



ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME  
ECONÓMICO  
Nº 162**

**CREACIÓN DE NUEVAS  
REGIONES Y COMUNAS.  
HERRAMIENTAS PARA SU ANÁLISIS**

**Bettina Horst\***

**NOVIEMBRE 2005**

\* Ingeniero Comercial, Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Economía, mención Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

## CREACIÓN DE NUEVAS REGIONES Y COMUNAS

### Resumen Ejecutivo

Las recientes modificaciones de la Constitución Política flexibilizan la creación de nuevas regiones. Como consecuencia de ello se ha anunciado la creación de las regiones de Arica y Valdivia. Pero ¿qué implica crear una nueva región? ¿Qué se espera con ello? Al momento de evaluar la instalación de nuevas regiones, provincias y comunas se debe tener presente los costos y beneficios que ello involucra.

La división de nuestro territorio en regiones se llevó a cabo durante la década de los '70 cuando se inició el proceso de regionalización. Este proceso estuvo a cargo de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA), cuyo objetivo central fue la racionalización de las estructuras y funciones administrativas del Estado. En ese contexto, la regionalización dio inicio a la administración desconcentrada del gobierno central, creando las secretarías regionales ministeriales.

A diferencia de lo que se ha planteado, la creación de nuevas comunas y regiones no necesariamente implica un avance en materia de descentralización, sino que incluso pudiera atentarse contra ella. La división política y administrativa del país se constituye como la base del ordenamiento territorial en el cual se descentralizará la acción del Estado. Unidades demasiado pequeñas podrían no ser capaces de entregar bienes y servicios de mayor complejidad, ya que los costos de ello serían demasiado elevados. Al modificar la actual división política y administrativa se debe considerar cuál es el proyecto de largo plazo en materia de descentralización, discusión que lamentablemente no se ha dado en forma conjunta.

## INDICE

	página
I. Introducción	3
II. Aspectos Generales	4
2.1 Descentralización y Nuevas Regiones	6
2.2 Elementos a Considerar	9
2.3 Tendencias y Experiencias Internacionales	11
III. División Política y Administrativa	13
3.1 Actual División	13
3.2 Criterios para la Creación y Supresión de Regiones, Provincias y Comunas	17
IV. Costos Directos e Indirectos	22
4.1 Creación de Nuevas Regiones	22
4.2 Creación de Nuevas Comunas	27
V. Conclusiones	32
Vi. Referencias Bibliográficas	33

## I. INTRODUCCIÓN

**L**a división administrativa y política de un país representa la base de la administración descentralizada y desconcentrada del Estado. La organización y estructura interna del aparato administrativo público debe basarse en las responsabilidades o ámbitos de acción de los diversos niveles de gobierno, así como también en las competencias sectoriales al interior de cada uno de los territorios.

La reciente modificación de la Constitución Política flexibiliza y por ende facilita la creación de nuevas regiones en nuestro país. Como consecuencia de ello las diversas demandas por crear nuevas regiones, modificando así la actual división administrativa y política, será un tema recurrente en la agenda pública.

En este contexto se ha elaborado el presente documento, con la finalidad de aportar algunos elementos a la discusión que permitan enriquecer el debate y centrarse en aspectos tales como la eficiencia de la administración del Estado, elementos que en diversas ocasiones no son considerados a la hora de definir o modificar la administración interior del territorio nacional.

## II. ASPECTOS GENERALES

**L**as recientes modificaciones de la Constitución Política eliminaron el número de regiones en el cual se divide el país. Ya no se encuentra fijado en la Carta Fundamental que el territorio nacional se divide en 13 regiones. En ella se establece ahora que la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas, la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, es materia de ley orgánica constitucional. Esta modificación implica que para crear nuevas regiones sólo se requiere la aprobación de una ley orgánica constitucional y que ya no es necesario modificar la propia Constitución. En la práctica esto significa que se facilita la creación de nuevas regiones<sup>1</sup>.

La rigidez legal que existía hasta hace poco en este sentido se tradujo en que desde la creación de las actuales 13 regiones, su número no ha variado. Distinto ha sido el caso de las comunas, que como consecuencia de un marco legal más flexible, desde el año 1979 a la fecha se ha permitido la instalación de 27 nuevas administraciones locales, 16 de las cuales se crearon hasta el año 1992, año en el que se eligieron por primera vez las autoridades locales.

Estas 16 comunas fueron todas creadas a partir de la subdivisión de comunas urbanas de la Región Metropolitana. Entre los años 1992 y 2004 se han creado otras 11 nuevas. La mayoría de ellas no alcanzan a solventar sus gastos con los ingresos que generan, lo que implica que se han creado comunas con una fuerte dependencia del Fondo Común Municipal<sup>2</sup>. Sobre este punto se volverá más adelante.

La legislación vigente no establece ni fija criterios o aspectos que deben ser considerados al momento de crear una nueva región.

<sup>1</sup> Modificaciones a la Constitución requieren ser aprobadas por 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio, mientras que una ley orgánica constitucional por 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

<sup>2</sup> A través del Fondo Común Municipal se redistribuyen los recursos propios de los municipios.

