secundaria

Se recurrió a la información disponible en las siguientes instituciones:

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): Censos 1992 y 2002, bases de datos e informes comunales 2002; Proyecciones de Población.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN): Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN.
- Ministerio de Educación: Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).
- Universidad de Chile: Departamento de Evaluación, Medición y registro Educativo (DEMRE).
- Servicio Electoral.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) y Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

### 2.2. Instrumentos de levantamiento de información primaria

Para la formulación de los indicadores cualitativos y algunos cuantitativos, fueron diseñados y aplicados dos instrumentos de levantamiento de información que se anexan al presente estudio.

El diseño de los instrumentos se explica y fundamenta a continuación.

#### 2.2.1. Encuesta de percepción ciudadana

El diseño del instrumento fue realizado por el equipo profesional a cargo de la presente investigación. Su aplicación y el procesamiento de los datos obtenidos estuvieron a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Concepción, que fue contratada al efecto por la SUBDERE.

#### Hipótesis que conducen al diseño de la encuesta:

1. Existe una relación positiva entre la instalación y existencia de un municipio más cercano, y la percepción ciudadana en relación con calidad de vida, participación efectiva, representatividad, sentido de pertenencia, calidad y accesibilidad de servicios públicos.
2. Existe una relación positiva entre las consecuencias directas de la instalación de un municipio más cercano y la percepción ciudadana sobre calidad de vida y desarrollo territorial.



### Objetivos de la encuesta:

1. Conocer la percepción respecto al nivel de desarrollo de la comuna y su evolución.
2. Conocer la percepción respecto a si la respuesta del Estado a los requerimientos de la ciudadanía del territorio es más eficaz hoy que antes de la creación de la comuna; en otras palabras, conocer la percepción acerca de la funcionalidad de la institucionalidad pública para mejorar la calidad de vida de la población.
3. Conocer la percepción respecto al impacto de la creación de la comuna en el desarrollo territorial.

### Diseño del instrumento:

Fue diseñado un instrumento único, a aplicar a muestras representativas de cada una de las 11 comunas estudiadas. Consta de 19 preguntas más las de caracterización del encuestado. Se estructura en los tópicos y preguntas asociadas que se indican a continuación:

En materia de desarrollo:

- Calidad de vida (desarrollo social, económico y cultural): preguntas 14 y 15.
- Participación efectiva: preguntas 16, 17 y 18.
- Sentido de pertenencia: pregunta 19.

En materia de funcionalidad de la institucionalidad:

- Accesibilidad de los servicios municipales: preguntas 1, 2, 4, 5, 7 y 8.
- Accesibilidad de los servicios públicos no municipales: preguntas 10 y 11.
- Calidad de los servicios municipales: preguntas 3, 6 y 9.
- Calidad de los servicios públicos no municipales: pregunta 12.
- Importancia de la existencia de un municipio: pregunta 13.

### Muestra:

Muestreo aleatorio simple, aplicado en hogares, con estratificación por sexo, edad, nivel de estudios y nivel de ingresos.

Muestra total de 4.181 encuestados. El detalle de las muestras comunales se consigna en anexos.

Los encuestados fueron chilenos mayores de 18 años, residentes en la comuna correspondiente, por 4 años o más, para el grupo de comunas creadas en 2004, y por 13 años o más, para el grupo de comunas creadas en los '90.

### 2.2.2. Entrevista en profundidad al alcalde

#### Objetivo de la entrevista:

Identificar y describir los vínculos existentes entre resultados en desarrollo territorial y calidad de vida de las personas, y presencia y gestión municipales.



### Diseño del instrumento:

Sobre una estructura de preguntas en común referidas a temas genéricos de la gestión municipal, del desarrollo comunal y de los cambios generados tras la creación de la comuna, se agregaron preguntas referidas a demandas específicas de la comunidad al momento de solicitar la creación de la comuna, y otras referidas a temas de interés particular de cada caso (población indígena, conurbación, etc.). El resultado de lo anterior fue un conjunto de 11 entrevistas distintas, de entre una y dos horas de duración, que tendían a cubrir el abanico completo de la actividad municipal y las percepciones de la autoridad respecto a ella y sus resultados en el territorio. Los instrumentos aplicados de anexan al presente informe.

### 3. Forma de Análisis

Como se ha dicho, existen dos grandes hitos de creación de comunas: el de los años '90 y el de 2004, en que fueron creadas e instaladas 7 y 4 comunas, respectivamente.

En el segundo caso la creación es muy reciente y, por lo tanto, no se puede ni tiene sentido analizar evoluciones, dado que, tanto en materia de desarrollo territorial como en materia de finanzas municipales, difícilmente se han producido cambios importantes o que marquen tendencia en dos o tres años. Aquello sí se puede hacer en el caso de las comunas creadas en los '90, puesto que gran parte del período intercensal (1992-2002) coincide con el tiempo de existencia de las nuevas unidades territoriales; y que sobre ellas se han aplicado varias mediciones en distintas áreas temáticas y en distintos momentos (CASEN, SIMCE, PSU, por ejemplo).

En virtud de lo expuesto, el análisis ha sido dividido en los dos grandes grupos de comunas mencionados. La diferencia entre ambos análisis radica en la disponibilidad o no de series temporales y evoluciones de los indicadores.

En términos generales, para ambos grupos, se lleva a cabo un análisis individual de cada caso, revisando aquellos indicadores territoriales que permiten establecer comparaciones en la medida de la disponibilidad común de información en las comunas.

Dada su muy reciente creación, para las cuatro comunas creadas en 2004, lo que se ofrece en materia de desarrollo territorial es un panorama más bien descriptivo, una suerte de fotografía de momento, dado que no se pueden analizar series o evoluciones. Esa fotografía es contrastada con los datos promedio regionales, con los de la(s) comuna(s) de origen y, eventualmente, con comunas que parecieron importantes como referencia. También se revisa información de finanzas municipales, disponible sólo para los años 2005 y 2006, analizándose para cada caso la desagregación presupuestaria principal, tanto para la nueva unidad comunal como para sus comunas de origen, y se comparan los datos con los promedios de la tipología dentro de la que la nueva comuna se inscribe<sup>2</sup>, respectivamente. Igualmente, se revisa la inversión pública en la comuna y su desagregación según origen de los recursos. Toda esta información es completada con la que proveyeron las entrevistas en profundidad, de manera de cubrir, en la medida de lo posible, todos los indicadores formulados. En base a estos análisis, para cada comuna se emiten juicios evaluativos. Dado el pequeño número de casos y el carácter descriptivo del

<sup>2</sup> Esta tipología es la que definió SUBDERE en un trabajo realizado en 2005, contenido en el documento “Definición de Tipologías Comunal-Municipales: Reconociendo la diversidad territorial” (disponible en [www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl) y en el Centro de Documentación de la SUBDERE). Esta herramienta busca hacerse cargo de la heterogeneidad territorial chilena y permitir la definición de políticas específicas aplicables diferenciadamente sobre los territorios y las instituciones locales. En base a un análisis de los datos comunales de: dependencia del Fondo Común Municipal, población (tamaño de la comuna) y porcentaje de población rural, se definieron 7 grupos tipológicos mediante el método estadístico de clusters de k-media, más un octavo grupo “de excepción” en que fueron clasificadas las 4 comunas más ricas (Las Condes, Santiago, Providencia y Vitacura).



análisis territorial individual, no se desarrollan grandes inferencias generales o conclusiones de grupo en este aspecto. Sólo para el ámbito financiero municipal, se realiza un análisis consolidado y otras comparaciones, para extraer conclusiones generales del grupo.

En el caso de las comunas creadas en los '90, a diferencia de las creadas en 2004 que por su corta existencia no lo permiten, se entrega, además de un panorama descriptivo, una revisión de series o comparaciones entre un momento inicial y un momento final, de acuerdo con lo que la muy variada información permite. A su vez, esta información es contrastada con los datos promedio regionales, con los de la(s) comuna(s) de origen y, eventualmente, con comunas que parecieron importantes como referencia. En materia de finanzas municipales, para cada comuna se revisa la evolución de los ingresos municipales y su desagregación principal, tanto para la nueva unidad comunal como para sus comunas de origen, y se comparan los datos con los promedios de la tipología dentro de la que la nueva comuna se inscribe, respectivamente. Tal como en el otro grupo, se revisa aquí la inversión pública en la comuna, desagregada según origen de los recursos. Toda esta información es completada con la que proveyeron las entrevistas en profundidad, de manera de cubrir, en la medida de lo posible, todos los indicadores formulados. En base a estos análisis, para cada comuna se emiten juicios evaluativos. Finalmente, se realiza un análisis consolidado y otras comparaciones, para extraer conclusiones generales del grupo.

En materia de inversión pública en la comuna, para uno y otro grupo se optó por trabajar con el promedio aritmético de la inversión realizada en los años del período, debido a que las variaciones anuales de cada una de las componentes son erráticas y no permiten establecer tendencias. Para el cálculo del per cápita de inversión, se consideró también el promedio aritmético de la población proyectada por el INE para cada año 2000 a 2006.

La sistematización y los análisis de la información secundaria se anexan al presente informe.

Las conclusiones y los juicios, obtenidos del análisis de la información secundaria y que se han descrito en los párrafos anteriores, son contrastados, para cada caso, con otras conclusiones obtenidas de la aplicación de las entrevistas en profundidad y con las percepciones de la ciudadanía, recogidas por la encuesta.

De esta manera se llega, finalmente, a los juicios evaluativos que permitan responder las preguntas de investigación.

#### **4. Limitaciones de la Metodología**

##### **4.1. Acerca de la información secundaria y sus fuentes**

En muchas fuentes de información, la comuna es la unidad mínima de levantamiento y análisis. Por ello, y aunque habría sido deseable, no se pudo contar con una línea base de información de los territorios de estudio, temporalmente anterior a la constitución de aquéllos en comunas. En virtud de esto, no se pudieron establecer comparaciones precisas entre el antes y el después de la formación de las comunas como tales. Para salvar esta deficiencia metodológica, se recurrió a parámetros de comparación distintos y no tan precisos pero igualmente válidos: promedios estadísticos de la región de localización del caso estudiado, comunas de origen, y tipología comunal-municipal respectiva.

Por otra parte, los datos, dadas sus diferentes fuentes y la periodicidad de su levantamiento, no siempre estuvieron completos para construir series equivalentes en los distintos campos de información. Luego, se hace imposible construir algún tipo de índice que califique los resultados de la evolución del



desarrollo territorial o de la gestión municipal y los juicios del investigador deben ser emitidos sobre la base de información dispar. En la misma línea de lo anterior, algunos indicadores no pudieron ser contruados o simplemente no tuvieron utilidad para efectos del sentido del trabajo. Dentro de ellos están:

- Indicador 3.1, Cumplimiento de metas de la salud primaria. El indicador sólo está presente para el año 2003, es decir, fácilmente puede estar obsoleto y, a la vez, no permite ningún tipo de comparación.
- Indicador 4.2, Índice de hacinamiento, de la Variable 4: Hábitat. La información para construir el indicador sólo se encuentra para las comunas madre de las nuevas comunas.
- Indicador 5.2, Densidad de organizaciones sociales, de las Variable 5: Identificación territorial de la población. En este caso, la información no fue provista a tiempo por los municipios correspondientes.

En el caso específico de la información financiera municipal, la base oficial de información sólo está sistematizada de manera completa y confiable a partir del año 1999. Considerando lo anterior, en este ámbito se trabajó con datos desde 2000 a 2006.

#### **4.2. Acerca de la información primaria y sus instrumentos**

Para la aplicación de las entrevistas en profundidad, no en todos los casos fue posible acceder a los alcaldes, debiéndose recurrir entonces a sus asesores de confianza: administradores municipales, secretarios de planificación, directores de desarrollo comunitario. La encuesta de percepción, por su parte, no presentó dificultades causadas por su diseño ni durante su aplicación.

### **V. PRODUCTO ESPERADO**

Una evaluación de las variables del desarrollo territorial y de su evolución en las nuevas comunas, y de la funcionalidad de la institucionalidad pública de dichas comunas, para mejorar la calidad de vida de su población.



## SEGUNDA PARTE: PRINCIPALES RESULTADOS POR GRUPOS DE COMUNAS

### I. COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90: RESULTADOS GENERALES

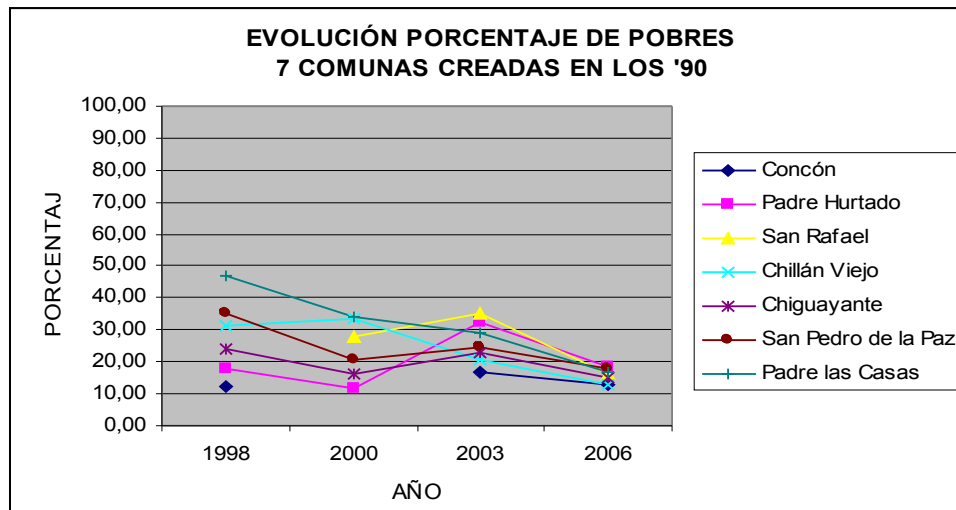
#### 1. Indicadores Territoriales

##### 1.1. Indicadores socioeconómicos

En cuanto a las tasas de pobreza, según muestran el Cuadro N°1 y el Gráfico N°1, cinco de las siete comunas creadas en los '90 presentan mejorías claras en sus índices entre el año inicial y el año final con cuyos datos se cuenta. Reducen, de paso, las brechas que las separan de los promedios regionales respectivos, de las comunas de origen y/o de las capitales regionales (ciudades). Se trata de **San Rafael, Chillán Viejo, Chiguayante, San Pedro de la Paz y Padre las Casas**. Quedan fuera de la evolución positiva **Concón y Padre Hurtado**.

CUADRO N°1 PORCENTAJES DE POBLACIÓN POBRE 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90, POR AÑO				
Fuente: Elaboración propio a partir de datos CASEN				
	1998	2000	2003	2006
Concón	12,2	s/dato	16,7	12,6
Padre Hurtado	18,1	11,7	32,6	18,7
San Rafael	s/dato	28,2	35,3	16
Chillán Viejo	31,3	33,7	20,6	13
Chiguayante	24	16,3	22,9	15,2
San Pedro de la Paz	35	20,4	24,6	17,7
Padre las Casas	47,2	34,1	28,9	16,7

Gráfico N°1



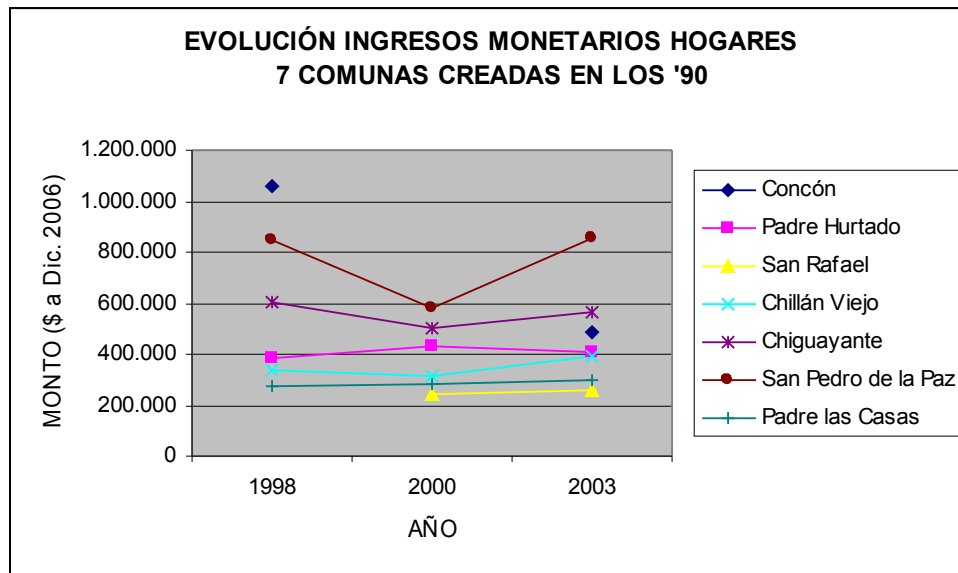
De manera bastante coherente con lo anterior, y aunque los datos no se corresponden exactamente en las fechas de medición o las series son incompletas en este ámbito, del Cuadro N°2 y el Gráfico N°2 se



desprende que tiende a haber mejoría en los ingresos promedio por hogar en el grupo, con la excepción de **Concón** que empeora, tal como lo hizo en pobreza, y de **Chiguayante**.

CUADRO N°2 INGRESOS MONETARIOS POR HOGAR 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90, POR AÑO			
Fuente: Elaboración propio a partir de datos CASEN			
	1998	2000	2003
<b>Concón</b>	1.057.036	s/dato	489.042
<b>Padre Hurtado</b>	384.873	435.057	408.006
<b>San Rafael</b>	s/dato	243.343	261.625
<b>Chillán Viejo</b>	337.393	312.051	395.274
<b>Chiguayante</b>	606.222	502.673	568.097
<b>San Pedro de la Paz</b>	846.528	576.619	851.362
<b>Padre las Casas</b>	278.134	283.993	297.835

Gráfico N°2



Estos cambios no se producen o se producen en magnitudes comparativamente muy bajas, en la comuna de **Padre Hurtado** (Región Metropolitana).

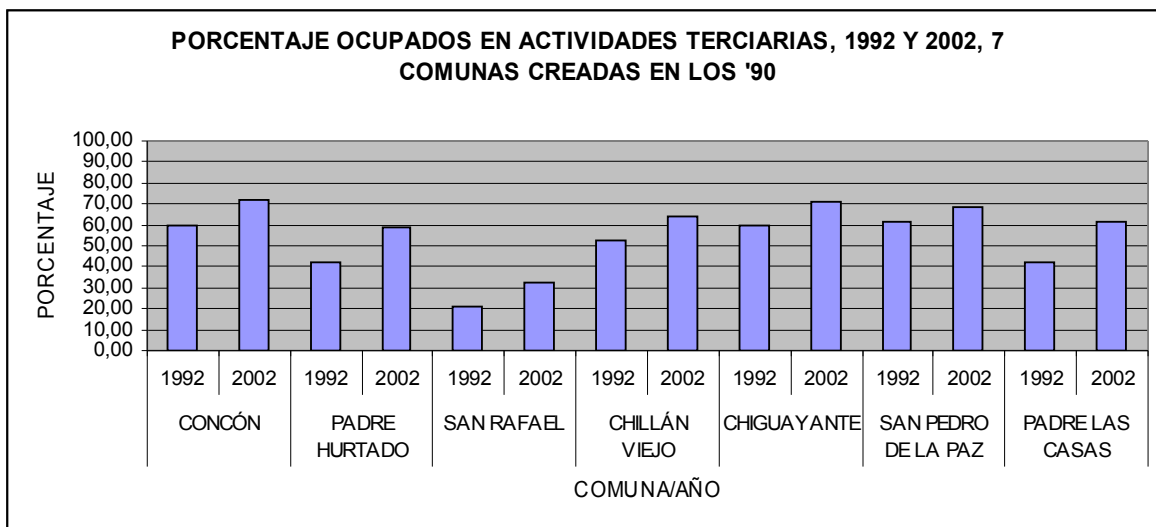
Asimismo, y aunque ello no necesariamente las diferencia especialmente de otras comunas semejantes no nuevas y puede estar, sencillamente, dentro de la tendencia nacional, hay una importante migración de la ocupación desde el sector primario o secundario o ambos, al sector terciario de la actividad productiva, lo que podría asociarse, quizás, al mejoramiento de los indicadores de pobreza e ingresos familiares. Esta información se presenta e ilustra en Cuadro N°3 y Gráfico N°3.





CUADRO N°3 PORCENTAJE OCUPADOS EN ACTIVIDADES TERCIARIAS, 1992 Y 2002, 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90		
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Censos 1992 y 2002		
	1992	2002
Concón	59,79	71,62
Padre Hurtado	42,48	59,01
San Rafael	21,30	32,34
Chillán Viejo	52,94	64,28
Chiguayante	60,07	70,64
San Pedro de la Paz	61,02	68,01
Padre las Casas	42,00	61,71

Gráfico N°3



## 1.2. Educación

Los cambios que se pueden observar, medidos por la vía del dato censal de personas con estudios medios o superiores aprobados, y de los resultados en pruebas SIMCE y PSU, son variables en el grupo de 7 comunas creadas en los '90.

En efecto, cinco de ellas tienen evoluciones intercensales de más de 10 y hasta más de 20 puntos porcentuales en el primer indicador, según muestra el Cuadro N°4: **Concón, Padre Hurtado, San Rafael, Chillán Viejo y Padre las Casas**. Por su parte, las dos que, más allá del dato censal, se podrían considerar más urbanas, esto es **San Pedro de la Paz y Chiguayante**, aunque no tienen un retroceso, son las que presentan las variaciones porcentuales menores. En este caso, debe tenerse en cuenta que en la primera medición, eran estos territorios los que mejores índices presentaban, por lo que era esperable que sus evoluciones fueran menores en términos porcentuales.

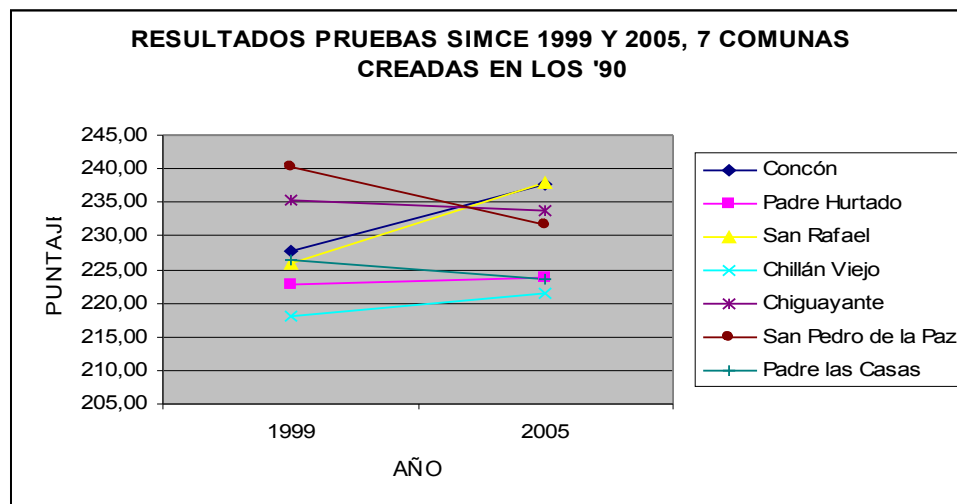


CUADRO N°4 PORCENTAJE MENORES DE 29 AÑOS CON ESTUDIOS MEDIOS O SUPERIORES APROBADOS		
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Censos 1992 y 2002		
	1992	2002
Concón	67,79	78,52
Padre Hurtado	59,91	72,83
San Rafael	29,17	51,29
Chillán Viejo	50,93	65,38
Chiguayante	68,21	76,19
San Pedro de la Paz	63,01	73,70
Padre las Casas	45,21	63,10

En cuanto a resultados SIMCE 1999 y 2005, sólo dos de las comunas tienen evoluciones sustancialmente positivas (10 puntos de aumento o más): **Concón** y **San Rafael**; y tres, **Chiguayante**, **San Pedro de la Paz** y **Padre las Casas** han empeorado sus desempeños. Los datos se muestran e ilustran en Cuadro N°5 y Gráfico N°4, respectivamente.

CUADRO N°5 RESULTADOS PRUEBAS SIMCE, 1999 Y 2005, 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90		
Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIMCE		
	1999	2005
Concón	227,67	237,67
Padre Hurtado	222,83	223,75
San Rafael	226,00	238,07
Chillán Viejo	218,08	221,42
Chiguayante	235,29	233,75
San Pedro de la Paz	240,19	231,70
Padre las Casas	226,38	223,53

Gráfico N°4



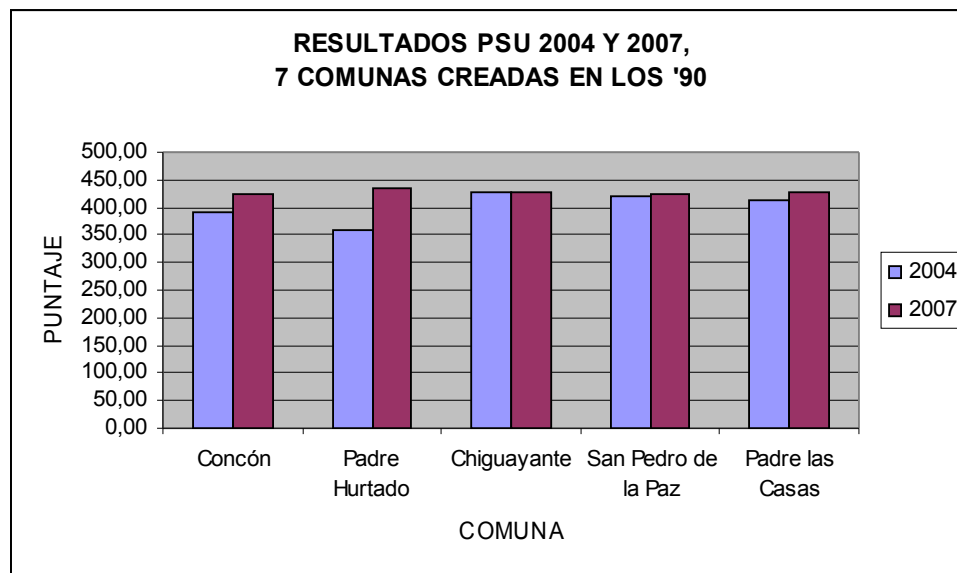
Y en PSU 2004 y 2007, según indican los datos presentados en Cuadro N°6 y Gráfico N°5, sólo **Padre Hurtado** y **Concón** presentan un cambio realmente positivo, mientras que las otras comunas con datos disponibles tienen evoluciones positivas, pero no especialmente destacables en términos



absolutos o en la comparación con los territorios de referencia (comunas madre, región, capital regional).

CUADRO N°6 RESULTADOS PSU, 2004 Y 2007, 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90		
Fuente: Elaboración propia a partir de datos DEMRE		
	2004	2007
Concón	391,63	424,59
Padre Hurtado	358,50	436,00
San Rafael	s/dato	s/dato
Chillán Viejo	s/dato	s/dato
Chiguayante	427,25	427,35
San Pedro de la Paz	421,93	423,60
Padre las Casas	413,34	428,14

Gráfico N°5



Merecen ser destacados, por la coherencia de las evoluciones positivas de sus indicadores en educación, los casos de **Concón** y **San Rafael**. Llamam la atención también, pero en sentido negativo, las dos comunas creadas a partir de Concepción, pues no destacan con progresos notables en ninguno de estos indicadores, presentando, por el contrario, caídas en algunos de ellos.