Esta mayor flexibilidad con la que se cuenta ahora también significa flexibilizar el número de senadores que componen la Cámara Alta del Poder Legislativo. Por ello, la instalación de nuevas regiones no sólo representa modificar la estructura administrativa interior del Estado, sino que también modifica el número de senadores que son elegidos. Es decir, la creación de nuevas regiones pudiera también plantearse como mecanismo para aumentar el número de circunscripciones electorales.

Las demandas por crear nuevos territorios en el país son múltiples, tanto en el caso de las regiones como en el caso de las comunas. La única experiencia que se tiene al respecto en nuestro país es la creación de nuevas comunas. En este caso no se conocen estudios acerca de la conveniencia o no de su creación, como tampoco se ha efectuado una evaluación del impacto que ello ha tenido sobre la población en términos de su bienestar. Cada vez que se legisla para crear una nueva comuna, no se entrega ningún tipo de antecedente sobre la materia. Lo único que se conoce es el interés de la comunidad local de contar con su propio municipio, sin que exista evidencia respecto a que la mera subdivisión de un territorio para efectos de su administración se traduzca en una mejora en las condiciones de vida de sus habitantes.

Se debe hacer presente que al momento de plantear demandas relativas a la creación de una nueva región o comuna, en general no se ha hecho mención al objetivo que se pretende alcanzar con ello. En la década de los '70, la creación de las actuales regiones, se hizo en el marco de una reforma administrativa integral del Estado, que tenía como finalidad su modernización.

En la actualidad se observa que las motivaciones para la creación de nuevas regiones, provincias o comunas no forman parte de una reforma propia de la administración del Estado, sino más bien pareciera obedecer a motivaciones que poco o nada se relacionan con un eficiente manejo de los recursos públicos. Es perentorio considerar, tal como se verá más adelante, que la creación de nuevas administraciones regionales, provinciales o comunales acarreará nuevos costos de funcionamiento, recursos que tienen un uso alternativo, como es el financiamiento de, por ejemplo, otros proyectos socialmente rentables.

## 2.1 DESCENTRALIZACIÓN Y NUEVAS REGIONES

En reiteradas ocasiones se ha planteado que la creación de nuevas comunas implica avanzar en materia de descentralización. Asimismo, se ha mencionado que en la medida que se crean nuevas regiones se profundizará el proceso de regionalización comenzado hace ya casi 30 años. A diferencia de lo que se ha dicho, la creación de nuevas comunas y regiones no implica un avance en materia de descentralización e incluso pudiera atentar contra ella.

La descentralización se entiende como la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos –tanto financieros como humanos- desde el gobierno central a niveles de gobierno subnacionales. Los principales objetivos que se buscan alcanzar con la descentralización es la de acercar las decisiones del Estado al lugar donde existe el problema, entregando soluciones en forma más expedita, menos burocráticas y más atingentes a las realidades propias de cada lugar. Es decir, busca un uso más eficiente de los recursos públicos, recogiendo la heterogeneidad de realidades que existe al interior de un país, posibilitando el diseño de políticas públicas acordes a las realidades propias de cada territorio.

La división política y administrativa del país se constituye como la base del ordenamiento territorial en el cual se descentralizará la acción del Estado. Las competencias propias con las que cuenta cada uno de los niveles de gobierno o bien las que a futuro se transferirán, en gran medida determinan la mejor división administrativa que se requiere para ello. Como consecuencia de esto, al modificar la actual división política y administrativa se debe tener presente cuál es el proyecto de largo plazo en materia de descentralización, ya que de lo contrario carecerá de sentido y los objetivos que se pretende alcanzar serán difusos y probablemente la reforma del Estado en materia de descentralización pudiera verse entrampada.

Por ejemplo, la creación de nuevas comunas, lo que automáticamente implica crear territorios de menor tamaño y número de habitantes, puede obstaculizar un proceso de descentralización. Comunas de un reducido tamaño, no permiten

una ejecución eficiente de las tareas que se les quiere traspasar, siendo este uno de los principales argumentos en contra de la descentralización. Es decir, unidades más pequeñas podrían no contar con la capacidad de proveer bienes y servicios públicos locales a un costo similar o inferior al que los proveería el gobierno central. En este caso, la descentralización implicaría un aumento en los costos de provisión de bienes y servicios públicos locales, argumento recurrentemente utilizado para no descentralizar.

La fuerte demanda que existe por crear nuevas regiones en gran parte obedece también al marcado centralismo que existe al interior de las mismas. Los miembros de los concejos regionales se eligen por provincias y el número de concejeros a elegir depende del número de habitantes de las provincias que integran la región<sup>3</sup>. Como consecuencia de ello, las provincias con mayor población también tienen una mayor representación al interior del concejo regional.

Una de las principales funciones de este organismo es la distribución de los recursos de inversión de decisión regional al interior de la región. En la distribución provincial de estos recursos, incide también el número de concejeros con los que cuenta una determinada provincia. Por ello, resulta obvio que determinadas provincias busquen independizarse de su actual región, por sentirse postergados por el gobierno regional del cual dependen.

Lamentablemente, la creación de nuevas regiones y comunas no se ha dado en un contexto general de una política descentralizadora impulsada por el gobierno. Nada se ha dicho respecto al rol de las provincias en un eventual escenario con un mayor número de regiones. Por ejemplo, ver qué pasaría si a partir de la división de la región de Tarapacá en dos nuevas regiones, una de ellas quedara compuesta por una provincia<sup>4</sup>. ¿Se mantiene el gobierno provincial? ¿Se crea una nueva provincia para que así cada región cuente con a lo menos dos provincias? Se requiere en tales casos considerar que la instalación de nuevas provincias

<sup>3</sup> Cada provincia como mínimo elige a dos consejeros regionales independientemente del número de habitantes.

<sup>4</sup> La región de Tarapacá está compuesta por tres provincias.

impondrá un costo en burocracia adicional al que yase está creando con la nueva región.

Modificar la división política y administrativa del país, ya sea mediante la creación de nuevas comunas o regiones, debe ser parte de una estrategia general. Es decir, cualquier decisión al respecto debe estar inserta en un proyecto global de descentralización y modernización del Estado, ya que de lo contrario las nuevas divisiones pudieran carecer de sentido y el objetivo que se quiera alcanzar con ello probablemente resultará difuso, de tal forma que la ciudadanía no internalice los beneficios de estas nuevas administraciones. De no ser así, el único efecto directo e inmediato que se tendrá a partir de la creación de nuevas comunas y regiones, es un mayor costo en burocracia que todos deberán financiar.

Cuando se inicia una reforma que conlleva a la redefinición de límites territoriales y modificaciones al tamaño de gobiernos subnacionales, ya sean regionales o locales, se debe tener un objetivo claro en cuanto a los resultados que se busca alcanzar. Estos dependerán en forma importante de las competencias y responsabilidades con que cuentan o contarán los distintos niveles de gobierno al interior del país. Si no se tiene un objetivo claro al momento de iniciar reformas de esta índole, no sólo en cuanto al tamaño territorial de los distintos niveles de gobierno sino que también en cuanto a las competencias involucradas, la reforma finalmente puede verse entrampada en el proceso. Por ello, se debe tener presente en todo momento una visión comprehensiva de los diferentes niveles de gobierno al interior del Estado y su interacción.

Con todo, la organización interna que adopte el Estado debe guardar relación con las responsabilidades y competencias. Así, los límites y tamaños de los territorios administrados por niveles de gobiernos subnacionales dependerán de las responsabilidades y competencias que se les hayan transferido a las regiones o transferirán en el futuro.

Asimismo, la administración por parte del gobierno central desconcentrada territorialmente también requiere de límites administrativos, los que deben definirse en función de los ámbitos y

competencias sectoriales. Los límites políticos y los administrativos no necesariamente requieren ser los mismos. En este punto es importante recalcar la necesidad de contar con un marco legal que permita una administración territorial más bien flexible del aparato del Estado.

## 2.2 ELEMENTOS A CONSIDERAR

Existen diversos factores que deben ser tomados en consideración cuando se estudia definir o bien redefinir nuevos límites y tamaños de gobiernos subnacionales. Entre estos destacan el tamaño de los territorios actualmente existentes, la distribución de responsabilidades y competencias entre los distintos niveles de gobierno, el grado de autonomía respecto al gobierno central, los mecanismos y fuentes de financiamiento, la estructura administrativa con la que cuentan. De una u otra forma estas variables están relacionadas y el cambio en una tendrá efectos sobre otras; incluso pudiera tener efectos sobre todas ellas.

El tamaño de un territorio tiene un impacto directo en su administración, la cual, entre otros aspectos, está dada por la capacidad de funcionamiento y la de desempeñar las funciones que le han sido asignadas. El tamaño también influye en la cercanía entre las autoridades y la ciudadanía; es decir, en la participación de la comunidad en las decisiones de gobierno.

Cualquier estructura administrativa implica financiar un determinado nivel de burocracia. Existe un cierto nivel de gasto en burocracia que no guarda relación directa con el tamaño del territorio, como tampoco con el número de personas que habitan en él. Esto es, existe un costo fijo asociado a una estructura mínima de funcionamiento para la administración de un determinado territorio, independiente de las características del mismo. La existencia de este costo fijo sugiere más bien fijar unidades territoriales de mayor tamaño, reduciendo así el número total de administraciones y por ende, minimizando el gasto en burocracia en el que incurre el Estado para entregar un determinado nivel de bienes y servicios.

Contrario a lo anterior, territorios más extensos y/o de un mayor tamaño poblacional pudieran llevar a que la administración del

mismo se vuelva excesivamente burocrática lo que al final termina por elevar los costos de la entrega a la comunidad de determinados bienes y servicios por parte del Estado.

De lo anterior se desprende que no hay una relación única entre tamaño y eficiencia en la entrega de servicios: municipios grandes pueden beneficiarse de economías a escala. No obstante ello, más allá de cierto punto también pueden crear fuertes burocracias, las cuales pueden afectar la efectividad y la eficiencia de sus acciones.