En cuanto al comportamiento de la matrícula escolar en las comunas, en 6 de ellas se produce una virtual explosión al alza de la matrícula en establecimientos particulares subvencionados a partir del año 2000, que se refleja en una caída, más o menos marcada según el caso, de la matrícula en establecimientos municipales. Excepciones a esta norma la constituyen **Chiguayante**<sup>3</sup>, que registró aumento de su matrícula particular subvencionada a partir de 1995 (la comuna fue creada en 1996), aunque la municipal, como en el resto de las comunas estudiadas comenzó a caer a partir de 2000; y **San Pedro de la Paz**<sup>4</sup> que, aún registrando el crecimiento típico de la matrícula particular

<sup>3</sup> Información en Anexo N°1, punto IV - 3.2.5.2.

<sup>4</sup> Información en Anexo N°1, punto IV - 3.2.5.3.



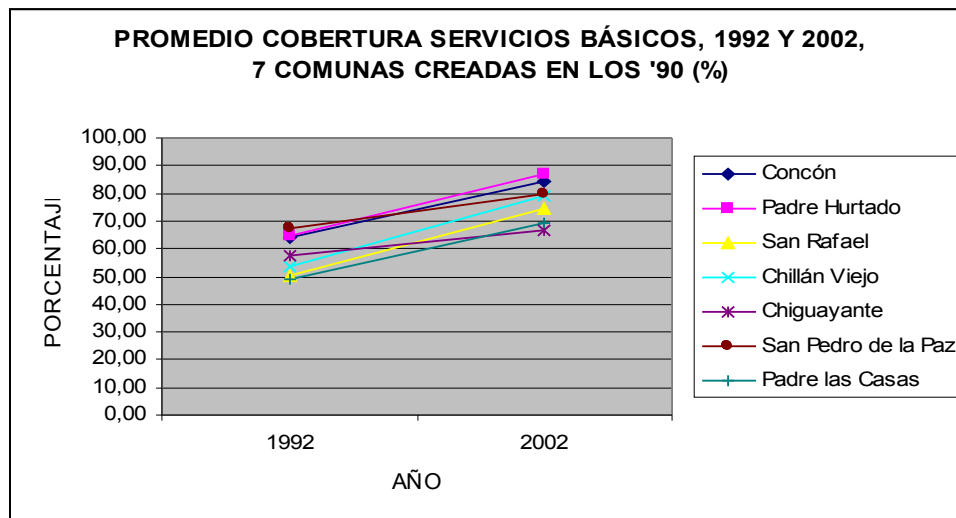
subvencionada a partir de 2000, no tiene la caída de las otras comunas en la matrícula municipal, la que se mantiene bastante pareja, marcando incluso un alza en 2006.

### 1.3. Cobertura de Servicios Básicos

Con evoluciones claramente positivas en términos absolutos o en relación con sus territorios de referencia (comuna madre, región, capital regional), aparecen cuatro de las siete comunas observadas: **Concón, Padre Hurtado, Chillán Viejo y San Pedro de la Paz**, de acuerdo con los datos presentados en Cuadro N°7 e ilustrados en Gráfico N°6. El resto de las comunas del grupo, aunque mejora, no destaca especialmente por tener mejores evoluciones que sus territorios de referencia o por acercarse a máximos de cobertura<sup>5</sup>. En todo caso, con alguna excepción, pareciera que todos los territorios van acercándose poco a poco a las coberturas totales de servicios básicos, de acuerdo a los datos censales.

CUADRO N°7 PROMEDIO COBERTURA SERVICIOS BÁSICOS, 1992 Y 2002, 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90		
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Censos 1992 y 2002		
	1992	2002
Concón	64,17	84,33
Padre Hurtado	65,00	86,67
San Rafael	50,33	74,83
Chillán Viejo	53,83	78,83
Chiguayante	57,50	66,83
San Pedro de la Paz	67,50	79,67
Padre las Casas	49,33	69,50

Gráfico N°6



<sup>5</sup> Más detalles en Anexo N°1, en puntos referidos a Cobertura de Servicios Básicos.



## 2. Finanzas Municipales e Inversión en las Comunas

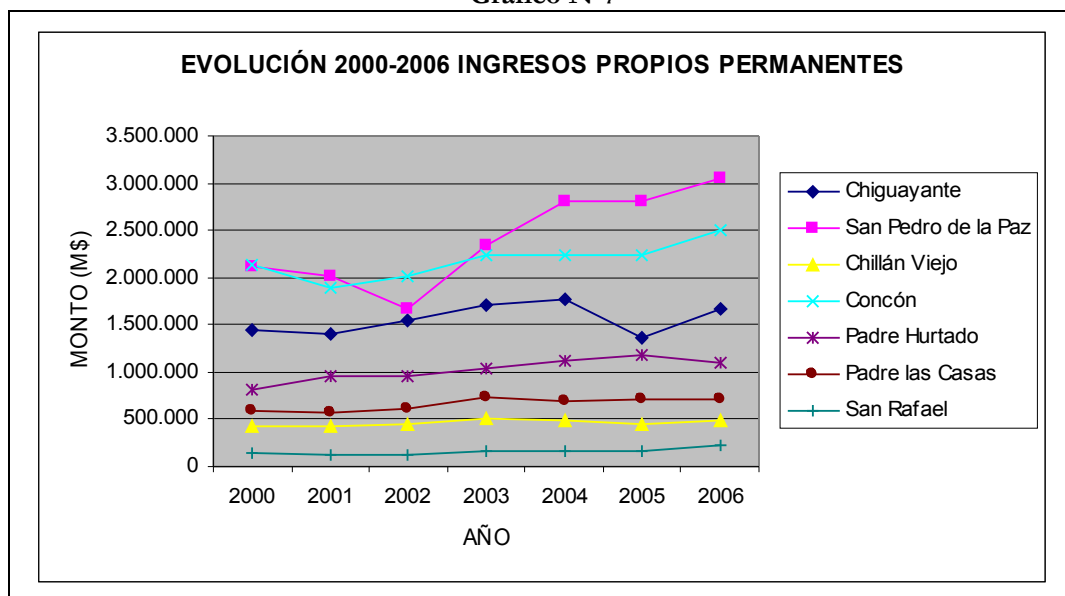
### 2.1. Ingresos fijos

Según muestra el Cuadro N°8, los promedios 2000-2006 de Ingresos Propios Permanentes de las siete comunas analizadas hasta aquí, van de los M\$159.505 en **San Rafael**, a los M\$2.398.583 en **Chiguayante**.

Aunque sus Ingresos Propios Permanentes son comparativamente los más bajos, la comuna de **San Rafael** es también la que muestra la mejor evolución de este concepto, con un aumento total en el período de un 63,56%, equivalente a unos 90.000 millones de pesos de crecimiento. Le sigue **San Pedro de la Paz**, la más rica en este ítem presupuestario, con un 43,90%. Por su parte, la comuna que menos creció fue la de Chillán Viejo, con sólo un 11,82%. Es interesante notar que ninguna de las comunas muestra disminución de sus Ingresos Propios Permanentes, según se aprecia en el Gráfico N°7, que representa los datos del cuadro.

CUADRO N°8								
INGRESOS PROPIOS PERMANENTES ANUALES								
7 COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90 (M\$ a Dic. 2006)								
Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM								
AÑO	Chiguayante	San Pedro de la Paz	Chillán Viejo	Concón	Padre Hurtado	Padre las Casas	San Rafael	Promedio Nacional
2000	1.454.680	2.117.654	435.681	2.128.702	820.329	590.948	141.906	1.507.190
2001	1.395.768	2.004.738	418.933	1.887.494	961.066	576.582	113.928	1.490.402
2002	1.547.598	1.668.432	456.026	2.020.302	947.002	612.024	125.416	1.576.317
2003	1.706.956	2.342.437	504.319	2.236.654	1.029.614	733.584	163.412	1.640.367
2004	1.770.043	2.804.697	495.327	2.237.203	1.115.857	691.407	167.313	1.733.434
2005	1.359.557	2.804.820	451.241	2.237.410	1.190.281	719.375	172.463	1.785.164
2006	1.674.337	3.047.302	487.198	2.510.219	1.088.708	719.472	232.096	1.916.277
<b>Promedio 2000-2006</b>	<b>1.558.420</b>	<b>2.398.583</b>	<b>464.104</b>	<b>2.179.712</b>	<b>1.021.837</b>	<b>663.342</b>	<b>159.505</b>	<b>1.664.164</b>
<b>Aumento 2000-2006</b>	<b>219.657</b>	<b>929.648</b>	<b>51.517</b>	<b>381.517</b>	<b>268.379</b>	<b>128.524</b>	<b>90.190</b>	<b>409.087</b>

Gráfico N°7





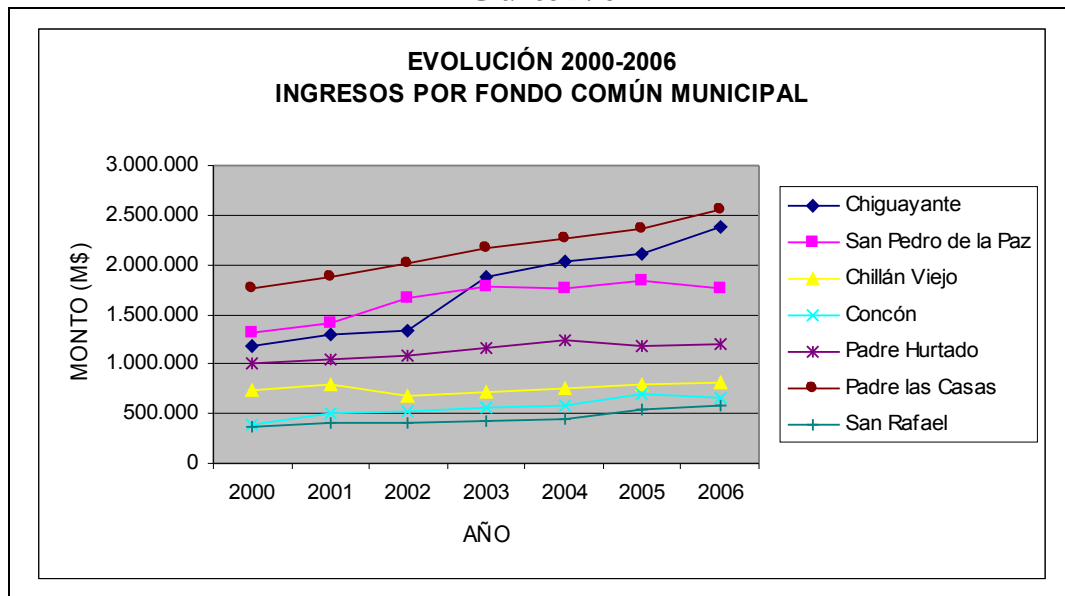
En cuanto al ingreso por Fondo Común Municipal para las 7 comunas, los datos anuales se muestran en el Cuadro N°9 y se representan en el Gráfico N°8. Tal como en el caso anterior, hay aumento en todas las comunas.

Dichos ingresos van desde los M\$453.396 promedio anual del período 2000-2006 en **San Rafael**, a los M\$1.745.364 en **Chiguayante**.

En términos porcentuales, el mayor crecimiento del FCM lo tiene **Chiguayante**, cuyos ingresos por este concepto se duplican en el período. Vale compararlo con su caso vecino, **San Pedro de la Paz**, comuna que, parte también de la zona urbana del Gran Concepción, sólo registra un crecimiento del 33,66% en FCM. La comuna que menos aumentó sus ingresos por este concepto es **Chillán Viejo**, con tan sólo un 10,58% total y tras una baja no despreciable en 2002.

AÑO	Chiguayante	San Pedro de la Paz	Chillán Viejo	Concón	Padre Hurtado	Padre las Casas	San Rafael	Promedio Nacional
2000	1.175.929	1.318.184	740.746	390.629	1.013.892	1.766.485	358.711	892.873
2001	1.296.758	1.411.316	791.756	500.444	1.046.415	1.874.779	404.579	970.726
2002	1.330.379	1.668.432	686.181	531.793	1.083.530	2.018.724	403.262	1.037.626
2003	1.882.938	1.777.904	724.617	558.879	1.167.058	2.172.351	418.010	1.158.264
2004	2.035.715	1.761.606	758.338	579.593	1.235.065	2.263.915	452.060	1.228.932
2005	2.111.203	1.833.568	802.697	692.285	1.178.121	2.364.138	547.763	1.231.569
2006	2.384.629	1.761.945	819.112	663.607	1.209.551	2.548.762	589.390	1.320.589
<b>Promedio 2000-2006</b>	<b>1.745.364</b>	<b>1.647.565</b>	<b>760.492</b>	<b>559.604</b>	<b>1.133.376</b>	<b>2.144.165</b>	<b>453.396</b>	<b>1.120.083</b>
<b>Aumento 2000-2006</b>	<b>1.208.700</b>	<b>443.761</b>	<b>78.366</b>	<b>272.978</b>	<b>195.659</b>	<b>782.277</b>	<b>230.679</b>	<b>427.716</b>

Gráfico N°8



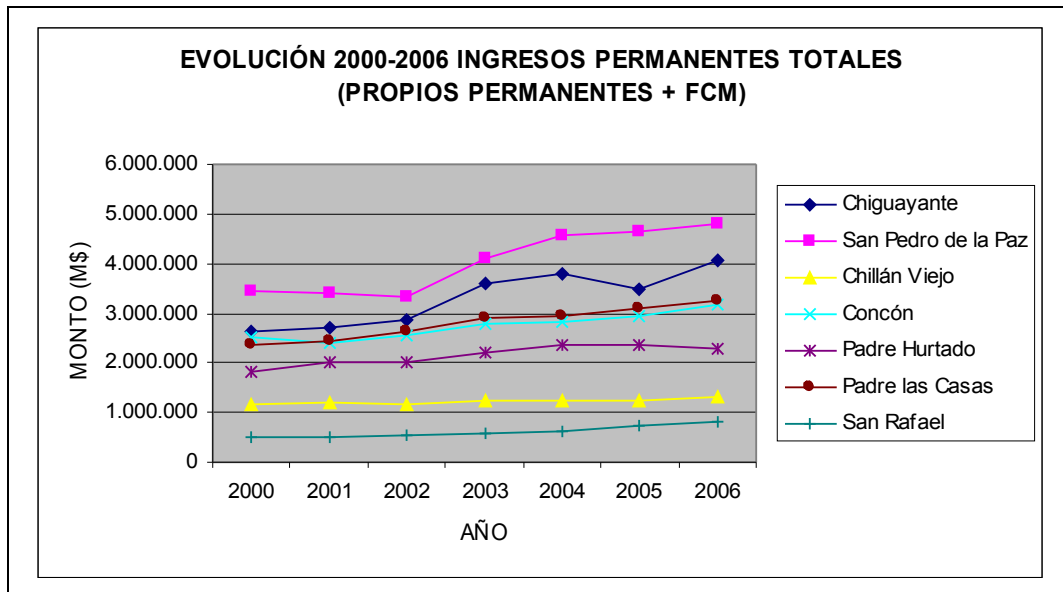
Para concluir el análisis del ingreso fijo, se revisa la suma total de ingresos permanentes para cada una de las comunas en el mismo período 2000-2006, datos que se presentan en Cuadro N°10 y Gráfico N°9.



La comuna más “exitosa” en estos términos es **San Rafael**, dado el aumento porcentual de sus ingresos, seguida de **Chiguayante**, que debe su aumento al FCM, y de **San Pedro de la Paz**, que debe su aumento más a los ingresos provenientes de su propio territorio. Sin perjuicio de lo indicado, todas las comunas presentan aumento de sus ingresos fijos en el período, con caídas pequeñas y excepcionales.

CUADRO N°10								
INGRESOS PERMANENTES TOTALES (PROPIOS PERMANENTES + FCM) ANUALES								
7 COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90 (M\$ a Dic. 2006)								
Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM								
AÑO	Chiguayante	San Pedro de la Paz	Chillán Viejo	Concón	Padre Hurtado	Padre las Casas	San Rafael	Promedio Nacional
2000	2.630.609	3.435.838	1.176.427	2.519.331	1.834.221	2.357.433	500.617	2.400.064
2001	2.692.527	3.416.054	1.210.689	2.387.938	2.007.482	2.451.362	518.507	2.461.128
2002	2.877.977	3.336.863	1.142.207	2.552.095	2.030.532	2.630.748	528.678	2.613.943
2003	3.589.894	4.120.341	1.228.937	2.795.533	2.196.672	2.905.936	581.422	2.798.631
2004	3.805.758	4.566.303	1.253.665	2.816.797	2.350.923	2.955.322	619.373	2.962.366
2005	3.470.761	4.638.388	1.253.937	2.929.695	2.368.401	3.083.512	720.227	3.016.733
2006	4.058.966	4.809.247	1.306.310	3.173.826	2.298.259	3.268.234	821.486	3.236.865
<b>Promedio 2000-2006</b>	<b>3.303.785</b>	<b>4.046.148</b>	<b>1.224.596</b>	<b>2.739.316</b>	<b>2.155.213</b>	<b>2.807.507</b>	<b>612.901</b>	<b>2.784.247</b>
<b>Aumento 2000-2006</b>	<b>1.428.357</b>	<b>1.373.409</b>	<b>129.883</b>	<b>654.495</b>	<b>464.038</b>	<b>910.801</b>	<b>320.869</b>	<b>836.802</b>

Gráfico N°9





## 2.2. Gasto Corriente y déficit/superávit presupuestario<sup>6</sup>

El Cuadro N°11 muestra los Gastos Corrientes totales anuales de las comunas creadas en los '90, y el Gráfico N°10 la evolución en el período 2000-2006.

Tal como en el caso de los ingresos, se observa un aumento sostenido de los gastos corrientes en todos los casos estudiados. Aunque el dato no es del todo determinante, es interesante comparar los montos de aumento de los gastos corrientes totales 2000-2006, los que, con la sola excepción de **San Rafael**, son superiores y ocasionalmente muy superiores a los respectivos montos de aumento de los ingresos permanentes totales (FCM + Ingresos Propios Permanentes; Cuadro N°10).

Estas diferencias sugieren que, a la larga y si siguen esta tendencia, todas las comunas, a excepción de **San Rafael**, sufrirán déficit de caja, si no lo están sufriendo ya, como es patente en los casos de **Padre Hurtado**, **Concón**, **San Pedro de la Paz** y, en menor medida, **Chillán Viejo** y **Chiguayante**, según puede apreciarse en el Gráfico N°11. En todo caso, esta no sería una característica necesariamente propia de las comunas nuevas, sino una tendencia nacional dado que, también, entre los años 2000 y 2006, existe un aumento del Gasto Corriente promedio nacional superior a los ingresos permanentes promedio nacional, según puede concluirse de la última columna de los Cuadros N°10 y N°11.

CUADRO N°11								
GASTOS CORRIENTES TOTALES ANUALES 7 COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90 (M\$ a Dic. 2006)								
Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM								
AÑO	Chiguayante	San Pedro de la Paz	Chillán Viejo	Concón	Padre Hurtado	Padre las Casas	San Rafael	Promedio Nacional
2000	2.158.190	3.114.810	952.182	2.189.755	s/dato	1.720.241	396.457	2.255.349
2001	2.772.652	4.077.553	1.076.684	2.568.742	2.019.372	2.191.864	493.741	2.676.086
2002	2.976.422	4.234.169	1.077.744	2.759.446	2.144.833	2.254.930	484.459	2.856.879
2003	3.210.182	4.581.359	1.161.763	2.900.373	2.221.088	2.475.275	528.312	2.966.276
2004	3.345.631	4.961.102	1.309.685	3.028.151	2.299.940	2.651.074	588.879	3.190.751
2005	3.336.769	4.959.761	1.134.551	3.211.520	2.444.283	2.489.856	563.771	3.244.896
2006	3.669.104	5.419.218	1.338.852	3.514.010	2.494.130	2.939.936	624.581	3.442.354
<b>Promedio 2000-2006</b>	<b>3.066.993</b>	<b>4.478.282</b>	<b>1.150.209</b>	<b>2.881.714</b>	<b>2.270.608</b>	<b>2.389.025</b>	<b>525.743</b>	<b>2.947.513</b>
<b>Aumento 2000-2006</b>	<b>1.510.914</b>	<b>2.304.408</b>	<b>386.670</b>	<b>1.324.255</b>	<b>s/dato</b>	<b>1.219.695</b>	<b>228.124</b>	<b>1.187.005</b>

<sup>6</sup> Se entiende por déficit o superávit, el resultado negativo o positivo de la siguiente operación: [(Ingresos Propios Permanentes + Ingresos por Fondo Común Municipal) – Gastos Corrientes Totales].





Gráfico N°10

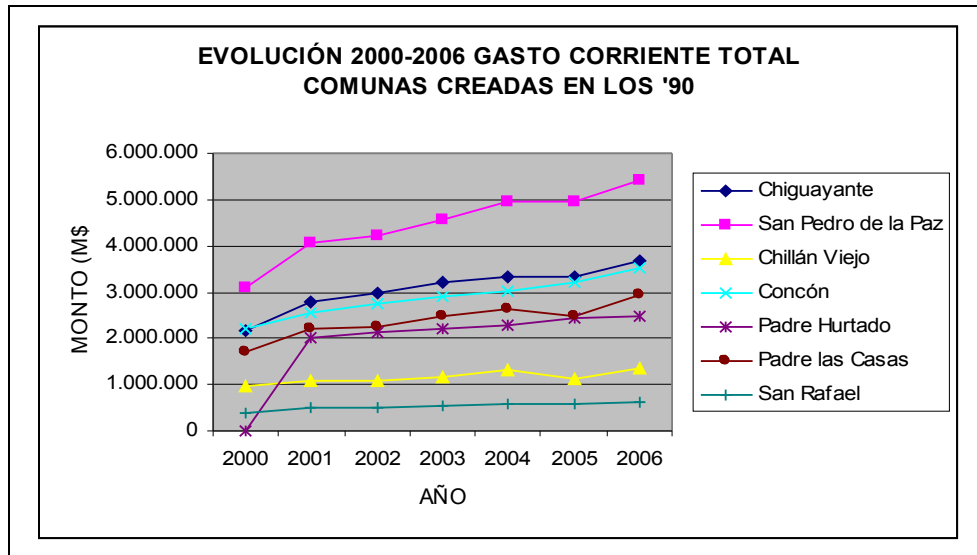
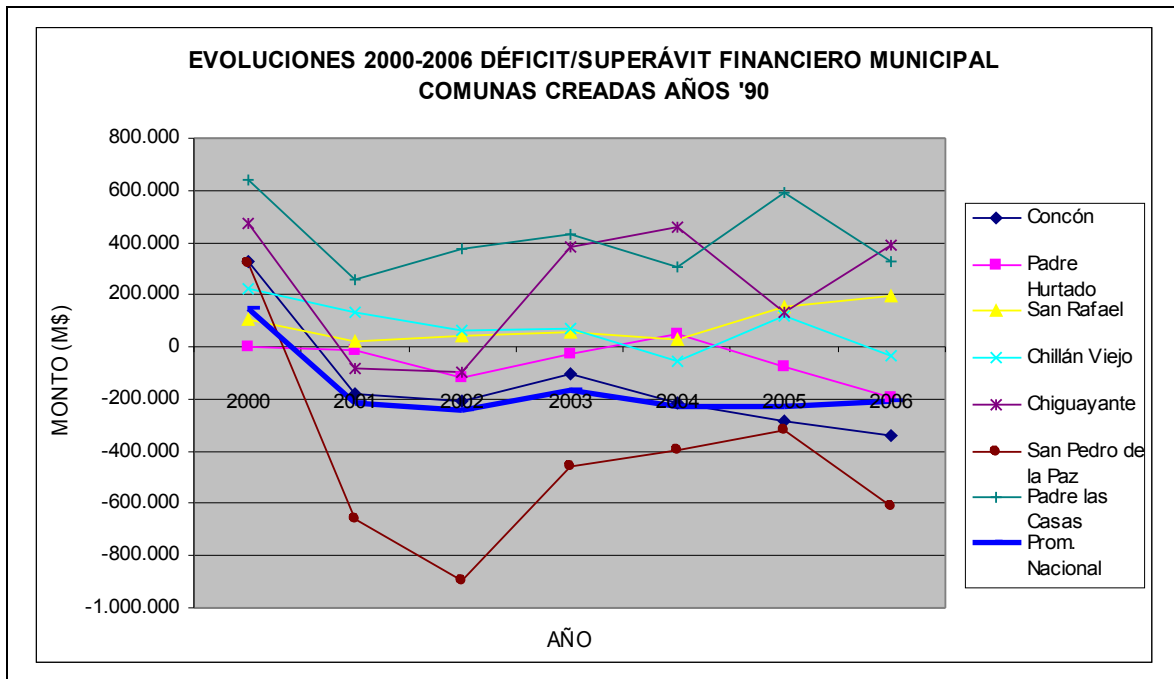


Gráfico N°11



2.3. Incidencia de los recursos públicos externos en los presupuestos totales efectivos municipales<sup>7</sup> (Presupuesto Propio más FNDR más Transferencias PMU y PMB)

Los Cuadros N°12.a y N°12.b y el Gráfico N°12 presentan, en datos promedio anuales del período 2000-2006, la composición de lo que en este informe se ha llamado presupuesto total efectivo

<sup>7</sup> Para efectos del presente trabajo, se entiende por presupuesto efectivo anual a la suma de Ingresos Propios Permanentes, Ingresos por Fondo Común Municipal, Transferencias (PMB y PMU) y Fondo Nacional de Desarrollo Regional.



municipal, y permiten apreciar la incidencia de los recursos externos, considerados como ingreso en dicho presupuesto.

En general, se puede ver que los ingresos propios son el fuerte de los recursos que ingresan a las comunas, y representan desde un 67,97% del total en **San Rafael**, hasta un 89,23% del total en **Padre las Casas**.

En segundo lugar de importancia aparecen los ingresos por Transferencias, los que representan desde un 1,56% del total en **Padre las Casas**, a un 21,741 en **San Rafael**.

Por último, el FNDR va desde un 3,57% en **Padre Hurtado**, a un 10,99% en **Concón**, comuna que es seguida por **San Rafael**, con un FNDR que representa el 10,32% del total presupuestario.