Territorios más extensos pueden también generar una mayor distancia entre autoridades y habitantes, lo que eventualmente conllevaría a una menor participación ciudadana. En este caso, sin embargo, tampoco hay una relación única entre tamaño y calidad de la democracia local. Los avances en materia de gobierno electrónico permiten mantener una relación más estrecha entre las autoridades y la ciudadanía.

Donde sí hay una relación directa y clara es entre tamaño y autonomía, tanto financiera como presupuestaria. Municipios muy pequeños cuentan frecuentemente con un escaso grado de libertad financiera, debido a que sus reducidos ingresos se destinan mayoritariamente a cubrir los gastos básicos de su funcionamiento. Una vez cubiertos estos gastos no cuentan con recursos para desarrollar programas propios en sus comunas.

De lo anterior se desprende que existen efectos contrarios que sugieren resultados finales distintos en cuanto al tamaño óptimo de un territorio. Por ello es importante recalcar que no existe un tamaño óptimo estándar. Este estará determinado por las realidades propias de cada uno, así como también por las competencias y responsabilidades que a cada nivel de gobierno se haya asignado. La efectividad y eficiencia en la administración de los territorios por parte de gobiernos subnacionales dependerán de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, la cual también debe ser considerada al momento de redefinir los límites administrativos.

Si bien se debe tratar de encontrar el tamaño óptimo de las distintas unidades administrativas, de no ser ello posible los efectos negativos pueden ser compensados a través de diversas medidas.

En el caso de territorios muy grandes, a través de la desconcentración al interior de ellos se puede alcanzar un manejo más flexible y menos burocrático. Si las unidades administrativas finalmente son muy pequeñas, a través de la asociación o cooperación mutua se podrían alcanzar importantes reducciones en el gasto en burocracia y lograr así mayores niveles de eficiencia. Esta cooperación o asociación puede darse tanto a nivel horizontal, con unidades de gobierno del mismo nivel, así como también vertical, con unidades de gobierno de distintos niveles. En este aspecto es relevante si la legislación facilita o obstaculiza este tipo de asociaciones.

El tamaño óptimo de un determinado territorio tampoco debe ser visto como un elemento estático en el tiempo. Por ejemplo, el desarrollo del gobierno electrónico potencialmente puede afectar la relación entre tamaño, gasto en burocracia y democracia. Los recursos humanos y financieros necesarios para implementar un gobierno electrónico tienden a requerir de un mayor tamaño. Pero, al mismo tiempo, el gobierno electrónico puede hacer posible una mayor participación ciudadana.

Con todo, los distintos aspectos entregan respuestas diversas en cuanto al tamaño óptimo de un territorio. Por ello, resulta difícil entregar lineamientos generales en uno u otro sentido, no obstante que se deben considerar al momento de definir el tamaño de nuevas regiones y comunas.

### **2.3 TENDENCIAS Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Durante los últimos 30 años la mayoría de los países de la OECD han realizado cambios en la estructura de sus gobiernos subnacionales. En general estos cambios han sido acompañados de modificaciones, tanto de sus atribuciones como de sus responsabilidades. Un elemento en común que se ha observado es la racionalización de los gobiernos a nivel local, la cual se ha basado en la fusión de municipalidades. Las fusiones normalmente han sido llevadas a cabo con el consentimiento de las comunidades involucradas.

El objetivo de estas fusiones ha sido la creación de unidades de gobierno económicamente viables para la provisión de bienes y servicios locales que ya se encontraban proveyendo a la



comunidad o bien que se les iban a transferir una vez fusionados. Es decir, estos procesos han sido parte de una estrategia global de descentralización y modernización del Estado.

### III. DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

#### 3.1 ACTUAL DIVISIÓN

Nuestra Constitución Política establece que para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de nuestro país se divide en regiones, estas en provincias y, para efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas. En la actualidad el país está dividido en 13 regiones, 51 provincias y 346 comunas<sup>5</sup> (ver cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1**  
División Política Administrativa, año 2004.

		<b>Población</b>	<b>Superficie (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Provincias</b>	<b>Comunas</b>
I	Tarapacá	428.594	59.099	3	11
II	Antofagasta	493.984	126.049	3	9
III	Atacama	254.336	75.176	3	9
IV	Coquimbo	603.210	40.580	3	15
V	Valparaíso	1.539.852	16.396	7	38
VI	O'Higgins	780.627	16.387	3	33
VII	Maule	908.097	30.296	4	30
VIII	Bío-Bío	1.861.562	37.063	4	54
IX	Araucanía	869.535	31.842	2	32
X	Los Lagos	1.073.135	67.023	5	42
XI	Aisén	91.492	113.655	4	10
XII	Magallanes	150.696	1.381.076	4	11
XIII	Metropolitana	6.061.185	15.403	6	52
<b>Total</b>		<b>15.116.305</b>	<b>2.010.046</b>	<b>51</b>	<b>346</b>

Fuente: INE y SINIM.

Hasta fines del 2003 en nuestro país existían 341 comunas<sup>6</sup>. En términos de su población, la más pequeña contaba con algo más de 300 habitantes, mientras que la más poblada, con casi 500.000. En cuanto a la extensión territorial, la más pequeña es de 6,5 Km<sup>2</sup>, mientras que la más extensa abarca 30.718 Km<sup>2</sup> (ver cuadro N° 2).

<sup>5</sup> Son 346 comunas, pero 345 municipios, ya que la comuna de la Antártica es administrada por el municipio de Cabo de Hornos.

<sup>6</sup> No incluye la comuna de la Antártica.

Se debe tener presente que las comunas que tienen una gran superficie, una parte importante de ella no se encuentra habitada, por lo cual la población que finalmente debe ser atendida por el respectivo municipio no se encuentra repartida en la totalidad del territorio de la comuna.

**Cuadro N°2**  
Número de Habitantes y Extensión Territorial de las Comunas<sup>7</sup>

Tamaño Poblacional		Extensión Territorial	
N° de habitantes	N° de comunas	Superficie en Km <sup>2</sup>	N° de comunas
0-5.000	44	0-50	26
5.000-10.000	59	50-100	21
10.000-20.000	88	100-250	37
20.000-35.000	52	250-500	57
35.000-50.000	20	500-1.000	66
50.000-100.000	32	1.000-2.500	70
100.000-200.000	30	2.500-5.000	26
Sobre 200.000	16	Sobre 5.000	18
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>Total</b>	<b>321</b>

Fuente: INE y elaboración propia.

La división de nuestro territorio en regiones se llevó a cabo durante la década de los '70 cuando se inició el proceso de regionalización. Este proceso estuvo a cargo de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA) y su objetivo central fue la racionalización de las estructuras y funciones administrativas del Estado. Estas modificaciones fueron llevadas a cabo en un contexto de modernización del Estado que buscaba tornarlo más eficiente y eficaz. Previo a este proceso de regionalización, para efectos de la administración interior, el país se encontraba dividido sólo en provincias y en comunas<sup>8</sup>.

En los años '70, cuando se fijaron las actuales 13 regiones, se consideraron diversos factores: permanentes, funcionales, socio-culturales y de seguridad nacional (ver cuadro N° 3).

<sup>7</sup> Se consideraron sólo las comunas creadas al 31 de diciembre del 2003, con excepción de la Antártica. Para la superficie comunal sólo se encontró información disponible para 321 de las 341 del país.

<sup>8</sup> Capítulo IX, sobre Régimen Administrativo Interior, Artículo 93 de la Constitución de 1925.

**Cuadro N°3**  
Criterios utilizados al Momento de crear las Actuales Regiones.

1. Factores de tipo permanente	a.- Recursos físico-geográficos: clima, orografía, hidrografía, vegetación, sismicidad, suelos. b.- Recursos naturales: marítimos, forestales, agropecuarios, mineros turísticos, energéticos.
2. Factores de tipo funcional	a.- Sistema de centros poblados, en los que se debe considerar: jerarquía de centros urbanos; áreas de influencia urbana; sistemas microregionales zonales y nacionales de centros urbanos; niveles de accesibilidad al fenómeno urbano. b.- Sistemas de transporte y comunicaciones, diferenciando a lo menos: sistema vial, sistema ferroviario, sistema aéreo, sistema portuario, sistemas energéticos, flujos de carga, flujos de pasajeros, flujos telefónicos. c.- Sistemas productivos y de infraestructura económica, considerando: distribución de la actividad (minera, pesquera, agropecuaria, industrial), redes de comercialización de productos básicos. d.- Sistema de servicios, tomando en cuenta la distribución geográfica de: sistema de salud y previsión; sistemas educacionales; sistemas culturales, recreacionales y deportivos.
3. Factores de tipo administrativo	a.- Estructura del Estado (régimen de gobierno interior) b.- Jerarquía administrativa de los centros poblados c.- Organización territorial de las instituciones d.- Regionalización de planificación existente.
4. Factores socio - culturales	a.- Tipos de regionalismos b.- Dinámica de los habitantes de los extremos del país c.- Características socio-culturales.
5. Factores de seguridad nacional	a.- Áreas limítrofes extremas b.- Áreas económicamente deprimidas c.- Áreas que constituyen “espacios” dentro del territorio nacional.

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político-administrativa del país, SUBDERE.

En ese entonces, junto con crear las regiones, se estableció en la Constitución de 1980 que los ministerios y servicios públicos se

debían desconcentrar territorialmente. El gobierno y la administración superior de las regiones recaía en el Intendente.

Recién con las modificaciones del año 1991, se crearon los gobiernos regionales. En estos se radicó la administración superior de la región, manteniéndose que el gobierno de cada región corresponde al Intendente. Los gobiernos regionales recién se instalaron el año 1993, cuando entró en vigencia la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

El gobierno regional cuenta con un consejo regional el cual es presidido por el Intendente. El consejo regional está compuesto por consejeros regionales, electos en forma indirecta por los concejales municipales por un periodo de cuatro años. Los consejos regionales están compuestos por entre 14 y 28 miembros, dependiendo del número de provincias y de habitantes de cada región.