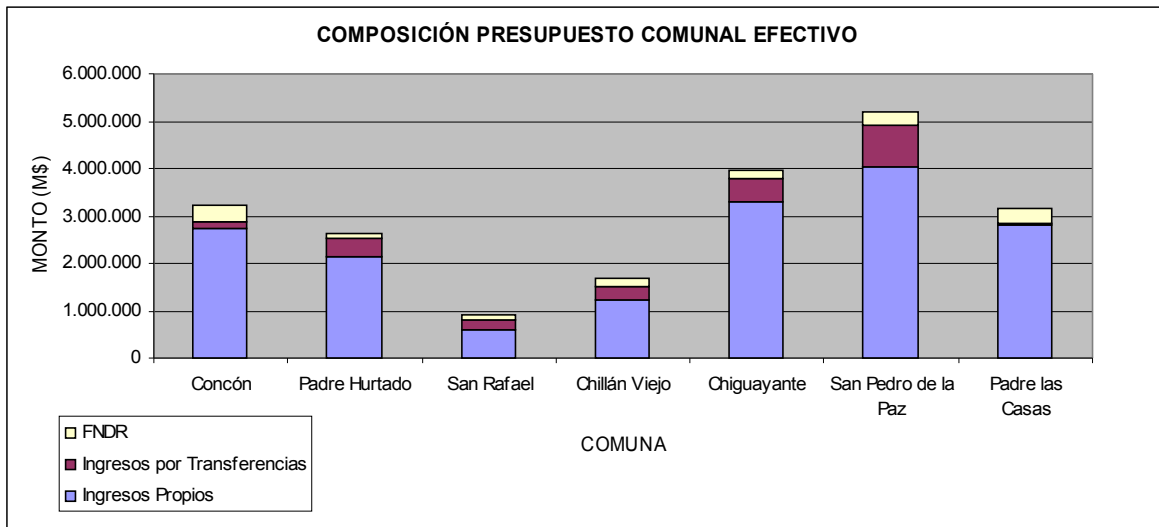
En síntesis, llama la atención **San Rafael**, por una buena capacidad de atraer recursos externos, al menos en términos proporcionales dentro de su presupuesto y teniendo en cuenta que el suyo es el más pequeño dentro del grupo.

CUADRO N°12.a								
COMPOSICIÓN PRESUPUESTO COMUNAL EFECTIVO								
7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90 (M\$ a Dic. 2006)								
Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM								
	Concón		Padre Hurtado		San Rafael		Chillán Viejo	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Ingresos Propios	2.739.316	85,13	2.155.213	82,00	612.901	67,97	1.224.596	72,97
Ingresos por Transferencias	124.841	3,88	379.381	14,43	195.791	21,71	296.853	17,69
FNDR	353.642	10,99	93.713	3,57	93.014	10,32	156.744	9,34
<b>TOTAL</b>	<b>3.217.799</b>	<b>100,00</b>	<b>2.628.307</b>	<b>100,00</b>	<b>901.706</b>	<b>100,00</b>	<b>1.678.193</b>	<b>100,00</b>

CUADRO N°12.b						
COMPOSICIÓN PRESUPUESTO COMUNAL EFECTIVO						
7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90 (M\$ a Dic. 2006)						
Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM						
	Chiguayante		San Pedro de la Paz		Padre las Casas	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Ingresos Propios	3.303.784	83,53	4.046.148	77,85	2.807.507	89,23
Ingresos por Transferencias	498.390	12,60	868.015	16,70	49.093	1,56
FNDR	152.810	3,86	283.484	5,45	289.940	9,21
<b>TOTAL</b>	<b>3.954.984</b>	<b>100,00</b>	<b>5.197.647</b>	<b>100,00</b>	<b>3.146.540</b>	<b>100,00</b>



Gráfico N°12



#### 2.4. Inversión en las comunas

Los Cuadros N°13.a y 13.b y el Gráfico N°13 muestran la inversión promedio anual 2000-2006 en las comunas creadas en los años '90 y la composición de dicha inversión. Entre las 7 comunas, destacan las más urbanas, **San Pedro de la Paz** y **Chiguayante**, seguidas por **Concón** y **Padre las Casas**, por su volumen total de inversión. Sin embargo, según muestra el Gráfico N°14, son también las dos comunas de la ciudad de Concepción, junto a **Padre las Casas**, las que tienen los más bajos montos per cápita de inversión en el grupo. Son, en cambio, **San Rafael** y **Chillán Viejo** las que más inversión per cápita han ejecutado en el período, en circunstancias que están entre las que menores montos totales han invertido.

**CUADRO N°13.a**  
**COMPOSICIÓN INVERSIÓN TOTAL PROMEDIO ANUAL**  
**7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90 (M\$ a Dic. 2006)**  
 Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM

	Concón		Padre Hurtado		San Rafael		Chillán Viejo	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
<b>Recursos Propios</b>	569.156	60,06	204.670	30,22	161.719	42,13	295.861	39,50
<b>Recursos Externos</b>	24.916	2,63	378.929	55,95	129.079	33,63	296.459	39,58
<b>FNDR</b>	353.642	37,32	93.713	13,84	93.014	24,23	156.744	20,93
<b>Total Inversión</b>	947.713	100,00	677.312	100,00	383.812	100,00	749.064	100,00
<b>Per cápita</b>	28,136		16,931		48,559		30,280	

**CUADRO N°13.b**  
**COMPOSICIÓN INVERSIÓN TOTAL PROMEDIO ANUAL**  
**7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90 (M\$ a Dic. 2006)**  
 Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM

	Chiguayante		San Pedro de la Paz		Padre las Casas	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%
<b>Recursos Propios</b>	438.521	40,29	310.527	21,39	586.635	63,54
<b>Recursos Externos</b>	497.058	45,67	857.791	59,08	46.674	5,06
<b>FNDR</b>	152.810	14,04	283.484	19,53	289.940	31,40
<b>Total Inversión</b>	1.088.389	100,00	1.451.803	100,00	923.249	100,00
<b>Per cápita</b>	11,693		16,811		14,386	



Gráfico N°13

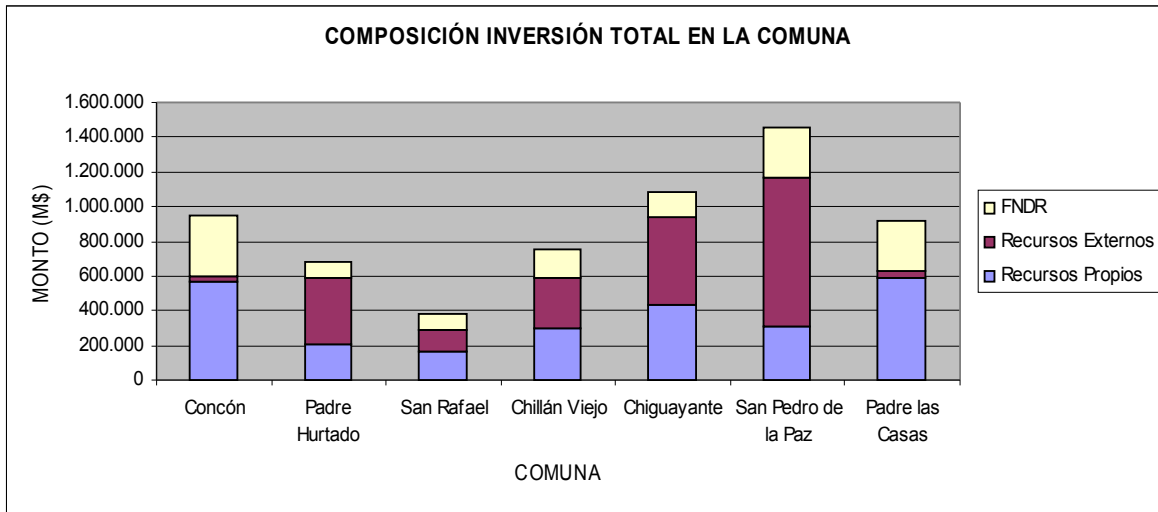
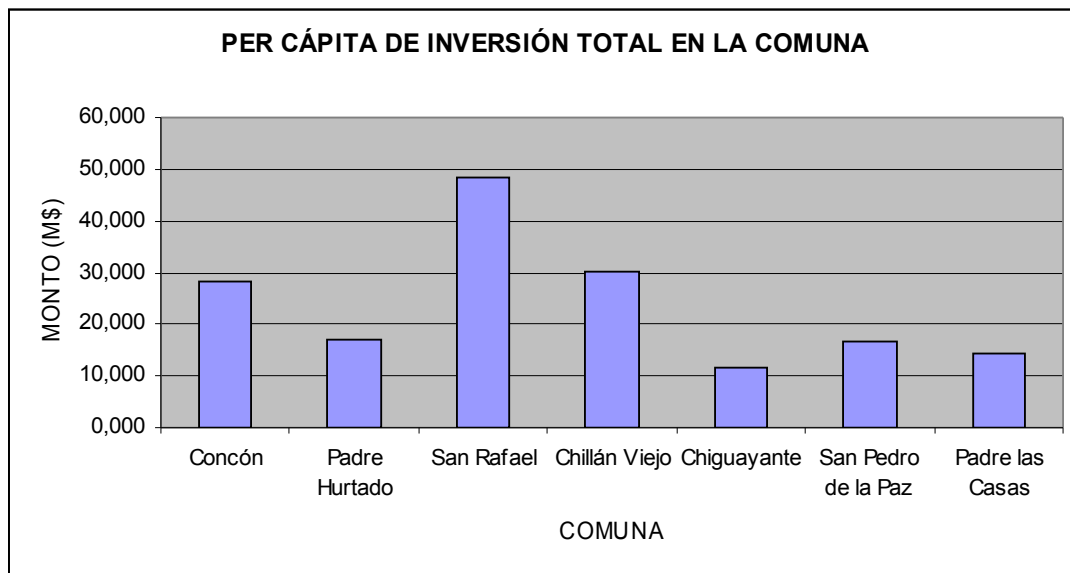


Gráfico N°14



## 2.5. Algunas conclusiones del grupo en el ámbito de las finanzas y la inversión

En cuanto a ingresos, se puede concluir que varias de las comunas podrían estar dependiendo de los Ingresos por Transferencias para solventar su Gasto Corriente, dado que hay una tendencia al déficit permanente de caja y, peor, al aumento de dicho déficit. La sola excepción a esta norma la constituye **San Rafael**, que sólo presenta superávit en cada uno de los años revisados.

Ahora bien, el promedio nacional de déficit municipal no es muy distinto de la realidad de las comunas estudiadas, presentándose un superávit promedio nacional sólo en el año 2000, según los datos del SINIM. Sin embargo, para el caso nacional no hay una clara tendencia al aumento del déficit, pero tampoco a su disminución.



Es interesante observar que, en 4 de las 6 comunas madre de las 7 nuevas comunas, hay aumentos sostenidos en los ingresos fijos municipales (Propios Permanentes + FCM) a partir de 2000. Esto deja de ocurrir sólo en las dos grandes capitales regionales, **Concepción** y **Temuco**, que muestran crecimiento en estos conceptos sólo a partir de 2002 y 2003, respectivamente, con leves pero sostenidas bajas en el período anterior (contado desde 2000, de acuerdo a disponibilidad de información). Aún con estas excepciones, pareciera que la separación administrativa de los territorios de las nuevas comunas no afectaría, al menos en el mediano plazo, a las comunas madre en este ámbito de las finanzas y, más particularmente, en el ítem de Ingresos Propios Permanentes, es decir aquellos que tienen su origen en el territorio comunal.

En cuanto a la inversión en las comunas, destaca **San Rafael**, por su elevada capacidad proporcional de atraer recursos externos y por su también elevado per cápita de inversión, sin perjuicio de ser una de las comunas con menores recursos totales disponibles para tal efecto.

Por último, es importante notar que las 7 comunas creadas en los '90 tienen en 2006 una dependencia del Fondo Común Municipal (porcentaje del FCM en el ingreso total, descontados los Ingresos por Transferencias) inferior al promedio nacional. En efecto, éste es de 55,60%, según datos del SINIM, en circunstancias que los porcentajes de estas nuevas comunas son los que se muestran en el Cuadro N°14 siguiente:

CUADRO N°14 DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL AÑO 2006, 7 COMUNAS CREADAS EN LOS '90 Fuente: Elaboración propia a partir de datos SINIM	
COMUNA	DEPENDENCIA DEL FCM (%)
Concón	14,74
Padre Hurtado	45,71
San Rafael	50,94
Chillán Viejo	46,62
Chiguayante	37,53
San Pedro de la Paz	31,70
Padre las Casas	55,46

## II. COMUNAS CREADAS EN LOS AÑOS '90: RESULTADOS POR CASO

### 1. Comuna de Concón

#### 1.1. Contextualización

La comuna de Concón se creó en la Región de Valparaíso a partir de Viña del Mar, tomando un 38,6% del territorio original de ésta. Además, aportaron porciones marginales de territorio las comunas de Limache y Quintero. Hoy, Concón tiene una superficie de 76 Km<sup>2</sup> y una población estimada de 45.998 habitantes, de los cuales el 97,8% es urbano. Viña del Mar, por su parte, tiene una población estimada de 292.203 habitantes, todos urbanos. La nueva comuna ha experimentado una cuasi-duplicación de su población desde el año 2000.

Concón es parte de los territorios que conforman la conurbación de la zona metropolitana de Valparaíso y limita con Viña del Mar, Quilpue, Limache y Quintero, siendo alimentada por los servicios que concentran las dos principales ciudades de la Región de Valparaíso: Viña del Mar y Valparaíso.



Parte de las razones de su creación tiene que ver con la distancia respecto a la ciudad de Viña del Mar. En entrevista, las autoridades locales destacan además un factor relevante de identidad, el que hoy estaría reforzado.

## 1.2. Síntesis del análisis

### *Condición socioeconómica de la población.<sup>8</sup>*

La comuna de Concón, a diferencia de otras, si no de la mayoría de las creadas en los años '90 y 2004, no es especialmente pobre en su origen. En efecto, presenta datos de pobreza (1998, 2003 y 2006) e ingresos familiares (1998 y 2003) consistentes entre sí y que describen un territorio que está algo por encima de aquellos con los que se le puede comparar (región y comunas de origen). Ello es coherente con una ocupación en actividades terciarias, en proporciones cercanas a una gran ciudad como Viña del Mar.

Aunque los datos no muestran una evolución clara hacia la disminución de la pobreza o el mejoramiento de los ingresos familiares, los funcionarios de confianza del alcalde manifiestan que, actualmente, el valor del suelo en la comuna ya no permite la construcción de vivienda social que se produjo hasta hace algunos años. Junto con el aumento demográfico y la inversión inmobiliaria privada, esto debería estar produciendo, indican los entrevistados, una variación hacia la baja del porcentaje de pobres en la comuna.

### *Educación.<sup>9</sup>*

En materia de educación, en todos los indicadores la comuna presenta evoluciones positivas y, dentro de ellas, es interesante apreciar que la educación municipal aporta de manera importante a estas evoluciones. Aún así, no hay un claro reflejo de esta situación en la evolución de la matrícula, la que es absorbida muy mayoritariamente por los establecimientos particulares subvencionados. En este sentido, los funcionarios entrevistados hablan de una caída aproximada de un 30% de la matrícula en el sistema municipal.

Al preguntarse a los funcionarios sobre la existencia de políticas o medidas en relación con la calidad de la educación, se muestran algo restringidos por las condiciones heredadas y los problemas generales nacionales en el ámbito, y ponen su expectativa de mejoramiento en las próximas jubilaciones de docentes, que permitirán renovar al personal del servicio a partir de 2008. A la vez, aunque aún de manera difusa, sugieren que la educación municipal debe ajustarse a la demanda local, a través de liceos polivalentes, que formen técnicos en construcción, en manipulación de alimentos, en turismo, ámbitos en los que la comuna tiene un desarrollo.

Sin perjuicio de ello, los funcionarios entrevistados indican que se han construido dos colegios municipales que, en 2008, deberían recibir a más de 700 alumnos. Cabe indicar que, según los mismos entrevistados, el crecimiento demográfico y el estrato socioeconómico de la población nueva de Concón ha generado la instalación de colegios particulares caros dentro del territorio.

<sup>8</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto I - 3.1.

<sup>9</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto I – 3.2.

*Salud:*

Según indica la entrevista en profundidad, se ha construido un nuevo consultorio que se suma al preexistente que cubría toda la demanda comunal. Con el crecimiento de los ingresos propios se espera invertir en ampliaciones y un SAPU nuevo.

*Hábitat:*

En cuanto a cobertura de servicios básicos, el territorio de Concón estaba, en 1992, por debajo de los territorios con los que se lo puede comparar, y esta relación tiende a invertirse en el período intercensal.<sup>10</sup>

*Identificación territorial de la población:*

Los funcionarios de confianza del alcalde indican que la localidad de Concón tenía una identidad fuerte, anterior a la creación de la comuna, la que se manifiesta en el uso del gentilicio “conconinos” y el hecho que la población destaca la diferencia entre éstos y los foráneos (de Viña del Mar, por ejemplo). Las razones de lo anterior radican en la distancia y el aislamiento históricos: “era una localidad terminal que no tenía salida al norte, el camino pasaba por fuera”.

En la misma línea, y a diferencia de lo que ocurría antes, manifiestan que hoy, por el tamaño y la cercanía del municipio, hay una relación más personal entre funcionarios y vecinos, y particularmente directa entre éstos y el alcalde: “hoy día el alcalde, a las 8 de la mañana tiene gente en la puerta”.

En cuanto a la participación en organizaciones sociales, los funcionarios no destacan algún cambio específico, sino reflejan simplemente la lógica nacional de organización: organizaciones fuertes asociadas a un objetivo, que se disuelven una vez cumplido dicho objetivo.

*Institucionalidad municipal:*

Según lo que arroja la entrevista en profundidad, el municipio cuenta hoy con una importante proporción de funcionarios, particularmente en los servicios de educación y salud, que fueron traspasados por Viña del Mar al momento de crearse la comuna. Indican que ese municipio madre habría entregado a muchos funcionarios problemáticos. Aún así, éstos se estarían adaptando y cumpliendo sus funciones de manera cada vez más adecuada. No obstante ello, indican, el de Concón es un municipio demasiado pequeño para la demanda actual de funciones, dado que el diseño institucional estimó 2 funcionarios por cada 1.000 habitantes en el año de creación de la comuna, pero no contó (tal como en otros casos) con un crecimiento explosivo de la población en los años posteriores y hasta hoy. Aún así, los entrevistados están aparentemente conformes con la cantidad de profesionales disponibles al interior del municipio, lo que se habría traducido, con más o menos dificultades, en importantes proyectos de mejoramiento de infraestructura de servicios básicos y pavimentación.

A la vez, el municipio no cuenta, según los entrevistados, con la infraestructura más adecuada, y las diferentes dependencias municipales se encuentran dispersas en la localidad de Concón. De hecho, entre los proyectos importantes que los funcionarios destacan como objetivos de la gestión del actual alcalde, está la construcción de un edificio consistorial.

<sup>10</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto I – 3.3.



El alcalde, según sus funcionarios de confianza, y como en otros casos, mantiene con sus vecinos una relación muy personal o personalista, de caudillo, lo que, en el contexto de la información provista por la entrevista, produciría una omisión de los conductos regulares de participación ciudadana y de canalización de las demandas de la comunidad. Esta omisión puede o no ser perjudicial en el contexto actual, pero no garantiza buenas condiciones de participación en futuras administraciones.

Más allá de lo anterior, el equipo de profesionales entrevistado se muestra comprometido con el éxito de la gestión, entendida ésta como la solución efectiva de los problemas y las demandas del territorio y con la generación, dentro de ciertas restricciones, de un desarrollo sobre todo económico. En la misma línea, el equipo se muestra activamente informado de lo que ocurre en la comuna, aunque no llega, aún, a un nivel de gestión o de capacidad de negociación que permita orientar o modificar las lógicas de la inversión privada.

Lo anterior se plasma en una activa y muy gestora relación con servicios públicos distintos de los municipales, que ha permitido contar, entre otros, con FONASA, Investigaciones, Carabineros, en el territorio de la comuna, y en condiciones mejoradas gracias a la ayuda municipal permanente, particularmente en la facilitación de instalaciones o recursos financieros para permitir su funcionamiento. Y, más allá de estas gestiones, la propia actividad económica de la zona (ENAP y producción de petcoke) ha acarreado espontáneamente la instalación de supermercados, bancos, notarías, Conservador de Bienes Raíces.

Con todo, la entrevista arroja la existencia, en el equipo de confianza, de una suerte de proyecto, difuso, de desarrollo del territorio de Concón, en el contexto de la conurbación con Viña del Mar, Valparaíso y otras comunas: complementar los servicios y las actividades económicas, sin competir. En cuanto “proyecto comunal”, más allá de lo anterior, no hay más que iniciativas puntuales: un estadio, el edificio consistorial, etc..

En cuanto a la capacidad financiera municipal para llevar adelante su gestión<sup>11</sup>, Concón es un caso diferente del resto de las comunas analizadas en el presente estudio, dado que tiene un abundante caudal relativo de Ingresos Propios Permanentes y una baja dependencia relativa del Fondo Común Municipal. Aún así, presenta un déficit sistemático y superior al promedio de sus comunas semejantes (tipología 5) y, por lo tanto, sostiene su operación en parte con los ingresos variables.

A la vez, en el período 2000-2006, el municipio muestra un aumento importante de su ingreso total anual, aunque dicho aumento no alcanza a ser equivalente al del crecimiento demográfico, con lo que la relación per cápita del presupuesto municipal total resulta perjudicada: entre 2000 y 2006 pasa de \$143.664 a \$99.566, contra una comuna de origen que aumenta de \$110.342 a \$156.787. No obstante, Concón se mantiene sobre el promedio de su tipología, que varía su per cápita de ingresos municipales de \$55.743 a \$73.446.

En cuanto a la inversión en la nueva comuna, de un presupuesto efectivo anual promedio 2000-2006, de M\$3.217.799, se destinan a inversión M\$947.713, esto es poco menos de un tercio del total de recursos. Este monto equivale a \$28.136 per cápita, algo superior al de la principal comuna madre, Viña del Mar, que destina \$25.518 per cápita promedio anual a inversión. Tanto en Concón como en Viña del Mar, el mayor porcentaje de recursos destinados a inversión, del orden del 60% en ambos casos, proviene de Ingresos Propios Permanentes y FCM, lo que habla de una buena disponibilidad de esta componente presupuestaria y/o puede sugerir una adecuada optimización de dichos dineros. Por otra

<sup>11</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto I - 4.





parte, en relación con los territorios comparados, Concón tiende a percibir anualmente más recursos del FNDR, lo que podría sugerir una buena capacidad de atraer recursos externos.

### 1.3. Conclusiones y percepción ciudadana

En vista de los indicadores analizados, podemos afirmar que Concón corresponde a un territorio que se sostiene de manera adecuada, no rezagado en términos comparativos, y que presenta, en general, evoluciones positivas. En esto, la gestión municipal ha tenido una importancia, particularmente en lo que se refiere a la administración de sus propios servicios. Sin embargo, de acuerdo con la información recogida, el municipio y su autoridad no logran ir mucho más allá, dejando que ciertos procesos referidos propiamente al desarrollo del territorio se den más bien naturalmente: crecimiento demográfico, desarrollo inmobiliario, participación ciudadana e identificación territorial de la población. Esto podría tener que ver con un carácter “caudillista” del alcalde y con un equipo de asesores que no tiene competencias de gestión, entendida como la capacidad de establecer redes de relaciones –con el resto de la institucionalidad pública, con la empresa privada, con organismos internacionales– convenientes y funcionales a las necesidades del municipio.

Las finanzas municipales, aunque sostenibles hasta la fecha, podrían ser sujeto de cuidado y atención, dada la dependencia operacional de los ingresos variables. No obstante, según indican los funcionarios entrevistados, los ingresos propios permanentes han aumentado notablemente en los últimos años, a causa de los permisos y patentes involucrados en un explosivo crecimiento inmobiliario, lo que podría, eventualmente, reducir el déficit en el futuro, suponiendo que los montos anuales de Gastos Corrientes crezcan en menor proporción, se mantengan o disminuyan.

En cuanto a la percepción ciudadana recogida en encuesta<sup>12</sup>, en donde mayor es la percepción de mejoría es en los servicios municipales en general, seguidos de los servicios públicos no municipales y, algo más abajo, los servicios municipales de salud. Con todo, Concón es, junto a Padre Hurtado, una de las dos comunas que registra una variación negativa en la percepción sobre la calidad de vida antes y después de la creación de la unidad político-administrativa. A la vez, en el Índice de Mejoramiento Global<sup>13</sup>, aunque éste evoluciona positivamente es, entre las comunas estudiadas, uno de los que lo hace de manera más leve, y sólo Padre Hurtado está por debajo.

Cabe agregar que, en vista del crecimiento presupuestario sostenido de Viña del Mar, ésta no se habría visto perjudicada por la creación de Concón.

## 2. Comuna de Padre Hurtado

### 2.1. Contextualización

La comuna de Padre Hurtado se creó en la Región Metropolitana a partir de Peñaflor, tomando el 36,7% de la superficie original de ésta, lo que le da una superficie de 80,8 Km<sup>2</sup>. A 2006, la nueva

<sup>12</sup> Resultados de la encuesta en Anexo N°2.

<sup>13</sup> Cálculo de Índices de Mejoramiento: Para cada uno de los aspectos evaluados, Servicios Municipales en General, Servicios de Salud y Educación Municipal, Servicios Públicos utilizados, Calidad de Vida e Identificación con la Comuna, se consultó la percepción ciudadana (positiva o negativa) *antes* y *después* de la creación de la comuna. Así por ejemplo, se consulta si la Facilidad de Acceso a la Salud es Muy Fácil, Fácil, Difícil o Muy Difícil, para antes y después. Para el cálculo del Índice, se establece el Porcentaje de encuestados que opina que el aspecto evaluado es Fácil o Muy Fácil (Bueno o Muy Bueno) y se compara *antes* y *después*. Si este porcentaje aumenta, ha ocurrido un mejoramiento, que se puede atribuir en primera instancia a la creación de la nueva comuna, si se supone todo lo demás constante. Se construyen índices parciales por tema: Índice de Servicios Municipales, Índice de Salud, etc. Para el cálculo del Índice de Mejoramiento Global se agregan cada uno de los índices parciales, todos con igual ponderación.



comuna tiene una población estimada de 45.529 habitantes, de los cuales un 87,09% es urbano. Padre Hurtado, por su parte, tiene una población de 78.420 habitantes, de los cuales el 95,05% es urbano.

Siendo parte de las comunas que rodean a la ciudad de Santiago (a unos 30 minutos en vehículo) y dado su carácter originalmente agrícola, Padre Hurtado acogió en los últimos años una serie de loteos de parcelas de agrado (predios de ½ Há) que modificaron considerablemente dicho carácter.

Se relaciona fuertemente con la comuna de Maipú que, siendo parte de la ciudad de Santiago y habiendo presentado un explosivo crecimiento en los últimos años, ofrece gran parte de los servicios que la población de la nueva comuna puede requerir.

La demanda por la creación de la comuna de Padre Hurtado tenía relación con la falta relativa de inversión en localidades como Malloco, Santa Rosa de Chena, y la misma Padre Hurtado, en comparación con la que era la capital de la comuna de origen, Peñaflor. Esto ocurría en circunstancia que Padre Hurtado, en particular, aportaba a la comuna de Peñaflor con un importante porcentaje de las patentes municipales. Simultáneamente, se reconocían características comunes entre las distintas localidades que hoy integran la comuna de estudio, dadas por su formación a través de cooperativas de viviendas y autoconstrucción, y las consecuentes carencias en infraestructura y servicios.

Como en otros de los casos estudiados en el presente trabajo, entonces, Padre Hurtado corresponde a una zona rezagada de su comuna de origen.