El Intendente también debe coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que operan en la región. El consejo regional, además de ser un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador cuenta, entre sus principales responsabilidades, la de determinar la asignación de los recursos que forman parte de la Inversión de Decisión Regional al interior de la región.

En cuanto a los ministerios, estos se desconcentran territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, cuya autoridad máxima es el secretario regional, cargo que es nombrado por el Presidente de la República. A través de estas secretarías todos los ministerios, a excepción del de Interior, la Secretaría General de la Presidencia, el de Defensa Nacional y el de Relaciones Exteriores se encuentran presentes en las 13 regiones del país.

A través de las provincias se desconcentra territorialmente el intendente. El gobernador es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Asimismo, los servicios públicos se desconcentran territorialmente mediante direcciones regionales y/o provinciales.

Las autoridades locales están compuestas por el alcalde y el concejo municipal. Tanto el alcalde como los concejales municipales son electos por un periodo de cuatro años en forma directa

por la ciudadanía. Dependiendo del número de habitantes de una comuna los concejos están compuesto por entre 6 y 10 miembros.

Las únicas funciones privativas de los municipios son la de elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo, la confección del plan regulador comunal, la promoción del desarrollo comunitario, la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, y el aseo y ornato de las comunas. Todas las demás funciones del Estado pueden ser desarrolladas por un municipio en forma directa o con otros órganos de la administración del Estado.

### **3.2 CRITERIOS PARA LA CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE REGIONES, PROVINCIAS Y COMUNAS**

La ley no establece criterios ni aspectos a considerar al momento de evaluar la creación una nueva región, provincia o comuna. Para contar con algún tipo de análisis técnico, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo encargó al Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile un estudio sobre la materia<sup>9</sup>. En este se presenta un índice que sugiere la conveniencia o no de crear una nueva región, provincia o comuna o bien de fusionar para el caso de las comunas.

En el caso de las regiones, el Índice de Evaluación de Creación de una Región (IECR) considera 4 factores: administrativos y servicios públicos, territoriales, económicos productivos y socio culturales (ver cuadro N° 4). En general, los criterios que considera este índice pareciera ser que tienen como objetivo que, tanto la región residual como la nueva, finalmente no terminen con una realidad compleja de administrar. Por ejemplo, regiones con un escaso grado de conectividad, un elevado porcentaje de población en condiciones de pobreza, o territorios que no cuentan con una infraestructura básica de equipamiento.

<sup>9</sup> Para un mayor detalle ver “Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político administrativa del país”, SUBDERE.

**Cuadro N° 4**  
Índice de Evaluación de Creación de una Región.

	<b>Propósito</b>
<b>1. Administrativos y Servicios Públicos</b>	
a.- Dotación de Organismos y Servicios Públicos.	Identificar la estructura mínima de organismos y servicios públicos para el funcionamiento como estructura regional.
b.- Índice de Equipamiento de Salud.	Capacidad del sistema de salud para atender los requerimientos de la población.
<b>2. Territorial</b>	
a.- Índice de Primacía (peso relativo de la ciudad principal sobre las que le siguen en importancia).	Estructura de los centros poblados de una nueva región y de la "residual" no debe verse afectada significativamente.
b.- Índice Beta de Conectividad Vial (grado de comunicación recíproca entre los nodos de la red vial).	Asegurar que una nueva región no sea deficitaria en términos de conectividad.
c.- Densidad de Población.	Creación de una región no debe generar desequilibrios poblacionales.
d.- Superficie Productiva.	Tanto la nueva región como la residual no deben ser desfavorecidas en esta materia.
<b>3. Económico Productivo</b>	
a.- Pobreza.	Evitar que en la nueva región o en la residual se concentren niveles excesivos de pobreza.
b.- Índice de Topología de Accesibilidad Vial.	Busca asegurar que una nueva región cuente con un adecuado nivel de acceso.
c.- Concentración de infraestructura estratégica (equipamiento portuario, aeroportuario y pasos fronterizos).	Una nueva región debe contar con los servicios y equipamientos necesarios para apoyar las actividades económicas del país.
d.- Diversidad de ocupados por rama de actividad económica.	Refleja el solidez o fragilidad de la base económica de la región.
e.- Inversión Municipal	Comunas que integren una nueva región no posean una baja capacidad de inversión.
<b>4. Sociocultural</b>	
a.- Organizaciones Sociales.	Incide en la capacidad de un grupo de personas para formar redes de conexión capaces de articular ideas y esfuerzos en pro de un objetivo común.
b.- Medios de Comunicación (radioemisoras AM y FM y diarios locales).	Indica el nivel de desarrollo social, lo que permite una mayor identificación de los habitantes con su entorno e identidad cultural.
c.- Índice de Recursos Culturales (museos, butacas de cine y libros por biblioteca).	Refleja la capacidad instalada para la realización y desarrollo de las actividades culturales en cada región.
d.- Universidades e Institutos de Educación Superior	Refleja la capacidad de formación de recursos humanos calificados.

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político-administrativa del país, SUBDERE.

En cuanto a la creación de una nueva comuna, el documento define cuatro criterios a considerar al momento de crear una nueva administración local, diferenciando si se trata de una comuna metropolitana o no metropolitana (ver cuadros N°s 5 y 6). También se fijan criterios en caso de suprimir o bien fusionar una comuna ya existente (ver cuadro N° 7). Al igual como en el caso de las regiones, los criterios y variables utilizados apuntan principalmente a no crear territorios que no cuenten con algunas condiciones mínimas, como por ejemplo, de infraestructura y servicios públicos.

**Cuadro N° 5**  
**Criterios y Variables para la Creación de una Comuna Metropolitana.**

<b>1. Criterio Territorial.</b>	
	Extensión Territorial de la Comuna Actual.
	Extensión Territorial de la Comuna Propuesta.
	Identidad Urbana del Territorio Propuesto como Comuna.
	Tendencia de Crecimiento de la Población.
	Tamaño Demográfico de las Comunas de la Provincia/Región.
	Efecto Demográfico sobre la Comuna Madre.
<b>2. Criterios Económicos Productivos y Financieros.</b>	
	Estimación de Generación de Recursos Propios.
	Estimación de Impactos de Finanzas de la Comuna Madre.
<b>3. Criterios Administrativo, Servicios Públicos, Equipamiento e Infraestructura.</b>	
	Existencia de Vialidad Estructurante.
	Nivel de Servicios Básicos con relación al resto de la Comuna.
	Existencia de Núcleos de Servicios.
<b>4. Criterios Sociocultural y Organizativo.</b>	
	Nivel de Organización Comunitaria.
	Respaldo Ciudadano a la Propuesta de creación de la Comuna
	Efectos Socioespaciales de la Propuesta.

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político-administrativa del país, SUBDERE.

**Cuadro Nº 6**  
Criterios y Variables para la Creación de una Comuna no Metropolitana.

<b>1. Criterio Territorial</b>	
	Posición Relativa o Estratégica del Territorio.
	Central e Integrada
	Periférica
	Estratégica Geopolíticamente
	Importancia de la Sede Comunal Propuesta.
	Transporte y Accesibilidad
	Extensión del Territorio en relación a las demás Comunas de la Región.
	Impacto Territorial y Demográfico en la Comuna Madre.
	Accesibilidad y Comunicaciones del Territorio Propuesto.
	Tendencia de Crecimiento de la Población.
	Tamaño Demográfico respecto a las demás Comunas de la Región o Provincia,
<b>2. Criterios Económicos, Productivos y Financieros</b>	
	Base Económica del Territorio Comunal.
	Frágil o escasamente desarrollada
	Con potencial de desarrollo
	Diversificada y desarrollada
	Estimación de Generación de Recursos Propios e Impacto en la Comuna Madre.
<b>3. Criterios Administrativo, Servicios Públicos, Equipamiento e Infraestructura</b>	
	Nivel de Servicios Básicos con relación al resto de la Comuna
<b>4. Criterios Sociocultural y Organizativo</b>	
	Cohesión- Histórico Cultural.
	Grado de Respaldo Ciudadano a la creación de la Comuna.

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político-administrativa del país, SUBDERE.

**Cuadro N° 7**  
Criterios y Variables para la Supresión o Fusión de una Comuna.

<b>1. Criterio Territorial</b>	
	Posición Relativa o Estratégica del Territorio.
	Central e Integrada
	Periférica
	Estratégica Geopolíticamente
	Importancia de la Sede Comunal.
	Transporte y Accesibilidad
	Distancia relativa a la Sede Administrativa más Próxima.
	Tendencia de crecimiento de la Población.
	Característica de Ocupación del Territorio (dispersa, homogénea o concentrada).
	Cantidad de Población Comunal.
<b>2. Criterios Económicos, Productivos y Financieros</b>	
	Base Económica del Territorio Comunal.
	Frágil y/o deteriorada
	Con potencial de desarrollo
	Diversificada y desarrollada
	Dependencia del Fondo Común Municipal.
	Capacidad Institucional de la Comuna Receptora.
<b>3. Criterios Sociocultural y Organizativo</b>	
	Cohesión- Histórico Cultural.
	Nivel de Participación de la Comunidad.

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político-administrativa del país, SUBDERE.

Los criterios que entrega el mencionado trabajo representan un aporte a la discusión sobre creación de nuevos territorios, pero no hace mención de ningún tipo de evaluación de impacto que pudiera tener tal medida sobre los territorios en cuestión. No se incorpora un análisis costo beneficio de ello. Tal como sucede para todos los proyectos de inversión financiados con recursos del Estado que se exige que sean socialmente rentables, para el caso de la creación de nuevas unidades comunales, regiones o provincias, los recursos involucrados deben considerar este tipo de análisis. Es decir, se debe evaluar el efecto que tendrían las modificaciones sobre el bienestar de la población afectada.

## IV. COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

### 4.1 CREACIÓN DE NUEVAS REGIONES

La creación de una nueva región genera efectos directos e indirectos. Los directos corresponden al financiamiento de la instalación y funcionamiento de la estructura administrativa que deberá existir en este nuevo territorio. Los indirectos corresponden a los efectos que genera la medida sobre las restantes regiones del país.