## 2.2. Síntesis del análisis

### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>14</sup>

De acuerdo con los datos disponibles (años 1998, 2000, 2003 y 2006), Padre Hurtado no constituye, sino a partir de 2003, un territorio que concentre pobreza de manera particularmente fuerte en comparación con la región y con la comuna de origen. Sin perjuicio de ello y a diferencia de dichos territorios, la tasa de pobreza de la nueva comuna tiene aumento entre 1998 y 2006. A su vez, los ingresos promedio de los hogares, hasta 2003 aumentan menos que en Peñaflor y quedan alrededor de un 25% por debajo de éstos.

En cuanto a la ocupación, los sectores primario y secundario de la producción tienen en Padre Hurtado más importancia relativa que en Peñaflor y que la región en promedio, lo que se puede asociar a una realidad más rural y puede explicar, parcialmente, las diferencias de ingresos entre una comuna y otra.

### *Educación:*<sup>15</sup>

En materia de educación, la brecha entre Padre Hurtado y sus territorios de comparación es alta. En cuanto a la evolución, sólo mejora de manera importante en resultados PSU municipales (datos 2004 y 2007). Sin embargo, el SIMCE (1999 y 2005, también medido sobre establecimientos municipales) no arroja una mejoría equivalente. A partir del año 2000 y junto a la virtual explosión de la matrícula escolar en establecimientos particulares subvencionados, la comuna de Padre Hurtado registra una caída constante y bastante pronunciada de su matrícula en establecimientos municipales, en circunstancia que, hasta 1999, aunque a un ritmo algo menor que la modalidad particular subvencionaba, la matrícula municipal aumentaba.

<sup>14</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto II - 3.1.

<sup>15</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto II - 3.2.



Según informa el municipio en entrevista con su Jefe de Gabinete, los establecimientos municipales, heredados de Peñaflor, tienen problemas básicos que resolver, como la propiedad del suelo en que se localizan. Sólo entonces podrá pensarse en jornada escolar completa y en otras inversiones. Aún así, hay algunas medidas de apoyo logístico a la educación, como el traslado de los alumnos en buses municipales, antes inexistentes. En este ámbito los problemas son muy de base, por lo que resulta difícil plantear políticas de calidad, por ejemplo. Aunque hay una preocupación incipiente por el tema y el manejo de algunas ideas a implementar.

#### *Salud:*

Según la entrevista con el Jefe de Gabinete, el de la salud es un tema pendiente, particularmente en lo que se refiere a construcción o habilitación de consultorios. Sí se han renovado las flotas de ambulancias a través de la postulación de recursos sectoriales o regionales.

#### *Hábitat:*

En cuanto a cobertura de servicios básicos<sup>16</sup>, hay una importante mejoría en el período intercensal, lo que lleva a que Padre Hurtado, una comuna muy rezagada en 1992, virtualmente iguale en 2002 los promedios de cobertura regionales y de Peñaflor. Preliminarmente, de acuerdo con las palabras de su alcalde durante la entrevista en profundidad, habría una relación entre la creación de la comuna y el gran avance relativo en servicios básicos.

Es importante hacer presente lo que manifiesta el Jefe de Gabinete en entrevista: gran parte de la comuna surge a partir de población de escasos recursos que se instalan en loteos irregulares (facilitados por el propio alcalde), sin contar con los requerimientos mínimos de habitabilidad: agua potable, alcantarillado, electricidad, pavimentación. Ha sido, entonces, tarea del municipio cubrir esos déficits sobre la marcha, normalmente a través del Programa Mejoramiento de Barrios. Hoy las cosas se están haciendo de manera más regular, indica el entrevistado, y los casos de asentamientos irregulares se resuelven por la vía de fondos solidarios del Ministerio de Vivienda, entre otros instrumentos.

Hay también resolución de temas sanitarios y ambientales de resorte municipal, como recolección de escombros, disposición de camiones aljibes, etc.

#### *Identificación territorial de la población:*

Según arroja la entrevista en profundidad, en la comuna hay mucha participación –muchas organizaciones funcionando y alta convocatoria–, lo que responde al impulso que da el municipio y, en gran medida, al tipo de liderazgo ejercido por el alcalde. Hay CESCO funcionando, uniones comunales de juntas de vecinos, de organizaciones de adultos mayores.

En la formulación del PLADECO, por ejemplo, “están todos los actores sociales participando”. Y se ha constituido el llamado Grupo de los 10, empresas que son parte de los actores sociales involucrados en la construcción de la imagen objetivo de la comuna.

Debido a esta dinámica muy instalada de alta participación, los proyectos de obras de interés comunitario, como plazas, tienen que ser absolutamente consensuados con las organizaciones, según indica la entrevista.

---

<sup>16</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto II - 3.3.



### *Institucionalidad municipal:*

El alcalde y su jefe de Gabinete manifiestan la existencia de déficits en infraestructura para el desempeño municipal (problemas de espacio físico que obligan a trabajar en instalaciones precarias), lo que tiende a corroborarse tras una visita a las dependencias. Además, se refieren a la falta de personal, dado el crecimiento demográfico de la comuna sin un ajuste en las plantas municipales, lo que ha obligado al municipio a trabajar con personal a honorarios, desviando recursos que podrían destinarse a servicios y prestaciones para la comunidad.

El alcalde tendría, según el Jefe de Gabinete, una relación directa con la población, especialmente la de escasos recursos, que lo llevó durante varios años a resolver déficits de vivienda por la vía de loteos irregulares (fuera de norma). Dicho en otras palabras, el alcalde mantiene con la población una relación altamente asistencialista, que permitió resolver problemas de propiedad de suelo sin cumplir con los requerimientos mínimos de habitabilidad (servicios básicos). Aún con ello, ha habido esfuerzos por parte de los equipos municipales (nuevos, de los últimos 2 años) por regularizar la situación, entregando pavimentación, agua potable, electricidad, equipamientos comunitarios, por la vía de la postulación de fondos públicos sectoriales. Sin perjuicio de esto, el mismo entrevistado manifiesta que el alcalde no participa de las dinámicas de relaciones interinstitucionales que permiten lograr ciertos resultados de gestión que, sin ellas, no son posibles.

El equipo directivo actual, de contratación reciente, estaría haciendo esfuerzos por normalizar el trabajo municipal, en el sentido de hacer un uso adecuado de los canales de obtención de recursos y de los procedimientos en general: ordenando el municipio, mediante la aplicación de lo que el entrevistado llama “una política de gestión”. De esta forma, según indica, el alcalde ha descubierto que se puede hacer una buena gestión, más segura, más orientada a ciertos temas y no tan dispersa.

En ciertas gestiones con inmobiliarios y el MOP, se nota una activa capacidad de iniciativa y convocatoria municipal para la generación de proyectos y condiciones favorables a la comuna y su municipio (un acceso desde la Autopista del Sol, anteriormente no contemplado). Algo similar puede verse en la concreción del PLADECO, que busca abrir espacios para generar en la comuna una oferta comercial e industrial y devela el manejo de conceptos como la promoción del territorio y su vocación. También hay negociaciones interesantes, promovidas por el propio municipio, en relación con la potencial compensación a la comuna por la instalación de la segunda planta más importante de tratamiento de aguas servidas de la Región Metropolitana; también en relación con la instalación de ciertos servicios diferentes de los municipales (bancos, servicios públicos), aunque no ha habido avances concretos, sino intenciones y algunas gestiones para lograr esos avances.

En cuanto a los ingresos municipales<sup>17</sup>, es interesante destacar que el per cápita de ingresos totales de Padre Hurtado es superior al de su comuna de origen y al promedio de su tipología: promedio 2000-2006 de \$72.037 en Padre Hurtado, contra promedios en Peñaflores y tipología 5 de \$47.347 y \$64.732, respectivamente. No obstante lo anterior, la municipalidad presenta un déficit sistemático y en aumento, algo superior al de Peñaflores, aunque no distinto al promedio de la tipología. A la vez, hay una caída en los montos absolutos de ingreso total municipal (también en el per cápita), asociable a la baja en los Ingresos por Transferencias (variables). En efecto, más allá de todo lo indicado, los ingresos fijos (Propios Permanentes y FCM) aumentan sistemáticamente. Por último, el municipio tiene una dependencia del FCM bastante elevada, aunque no muy diferente de su promedio tipológico ni de Peñaflores.

<sup>17</sup> Datos de finanzas y su análisis en Anexo N°1, punto II – 4.



En materia de inversión en la comuna, de un presupuesto efectivo anual promedio de M\$2.628.308, se destinan a inversión M\$677.312, lo que equivale a un 25,77% del total de recursos y a \$16.931 por habitante, monto muy superior al invertido de manera equivalente por Peñaflores. Del monto de inversión en la nueva comuna, la mayor parte proviene de Transferencias. El FNDR, por su parte, medido en términos absolutos, en comparación con los promedios regionales y Peñaflores, está bastante por debajo y tiende a la baja, llegando virtualmente a cero en 2004 y 2006, lo que podría sugerir una escasa capacidad de atraer esos recursos por parte del municipio.

### **2.3. Conclusiones y percepción ciudadana**

El alcalde cuenta con un equipo de confianza de muy reciente incorporación que, por lo demás, según las palabras del Jefe de Gabinete, cuestiona bastante la gestión anterior a su llegada. Actualmente, se percibe una buena capacidad de gestión, con ejemplos que la confirman, y un buen nivel de información respecto al territorio y sus problemáticas. Ello, sin embargo, se contrapone con un alcalde que operaría de manera altamente asistencialista, sin establecer, al menos eficientemente, redes de relaciones (con otra institucionalidad pública, con empresa privada, con organismos internacionales) funcionales a la resolución de los requerimientos municipales. La incorporación reciente del equipo de confianza al municipio no permite predecir que esto vaya o no a mejorar en el futuro.

La gestión, de acuerdo con los indicadores y con la entrevista, no ha sido del todo prolífica en poco más de una década de existencia de la comuna, aunque hay que tener en cuenta que el municipio debió administrar, desde un comienzo, problemas extremadamente básicos de la población. La situación inicial y la posterior evolución de los indicadores de cobertura de servicios básicos podría ser un buen ejemplo de esto. Aún así, llama la atención una baja entrada relativa de inversiones por FNDR en la comuna. Sin perjuicio de ello, el municipio no muestra un comportamiento financiero especialmente problemático: sus déficit, su nivel de deuda, sus per cápita presupuestarios están en rangos normales.

En síntesis, se trata de un municipio rural y pobre, que no ha tenido avances muy significativos en el mejoramiento de su territorio y las condiciones de vida de la comunidad, al menos en comparación con otros estudiados en el presente trabajo.

La percepción general de cambios así lo confirma. En efecto, entre las estudiadas, ésta es la comuna en que la encuesta de percepción arroja el más bajo Índice de Mejoramiento Global, con apenas 14,2 puntos, dentro de un grupo de comunas cuyos índices oscilan entre esa cifra y 54,3 puntos. Es, también, junto a Concón, una de las dos comunas que presentan una involución en la percepción general de calidad de vida y en que el sentido de identificación con el territorio tuvo la menor variación tras la creación de la comuna.

Cabe agregar que los ingresos fijos de Peñaflores mantienen aumento desde 2000 a la fecha, lo que sugiere que, en cuanto presupuesto municipal, la comuna de origen no resultó perjudicada con la separación de Padre Hurtado.

## **3. Comuna de San Rafael**

### **3.1. Contextualización**

La comuna de San Rafael se creó en la Región del Maule a partir de las comunas de Pelarco, Río Claro y Talca, en que la primera aportó casi la totalidad de la superficie y la población y, las demás, sólo proporciones muy marginales. Considerando al actual Pelarco y San Rafael como un total, el territorio de la nueva comuna representa el 44,3%, esto es 263,5 Km<sup>2</sup>.



A 2006, San Rafael tiene una población estimada de 8.091 habitantes, de los cuales el 51,21% es rural. Pelarco, por su parte, tiene 7.152 habitantes, de los cuales un 67,46% es rural.

Aunque la nueva comuna se encuentra a menos de 30 minutos en vehículo de Talca, capital regional y es atravesada por la Ruta 5 Sur, hay que tener presente que la doble calzada de la autopista no facilita el simple paso por la pequeña localidad de San Rafael.

Aún así, los principales servicios urbanos a los habitantes de San Rafael son provistos por la ciudad de Talca.

Las razones para la demanda de creación de San Rafael radican en la distancia física y funcional (transportes) a la capital comunal en Pelarco y la necesaria convergencia en San Rafael de los habitantes de las localidades vecinas (Camarico, Alto Pangué, Santa Victoria, Pangué Arriba y Abajo), como escala inevitable para desplazarse hacia Talca y luego a Pelarco. Además, los vecinos alegaban falta de equipamientos, servicios públicos y servicios básicos y una condición de pobreza extrema. Por otra parte, al momento de plantear la demanda, se destacaba la disponibilidad de caminos (carreteras) que, como parte de la nueva comuna, serían interesantes para la inversión industrial, comercial y turística.

### 3.2. Síntesis del análisis

#### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>18</sup>

Se trata de un territorio de gran rezago, como es frecuente en realidades rurales, en que el empleo es provisto en una gran proporción por el sector primario. Sin embargo, los porcentajes de población pobre disminuyen de manera importante entre 2000 y 2006, tanto en San Rafael como en las otras comunas rurales que le aportaron territorio. De esta forma, la nueva comuna queda en mejores condiciones que la región en promedio y que la capital regional, Talca. También mejoran los ingresos promedio de los hogares (datos 2000 y 2003), tanto en San Rafael como en Pelarco, aunque esto no hace que la nueva comuna deje de ser la de menores ingresos familiares entre los territorios con los que la comparamos.

Empresas del área agrícola y de la madera generan, según el alcalde, el mayor número de empleos en la comuna, sin embargo la mayor oferta es de empleos temporales y no se vislumbran soluciones importantes de empleo permanente en el corto plazo.

#### *Educación:*<sup>19</sup>

También en educación hay un fuerte rezago, pero la evolución de los indicadores es positiva, reduciéndose las brechas respecto a la región y a su capital, Talca (población con estudios medios o superiores aprobados, 1992 y 2002; resultados prueba SIMCE establecimientos municipales 1999 y 2005).

La comuna de San Rafael sólo ofrece educación municipal, dentro de su territorio. Tras un sostenido aumento de la matrícula en sus establecimientos a partir de 1991 y hasta 2002, la comuna registra una caída igualmente sostenida a partir de ese año y hasta el final del período. Sin perjuicio de lo anterior, el alcalde indica que se han mejorado los establecimientos existentes: “totalmente remodelado el colegio”.

<sup>18</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto III - 3.1.

<sup>19</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto III - 3.2.



No hay política en calidad de educación, según indica entrevista, salvo lo que se refiere a mantener los sueldos y las imposiciones al día y a mejorar la infraestructura y facilitar el transporte (buses municipales). Según los entrevistados, esto estaría generando un mayor compromiso de los profesores por mejorar los estándares, mismos que se estarían reflejando en la prueba SIMCE.

#### *Salud:*

Los entrevistados (alcalde y equipo de confianza) mencionan gestiones actuales para ampliar el consultorio. Además, indican que ha aumentado la cantidad de funcionarios y de tipos de atención en el consultorio: oculista, otorrino, psicólogo, nutricionista, etc. Las atenciones cubren a Pelarco y a Río Claro, con 7.900 inscritos.

#### *Hábitat:*

En el área de los servicios básicos<sup>20</sup>, hay grandes avances que se traducen en un mejoramiento sustantivo de las coberturas en el área rural, lo que reduce de manera importante las brechas respecto a los promedios de coberturas regional y de Talca. Al respecto, el alcalde indica que, al llegar el nuevo municipio, prácticamente no existía pavimentación de calles mientras que, actualmente, ésta cubre el 90 ó 95% de los requerimientos en el área urbana y no habría problemas en caminos secundarios, por la reorientación de recursos que permitió la concesión de la Ruta 5 y por la apertura de un paso internacional que exige la pavimentación del camino Pelarco - San Rafael. También habría un altísimo porcentaje de población rural con agua potable, con la que antes tampoco se contaba en esos sectores y han mejorado en alumbrado público.

Según la entrevista, en los años de existencia de la comuna, habría habido una política sistemática de construcción de equipamientos deportivos y recreacionales (multicanchas y plazas con juegos infantiles), mediante la cual se habría logrado, virtualmente, cubrir la comuna. Se suma el gimnasio municipal, del cual los entrevistados se muestran orgullosos, y avances en gestiones con una empresa para concretar la construcción de un estadio y cancha de fútbol.

#### *Identificación territorial de la población:*

En entrevista, el alcalde compara la participación de la población de San Rafael en eventos públicos locales, como el desfile de Fiestas Patrias, con el mismo caso en Pelarco. Según indica, en la nueva comuna estos tienen una concurrencia muy superior. Indica, más explícitamente, que hay un fortalecimiento de la identidad de San Rafael tras la creación de la comuna. Esto se traduciría en una alta participación de la ciudadanía en iniciativas como las que permite el FONDEVE, a través de la postulación de proyectos. En este ámbito, cabe hacer presente que el municipio legitima a las Juntas de Vecinos como canales de participación y que se relaciona con ellas desde todos sus Departamentos. No existe CESCO en la comuna.

#### *Institucionalidad municipal:*

Para efectos del presente análisis, debe tenerse en cuenta que el alcalde actual de San Rafael asumió hace apenas algunos meses, electo por el Concejo, luego de que el alcalde electo por la ciudadanía debiera renunciar por razones de salud.

<sup>20</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto III - 3.3.



Según indican las autoridades en entrevista en profundidad, las instalaciones municipales actualmente utilizadas corresponden a un antiguo consultorio, el que ha sido adaptado y ampliado de manera precaria, con las consecuentes malas condiciones de trabajo para los funcionarios. Sin embargo, está en obra y pronto a terminarse el nuevo edificio consistorial.

El municipio ha tenido la capacidad de obtener la instalación de servicios públicos, antes inexistentes, o existentes sólo en Pelarco (a 18 Km y poco accesible debido al escaso transporte disponible): Registro Civil y Correo son los mencionados; además de los propiamente municipales, incluido Juzgado de Policía Local. Se encuentra en gestiones avanzadas para la instalación de una Tenencia de Carabineros dentro del territorio. Igualmente, se percibe cierta capacidad del alcalde para obtener atenciones o beneficios sectoriales, como las especialidades en salud o un arquitecto pagado por MINVU, trabajando en la municipalidad. Algo similar sucede en acuerdos de aporte profesional con el municipio de La Granja.

Aunque alcalde y funcionarios entrevistados manifiestan la existencia de un equipo de trabajo afiatado en el municipio, y es eso se desprende de la entrevista en general, en cuanto a un proyecto de comuna, a una idea de desarrollo, sólo el Plan Regulador estaría fomentando la instalación de industria pero, aparte de eso, no se ve ninguna medida complementaria ni alguna visión concreta del desarrollo comunal.

En el ámbito financiero<sup>21</sup>, el municipio mantiene un superávit discreto pero sostenido (y superior al promedio tipológico), el que, además, tiene algún aumento al final del período 2000-2006. Sin embargo, San Rafael mantiene en 2006 una deuda vencida con el Fondo Común Municipal de más de 400 millones de pesos.

Aunque en San Rafael los montos absolutos de ingresos totales municipales caen entre 2000 y 2006, la nueva comuna tiene un per cápita de ingresos totales municipales promedio 2000-2006 de \$126.211, superior a los \$113.710 de Pelarco y a los \$46.496 de Talca. A la vez, tanto San Rafael como Pelarco mantienen un aumento sostenido de sus ingresos fijos entre 2000 y 2006 (Propios Permanentes y FCM). San Rafael, en particular, tiene en esto una mejor evolución que los promedios tipológicos correspondientes. Sin perjuicio de ello, la comuna de estudio es altamente dependiente del FCM, tal como Pelarco.

En entrevista, alcalde y funcionarios de confianza indican que los principales ingresos propios municipales corresponden a las multas de tránsito tomadas en la Ruta 5, pero que esta fuente depende de las buenas relaciones que se mantengan con los funcionarios policiales de la correspondiente Tenencia.

Los funcionarios y el alcalde están orgullosos de una buena gestión de unos recursos financieros escasos, sin mantener deudas y con buena capacidad de inversión aún dentro de la escasez (no se aclara el tema de la deuda con el FCM).

En cuanto a la inversión hecha o gestionada por la municipalidad en su comuna, de un presupuesto efectivo anual promedio de M\$901.706, se destinan a inversión M\$383.812, esto es un 42,57% del total, de los cuales buena parte, un 42,13%, corresponde a Recursos Propios (FCM + Ingresos Propios Permanentes). Finalmente y considerando todos los componentes presupuestarios destinados, la comuna ha contado con una inversión anual promedio per cápita de \$48.559, muy superior a la de Talca (\$19.384) y a la de Pelarco (\$26.866).

<sup>21</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto III - 4.





En cuanto al FNDR, si bien, en promedio, la región tiende a aumentar la captación de recursos por parte de las comunas, no sucede lo mismo en términos absolutos con San Rafael, aunque esta comuna, a excepción de 2003 y quizás de 2001, mantiene un flujo bastante parejo de recursos del FNDR asignados a su territorio.

### **3.3. Conclusiones y percepción ciudadana**

En síntesis, la comuna tiene una evolución de los indicadores territoriales positiva y un buen desempeño financiero municipal, con cuentas sanas, buen nivel de inversión, etc..

A la hora de exigir resultados a la gestión municipal, hay que tener en cuenta que se trata de una comuna pobre y rural, en que los equipos funcionarios, instalados hace poco más de una década (a excepción del alcalde, como se ha dicho), debieron hacerse cargo de problemas muy básicos como la cobertura de agua potable, entre otros, y en que, por lo demás, las demandas del territorio se fueron cubriendo efectivamente. Dado lo anterior, puede ser razonable encontrarse con visiones del desarrollo o políticas de calidad de servicios apenas incipientes. No obstante, llama la atención una capacidad de los equipos funcionarios de establecer, con el apoyo de su alcalde actual, redes de relaciones institucionales que permiten ciertos logros, como la instalación en San Rafael de ciertos servicios públicos.

En cuanto a la percepción de la ciudadanía, San Rafael es la comuna que, dentro del grupo estudiado, presenta el mayor Índice de Mejoramiento Global, con 54,3 puntos, en un rango cuyo menor resultado es de 14,2 puntos en Padre Hurtado. Dentro de los mejoramientos percibidos por las personas, destacan los servicios públicos no municipales, seguidos por los servicios municipales en general y la calidad de vida. Asimismo, los índices en las otras variables consultadas son de magnitud significativa (todos sobre los 45 puntos).

Pelarco, como se plantea en el análisis, mantiene un aumento sostenido de sus ingresos fijos entre 2000 y 2006 (Propios Permanentes y FCM), por lo que puede estimarse que no fue perjudicada financieramente por la creación de San Rafael.

## **4. Comunas de Chillán Viejo, Chiguayante y San Pedro de la Paz**

### **4.1. Chillán Viejo**

#### **4.1.1. Contextualización**

La comuna de Chillán Viejo se creó en la Región del Biobío a partir de la comuna de Chillán y representa el 36,36% de la antigua superficie de ésta, es decir, tiene 292 Km<sup>2</sup>. A 2006, la nueva comuna tiene una población proyectada de 26.926 habitantes, de los cuales el 86,48% son urbanos. La comuna de Chillán, por su parte, tiene a 2006 172.225 habitantes estimados.

Chillán Viejo comparte límites con 3 comunas, Chillán, Bulnes y San Ignacio y parte de su territorio corresponde al sector sur de la ciudad de Chillán, capital provincial de Ñuble y lugar en el que reside la mayor parte de la población urbana de la comuna creada en 1995. Dada esta situación, la nueva comuna usa los servicios que provee Chillán, principal ciudad del norte de la Región del Biobío.

Cabe mencionar que por el territorio de Chillán Viejo pasa la Ruta 5 Sur, eje troncal de comunicación vial en el país.



La demanda por la creación de Chillán Viejo comuna tiene que ver, por una parte, con el rezago de su territorio en materia de pavimentación, servicios básicos y otras inversiones públicas y, por otra, con una cierta identidad socio-territorial de sus habitantes, asociada a la relevancia histórica de la localidad (cuna de Bernardo O'Higgins y otros personajes históricos). Esta comuna existió y dejó de existir en los años '20.

Los informes que condujeron a la creación de Chillán Viejo comuna manifiestan dudas respecto a la sustentabilidad financiera municipal.

#### 4.1.2. Síntesis del análisis

##### *Condición socioeconómica de la población.<sup>22</sup>*

Del grupo de territorios comparados en este apartado, esto es las 3 comunas creadas en Biobío a mediados de los '90, la región en promedio y las dos comunas madre, Chillán Viejo es el que presenta una mejor evolución en sus índices de pobreza (datos de 1998, 2000, 2003 y 2006), quedando, en 2006, como el territorio con la tasa más baja de población pobre. De manera coherente con esto, aunque la comuna tiene los ingresos promedio por hogar más bajos en relación con el promedio regional y la comuna de origen –lo que podría estar explicado en parte en su condición de alta ruralidad relativa–, tiene también una buena evolución (1998, 2000 y 2003) y reduce su brecha con dichos territorios.

##### *Educación.<sup>23</sup>*

En educación (porcentaje de población 1992 y 2002 con estudios medios o superiores aprobados y resultados prueba SIMCE establecimientos municipales 1999 y 2005), la comuna presenta buenas evoluciones relativas, aunque sus resultados se mantienen por debajo de los de aquellos territorios con que se compara, lo que también podría explicarse en la ruralidad relativa de la comuna estudiada. Por otro lado y tal como en otros casos, hay una explosiva alza en el número de establecimientos particulares subvencionados, a partir de 2001, mismo año en que la matrícula municipal se empieza a reducir de manera leve pero sostenida.

De acuerdo con la entrevista, el alcalde asigna importancia a la educación municipal, cuando alega contra los criterios de rentabilidad social exigidos a los proyectos, y destaca la construcción de una escuela en un sector retirado, que anuló la necesidad de emigrar de la población.

##### Hábitat:

En cuanto a las coberturas de servicios básicos<sup>24</sup>, la comuna de Chillán Viejo pasa de ser la más rezagada en 1992, a estar, en 2002, cerca de los estándares promedio de los territorios con que se la compara, cercanos al 80% de cobertura. Estos resultados podrían estar relacionados con lo que indica el alcalde como logros de su gestión: 3.000 baños para 5.000 casas, a través del Programa Mejoramiento de Barrios. Algo similar destaca en relación con las coberturas de agua potable y alcantarillado: de déficits de 60 y 70%, respectivamente, gran parte se habría cubierto durante la gestión del actual alcalde. Asimismo, destaca los grandes avances en pavimentación y aceras.

<sup>22</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.1.

<sup>23</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.2.

<sup>24</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.3.



El alcalde también destaca la construcción de equipamientos comunitarios, deportivos y recreacionales en las poblaciones, que habría permitido la generación de cierta actividad económica: locales comerciales en las casas.

*Identificación territorial de la población:*

Tras la creación de la comuna, según el alcalde las Juntas de Vecinos son representativas de la población, cosa que antes no ocurría. Se relacionan directamente con él y existe una Unión Comunal.

Destaca el tema de la identidad y el patrimonio histórico y cultural: están en proceso de dar personalidad jurídica de derecho público a la Corporación Histórica de la comuna. Asimismo muestra una publicación sobre la historia de la comuna, gestionada por el municipio, que evidencia un especial interés en el tema por parte de la autoridad.

*Institucionalidad municipal:*

El alcalde alega la dificultad de acceder a fondos del FNDR, tras la creación de los ARI y los PROPIR, que establecen ciertas cuotas de financiamiento para las comunas, cuestión que antes quedaba a la disposición de la capacidad de formulación, postulación y gestión de sus proyectos por parte de la municipalidad. Destaca la capacidad inicial que tuvieron de generar proyectos y obtener los financiamientos al inicio de la existencia de la nueva comuna y antes de la creación de esos instrumentos de coordinación de inversiones regionales.

Habiendo cubierto las necesidades básicas de una comuna pobre (servicios básicos), indica que el proyecto actual tiene que ver con desarrollo humano: educación, salud, cultura y turismo. Habla de una “ciudad deportiva, histórica y cultural” como el proyecto futuro.

Es importante mencionar que el municipio cuenta con un recientemente construido edificio consistorial, aparentemente funcional aunque nada austero.

La situación financiera municipal<sup>25</sup> genera dudas acerca del éxito de la administración. En efecto, Chillán Viejo muestra una buena capacidad fiscal, con un superávit casi permanente en sus arcas, pero en el período de análisis (2000 a 2006) ese superávit tiende a disminuir acercándose peligrosamente a una tendencia al déficit, más aún considerando que los ingresos fijos del municipio (FCM y Propios Permanentes) no tienen aumentos significativos en el período. Cabe agregar, eso sí, que la baja en el superávit también afecta en promedio a la tipología a la que pertenece la nueva comuna y que, aún con ella, la nueva comuna aumenta, aunque de manera discreta y no muy continua, sus entradas anuales de Ingresos Propios Permanentes y FCM.

En promedio 2000-2006, la nueva comuna tiene un per cápita de ingresos totales municipales de \$86.655, superior a los promedios de \$50.013 en Chillán y de \$79.249 promedio en la tipología 4. Pero Chillán Viejo registra una fuerte caída de sus ingresos totales municipales de 2000 a 2002, lo que hace pertinente mencionar el promedio de ingresos totales per cápita del período 2003-2006 en esta comuna, de sólo \$59.944.

En materia de inversión, de un presupuesto efectivo promedio anual de M\$1.678.193, el municipio destina a inversión M\$749.064 promedio anual, de los cuales un 21% proviene del FNDR. En total, la inversión representa un nada despreciable porcentaje de 44,64% del total de recursos y se traduce en un

<sup>25</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 4.1.



per cápita de inversión de \$30.280, que triplica al de la comuna de origen. Del total invertido, un 39,5% proviene de Ingresos Propios (FCM y Propios Permanentes) y un porcentaje equivalente de Transferencias PMU y PMB.

#### **4.1.3. Conclusiones y percepción ciudadana**

Chillán Viejo muestra buenas evoluciones en sus indicadores territoriales y, en general, una gestión financiera que no se aparta de lo normal, aunque con una inversión proporcionalmente alta, coherente con una razonable capacidad de atraer recursos del FNDR y una gran voluntad de invertir por parte de la autoridad.

Tal como en otros casos (Padre Hurtado, San Rafael), la administración instalada en Chillán Viejo debió hacerse cargo de problemas muy básicos de la población, como servicios básicos y pavimentación, y no fue tiempo, en esta primera década de gestión, de dar prioridad a políticas de calidad de servicios, por ejemplo, ni a la generación de alguna concepción de desarrollo, propiamente tal. Más bien, el rol del municipio fue el de cubrir esas necesidades básicas y urgentes.

En este sentido, es posible concluir que el municipio cumplió con la expectativa puesta en la creación de la comuna y que, sólo en una etapa posterior (quizás por iniciarse), podrá dar prioridad a nuevos temas, ya no tan urgentes.

Consistente con lo expuesto, Chillán Viejo es la comuna que presenta el segundo más alto Índice de Mejoramiento Global dentro de los casos estudiados y está sólo debajo de San Rafael, según la encuesta de percepción ciudadana aplicada. Dentro de las variables consultadas, destacan la percepción de cambio en calidad de vida, seguida por identificación de la población con su comuna y luego por servicios municipales en general.

Hay que agregar que Chillán, la comuna madre, ve aumentados sus ingresos fijos en el período de análisis, por lo que puede estimarse que la separación de Chillán Viejo no le acarreo perjuicio financiero.

## **4.2. Chiguayante y San Pedro de la Paz**

### **4.2.1. Contextualización de las dos nuevas comunas de la ciudad de Concepción**

La comuna de Chiguayante se creó en la Región del Biobío a partir de la comuna de Concepción y representa el 17,6% de la antigua superficie de aquella, con 71,5 Km<sup>2</sup> de extensión. Tiene una población, estimada a 2006, de 103.687 habitantes, de los cuales el 99,92% son urbanos y viven principalmente en el casco urbano de la comuna, que se localiza a orillas del Río Biobío y, en la práctica, es parte de la ciudad de Concepción.

San Pedro de la Paz, por su parte, tradicional balneario local de Concepción, surge también del antiguo territorio de dicha comuna, llevándose un 27,7% de su antigua superficie, es decir, 112,5 Km<sup>2</sup>. Tiene una población de 90.610 habitantes estimados a 2006, de los cuales el 97,71% son urbanos y habitan el casco urbano de la comuna, que hoy es virtualmente parte de la ciudad de Concepción, no obstante estar geográficamente separado de ella por el Río Biobío. San Pedro de la Paz se conecta con Concepción por tres puentes, dos de los cuales permiten tráfico vehicular.



Efectivamente, los cascos urbanos de ambas comunas nuevas fueron absorbidos en las últimas décadas por el crecimiento urbano de Concepción y hoy, aunque proveen ciertos servicios, son, ante todo, zonas residenciales de esa ciudad.

La comuna de Concepción tiene, estimados a 2006, 225.158 habitantes.

Es importante tener presente que las respectivas localizaciones de los cascos urbanos de las dos nuevas comunas, las ponen en riesgo de catástrofes naturales: Chiguayante se localiza entre el Río Biobío y una serie de fuertes pendientes hacia el este, amenazando al territorio con inundaciones y deslizamientos de tierra; el casco urbano de San Pedro de la Paz, por su parte, se ubica entre el Río Biobío y el Océano Pacífico, lo que pone a este territorio en una situación considerable de vulnerabilidad ante eventos de inundaciones, dado que en condiciones extremas el río puede extender su desembocadura hacia las zonas habitadas de la comuna.

La solicitud de creación de Chiguayante se justifica en el crecimiento demográfico experimentado por el sector entre 1940 y 1991 (de poco más de 3.000 habitantes a más de 48.000) y, sobre todo, de acuerdo con lo que indica su Alcalde actual, responde a un sentimiento de pertenencia y de comunidad con una identidad propia histórica. Además, el sector tenía una clara vocación de dormitorio de la ciudad de Concepción y tiene una morfología particular y una separación física naturalmente dada por aquella, respecto a dicha ciudad. Al igual que Chillán Viejo, Chiguayante fue comuna y dejó de serlo en los años '20. Contó con una delegación municipal de Concepción hasta que la comuna fue creada a mediados de los '90.

En el caso de San Pedro de la Paz, la demanda por crear la comuna se basa en la existencia de la barrera natural dada por el río Biobío, en relación con Concepción. A su vez, el sector cuenta a la fecha de la creación de la comuna, con más de 67.000 habitantes, alrededor de un 20% de la población total de Concepción en el año 1995. De hecho, a esa fecha contaba con una delegación municipal de Concepción y con ciertos equipamientos y servicios públicos, necesarios dada la distancia a la capital regional. Se reconocía en el sector un potencial económico-productivo dado por el desarrollo de la actividad industrial y cierta actividad turística y de servicios.

#### **4.2.2. Chiguayante: Síntesis del análisis**

##### *Condición socioeconómica de la población.<sup>26</sup>*

Son las comunas creadas en los '90 en la Región del Biobío las que presentan mayores bajas en sus índices de pobreza entre 1998 y 2006, en comparación con los territorios con los que se las compara (comuna de origen, región promedio). Entre ellas está Chiguayante, aunque es la que tiene el descenso de tasas menos pronunciado. Aún así, queda en 2006 entre las tasas más reducidas de los territorios comparados. En cuanto a los ingresos promedio por hogar, la nueva comuna tiene una caída, aunque es la más leve entre los territorios que bajan sus ingresos. Sólo Chillán Viejo y San Pedro de la Paz han subido sus ingresos promedio por hogar en el grupo aquí analizado. Dado lo anterior, podría decirse que, en cuanto a indicadores socioeconómicos, Chiguayante es, entre estas nuevas comunas, la que ha tenido una evolución más discreta, sin grandes mejorías.

<sup>26</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.1.

*Educación:*<sup>27</sup>

En materia de educación, tampoco hay una evolución especialmente positiva: se mantiene la brecha con Concepción en cantidad de personas con estudios medios o superiores aprobados; hay una caída en los puntajes SIMCE municipales 1999 a 2005 (aunque más leve que en los territorios con que se la compara). Sólo la PSU (2004 y 2007) presenta un alza discreta, y ésta se concentra en los establecimientos particulares subvencionados, mientras que los municipales no tienen variación de una medición a otra. Por su parte, hay un crecimiento sostenido de la matrícula en establecimiento particulares subvencionados a partir de 1995 (la comuna se creó en 1996), que no tiene reflejo en merma de matrícula municipal, sino a partir de 2000.

En entrevista, el alcalde destaca que en todas las escuelas municipales está funcionando la jornada escolar completa.

*Salud:*

Según la información proporcionada por el Alcalde, el territorio de la comuna contaba con un único consultorio al momento de su creación. La nueva administración ha construido un nuevo consultorio y renovado el existente.

*Hábitat:*

Tal como en educación, Chiguayante no destaca en cobertura de servicios básicos<sup>28</sup>: no presenta las marcadas mejorías que sí muestra el resto de los territorios comparados. Aún así, el alcalde indica que la población pobre tiene servicios básicos y pavimentación en estándares cercanos a los máximos; y cuenta con el equipamiento necesario en salud y educación: “todas las canchas de los barrios iluminadas...”

*Identificación territorial de la población:*

El alcalde destaca la existencia de una suerte de élite local en Chiguayante, algunos de cuyos integrantes ocuparían posteriormente cargos públicos o eran y son empresarios. Esta élite habría fomentado la creación de la comuna y, ya en 1957, estaba en esa idea, reconociendo la existencia de una población obrera muy carenciada en el sector: “entonces Chiguayante en la práctica era una familia”... “era realmente una comunidad”.

En cuanto a la participación, el alcalde indica que la hay, pero sólo se refiere a la participación de los sectores más acomodados, que ha aumentado y mantienen hoy una mejor relación con el municipio y su autoridad, al punto de que esos sectores participan en comités de pavimentación.

*Institucionalidad municipal:*

El alcalde entiende su gestión como complementaria con lo que ocurra en las comunas vecinas (del Gran Concepción) y proyecta su territorio a mediano y largo plazo. Es difícil obtener de él información sobre la gestión actual.

<sup>27</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.2.

<sup>28</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.3.



Según lo que arroja la entrevista, aparentemente el municipio ha establecido relaciones con los sectores para la obtención de recursos y la ejecución de proyectos de beneficio local. Hay algún tipo de colaboración (económica) con el municipio de Florida.

En cuanto a finanzas municipales<sup>29</sup>, la comuna tiene un superávit casi permanente y bastante parejo, lo que podría ser consistente con la mantención de una deuda comparativamente pequeña. En comparación, la tipología correspondiente mantiene un déficit promedio permanente.

A su vez, hay un aumento relativo de los ingresos totales municipales, más acentuado que en la correspondiente tipología, aunque desde unos ingresos iniciales bastante reducidos en Chiguayante. En efecto, en el período 2000-2006, los ingresos de la nueva comuna se han más que duplicado y se aproximan a los promedios tipológicos. Las alzas más importantes, dentro del presupuesto, corresponden a FCM y Otros Ingresos, seguidos por los Propios Permanentes. Con esto, el per cápita de ingresos municipales totales de Chiguayante alcanza en promedio 2000-2006 los \$52.488, más bajo que el promedio regional, que Concepción y que San Pedro de la Paz, todos ellos en torno a los \$70.000.

En cuanto a la inversión, de un presupuesto total efectivo anual promedio de M\$3.954.984, Chiguayante destina a inversión M\$1.088.389, es decir algo más de un cuarto del total de recursos. Esto se traduce en un per cápita de inversión de \$11.693, algo inferior al equivalente de Concepción y \$5.000 más bajo que el de San Pedro de la Paz. Del total invertido, un 45,67% proviene de Transferencias PMU y PMB, y un 40,29% de Ingresos Propios (FCM y Propios Permanentes). Entre los territorios comparados, nuevos y preexistentes, Chiguayante es el que menor proporción (en términos porcentuales y también absolutos) de recursos FNDR ha obtenido.

#### **4.2.3. Chiguayante: Conclusiones y percepción ciudadana**

Aunque no se trata de una comuna particularmente rezagada, los indicadores territoriales y su evolución no son del todo favorables para Chiguayante. En el ámbito de las finanzas municipales, si bien ha habido aumento en el presupuesto municipal y un superávit presupuestario casi permanente, esto no se ha visto necesariamente reflejado en la inversión, al menos en términos comparativos.

En cuanto a la capacidad de gestión, la entrevista arroja poca información, dado que es difícil centrar al alcalde en los temas de interés. La autoridad enfatiza su visión del desarrollo territorial, en unos términos amplios y de largo plazo que no permiten concluir acerca de la gestión actual.

Aún así, para emitir cualquier juicio y considerar la percepción ciudadana que se expone más abajo, hay que tener en cuenta que la comuna ha cambiado bastante en los últimos años, particularmente con la construcción de la doble vía que la une con Concepción y que alivió problemas de congestión vehicular importantes.

Según la encuesta de percepción, Chiguayante presenta un Índice de Mejoramiento Global cercano al promedio de las comunas estudiadas, con 31,3 puntos en un rango del grupo que va de los 14,2 a los 54,3 puntos. Las variables que mayores mejorías registran son las de servicios públicos no municipales y servicios municipales en general, quedando las demás variables bastante por debajo.

<sup>29</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 4.2.



#### 4.2.4. San Pedro de la Paz: Síntesis del análisis

##### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>30</sup>

San Pedro de la Paz es una de las comunas que mayor mejoría muestra en sus tasas de pobreza, entre 1998 y 2006, sólo superada por Chillán Viejo, en el grupo comparado. También, junto a ésta, es una de las dos comunas que mejoran sus ingresos promedio por hogar entre 1998 y 2003. Por lo demás, San Pedro es, entre los territorios comparados, el que más altos ingresos promedio tiene en los tres momentos informados, superando a Concepción y duplicando los promedios regionales.

Los funcionarios entrevistados se refieren a dos realidades bastante diferentes al interior de la comuna: una muy carente, de poblaciones y soluciones sanitarias, versus otra realidad más acomodada. En este contexto, indican que las estimaciones del INE acerca de la cesantía en la comuna se alejarían de la realidad (el INE no mide este territorio sino que lo estima en base a mediciones en comunas próximas y región). Como ejemplo, mencionan tomas del municipio a propósito del mal funcionamiento de los programas Pro Empleo.

##### *Educación:*<sup>31</sup>

En educación, aunque tiene una evolución positiva en la proporción de menores de 29 años con estudios medios y superiores aprobados, también es la comuna que presenta la mayor caída de puntajes entre las pruebas SIMCE (establecimiento municipales) de 1999 y 2005, y que tiene la menor alza en puntajes PSU, entre los territorios comparados, destacando aquí la gran caída en los puntajes de establecimientos particulares subvencionados. Esto es quizás coherente con que, aún habiéndose producido en la comuna el típico crecimiento de la matrícula en este tipo de establecimientos a inicios de la década del 2000, no hay una caída marcada en la matrícula municipal y, por el contrario, ésta crece de manera importante en 2006.

##### *Hábitat:*

En lo referido a cobertura de servicios básicos<sup>32</sup>, la comuna ya estaba bastante adelantada en el Censo 1992 y presenta una notable mejoría en su cobertura más rezagada: la cobertura en alcantarillado o fosa séptica rural muestra un alza de 44 puntos porcentuales. A 2002, su promedio de coberturas es uno de los más altos, junto a la capital de la provincia de Ñuble, Chillán.

La comuna, según los funcionarios entrevistados, ha crecido de manera muy importante, tanto en lo demográfico como en lo inmobiliario. De manera aparentemente coherente con lo que indican los datos censales, señalan también que, al momento de la instalación, había grandes déficits de pavimentación y servicios básicos, estimados en un 30% promedio. Hoy, estos déficits se habrían reducido a un 5%.

Mencionan la construcción de ciertos equipamientos deportivos y culturales.

Los entrevistados manejan, en su discurso, el concepto de comuna parque y de un sello de San Pedro de la Paz relacionado con la calidad de vida, las áreas verdes y la recreación. Se refieren a la mantención

<sup>30</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IV – 3.1.

<sup>31</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.2.

<sup>32</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 3.3.





de las áreas verdes y a la tasa de metros cuadrados por habitante, muy privilegiada en el contexto nacional.

*Identificación territorial de la población:*

La entrevista en profundidad no demuestra que la identificación con el territorio o el sentido de pertenencia sean temas de especial importancia tras la creación de la comuna. Tampoco arroja la existencia de alguna política clara en materia de participación ciudadana, sino el simple uso de los canales formales tradicionales, y la respuesta a las solicitudes de la comunidad organizada. El CESCO no se constituyó, a pesar de varios intentos de convocatoria (cuyo detalle no se explicó) por parte del municipio.

*Institucionalidad municipal:*

El crecimiento demográfico de la comuna, virtualmente explosivo (de 67.000 habitantes estimados a mediados de los '90 a 120.000 habitantes estimados a fecha actual), ha generado, según la entrevista a funcionarios de confianza del alcalde, un natural aumento en los gastos municipales en servicios básicos generales, aumento superior al del presupuesto anual. Por otra parte, del crecimiento demográfico en su correlato inmobiliario, un 50% corresponde a programas de vivienda del Ministerio de Vivienda. Según los entrevistados, los ingresos percibidos por derechos del resto de la construcción y otras actividades económicas no alcanzan a cubrir el crecimiento del gasto.

Algo similar indican respecto a la disponibilidad de personal municipal, insuficiente frente al crecimiento de la comuna, y cuya planta está constituida en mayoría por personal traspasado de la comuna madre, Concepción.

El municipio está desarrollando su Plan Regulador que vendrá a reemplazar al vigente hasta ahora: el de Concepción. Los entrevistados entienden esto como una necesidad, aunque asumen que el instrumento no será impedimento para un crecimiento inmobiliario natural y las también naturales presiones por construir. En una línea complementaria, cabe mencionar que no se distingue en la entrevista una concepción global de un desarrollo para la comuna. Hay algunos conceptos, como la de la comuna parque y la de un desarrollo artístico-cultural, pero, a excepción de algunas iniciativas puntuales, no se aprecia una gestión que converja hacia alguna de esas ideas.

Los entrevistados hacen hincapié en la importante proporción de habitantes que viven en condiciones de precariedad o pobreza, y en el rol que la municipalidad tiene para con esa población, en cuanto cubrir demandas de equipamiento, infraestructura, seguridad ciudadana, entre otras. En muchas oportunidades los entrevistados se refieren a las dificultades que tienen para llevar adelante ciertas iniciativas, más que a resultados que podrían ser emblemáticos de una gestión exitosa. Esto, junto a otros elementos de la entrevista, lleva a considerar que el municipio actúa de manera más bien reactiva y no proactiva, muy condicionado por restricciones más que por oportunidades reales o potenciales.

Aún con lo anterior, y ante preguntas explícitas de los entrevistadores, señalan algunas iniciativas puntuales de gestión con empresas privadas para la obtención de recursos económicos a invertir en iniciativas de interés común.



En sus finanzas municipales<sup>33</sup>, San Pedro de la Paz presenta un déficit casi permanente de poco más de 400 millones de pesos anuales, no muy alejado de los promedios de su tipología, consistente con una deuda equivalente, y sin tendencias claras a mejorar o empeorar.

Tal como Chiguayante, en los ingresos totales municipales la comuna de San Pedro de la Paz muestra un alza más pronunciada que su tipología, aunque se mantiene por debajo de los promedios anuales de ingresos totales de aquélla. No obstante, en el cálculo per cápita de estos ingresos, es al menos equivalente, con un promedio para 2000-2006 de \$69.742. De las componentes de estos ingresos totales, los Propios Permanentes muestran un alza pronunciada y bastante pareja entre 2000 y 2006.

En materia de inversión en la comuna, de un presupuesto total efectivo anual promedio de M\$5.197.647, la comuna destina a inversión M\$1.451.803, lo que representa un 27,93% del total de recursos. Esto se traduce en una inversión anual por habitante de \$16.811, superior a la de Concepción y a la de Chiguayante. Del total invertido anualmente, un 59,08% proviene de Transferencias PMU y PMB, y sólo un 21,39% de Ingresos Propios (FCM y Propios Permanentes). Esto último es corroborado en entrevista a los funcionarios que hablan de la inversión propia como un “saludo a la bandera”.

Cabe mencionar que los ingresos totales de Concepción, comuna de origen de San Pedro de la Paz y de Chiguayante, no crecen, y que la capital regional mantiene, además, una deuda de más de 1.300 millones de pesos, sin reducción notable entre 2004 y 2006. Esto podría sugerir un perjuicio para Concepción en la creación de las comunas de Chiguayante y San Pedro de la Paz, o simplemente una mala administración. Por su parte, el análisis de las dos nuevas comunas sugiere, también, que su separación de Concepción habría favorecido la entrada de ingresos a sus respectivos municipios.

En cuanto al aporte del FCM a los presupuestos municipales, tanto San Pedro de la Paz como Chiguayante están en la línea de los aportes promedio que percibe la tipología 6, a la que ambas pertenecen.

#### **4.2.5. San Pedro de la Paz: Conclusiones y percepción ciudadana**

San Pedro de la Paz presenta unos indicadores buenos en aspectos económicos y de hábitat, no obstante no aparecen resultados interesantes en materia de educación o salud municipales. De hecho, no son temas que, en el discurso de los funcionarios de confianza del alcalde, aparezcan concebidos como alguna forma de política municipal. A la vez, el tenor del discurso de los funcionarios enfatiza restricciones más que oportunidades, por lo que se puede considerar a éste como un municipio muy reactivo y simple administrador, más que un municipio gestor. No aparecen tampoco redes de relaciones funcionales a la obtención de beneficios municipales o comunales.

Estas consideraciones llevan a pensar que las ventajas comparativas que pudiera tener San Pedro de la Paz en cuanto territorio para una buena calidad de vida o para el crecimiento económico, son naturales a su condición de antiguo sector recreativo de Concepción, y a procesos naturales de crecimiento de esa ciudad, más que resultado de acciones municipales.

Con todo, la encuesta de percepción ciudadana aplicada arroja un Índice de Mejoramiento Global de 35,9 puntos, poco superior a la media del grupo de 11 comunas estudiadas. Entre las variables destacan servicios públicos no municipales, identificación territorial y servicios municipales, todos sobre los 45 puntos. Destaca, por bajo, educación con sólo 11,7 puntos.

<sup>33</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto IV - 4.2.



Por último, como se ha dicho, los ingresos totales de Concepción, comuna de origen de San Pedro de la Paz y de Chiguayante, no crecen en el período analizado y la capital regional mantiene una deuda importante que no se reduce. Esto podría sugerir un perjuicio para Concepción en la creación de las comunas de Chiguayante y San Pedro de la Paz, o simplemente una mala administración.

## 5. Comuna de Padre las Casas

### 5.1. Contextualización

Padre las Casas se creó en la Región de la Araucanía, a partir de la comuna de Temuco, y corresponde al 46,3% de la antigua superficie de la comuna madre, lo que arroja una superficie de 400,7 Km<sup>2</sup> en la nueva comuna. La población de Padre de las Casas equivale, sin embargo, sólo al 24% de la población que actualmente tiene Temuco. En comparación con esta última, la población rural de Padre las Casas es porcentualmente mucho mayor: 46,45% contra sólo 5,86% en la cabecera regional. Hoy, la nueva comuna tiene 68.138 habitantes y, Temuco, 282.279 habitantes.

La creación de la comuna corresponde a una virtual división de la ciudad de Temuco, por lo que los habitantes de Padre las Casas están fuertemente relacionados con su comuna de origen, en cuanto al uso de servicios de todo tipo que ella concentra, en su calidad de capital de la Región de la Araucanía. A la vez, la nueva unidad político-administrativa constituye el acceso sur a la ciudad, por la Ruta 5 Sur que la atraviesa, lo que la convierte en paso obligado de gran cantidad de personas y vehículos, aunque la actual doble calzada de la carretera dificulta el acceso efectivo al territorio de la comuna.

Ubicada centralmente en la región, limita además con las comunas de Vilcún, Nueva Imperial y Freire.

Entre las razones que llevaron al surgimiento de la demanda por la creación de Padre las Casas comuna estaba, como en otros casos, el retraso en el desarrollo de un sector en el que, además habitan comunidades indígenas en gran proporción. Se acusaba el virtual olvido de la zona por parte de las autoridades de Temuco. El sector de Padre las Casas se visualizaba como un proveedor de servicios comunales en estrecha vinculación con su área rural.

### 5.2. Síntesis del análisis

#### *Condición socioeconómica de la población.<sup>34</sup>*

En relación con el promedio regional y con su comuna de origen, Padre las Casas muestra una buena evolución 1996-2006 de sus tasas de pobreza, lo que la pone en mejor condición que el promedio regional al final del período, la lleva a acortar su brecha con Temuco y, en términos absolutos, a reducir a la mitad su proporción de pobres. Algo similar sucede con los ingresos promedio por hogar, que tienen un aumento discreto pero sostenido en los años medidos entre 1996 y 2003, a diferencia de Temuco que cae al final del período. Aún así, Padre las Casas es el territorio que percibe los ingresos más bajos, entre los tres comparados (poco más de la mitad de los de Temuco y más bajos que la región en promedio). Cabe mencionar que entre los Censos 1992 y 2002, la comuna tiene una alta migración de sus ocupados desde el sector primario al terciario.

En entrevista, se percibe la voluntad de la alcaldesa por incentivar el emprendimiento, particularmente en el sector rural, con asistencias técnicas.

<sup>34</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto V - 3.1.

*Educación:*<sup>35</sup>

En materia de educación, la nueva comuna tiene una evolución algo superior al promedio regional en lo referido a porcentaje de personas con estudios medios o superiores aprobados y reduce en algunos puntos su brecha respecto a Temuco. No obstante, los resultados en prueba SIMCE (municipal) no registran mejoría entre 1999 y 2005, manteniéndose muy por debajo de Temuco y del promedio regional. Algo similar sucede con la PSU, aunque los colegios municipales registran una leve alza. Aún así y como en la mayor parte de los casos estudiados, la comuna de Padre las Casas registra una caída en su matrícula escolar en establecimientos municipales, la que ocurre junto a la virtual explosión al alza de la matrícula en particulares subvencionados, que se produce a partir de 2000.

En ciertos ejemplos de gestiones, planteados por la alcaldesa en entrevista, se notan intentos concretos de mejorar la calidad de la educación municipal y de hacer una optimización de los recursos destinados a ella.

*Hábitat:*

En cobertura de servicios básicos<sup>36</sup> hay grandes mejorías tanto en Padre las Casas como en Temuco. Sin perjuicio de ello, la nueva comuna mantiene su rezago en relación con ésta y con la región, lo que se explica en parte en su mayor ruralidad relativa.

*Identificación territorial de la población:*

La alcaldesa destaca que ésta “es la comuna con mayor cantidad de comunidades indígenas del país”. Con apoyo municipal, se han reforzado ciertas formas de organización y ciertas actividades propias de las comunidades mapuche.

En el ámbito de la participación ciudadana, indica que se realizan audiencias en el territorio, en el Concejo y en la alcaldía. Antes de la creación de la comuna había 40 organizaciones sociales y, según la alcaldesa, hoy hay unas 600 y con una altísima participación.

*Institucionalidad municipal:*

Según señalan los entrevistados, el municipio recibió muy escaso personal traspasado de Temuco y debió hacer concursos apenas inició su funcionamiento y, en el intertanto, funcionar sólo con el personal de confianza de la alcaldesa. Además, hubo un explosivo crecimiento demográfico posterior (de 44.000 a 60.000 habitantes, según la alcaldesa) que hizo insuficiente la planta (de 59 funcionarios). La alcaldesa alega escasez de personal. Sin perjuicio de ello, hay, según la entrevista, un esfuerzo importante en capacitación de los funcionarios, para que respondan de mejor forma al proyecto de gestión y a la visión del territorio y su desarrollo, que tiene la alcaldesa. En el mismo sentido, se percibe la internalización, por parte de la alcaldesa, de una política de calidad y eficiencia en la atención a los usuarios de los servicios municipales y también en los procedimientos internos, misma que debería generar beneficios para el propio municipio, en rentas por patentes y permisos, por ejemplo.

Con asistencia de profesional SUBDERE y con asesoría canadiense en temas de Ordenamiento Territorial, se formuló el PLADECOC, con enfoque territorial y consulta a la ciudadanía.

<sup>35</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto V - 3.2.

<sup>36</sup> Datos INE de cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto V - 3.3.



La alcaldesa se enorgullece de sus buenos resultados y del reconocimiento de la ciudadanía para con ella y para con el Concejo. Se percibe una autoridad muy comprometida con su gestión y con una buena capacidad de gestionar relaciones funcionales a los requerimientos del municipio, particularmente en lo relacionado con cooperación internacional. No obstante, sus logros en el Consejo Regional no son los esperados dada, según ella, su identificación política con los partidos de oposición. Se percibe también, en la alcaldesa, cierta visión de un desarrollo local orientado a la industria inofensiva, y bastante manejo de información sobre experiencias internacionales comparables, de desarrollo local sustentable; así como una visión sobre el potencial general y específico del territorio de su administración. Asimismo, muestra un alto conocimiento de los instrumentos legales y de gestión que el municipio tiene a su disposición. Declara una buena relación con el Concejo, no obstante éste ha auditado la gestión en varias oportunidades, aunque sin encontrar problemas importantes. A la vez, manifiesta que los concejales están bastante comprometidos con sus electores.

En el área de las finanzas municipales<sup>37</sup>, Padre las Casas se muestra como una comuna sana, con un superávit ampliamente superior al promedio tipológico correspondiente y también superior al presentado por su comuna de origen. No hay una tendencia clara al aumento o disminución de dicho superávit.

En cuanto a ingresos totales, la nueva municipalidad registra una tendencia al alza, algo menos marcada que el promedio tipológico. Temuco también crece. El aumento en la nueva comuna está dado principalmente por la fuente más importante de recursos: el FCM, que presenta una importante tendencia al alza. También crecen los Ingresos Propios Permanentes, pero son menos relevantes en el total absoluto. Aún teniendo en consideración su alta dependencia del FCM, podríamos hablar, entonces, de una comuna exitosa en términos financieros. Con todo, Padre las Casas tiene un ingreso municipal total anual per cápita, promedio 2000-2006, de \$58.799, contra \$64.732 en la Tipología 5 y \$47.136 en Temuco.

En cuanto a la inversión en Padre las Casas, de un presupuesto total efectivo promedio anual de M\$3.146.539, la nueva comuna invierte M\$923.249, lo que equivale a un 29,34% del total de recursos. Esto significa un per cápita de inversión anual de \$14.386, superior en poco más de \$3.000 al de Temuco. Dicha inversión total se efectúa en un 63,54% con recursos propios (Ingresos Propios Permanentes y FCM). Respecto al FNDR percibido, Padre las Casas se mantiene pareja en el período 2000-2006 y muy por debajo de Temuco (que crece mucho) en montos absolutos. Algo parecido sucede con el número de proyectos financiados.

### 5.3. Conclusiones y percepción ciudadana

Padre las Casas muestra una buena evolución de sus indicadores territoriales. En estos resultados podría haber una importancia de la gestión municipal, dada la cantidad de relaciones establecidas por la alcaldesa con instituciones, especialmente internacionales, que le han permitido obtener recursos para el desarrollo económico de la comunidad, mismo que ha sido impulsado por la vía de proyectos de capacitación, de generación de emprendimiento, etc.

La autoridad tiene, aparentemente, una concepción del desarrollo que espera lograr para su comuna, que no la distraería de la gestión del día a día. Según se desprende sólo de sus palabras, también habría un compromiso con la calidad de la gestión y de los servicios municipales, particularmente en lo que se refiere a eficiencia, reducción de burocracia, atención de público. Estas cosas se estarían reflejando en

<sup>37</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto V - 4.



una situación financiera sana, con inversión en niveles normales, aunque sin una capacidad especial de atraer recursos del FNDR.

Las conclusiones anteriores, sin embargo, no se ven del todo reafirmadas por la encuesta de percepción ciudadana que, para esta comuna, arroja un Índice de Mejoramiento Global sólo dentro del promedio y entre cuyas variables las que mayores alzas han registrado, aunque sin destacar especialmente en el grupo son servicios públicos no municipales y servicios municipales en general.

En cuanto a la comuna de origen, Temuco, sólo a partir de 2003 muestra aumento de sus Ingresos Propios Permanentes, por lo que no se puede concluir acerca del beneficio o perjuicio financiero para ella de la creación de Padre las Casas.

### III. COMUNAS CREADAS EN 2004: RESULTADOS GENERALES

Como se indicó en el apartado metodológico, sección Forma de Análisis, para este grupo de comunas no se establecen conclusiones generales acerca de los indicadores territoriales, dado que se trata de unidades político-administrativas creadas apenas en 2004, por lo que resulta imposible establecer relaciones entre series temporales de datos (evolución de indicadores territoriales) y las gestiones de los correspondientes municipios.

En esta circunstancia, el siguiente análisis de grupo se refiere exclusivamente a las finanzas municipales y la inversión pública en las comunas.

#### 1. Ingresos Municipales

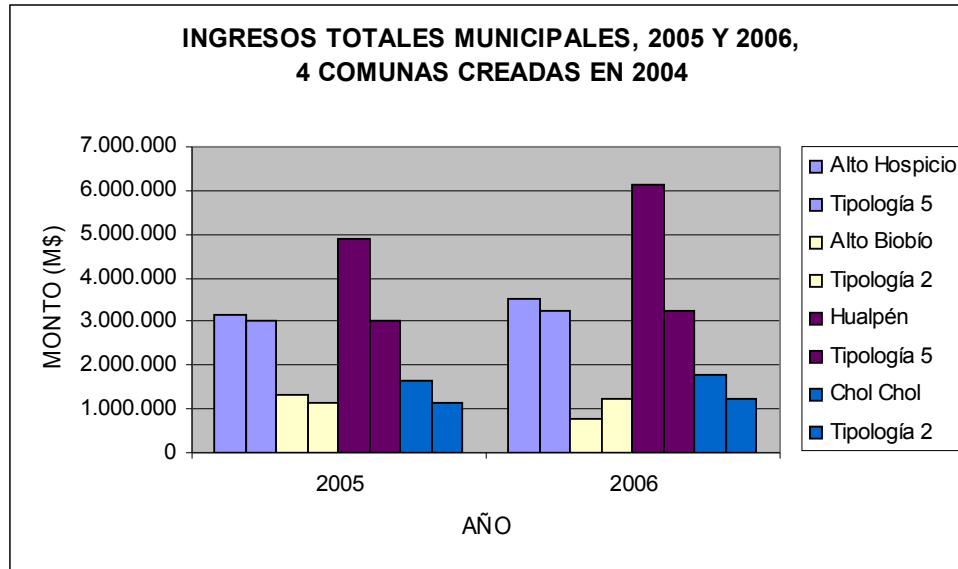
Según muestra el Cuadro N°15, ilustrado en Gráfico N°15, las 4 comunas nuevas tienen ingresos totales municipales superiores a sus correspondientes promedios tipológicos, en sus dos años de existencia, con la excepción de **Alto Biobío** que, aunque en 2005 cumplía esta regla, en 2006 cae violentamente respecto al promedio de su tipología. Es decir, en cuanto a ingresos totales municipales, se puede afirmar que las nuevas comunas no son especialmente “pobres” en comparación con sus semejantes.

En cuanto a la variación interanual 2005-2006, dichos ingresos crecen también por regla general (salvo en el caso de **Alto Biobío**), lo cual también las inscribe en la norma de las correspondientes tipologías.

CUADRO N°15 INGRESOS TOTALES MUNICIPALES 2005 Y 2006, 4 COMUNAS CREADAS EN 2004 Y TIPOLOGÍAS RESPECTIVAS (M\$ a Dic. 2006)		
Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM		
	2005	2006
Alto Hopsicio	3.139.932	3.543.413
Tipología 5	3.001.564	3.245.455
Alto Biobío	1.337.300	764.877
Tipología 2	1.134.445	1.227.388
Hualpén	4.884.132	6.148.979
Tipología 5	3.001.564	3.245.455
Chol Chol	1.659.656	1.804.484
Tipología 2	1.134.445	1.227.388



Gráfico N°15



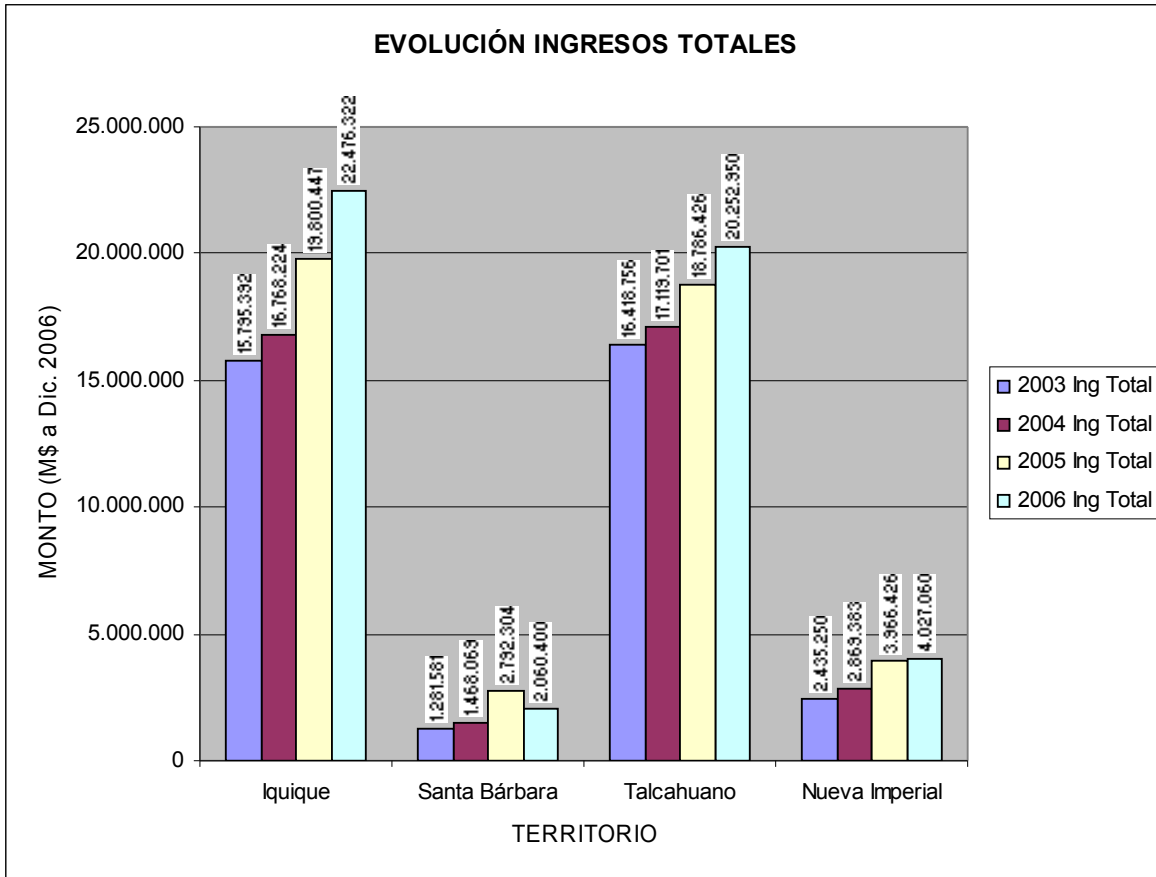
El Cuadro N°16 y el Gráfico N°16 muestran que, en todos los casos, el territorio correspondiente a la comuna madre registra aumento de sus ingresos totales entre 2004 y 2005. Lo mismo sucede entre 2005 y 2006, con la excepción de la antigua **Santa Bárbara**, dado que las dos comunas que actualmente la componen registran caídas. Esto habla de territorios que posiblemente resultaron beneficiados, en conjunto, con la separación administrativa de las nuevas comunas respectivas. Si no fue así, al menos no sufrieron un perjuicio financiero en sus municipios.

**CUADRO N°16**  
**INGRESOS TOTALES MUNICIPALES TERRITORIO COMUNAS MADRE**  
**MÁS COMUNA NUEVA 2003-2006, DE LAS 4 CREADAS EN 2004**  
**(M\$ a Dic. 2006)**  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM

	2003	2004	2005	2006
<b>Iquique</b>	15.795.392	16.768.224	19.800.447	22.476.322
<b>Santa Bárbara</b>	1.281.581	1.468.069	2.792.304	2.060.400
<b>Talcahuano</b>	16.418.756	17.119.701	18.786.426	20.252.950
<b>Nueva Imperial</b>	2.435.250	2.869.383	3.966.426	4.027.060



Gráfico N°16



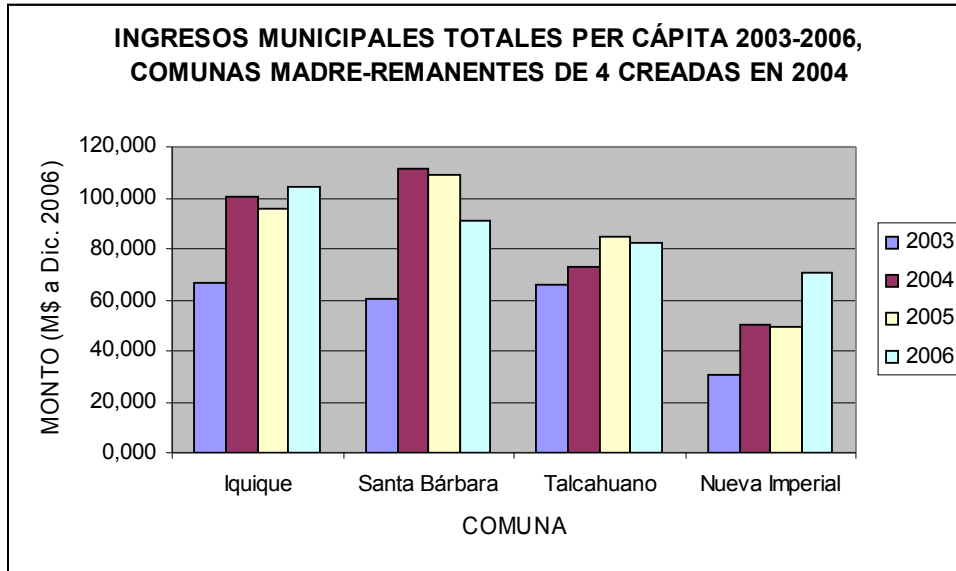
Por su parte, podría pensarse que los territorios remanentes (comunas de origen reducidas tras la creación de las nuevas unidades), con la sola excepción de **Santa Bárbara**, resultaron beneficiados al ver aumentado su per cápita de ingresos municipales tras la separación, lo que se corresponde con unas comunas nuevas que, al menos en 3 de los casos, constituían reductos de pobreza o de rezago dentro de sus comunas madre. Los datos se presentan en Cuadro N°17 y Gráfico N°17.

	Iquique	Santa Bárbara	Talcahuano	Nueva Imperial
2003	66,312	60,369	65,584	30,849
2004	100,216	111,435	72,862	50,024
2005	96,045	109,382	84,884	49,252
2006	104,288	90,780	82,295	70,264





Gráfico N°17



En cuanto al per cápita de ingresos totales municipales de las comunas nuevas, no hay una característica en común que permita establecer alguna regla general.

Tampoco hay diferencias que marquen alguna norma, entre las nuevas comunas y sus tipologías respectivas, en cuanto a la proporción que aporta el FCM al presupuesto total municipal. Lo que es claro es que en todas ellas el FCM tiene una importancia bastante elevada: entre el 42 y el 71% del presupuesto total.

Ahora bien, conviene revisar la dependencia municipal del FCM, en los términos en que se plantea normalmente en los análisis: porcentaje del FCM sobre presupuesto total descontados los ingresos por transferencias. El Cuadro N°18 presenta los datos y permite afirmar que los casos estudiados no son más dependientes que sus tipologías en promedio, sino que, incluso, son menos dependientes:

<b>CUADRO N°18 DEPENDENCIA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL AÑO 2006, 4 COMUNAS CREADAS EN 2004</b>	
Fuente: Elaboración propia a partir de datos SINIM	
COMUNA	DEPENDENCIA DEL FCM (%)
Alto Hospicio (tipol. 5)	51,83
Alto Biobío (tipol. 2)	72,51
Hualpén (tipol. 5)	44,61
Chol Chol (tipol. 2)	70,37
<i>Tipología 2 promedio</i>	76
<i>Tipología 5 promedio</i>	59
<b>Promedio nacional</b>	<b>55,60</b>

En cuanto a importancia de los Ingresos Propios Permanentes en el presupuesto total, la norma de las nuevas comunas no es muy diferente de sus respectivas tipologías, con la excepción notable de **Chol Chol**, en que dicho ítem se acerca al 2%, es decir, es virtualmente nulo en comparación con otras realidades comunales.



## 2. Déficit/Superávit Municipal

Sin perjuicio de lo anterior, según puede apreciarse en el Cuadro N°19, sólo **Chol Chol** tiene un pequeño superávit financiero en sus dos años de existencia, versus otras tres comunas nuevas que mantienen déficits elevados en comparación con los respectivos promedios de tipologías. Aún así, la realidad nacional arroja también una relación promedio deficitaria de ingresos fijos versus Gastos Corrientes y, por lo tanto, al igual que en las comunas aquí analizadas, una dependencia operacional de ingresos variables (transferencias y otros ingresos).

	2005	2006
Alto Hospicio	-213.687	-582.205
Tipología 5	-24.789	-51.692
Alto Biobío	-138.353	-26.122
Tipología 2	-23.769	4.107
Hualpén	-343.657	-367.940
Tipología 5	-24.789	-51.692
Chol Chol	256.297	26.006
Tipología 2	-23.769	4.107

## 3. Incidencia de los Recursos Públicos Externos en los Presupuestos Totales Efectivos Municipales (Presupuesto Propio más FNDR más Transferencias PMU y PMB)

El Cuadro N°20 y el Gráfico N°18 presentan, en datos promedio anuales de 2005 y 2006, la composición de lo que en este informe se ha llamado presupuesto total efectivo municipal, y permiten apreciar la incidencia de los recursos externos, considerados como ingreso en dicho presupuesto.

A diferencia de lo que ocurre con las comunas creadas en los años '90, en el grupo de las más nuevas no es tan clara la preponderancia de los recursos propios. En efecto, aunque estos últimos siguen siendo importantes, adquieren peso relativo los ingresos por transferencias en **Chol Chol** y **Alto Biobío**, y el FNDR en Alto Hospicio, comuna en que éste representa nada menos que el 45% de los recursos que ingresan a la comuna. No sucede lo mismo, al menos en términos proporcionales, en **Hualpén**, la más “rica” de las comunas, en que la proporción de ingresos por Transferencias y FNDR suma sólo algo más del 11% del total.

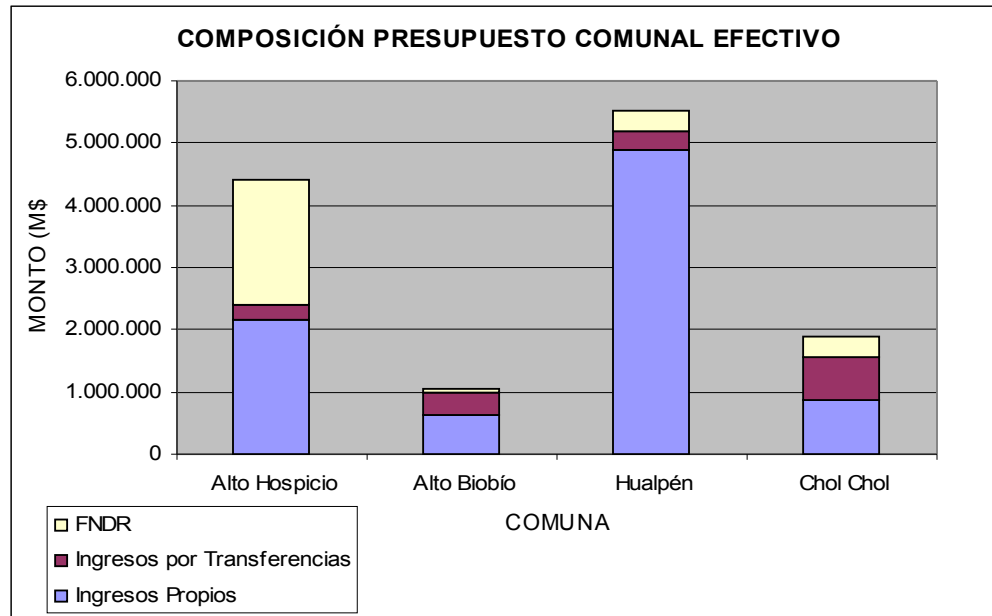
Todo lo anterior sugiere un especial apoyo del gobierno central y gobiernos regionales en los primeros años tras la creación de las comunas.

	Alto Hospicio		Alto Biobío		Hualpén		Chol Chol	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
<b>Ingresos Propios</b>	2.167.687	49,26	635.018	60,85	4.895.207	88,64	861.866	45,31
<b>Ingresos por Transferencias</b>	244.386	5,55	366.008	35,07	293.268	5,31	685.138	36,02
<b>FNDR</b>	1.988.004	45,18	42.606	4,08	334.346	6,05	354.975	18,66
<b>TOTAL</b>	4.400.077	100,00	1.043.632	100,00	5.522.821	100,00	1.901.979	100,00





Gráfico N°18



#### 4. Inversión en las comunas

El Cuadro N°21 y los Gráficos N°19 y N°20 presentan los datos de inversión promedio anual 2005-2006 de las 4 comunas creadas en 2004. Llama la atención en el grupo la alta inversión total llevada a cabo en **Alto Hospicio**, de la cual el 81,61% corresponde a FNDR, el que ha ingresado a la comuna en montos excepcionales, según se vio en el punto 3 anterior. También es importante la inversión con recursos externos en **Chol Chol**, lo que se traduce en un muy alto per cápita de inversión, de \$112.208, el más alto entre las 11 comunas del presente estudio. **Alto Biobío**, por su parte, destaca por su bajo nivel de inversión y su escasa capacidad de atraer recursos externos y FNDR.

<b>CUADRO N°21</b>								
<b>COMPOSICIÓN INVERSIÓN TOTAL PROMEDIO ANUAL</b>								
<b>4 COMUNAS CREADAS EN 2004 (M\$ a Dic. 2006)</b>								
Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM								
	Alto Hospicio		Alto Biobío		Hualpén		Chol Chol	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
<b>Recursos Propios</b>	395.821	16,25	127.938	75,02	182.254	27,27	262.926	22,04
<b>Recursos Externos</b>	52.299	2,15	0	0,00	151.808	22,71	575.316	48,22
<b>FNDR</b>	1.988.004	81,61	42.606	24,98	334.346	50,02	354.975	29,75
<b>Total Inversión</b>	2.436.124	100,00	170.545	100,00	668.409	100,00	1.193.218	100,00
<b>Per cápita</b>	34,453		19,188		7,612		112,208	



Gráfico N°19

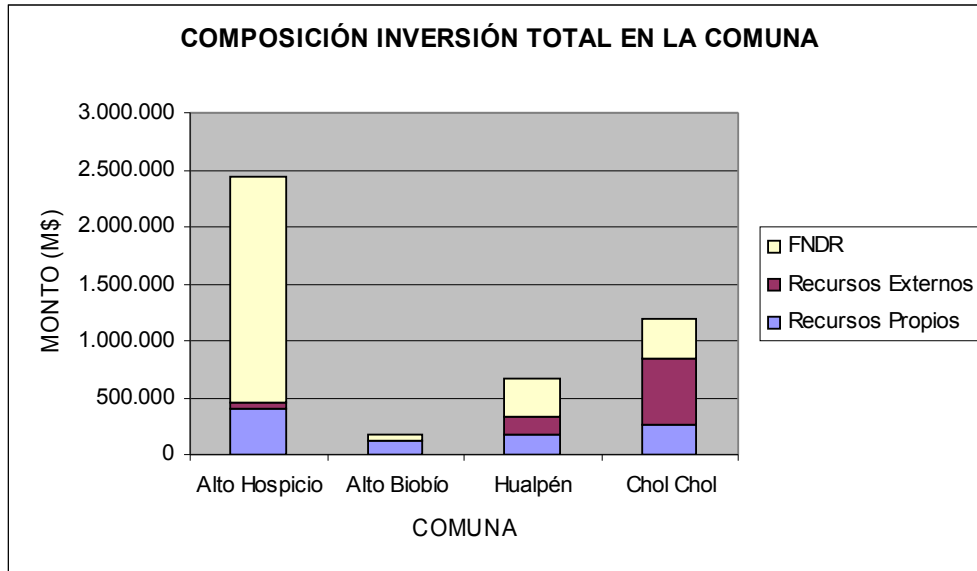
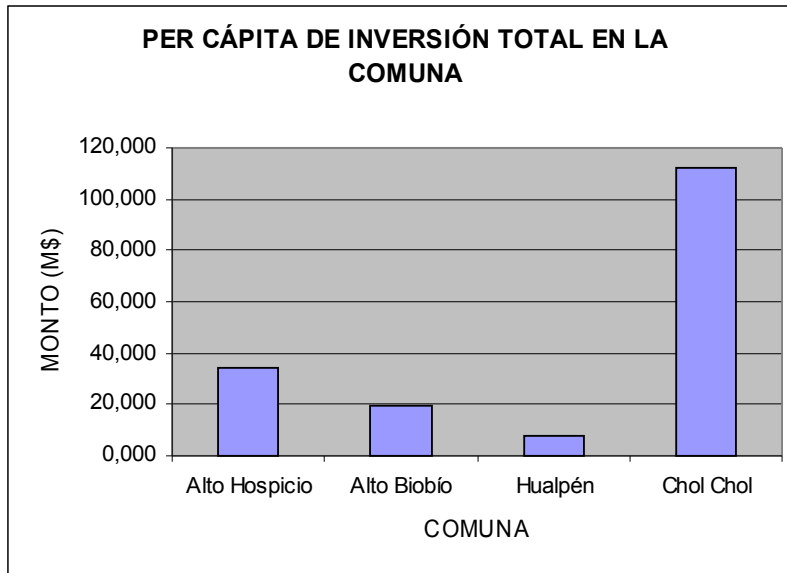


Gráfico N°20



#### IV. COMUNAS CREADAS EN 2004: RESULTADOS POR CASO

##### 1. Comuna de Alto Hospicio

##### 1.1. Contextualización

La comuna de Alto Hospicio se creó en la Región de Tarapacá a partir de la comuna de Iquique, cabecera regional, y representa el 20,2% de la antigua superficie de la comuna madre, lo que arroja



572,9 Km<sup>2</sup>. Estimada al año 2006, tiene una población de 72.758 habitantes, totalmente urbana. Iquique, por su parte, tiene una población de 181.544 habitantes a 2006.

El asentamiento que da origen a la comuna es resultado de la expansión de la ciudad de Iquique que, al no contar con suelo urbanizable hacia el oeste, debido a la imposibilidad física que genera el farellón costero, obligó a que la población se fuera ubicando a las orillas del acceso vial proveniente del Este.

Con el tiempo, Alto Hospicio, tras haber sido tradicionalmente lugar de localización de parcelas agrarias, constituyó alternativa para la instalación irregular de población pobre. Más tarde, con el crecimiento de Iquique y dado el más bajo valor de suelo en el sector que hoy es la nueva comuna, fue sujeto de la instalación de los programas de vivienda del Estado y siguió atrayendo a la población de menores ingresos. Se hizo necesario, entonces, proveer a este sector de los servicios de alcantarillado, iluminación y servicios públicos como Carabineros, escuelas y postas.

En la práctica, la comuna de Alto Hospicio constituye hoy la periferia de la ciudad de Iquique, aunque está geográficamente segregada de ésta, debido a la topografía del lugar. De este modo, se localizan en la nueva comuna, viviendas de estratos socioeconómicos bajos, que poco a poco van variando hacia estratos medios; también se localizan allí industria y talleres.

## 1.2. Síntesis del análisis

### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>38</sup>

Dado el crecimiento de la ciudad de Iquique a través de Alto Hospicio, la condición de pobreza relativa de esta última se modera con el correr de los años, mejorando la nueva comuna sus índices en mayor medida que la comuna de origen y que la región, entre las mediciones 2003 y 2006. Aún así, los ingresos promedio por hogar en 2003 (único dato disponible), representan menos de la mitad de los de Iquique y están muy por debajo del promedio regional.

No obstante esto último, el alcalde en entrevista manifiesta que el estrato socioeconómico promedio ha variado en los últimos años, acogiendo Alto Hospicio a población de sectores medios que llegan producto de la falta de suelos de Iquique.

### *Educación:*<sup>39</sup>

En cuanto a los resultados en educación, hay una buena evolución 1992-2002 del indicador de población con estudios medios o superiores aprobados, pero la mirada sobre este dato debe considerar la condición rural y escasamente poblada que presentaba el sector en la primera medición. De hecho, la prueba SIMCE en establecimientos municipales arroja puntajes muy inferiores a Iquique y a la media regional, y una caída fuerte (14 puntos) entre las mediciones 2002 y 2005. Esto tiene consistencia con lo que se percibe en la entrevista con el alcalde de la nueva comuna, en cuanto no existe una política municipal que apunte al mejoramiento de la calidad de la educación municipal. De hecho, la intención manifestada explícitamente por el alcalde es la de cerrar los establecimientos municipales, hoy con muy escasa demanda, absorbida ésta por la oferta particular subvencionada; esto implicaría, en los hechos, dejar el tema en manos de la iniciativa privada. La medida del cierre no se ha concretado, dada la resistencia del gremio docente, entre otras razones, pero la situación deriva en un virtual abandono de los establecimientos involucrados. Dado esto, llama la atención que los puntajes PSU 2007 de

<sup>38</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto VI - 3.1.

<sup>39</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto VI - 3.2.



establecimientos municipales estén bastante por encima del mismo tipo de establecimientos en Iquique. En cuanto al comportamiento de la matrícula escolar en el sector, a diferencia de otros casos, el aumento explosivo de la matrícula particular subvencionada se produce a partir del año 1996 (en otras comunas se da a partir de 2000), y la caída sostenida de la matrícula en establecimientos municipales sólo se empieza a registrar a partir de 2002.

Según el alcalde, existen 26 colegios particulares subvencionados en la comuna. Indica que 16.000 alumnos de Iquique estudian en Alto Hospicio, porque la infraestructura es muy superior.

La actual autoridad indica que no está dispuesta a invertir en los colegios municipales, por la falta de recursos en el municipio. Recurre al PADEM. Esto es coherente con el virtual abandono de la educación municipal (2 colegios) por parte del municipio de Alto Hospicio, salvo en lo que se refiere a la creación de una escuela de lenguaje que ha ido aumentando su matrícula, según las palabras del alcalde.

*Salud:*

Según se desprende de la entrevista, la actual gestión municipal logró la construcción de un consultorio que se ha financiado, aún sin cumplir con los requisitos administrativo-presupuestarios establecidos por el Ministerio de Salud. También fueron adquiridas 6 ambulancias.

*Hábitat:*

En cobertura de servicios básicos<sup>40</sup>, Alto Hospicio, aunque está por debajo de Iquique y de los promedios regionales, no se aleja demasiado de los máximos deseables, considerando su corta vida como zona urbana.

*Identificación territorial de la población:*

A propósito del cambio que habría en el nivel económico de la población, el alcalde manifiesta que la imagen inicial de la comuna como patio trasero de Iquique ha ido cambiando y, la comuna, adquiriendo identidad.

La relación del alcalde con la comunidad es más bien directa, uno a uno, aunque utiliza ciertos canales formales de participación: audiencias, concejo. Sin embargo, de acuerdo con la entrevista, no se distingue una política de fomento de la participación ciudadana en la comuna, ni un particular aumento de la organización social, salvo el que podría resultar natural a la simple mayor cercanía geográfica y funcional del municipio. La autoridad sí plantea que su unidad de planificación está al servicio de los proyectos comunitarios, como asesoría profesional. De acuerdo con la información recogida, la concepción del liderazgo del alcalde es asistencialista, y éste no tiene internalizado el concepto de participación ciudadana en su sentido completo, lo que queda en evidencia, entre otras cosas, en su desconocimiento del concepto de presupuestos participativos.

En otro ámbito, aunque destaca la existencia y la convivencia de una importante porción de población aymará en la comuna, el alcalde no plantea ningún tratamiento especial, en alguno de los ámbitos de competencia municipal, para con esa comunidad.

<sup>40</sup> Datos INE sobre cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto VI - 3.3.



### *Institucionalidad municipal:*

El alcalde manifiesta conformidad con su equipo profesional, y se refiere a la facilidad relativa de Alto Hospicio de conseguir personal calificado (incluso con experiencia universitaria), dada la cercanía de la universidad, en Iquique. Cuenta con un equipo profesional joven.

Indica que lleva una buena relación con su Concejo, aunque las militancias políticas son rivales. Indica también que los concejales visitan terreno porque el municipio les facilita los traslados, por lo que estarían representando de buena manera las inquietudes de la población.

El alcalde hace hincapié en su política de “golpear puertas”, algunas de las cuales le dan resultados; otras no. Muestra convenios con instituciones públicas como resultado de sus gestiones y manifiesta la buena disposición de algunos servicios de instalar sedes en la comuna. A la vez, el municipio ya cuenta con Plan Regulador financiado por el Gobierno. Asimismo, Alto Hospicio aún no consigue la concreción de todos los traspasos de bienes inmuebles que corresponden por ley: de la municipalidad madre y de los ministerios y el SERVIU. Esto entorpece, según la autoridad, la posibilidad de mantención de esos inmuebles, muchos de uso comunitario, por parte del municipio. No cuenta aún con Juzgado de Policía Local, pero manifiesta que ha llegado a primeros acuerdos para conseguirlo. La ausencia del juzgado desvía, o al menos dificulta, la llegada de los recursos por multas que se pagan en Iquique, aunque correspondan a Alto Hospicio.

En cuanto a un proyecto o una visión de largo plazo, el alcalde, aunque a sugerencia de los entrevistadores, manifiesta que el desarrollo de la comuna está en la industria. No es muy claro en tener un concepto, una imagen objetivo de la comuna.

En el área de las finanzas municipales, la autoridad indica que las principales fuentes de ingresos son las patentes comerciales e industriales, que se han duplicado o más en el período de existencia del municipio. También ha habido incremento en los permisos de circulación. Los recursos se gastan, según el alcalde, en ayuda social y sueldos, principalmente, con excepción de los fondos para inversión, según él de unos 560 millones de pesos.

La capacidad fiscal efectiva de Alto Hospicio es reducida<sup>41</sup>, dado que presenta un déficit largamente superior al promedio de la tipología en la que se inscribe, y en sus dos años de existencia se sostiene financieramente, entonces, por la vía de los recursos variables (transferencias). A la vez, el cálculo per cápita del ingreso total municipal de la nueva comuna arroja montos harto inferiores a los de Iquique y a los de la tipología en promedio: \$48.701, contra \$104.288 y \$73.445, respectivamente, en 2006. Ocurre que los Ingresos Propios Permanentes de Alto Hospicio son muy bajos, en torno a la mitad de lo que ingresa en promedio a la tipología correspondiente, por el mismo concepto.

En el área de la inversión pública en la nueva comuna, es interesante observar que de un presupuesto total efectivo de M\$4.400.077 promedio 2005-2006, se invierten M\$2.436.124, lo que corresponde a más de la mitad del total de recursos. De esta inversión, más de un 81% corresponde a FNDR. El per cápita de inversión resultante es de \$34.453 anuales en Alto Hospicio y \$22.498 en Iquique. Coherente con lo anterior, el alcalde indica que la obtención de recursos del FNDR ha sido exitosa.

<sup>41</sup> Datos de finanzas municipales y su análisis en Anexo N°1, punto VI - 4.





### 1.3. Conclusiones y percepción ciudadana

En este caso, como en los que siguen, dada la muy reciente creación de la comuna (apenas dos años efectivos de gestión municipal), es virtualmente imposible establecer un vínculo entre resultados en el territorio y acciones del municipio. Dado lo anterior, sólo cabe referirse a la situación actual y estimar la capacidad de gestión.

En este contexto, se puede concluir que la comuna de Alto Hospicio avanza en desarrollo y crecimiento, aunque esto ocurre más por motivos naturales, que se podrían asociar a la limitación física del crecimiento de Iquique, que por un impulso especial que pudiera dar el municipio. Aún así, la autoridad menciona la ejecución o la formulación de algunos proyectos de mejoramiento del entorno urbano, construcción de equipamientos, etc. A la vez, sin embargo, el alcalde mantiene con su comunidad una relación, ante todo, asistencialista y personalista, que podría jugar en contra de la posible existencia de una visión a plazo del desarrollo del territorio comunal, cuestión que tiende a corroborarse en la entrevista con él. No obstante, aparentemente tendría una buena capacidad de establecer las redes de relaciones con el sector público, funcionales a la obtención de beneficios para la comuna y su municipio. Pero dichas relaciones son las mínimas necesarias y no se amplían (al menos todavía) a la empresa privada, la cooperación internacional u otras. Aún con lo anterior y con escasa disponibilidad presupuestaria municipal, la comuna muestra un buen nivel comparado de inversión pública.

Los resultados de la encuesta de percepción ciudadana<sup>42</sup> confirman las conclusiones anteriores. En efecto, Alto Hospicio registra un Índice de Mejoramiento Global de 25,6 puntos, el tercero más bajo entre las 11 comunas estudiadas y el más bajo entre las 4 creadas en 2004. También confirmando afirmaciones del análisis, es la única comuna que registra un índice negativo de mejoramiento en educación, en tanto el resto de las variables se mantienen cercanas al global.

Es importante mencionar, por último, que los montos de ingresos totales de Iquique y Alto Hospicio mantienen el alza tras la creación de la comuna, con lo que puede estimarse que la iniciativa no causó perjuicio financiero municipal en el territorio afectado, al menos en estos primeros años.

## 2. Comuna de Alto Biobío

### 2.1. Contextualización

Alto Biobío se creó, en la Región del mismo nombre, a partir de la comuna de Santa Bárbara. Representa el 62,9% de la antigua superficie de la comuna madre, esto es, tiene 2.125 Km<sup>2</sup>. Tiene una población de 9.054 habitantes, estimada a 2006, de los cuales el 82,36% es rural. Característica de la comuna es su altísima concentración de población pehuenche: 75% según el Censo 2002 (90% según el alcalde actual, también pehuenche).

Comparte límites con las comunas de Santa Bárbara, Antuco y Quilaco y por el este, limita con Argentina.

Debido a la localización de la comuna, en la cordillera de los Andes, sus vías de acceso pasan por la comuna de Santa Bárbara, y es la localidad del mismo nombre el centro de servicios más cercano, aunque más importante es la ciudad de Los Ángeles, algo más alejada (a una hora aproximadamente).

<sup>42</sup> Resultados de la encuesta en Anexo N°2.



Las condiciones de vida de la población de esta comuna están directamente relacionadas con el comportamiento climático en la alta cordillera, que condiciona fuertemente las posibilidades productivas y de emprendimiento de la población.

La creación de la comuna de Alto Biobío es, ante todo, una de las formas por las que el Estado chileno se hace cargo de responder adecuadamente a los acuerdos suscritos con familias pehuenche, ante la OEA, en la década del 2000, como consecuencia de las movilizaciones de la población indígena en esa zona y otras del país, en busca de reivindicaciones y como reacción a la pérdida de tierras que suscitó la construcción de la central hidroeléctrica Ralco, en la parte alta de la cuenca del río Biobío.

Parte, entonces, de un conflicto específico que pone en evidencia una realidad cultural diferente en el sector, a la cual el Estado, a través de la Municipalidad de Santa Bárbara, no está sirviendo adecuadamente. Esto tiene relación, también, con la enorme extensión territorial de la antigua comuna de Santa Bárbara, su condición fronteriza, y la ruralidad y características geográficas particulares del sector que finalmente se convertiría en comuna. Ello acarrea problemas de rezago en el desarrollo territorial y en la integración de Alto Biobío al desarrollo nacional. La creación de la comuna es, entonces, ante todo, un intento por focalizar las políticas públicas a un territorio y una población rezagados.

## 2.2. Síntesis del análisis

### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>43</sup>

Sobre la condición socioeconómica de la población, sólo se cuenta para esta comuna con el dato de pobreza 2006, que indica un 35,8% de población pobre, bastante superior a los territorios de referencia, Concepción, promedio regional y Santa Bárbara. Ello viene a corroborar que el sector corresponde a un bolsón de pobreza de la comuna de origen, tal como indicaban los informes previos a la creación de Alto Biobío.

Si bien ENDESA, a propósito de las compensaciones y mitigaciones aplicadas junto a la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, entregó dineros directamente a las familias y ejecutó capacitaciones, los funcionarios municipales entrevistados alegan la limitación de la asistencia técnica de la empresa y la mezquindad de los resultados de dicha asistencia, que no habrían generado verdaderos cambios en la población.

### *Educación:*<sup>44</sup>

En consistencia con lo anterior, así como con la condición de máxima ruralidad relativa y con su altísima proporción de población indígena, el sector presenta un muy reducido porcentaje de población con estudios medios o superiores aprobados en los Censos 1992 y 2002 y un crecimiento de algunos puntos porcentuales que, sin embargo, no reduce el rezago en comparación con Santa Bárbara, la capital regional y la región promedio. El rezago se refleja también en los resultados de la prueba SIMCE, más bajos que los de la comuna de origen y mucho más bajos que la capital regional y que el promedio regional. Aunque para 2005 hay una mejoría importante (casi 18 puntos). En cuanto a tendencias en la matrícula escolar, la comuna registra un crecimiento en los establecimientos particulares subvencionados a partir de 2004 y hay un aumento importante en matrícula municipal en el año 2006, debido posiblemente a la puesta en funcionamiento de algún nuevo establecimiento.

<sup>43</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto VII - 3.1.

<sup>44</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto VII - 3.2.



Según indica la entrevista en profundidad, el área de educación enfrenta dificultades relacionadas con la particularidad de la realidad pehuenche, en oposición a políticas nacionales generales, que no resultan funcionales a dicha particularidad. Aún así, se lleva adelante la educación bilingüe en los establecimientos municipales y hay gestiones avanzadas para la obtención de recursos para mejorar la infraestructura escolar.

Los internados, por recibir subvenciones superiores al resto del sistema, ayudan a financiar el sistema educacional municipal.

*Salud:*

Según indican los entrevistados, el sistema de salud municipal funcionaba bien al ser heredado de la comuna madre. El municipio estaría dando facilidades al desarrollo de la medicina tradicional indígena.

*Hábitat:*

En lo referido a cobertura de servicios básicos<sup>45</sup>, en el período intercensal el sector de Alto Biobío presenta algunas mejorías en los servicios rurales. Sin embargo, amplía su brecha de rezago promedio, dado que la comuna de origen avanza en la ampliación de sus coberturas de manera más marcada. Lamentablemente, no se cuenta con información sobre coberturas urbanas para el primer Censo. Tras la instalación del municipio, ha habido avances en materia de equipamiento, que resultan bastante simbólicos, como la construcción de la plaza principal de Ralco.

*Identificación territorial de la población:*

Según arroja la entrevista a la autoridad, conviven en la comuna, con cierto grado de conflicto, varias formas de organización, con mayor o menor acceso a recursos para ejecutar acciones de beneficio comunitario en el territorio. En efecto, desde 2004 existe el municipio, pero éste se instala en el contexto de la preexistencia de organizaciones sociales fuertes, las que, a la vez, han ido reemplazando a la tradicional organización pehuenche encabezada por los loncos. Por otra parte, existe la ONG CEPADE, instalada por varios años en el territorio y con mucha influencia en la comunidad, y uno de cuyos participantes es un pastor evangélico que fuera candidato a alcalde. Aún con todo esto, los entrevistados admiten que hay un reconocimiento hacia el municipio por parte de la comunidad en general, no obstante generarse iniciativas paralelas y no complementarias –al menos no de manera voluntaria– de beneficio comunitario. El municipio ha buscado, en estos pocos años, reforzar el rol de los loncos, aunque reconoce que ese rol es, ante todo, religioso y funcional a los rituales pehuenche.

Es interesante observar, a partir de la entrevista, que la condición pehuenche del alcalde y el conocimiento de su equipo asesor permiten que el municipio enfrente a su comunidad haciéndose cargo de la cosmovisión particular local y en fuerte crítica al trabajo hecho, particularmente, por la empresa ENDESA en el territorio y la comunidad.

*Institucionalidad municipal:*

El municipio, tal como en el caso de Chol Chol en que, al igual que en éste, el territorio comunal coincide con un Área de Desarrollo Indígena, se encuentra, según los entrevistados, con dificultades legales para hacer mejoramiento de espacios públicos, caminos y otros, dentro de las comunidades.

<sup>45</sup> Datos INE sobre cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto VII - 3.3.



Además, en el caso de Alto Biobío, hay ciertas trabas técnico-legales en el mismo sentido, con ENDESA.

En la entrevista, los funcionarios alegan problemas de diseño en los planes de mitigación y compensación implementados por ENDESA a propósito de la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco. Estos habrían sido limitados y no habrían cubierto ciertos aspectos del equipamiento, de la capacitación, entre otros.

Dada la preexistencia de organizaciones fuertes en el territorio, el municipio debe administrar conflictos de poder y de posicionamiento con aquéllas, tal como ya se ha indicado. Reflejo de ello es la presencia de un profesional de Servicio País en la comuna, pero al alero de la ONG CEPADE, y no al alero del municipio, como ocurre normalmente.

Aunque el alcalde cuenta con experiencia en la administración pública y cierto entrenamiento político (militancia y contactos), la distancia dificulta el establecimiento de redes permanentes de relaciones con el resto de la institucionalidad, beneficiosas para la gestión municipal. Aún así, se han establecido convenios o acuerdos puntuales con la empresa ENDESA en este sentido y se avanza, según indican los entrevistados, en la suscripción de ciertos convenios de cooperación internacional.

De la entrevista se desprende que el alcalde tiene interés en hacer una gestión de beneficio general. No obstante, alega cierta falta de comprensión de su rol por parte de la comunidad, la que recurre a él, en gran medida “por problemas personales”, asignándole una función de mediación y consejería social y familiar. Luego, la autoridad debe cubrir demandas muy particulares y, por lo demás, naturales en un contexto de precariedad, pobreza y un muy fuerte aislamiento geográfico incluso al interior de la comuna. También se enfrenta con dificultades generadas por las relaciones familiares que existen en una comunidad pequeña y mayoritariamente pehuenche como la de Alto Biobío.

El municipio cumple un rol asistencial importante en la comuna, dado que se trata de un territorio de difícil accesibilidad y sometido a condiciones climáticas extremas, con emergencias frecuentes. Según los entrevistados, este rol no era cumplido de manera adecuada por Santa Bárbara y, a diferencia de otros casos estudiados, parece apropiado y necesario en Alto Biobío, sin perjuicio de una gestión de mayor plazo que deba hacer la municipalidad y la autoridad.

Hay avances en la consecución de un edificio consistorial que reemplazará a las muy precarias instalaciones actuales del municipio.

En el área de las finanzas municipales<sup>46</sup>, si bien la comuna no registra deuda vencida, a diferencia de Santa Bárbara que presenta una deuda pequeña, Alto Biobío sí muestra un déficit algo superior al promedio tipológico correspondiente; aunque este déficit se reduce mucho entre 2005 y 2006. Cabe hacer presente que Santa Bárbara, por su parte, genera déficit a partir de 2005, en circunstancia que antes de esa fecha sólo tenía superávit. Podría pensarse que la comuna de origen resultó perjudicada en sus finanzas municipales, con la creación de Alto Biobío comuna. No obstante esto, al revisarse los ingresos totales municipales de todo el territorio afectado (antigua Santa Bárbara, nueva Santa Bárbara y Alto Biobío), antes y después de la creación de la comuna, se puede ver que ellos siguen en notable aumento, particularmente de 2004 a 2005. Con todo, los ingresos municipales totales per cápita de Alto Biobío son en 2006 de \$84.479, algo inferiores a los de Santa Bárbara, de \$90.780 y prácticamente la mitad de los percibidos en promedio por la tipología comunal-municipal 2, de \$155.931.

<sup>46</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto VII - 4.



El mayor aporte al presupuesto de la nueva municipalidad lo hace el FCM, único que aumenta de manera importante, y que hace de Alto Biobío una comuna más dependiente de ese Fondo que su comuna madre y que su tipología en promedio.

Dada su reciente creación, no se pueden establecer tendencias que permitan prever situaciones futuras en lo referente al presupuesto municipal de esta comuna.

En relación con la inversión pública efectuada en la comuna, se observa que de un presupuesto efectivo total disponible de M\$1.043.632 (que incluye Ingresos Propios Permanentes, FCM, Transferencias PMU y PMB, y FNDR), se invierten M\$170.545, sólo un 16,34% del total, lo que equivale a \$19.188 per cápita, contra \$42.196 en Santa Bárbara. Y de ellos, las tres cuartas partes corresponden a Recursos Propios.

### 2.3. Conclusiones y percepción ciudadana

La extensión territorial de Alto Biobío y Santa Bárbara, y sus particulares y difíciles condiciones geográficas y socioculturales, con la consecuente dificultad del Estado en general para estar presente en el sector, justifican plenamente la creación de la comuna. La precariedad y el aislamiento al que han estado sometidos los habitantes generan, en efecto, la necesidad de contar en el lugar con una representación del Estado. En este caso, ésta debe cumplir, ante todo, un rol de asistencia a la población frente a las condiciones extremas. Además, debe cumplir un rol promotor del mejoramiento de ciertas condiciones de vida elementales: educación, salud, conectividad mínima, entre otras.

No se puede, en este caso, establecer un vínculo entre indicadores territoriales y gestión municipal. Sólo cabe decir que la autoridad y la institución local están haciendo un esfuerzo importante por cubrir requerimientos, principalmente sociales, urgentes y que no eran cubiertos adecuadamente por Santa Bárbara, debido esencialmente a un problema de distancia y accesibilidad. No obstante, el equipo municipal está en un evidente proceso de aprendizaje.

En cuanto a la percepción ciudadana<sup>47</sup> y corroborando, parcialmente al menos, las conclusiones anteriores, Alto Biobío tiene un Índice de Mejoramiento Global que es el tercero más elevado del grupo de 11 comunas y el más elevado entre aquellas creadas en 2004. Dentro de las variables consultadas, destacan para el caso los servicios públicos no municipales, los servicios municipales en general y la identificación de la población con su comuna.

Al revisarse los ingresos totales municipales de todo el territorio afectado (antigua Santa Bárbara, nueva Santa Bárbara y Alto Biobío), antes y después de la creación de la comuna, se puede ver que ellos siguen en notable aumento, lo que permite concluir que, al menos en este primer período, con la creación de Alto Biobío el territorio afectado no sufrió mermas en sus finanzas municipales.

## 3. Comuna de Hualpén

### 3.1. Contextualización

La comuna de Hualpén se creó en la Región del Biobío a partir de Talcahuano. Representa el 36,7% de la antigua superficie de la comuna madre, lo que arroja una superficie final de 53,5 Km<sup>2</sup>. Tiene una población, estimada a 2006, de 87.578 habitantes, de los cuales el 98,85% es urbano. Talcahuano, por su parte, tiene una población estimada a 2006, de 171.383.

<sup>47</sup> Resultados de la encuesta en Anexo N°2.



Técnicamente, la comuna de Hualpén es parte de la conurbación del Gran Concepción, en que las ciudades principales son Concepción y Talcahuano. La ciudad capital y la ciudad puerto han tenido, en efecto, un crecimiento en extensión que, en definitiva, conformó un continuo urbano, del que Hualpén ocupa un paño intermedio, desarrollándose, en consecuencia, en torno al eje financiero, productivo y comercial de la Región del Biobío.

La creación de la comuna responde, como en otros casos, a la postergación a que sus vecinos se sentían sometidos por parte de las autoridades municipales de Talcahuano (en cuanto a inversión) y a que, para efectos prácticos, se relacionaban más con la comuna de Concepción y sus servicios, más accesibles para los hualpeninos. Se esperaba que, con la nueva comuna, disminuyera el déficit de pavimentación urbana, de arborización y áreas verdes, de equipamiento deportivo, de mantención de la infraestructura educacional. Se esperaba también explotar de mejor manera el potencial turístico-paisajístico natural del sector.

### 3.2. Síntesis del análisis

#### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>48</sup>

Hualpén corresponde, según indican sus datos de porcentaje de pobres, disponibles únicamente para 2006, a un bolsón de pobreza relativa localizado entre Concepción y Talcahuano.

#### *Educación:*<sup>49</sup>

Aún así, en 1992 presenta un indicador comparativamente bueno de proporción de población con estudios medios o superiores aprobados, sólo inferior a Concepción. Sin embargo, al Censo siguiente mejora de manera muy reducida en comparación con el resto de los territorios comparados (apenas 1 punto porcentual). Por su parte, los resultados SIMCE 2002 y 2005 (establecimientos municipales) son comparativamente buenos, sólo inferiores al promedio regional y con una evolución marginal hacia la baja. En cuanto a la matrícula escolar en el sector, a partir de 1996 hay una leve disminución en los establecimientos municipales, que coincide con un aumento, también leve en comparación con otras comunas, en la matrícula de la educación particular subvencionada. Llama la atención la caída final, en 2006, de la matrícula municipal.

Aparte de la optimización de los recursos y una gran reducción del aporte municipal al servicio de educación, lo que, por lo demás, podría eventualmente dañar los resultados en este ámbito, podría decirse que no ha habido, aún, una política que se preocupe integralmente de la calidad en educación y la entrevista en profundidad tampoco arroja información respecto a grandes inversiones en el sector, con excepción de la compra de computadores para los establecimientos. Sí los funcionarios informan, en términos generales, que se ha hecho mucha capacitación al personal docente.

#### *Salud:*

Según la entrevista a los funcionarios de confianza del alcalde, la atención primaria en Hualpén es buena, aunque presenta los problemas comunes del resto de los municipios.

<sup>48</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto VIII - 3.1.

<sup>49</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto VIII - 3.2.

*Hábitat:*

Llama la atención, en consideración a los índices de pobreza, que Hualpén tiene buenas coberturas de servicios básicos, en general cercanos al 100%, lo que la pone sobre los territorios de Concepción, Talcahuano y región promedio<sup>50</sup>. La entrevista en profundidad corrobora esta información, agregando que las altas coberturas son anteriores a la creación de la comuna.

Los funcionarios municipales indican que se han ido recuperando espacios públicos, se han iluminado las canchas de fútbol, etc. Está pendiente para el municipio el tema de la seguridad ciudadana, aunque manifiestan los entrevistados que éste es un tema que sobrepasa a la municipalidad.

*Identificación territorial de la población:*

La entrevista en profundidad arroja que, en materia de participación ciudadana, hay una importante constitución de organizaciones, en los distintos programas públicos que la requieren, y existen unas 500 organizaciones sociales dentro de la comuna, que serían reflejo de “una red social histórica tremenda”. Sintomático resulta, en cuanto a la iniciativa municipal en el ámbito de la participación, la existencia de un proyecto financiado por la Unión Europea en el área de los presupuestos participativos.

*Institucionalidad Municipal:*

En general, la municipalidad debió iniciar sus funciones en unas condiciones muy precarias, sin plataforma informática, sin edificio, por lo que el equipo de gestión debió resolver urgencias y, por ejemplo, las instalaciones municipales funcionan hoy en un recinto privado. Aún así, sienten que tuvieron el privilegio de empezar el municipio con una planta bastante profesionalizada, dados los grados (y las remuneraciones) que ofrecía el nuevo municipio, lo que permitió atraer a funcionarios de otras instituciones públicas y con experiencia.

Esto, junto a otros elementos, estaría permitiendo realizar buenas gestiones en cuanto al establecimiento de relaciones con la empresa privada, convenientes para el municipio, logrando resultados en infraestructura y equipamiento comunal, y en la instalación de grandes tiendas, entre otras cosas. De esta forma es que han conseguido suplementar el financiamiento, inicialmente insuficiente, para la elaboración del Plan Regulador Comunal. También se ha acompañado y facilitado la generación de lo que llaman el polo petroquímico de Hualpén, lo que, junto a otros elementos de la entrevista, denota una cierta visión de desarrollo del territorio y grandes lineamientos acerca de su rol dentro de la conurbación y de la región a las que pertenece.

A la vez, se realizan gestiones para instalar dentro de la comuna algunos servicios que hoy se encuentran sólo en Concepción o Talcahuano, aunque hasta ahora sin resultados sustanciales.

La entrevista no permite inferir el tipo de relación (y el tipo de liderazgo ejercido) que mantiene el municipio con las organizaciones sociales de la comuna; sólo indica que los concejales tendrían presencia en el territorio y entre las organizaciones.

En las finanzas municipales<sup>51</sup>, en sus dos años de existencia, la comuna presenta un déficit consistente con su nivel de endeudamiento y no demasiado diferente del promedio tipológico correspondiente. Relevante resulta mencionar que, en 2005, es decir junto con la creación de Hualpén, la comuna de

<sup>50</sup> Datos INE sobre cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto VIII - 3.3.

<sup>51</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto VIII - 4.



origen dispara su déficit de algo más de 800 a más de 1.000 y 1.500 millones de pesos. No obstante, a la hora de revisar los ingresos totales de los municipios del sector afectado, se aprecia que ellos siguen en aumento tras la creación de la comuna, lo que sugiere que no hay un perjuicio financiero para la zona, al menos en los años inmediatos (2005 y 2006), y sin discriminar lo que corresponde a transferencias. Los ingresos totales municipales per cápita de Hualpén en 2006, son de \$70.211, mientras que Talcahuano tiene \$82.295 y la Tipología 5 (a la que Hualpén corresponde), \$74.604 promedio para el mismo año.

Por último, es importante notar que Hualpén, aunque dependiente en buena medida de los aportes del FCM, también percibe un importante caudal de Ingresos Propios Permanentes que aumenta entre 2005 y 2006. Esto se corrobora con la información proporcionada por los funcionarios entrevistados, quienes indican que “teníamos 3.000 permisos de circulación y ya tenemos 22.000”, lo que les genera unos 1.600 millones de pesos, casi un tercio del presupuesto, de acuerdo a sus palabras. Indican, también, que recibieron la comuna con 3.600 millones de pesos de presupuesto y hoy llegan a los 6.800 millones.

Para el aumento de sus ingresos, la municipalidad aplicó una campaña de facilitación del pago de los permisos de circulación, mediante convenios con supermercados y grandes tiendas, y con sistemas de pago (Transbank). También generaron ordenanzas gravando, por ejemplo, la extracción de áridos; se preocuparon de recuperar ingresos que no eran percibidos por derechos de aseo; entre otros mecanismos para asegurar recursos.

Cabe agregar que, según los entrevistados, la comuna recibió muy escasos bienes inmuebles al momento de su creación, por constituir periferia de una comuna grande como Talcahuano.

En materia de inversión pública en la comuna, de un presupuesto total efectivo disponible de M\$5.522.821 promedio anual, se invierten M\$668.409, lo que representa apenas un 12,10% del total. Y de ellos, alrededor de la mitad corresponde a FNDR. La inversión per cápita en Hualpén es, entonces, de \$7.612 anuales promedio, mientras en Talcahuano se invierten \$10.772 per cápita.

Aún con la anterior, los funcionarios entrevistados indican que la inversión era comparativamente muy baja en el sector, en relación con el centro de Talcahuano, antes de la creación de la comuna nueva, y se refieren a la gestión de atracción de recursos como “audaz”, contra una política de gasto bastante austera. En efecto, han obtenido en 2007, según indican, unos \$850 millones del FNDR. Han reducido y optimizado, además, el aporte municipal a los servicios de educación y salud.

### **3.3. Conclusiones y percepción ciudadana**

De acuerdo con la entrevista en profundidad, se puede concluir que el municipio de Hualpén tiene una buena capacidad profesional y de gestión instalada en su equipo funcionario, lo que le está permitiendo establecer una buena y productiva red de relaciones con el sector público pero, especialmente, con la empresa privada con asentamiento en la comuna. El equipo de confianza tiene una visión de lo urgente y de lo mediano, así como un proyecto de desarrollo comunal que se apoya bastante en las relaciones mencionadas.

Se trata de un territorio no especialmente carenciado, al menos en lo que se refiere a las áreas en que el Estado puede intervenir. Sin embargo, la creación de la comuna estaría permitiendo una focalización de recursos, al menos en el área de la inversión en obras físicas, mejor que la que había antes de dicha creación.





Aparentemente, tanto las finanzas propiamente municipales como la entrada de recursos de inversión externos al territorio, gestionados por el municipio, van en un positivo incremento, aunque esto es difícil de evaluar en el breve lapso de existencia de la comuna.

En cuanto a la percepción ciudadana<sup>52</sup>, para Hualpén la encuesta aplicada arroja un Índice de Mejoramiento Global que está bajo la media del grupo de 11 comunas estudiadas. Esto es consistente con una afirmación del funcionario entrevistado en profundidad, quien manifestó que muy probablemente los logros de la gestión no eran aún percibidos por la ciudadanía. Entre las variables consultadas mediante la encuesta, destacan, por sus bajos resultados, educación municipal y calidad de vida. Esta última percepción podría estar siendo afectada por el crecimiento inmobiliario que registra el Gran Concepción en general.

Por último y como se afirma antes, el territorio de Talcahuano-Hualpencillo no se habría visto perjudicado por la creación de la comuna, en cuanto finanzas municipales, dado que los ingresos fijos de las dos municipalidades mantienen aumento.

#### **4. Comuna de Chol Chol**

##### **4.1. Contextualización**

Chol Chol se creó en la Región de la Araucanía, a partir de la comuna de Nueva Imperial, y representa el 36,9% de la antigua superficie de ésta, lo que resulta en 428 Km<sup>2</sup>. Tiene una población estimada a 2006, de 31.632 habitantes, altamente dispersos en el territorio, y de los cuales poco más de la mitad es rural. Nueva Imperial, por su parte, tiene 10.663 habitantes estimados a 2006.

Limita con 5 comunas: Nueva Imperial, Carahue, Lumaco, Galvarino y la capital regional, Temuco. Su relativa cercanía con Temuco (a menos de 30 minutos de ella, desplazándose en vehículo) permite afirmar que es dicha ciudad la que provee a la nueva comuna de los servicios principales financieros, comerciales, públicos, entre otros, dado que la capital regional es, como es obvio, el principal centro de servicios de la región.

Esta, como otras comunas del presente estudio, tuvo existencia entre 1922 y 1927. Junto a este antecedente, Chol Chol corresponde a una localidad alejada del centro de la administración de su comuna de origen, la ciudad de Nueva Imperial, lo que habría producido el virtual abandono por parte de esa administración.

Por otra parte, y tal como en el caso de Alto Biobío, sus límites coinciden con un Área de Desarrollo Indígena (ADI), lo que obviamente se corresponde con una muy alta proporción de población mapuche y las problemáticas asociadas a esa realidad.

##### **4.2. Síntesis del análisis**

###### *Condición socioeconómica de la población:*<sup>53</sup>

De acuerdo con los datos, disponibles únicamente para 2006, la pobreza en Chol Chol es algo inferior a la de su comuna de origen, aunque ambas están muy por encima del porcentaje de la capital regional y

<sup>52</sup> Resultados de la encuesta en Anexo N°2.

<sup>53</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IX - 3.1.



algo por encima del promedio de la región. Esto es confirmado por el alcalde, quien enfatiza que la actividad económica local, en una comuna rural como es Chol Chol, es esencialmente de subsistencia.

*Educación:*<sup>54</sup>

Consistente con lo anterior y con la alta ruralidad relativa de estos territorios, tanto Chol Chol como Nueva Imperial presentan porcentajes bajos de población con estudios medios o superiores aprobados, fenómeno especialmente acentuado en el territorio de la nueva comuna. También en ésta, los resultados SIMCE son los más bajos de los territorios comparados y, además, entre 2002 y 2005 presentan una caída importante (12 puntos en la escala de medición). Sin perjuicio de lo anterior, la comuna presenta una matrícula en colegios municipales que, más allá del alza registrada por la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados a principios de los años 2000, no tiene una caída, sino una leve y sostenida alza en estos mismos últimos años.

El plan inmediato del municipio es el de regularizar (se entiende mejorar) las escuelas, en cuanto a su infraestructura, particularmente las escuelas básicas. A la vez, el municipio ofrece servicios complementarios como el traslado de alumnos en vehículo. El alcalde manifiesta las dificultades municipales para hacerse cargo de la educación, en relación con las políticas nacionales, y entiende éste como un problema general del país.

*Salud:*

Indica el alcalde que se ha avanzado en adquisiciones, ampliaciones, en respuesta a la demanda y en una cadena de éxitos relativos que ha permitido un avance constante.

*Hábitat:*

En cuanto a cobertura de servicios básicos<sup>55</sup>, según los datos censales el territorio que hoy es nueva comuna avanza en sus coberturas al ritmo de la región, aunque, de manera coherente con su nivel de ruralidad y pobreza, se mantiene rezagado.

*Identificación territorial de la población:*

Se trata de una comuna de gran proporción de población mapuche (coincide con un ARI) y, según su alcalde, también mapuche, el municipio ha querido integrar a las organizaciones tradicionales de esa población.

*Institucionalidad municipal:*

Para considerar el siguiente análisis, debe tenerse en cuenta que el equipo directivo municipal de Chol Chol fue renovado completamente apenas dos meses antes de la realización de la entrevista en profundidad.

El alcalde indica que se ha preocupado de consolidar un buen equipo técnico, con una cantidad de profesionales relativamente alta, no frecuente en municipios como el de Chol Chol. Esto le estaría permitiendo acceder a recursos externos. Destaca, en el mismo sentido, un orden en la gestión, logrado no por mérito personal, sino por mérito del trabajo en equipo.

<sup>54</sup> Datos de fuentes de información secundaria y su análisis en Anexo N°1, punto IX - 3.2.

<sup>55</sup> Datos INE sobre cobertura de servicios básicos y su análisis en Anexo N°1, punto IX - 3.3.



Se refiere también al logro de ciertas mejorías en las instalaciones necesarias para el desempeño municipal.

Hay avances en la elaboración del Plan Regulador Comunal y, al referirse a ellos, el alcalde pone énfasis en la participación ciudadana que se ha aplicado y, de paso, hace mención a sus expectativas globales respecto al desarrollo del territorio y sus lineamientos, así como a las restricciones prácticas que existen para ciertas orientaciones de dicho desarrollo: una comuna cuya población necesita, ante todo, subsistir.

Hay, según arroja la entrevista, ciertas gestiones iniciales para establecer relaciones de cooperación internacional.

El concejo se origina, básicamente, en el sector urbano de la comuna que, sin embargo, es mayoritariamente rural. Aún así, el alcalde estima que la mayoría de los concejales mantiene vínculo con las organizaciones del territorio. Por otra parte, indica que las demandas de la comunidad tienden a canalizarse efectivamente a través del municipio, lo que es coherente y proviene del origen del propio alcalde: mapuche y antiguo dirigente; aunque en esto hay algunos problemas.

En lo referido a finanzas municipales<sup>56</sup>, Chol Chol es una comuna presupuestariamente sana en su corta existencia, dado que sólo presenta superávit y una deuda muy pequeña a 2006, lo que la pone sobre el promedio tipológico correspondiente. En cuanto a los ingresos totales, en los dos años revisados, éstos son algo superiores a la tipología y a la comuna madre, lo que arroja los per cápita siguientes en 2006: \$169.229 para Chol Chol, \$155.931 para la tipología 2, en la que se inscribe, y sólo \$70.264 para Nueva Imperial.

Aún con lo anterior, gran parte del aporte al presupuesto de Chol Chol lo han efectuado en estos años las transferencias y el FCM, en circunstancia que los Ingresos Propios Permanentes son muy marginales. El alcalde corrobora esta información, indicando que la situación financiera se mantiene prácticamente igual que al comienzo de su administración, y es difícil de variar dadas las condiciones y restricciones del territorio.

En cuanto a la inversión realizada en la comuna con recursos públicos, de un presupuesto total efectivo disponible de M\$1.901.979, se invierten en promedio M\$1.193.218, lo que corresponde a un importante 62,74% del total de recursos. De ellos, el aporte más importante lo realizan los Recursos Externos (PMU y PMB). Estos datos arrojan un per cápita de inversión anual promedio 2005-2006, de \$112.208 en la nueva comuna, contra \$99.728 en la comuna madre. Esta que podría llamarse una alta inversión, se corresponde con lo que manifiesta el alcalde en cuanto a un aumento de ella tras la creación de la comuna.

#### **4.3. Conclusiones y percepción ciudadana**

Se percibe a un municipio que intenta generar cambios en un contexto de muchas restricciones económicas, físicas del territorio y normativas (comunidades indígenas). En este sentido, no aparecen en la entrevista avances sustanciales identificables, salvo en lo que se refiere a los montos de inversión pública en el territorio.

Aún con lo anterior, la comuna cuenta con un alcalde bastante informado, preocupado de la participación de la comunidad en la gestión municipal, muy consciente de sus restricciones.

<sup>56</sup> Datos y su análisis en Anexo N°1, punto IX - 4.



En síntesis, se trata de una comuna en fase de construcción en unas condiciones especialmente difíciles y de muchas restricciones para la acción municipal.

No obstante lo indicado, la percepción ciudadana<sup>57</sup> arroja un Índice de Mejoramiento Global algo superior a la media del grupo de comunas estudiadas, cuya variable con mejor índice –bastante elevado– es la de identificación con el territorio después de la creación de la comuna, seguida por calidad de vida. Podrían destacar, por bajos, los índices de mejoramiento en educación municipal y salud municipal.

Por último, de acuerdo a la evolución de los ingresos municipales de todo el territorio afectado, la creación de Chol Chol no significó merma en los ingresos totales de la comuna madre y, por el contrario, significó una duplicación a 2005 del presupuesto asociado al territorio de las dos comunas, el que no dejó de aumentar a 2006.

## V. LAS 11 COMUNAS CREADAS EN DEMOCRACIA: RESULTADOS GENERALES

A continuación, se desarrollan las conclusiones generales que se pueden extraer del grupo completo de estudio (11 comunas). No se tocan todos los puntos (por ejemplo, no hay un nuevo análisis de los indicadores territoriales ni se revisan todos los puntos de las finanzas municipales o la inversión), dado que no en todos los temas se encuentran comportamientos dignos de análisis en el grupo amplio. En consecuencia, sólo se analizan la incidencia de los recursos públicos en los presupuestos municipales y los resultados en percepción ciudadana.

### 1. Incidencia de los Recursos Públicos Externos en los Presupuestos Municipales

El Cuadro N°22 muestra, para las 11 nuevas comunas y sus comunas de origen, la composición porcentual de los ingresos, considerando como tales al FNDR, de manera de estimar la capacidad de atraer recursos públicos externos por parte de los municipios y establecer, si existen, diferencias entre las comunas creadas recientemente y normalmente más pobres y con municipios más bien precarios, y sus comunas madre, normalmente con recursos financieros, humanos y técnicos superiores.

La revisión de los datos, sin embargo, no arroja ninguna tendencia clara, en circunstancia que lo que se esperaría es que el Estado central, a través de instrumentos como los Programas Mejoramiento de Barrios y de Mejoramiento Urbano, y el FNDR, tuviera una mayor importancia proporcional dentro de los presupuestos de las comunas y municipios más precarios y, también y especialmente, los más nuevos y creados como instrumento de focalización de recursos, entre otras funciones.

<sup>57</sup> Resultados de la encuesta en Anexo N°2.



**CUADRO N°22**  
**COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS**  
**MUNICIPALES, INCLUIDO FNDR, COMUNAS NUEVAS Y**  
**COMUNAS DE ORIGEN**

Fuente: Elaboración propio a partir de datos SINIM y Unidad FNDR

	Ingresos Propios	Transferencias	FNDR	Total
Concón	85,13	3,88	10,99	100,00
Viña del Mar	90,18	6,68	3,14	100,00
Padre Hurtado	82,00	14,43	3,57	100,00
Peñaflor	86,76	4,22	9,02	100,00
San Rafael	67,97	21,71	10,32	100,00
Pelarco	79,08	4,78	16,13	100,00
Talca	72,56	7,49	19,95	100,00
Chillán Viejo	72,97	17,69	9,34	100,00
Chillán	91,29	2,47	6,24	100,00
Chiguayante	83,53	12,60	3,86	100,00
San Pedro de la Paz	77,85	16,70	5,45	100,00
Concepción	88,55	3,98	7,47	100,00
Padre las Casas	89,23	1,56	9,21	100,00
Temuco	85,51	3,13	11,36	100,00
Alto Hospicio	49,26	5,55	45,18	100,00
Iquique	85,05	3,19	11,76	100,00
Hualpén	88,64	5,31	6,05	100,00
Talcahuano	87,41	6,56	6,03	100,00

## 2. Acerca de la Percepción Ciudadana

Los resultados de la encuesta de percepción ciudadana, aplicada en cada una de las comunas, se presentan en el Cuadro N°23.

Lo primero a observar es que todos los territorios mejoran de manera sustancial en la percepción que la ciudadanía tiene acerca de los momentos anterior y posterior a la creación de las respectivas comunas y la instalación del municipio correspondiente.

Como se ha indicado, es **San Rafael** la que una mejor evolución presenta en la percepción global de la ciudadanía acerca de los cambios en el territorio y la gestión municipal tras la creación de la comuna. Le siguen **Chillán Viejo** y **Alto Biobío**.

Por su parte, los territorios que presentan una variación más discreta, aunque siempre positiva, son **Padre Hurtado**, **Concón** y **Alto Hospicio**.

En el promedio del grupo, las variables que mejor han evolucionado, según la percepción, son los servicios públicos no municipales, seguidos por los servicios municipales en general y por la identificación de la población con su comuna. En tanto, la variable que registra la variación más baja, aunque siempre positiva, es educación municipal, seguida de bastante lejos por salud municipal.

Por último, entre las variables consultadas en cada comuna, llaman la atención, por extremos, los cambios registrados en servicios municipales en general, servicios públicos no municipales y calidad de vida en la comuna de **San Rafael**, y esta última variable también en **Chillán Viejo**. En sentido opuesto destacan, por negativas, las variaciones registradas en calidad de vida, tanto en **Padre Hurtado** como en **Concón**, y en educación municipal en **Alto Hospicio**.



**CUADRO N°23**  
**VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE MEJORAMIENTO GLOBAL, POR VARIABLE**

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados encuesta percepción

	Servicios Municipales en General	Salud Municipal	Educación Municipal	Servicios Públicos No Municipales	Calidad de Vida	Identificación con la Comuna	ÍNDICE GLOBAL
Hualpén	40,10	27,60	2,40	35,00	13,10	50,10	28,10
Chiguayante	38,70	29,70	18,70	50,70	27,80	22,50	31,30
San Pedro de la Paz	45,20	35,90	11,70	51,70	25,20	45,50	35,90
San Rafael	61,50	45,30	39,40	70,40	60,90	48,50	54,30
Padre Hurtado	18,10	22,20	10,50	20,40	-0,90	14,70	14,20
Concón	39,50	22,50	2,80	35,20	-7,50	14,60	17,80
Chillán Viejo	52,70	32,30	23,30	46,00	60,50	55,20	45,00
Padre las Casas	41,10	21,70	15,00	47,10	34,10	34,00	32,20
Chol Chol	38,60	17,90	8,70	31,60	49,30	54,20	33,30
Alto Hospicio	36,10	21,80	-0,60	37,40	25,70	33,40	25,60
Alto Biobío	48,30	35,60	23,80	50,30	34,00	57,10	41,50
<b>ÍNDICE GRUPAL</b>	<b>41,80</b>	<b>28,40</b>	<b>14,00</b>	<b>43,70</b>	<b>29,10</b>	<b>38,90</b>	<b>32,70</b>



## TERCERA PARTE: REFLEXIONES FINALES, INTENTANDO RESPONDER A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Una primera reflexión o conclusión general del trabajo es que, al menos en los casos más extremos, particularmente **San Rafael** y **Chillán Viejo** entre los más positivos, y **Padre Hurtado** y **Alto Hospicio** entre los más bajos, las conclusiones del análisis de la información secundaria (datos duros) y las conclusiones y percepciones recabadas por las entrevistas en profundidad, tienden a coincidir con la percepción de la ciudadanía en cuanto a los cambios producidos tras la creación de la comuna.

En términos generales, los cambios positivos, reales y percibidos, se producen en comunas que presentaban una realidad de origen particularmente rezagada, al menos en comparación con la cabecera comunal de la que dependían administrativamente. Asimismo, hay en estos casos una gestión municipal bastante proactiva y muy informada sobre las problemáticas del territorio administrado. Aunque el rezago también era real en **Padre Hurtado** y **Alto Hospicio**, la investigación encontró allí gestiones municipales más bien asistencialistas (bordeando el clientelismo), reactivas y no proactivas, con bajo manejo de información e instrumentos de gestión que podríamos llamar “no tradicionales”, como el establecimiento de redes convenientes y funcionales con la empresa privada.

Hay casos particulares, como **Alto Biobío**, donde la percepción de la ciudadanía también es positiva, y en que, más allá de lo que haya logrado la gestión municipal en el corto período transcurrido desde la creación de la comuna, se vuelve evidente que esta medida resultará positiva por el sólo hecho de ocurrir y de conllevar la instalación de una institucionalidad pública (municipio en este caso) que antes, por razones de simple distancia y dificultad geográfica –y aún sin hacernos cargo de la particular realidad cultural del sector–, no tenía presencia en el territorio, al menos en magnitud suficiente.

A propósito de **Alto Biobío**, cabe mencionar el caso de **Chol Chol**. Ambas comunas comparten el hecho de constituir realidades socioculturales (población indígena) particulares y localizadas. Ambos territorios coinciden en sus límites con Áreas de Desarrollo Indígena. Ambos municipios administran pobreza y geografías hostiles (en distinto nivel en cada caso). Luego, no sólo los municipios deben “administrar pobreza”, sino que además se encuentran con dificultades normativo-legales, socio-culturales y geográficas para llevar adelante cualquier proyecto de desarrollo territorial. En esta circunstancia, las gestiones municipales aparecen naturalmente asistenciales y reactivas, pero en estos casos ello no es en sí mismo cuestionable como forma de trabajo en el territorio, sino simple consecuencia lógica de realidades como las que acabamos de describir.

Ahora bien, en cualquiera de las alternativas y de los resultados antes expuestos, y considerando que en la mayor parte de los casos, los territorios que hoy son comunas corresponden a los llamados “patios traseros” de las comunas de origen, la instalación de una administración nueva y autónoma de la antigua cabecera genera beneficios para el territorio y su población. Éstos pueden ir desde la simple focalización natural de recursos como el Fondo Común Municipal, hasta la generación de proyectos de desarrollo innovadores, coherentes y complejos, pero el hecho es que, en ningún caso, habrá un retroceso ni, siquiera, un estancamiento en la calidad de vida y el bienestar de las personas.