#### 4.1.1 Costos directos de la creación de una nueva región

Existen diversos costos en los cuales se incurren al crear una nueva región. Estos costos tienen relación con el funcionamiento del aparato administrativo que la ley establece que debe estar presente en toda región del país. Esta institucionalidad mínima está compuesta por los siguientes órganos:

- Gobierno Regional.
- Intendencia.
- Ministerios y Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales de Servicios Públicos y Servicios Públicos descentralizados a nivel regional<sup>10</sup>.
- Oficina Regional de la Contraloría General de la República.
- Corte de Apelaciones.<sup>11</sup>
- Servicio Electoral Regional.
- Fiscalía Regional del Ministerio Público.

El gasto de funcionamiento de los gobiernos regionales, en promedio al año, es de aproximadamente \$1.500 millones. Este oscila entre los \$1.143 millones y casi los \$2.000 millones (ver cuadro N° 8). Independiente del tamaño de la región, el funcionamiento del gobierno regional implica un gasto al año de a lo menos \$1.100 millones.

<sup>10</sup> Son catorce los ministerios con obligación de desconcentrarse en cada región y aproximadamente treinta servicios públicos deben contar con direcciones regionales.

<sup>11</sup> Las Cortes de Apelaciones se rigen por el Código Orgánico de Tribunales y no necesariamente su creación es exigida al momento de establecer nuevas regiones.

**Cuadro N° 8**  
**Gasto de Funcionamiento de Gobiernos Regionales, 2006.**  
 (En millones de pesos)

I de Tarapacá	1.562
II de Antofagasta	1.229
III de Atacama	1.266
IV de Coquimbo	1.316
V de Valparaíso	1.660
VI de O'Higgins	1.143
VII del Maule	1.235
VIII del Bío-Bío	1.582
IX de La Araucanía	1.329
X de Los Lagos	1.977
XI de Aisén	1.403
XII de Magallanes	1.338
Met. de Santiago	1.876
<b>Total</b>	<b>18.915</b>

Fuente: Ley de Presupuesto 2006.

Adicionalmente al gobierno regional, para el funcionamiento desconcentrado del gobierno central en cada una de las regiones, se requiere de una inversión en infraestructura, así como también el financiamiento anual de su funcionamiento. De acuerdo a fuentes oficiales, la división de la VIII Región en Interior y Costa implica un gasto adicional al año de más de \$5.000 millones. A ello se suman otros \$2.600 millones, recursos para la inversión en edificios, vehículos, etc. Estas inversiones son necesarias para contar con la infraestructura mínima requerida en el funcionamiento de la región (ver cuadro N° 9). Con todo el valor presente de los recursos que implica crear una nueva región ascendería a \$68 mil millones<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Para calcular el valor presente se ha considerado una tasa de interés del 8%, valor utilizado por el Ministerio de Planificación y Coordinación para la evaluación social de los proyectos.

**Cuadro N° 9**  
Resumen Costos de Creación VIII Región Interior y Costa  
(En millones de pesos del 2003)

	<b>Gasto Adicional anual</b>	<b>Inversión Inicial</b>
Costos en Personal	3.844	
Gastos en Operación	1.397	
Inversión en Edificios		1.880
Inversión en Vehículos		252
Inversión Mobiliario		64
Inversión Equipamiento Computacional		423
<b>Total</b>	<b>5.241</b>	<b>2.619</b>

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político administrativa del país, SUBDERE.

Se debe considerar que la creación de dos nuevas regiones a partir de la VIII no significa crear nuevas provincias como tampoco nuevos servicios de salud. En el caso de la creación de dos regiones a partir de la de Tarapacá no se tiene certeza respecto a la situación final de las provincias. De acuerdo a los anuncios realizados por autoridades de gobierno al momento de enviar al Parlamento el proyecto de ley que crea las regiones de Arica y de Valdivia, en ambos casos se crea además una nueva provincia. En estas situaciones, adicionalmente a los costos propios de funcionamiento y de instalación de la nueva región, se incurrirá en aquellos relacionados a la creación de estas dos nuevas provincias.

#### **4.1.2 Efectos en las restantes regiones del país**

Los gobiernos regionales prácticamente en su totalidad se financian con recursos transferidos desde el gobierno central, tanto para su funcionamiento como para las inversiones que realizan.

En cuanto a las reparticiones de gobierno desconcentradas territorialmente, cada ministerio o servicio deberá financiar las nuevas instalaciones y oficinas que exijan la creación de un nueva región. Finalmente, tanto el gasto en funcionamiento de los gobiernos regionales, así como el de las oficinas del gobierno central en la nueva región, serán financiados con cargo a fondos generales de la nación. Con todo, el aumento del gasto de la

administración del Estado, producto de la creación de una nueva región, es financiado con cargo a todos los habitantes del país y no por los contribuyentes de la región que se está creando.

Los recursos para inversión de los gobiernos regionales son financiados mediante los programas que forman parte de la llamada Inversión de Decisión Regional (IDR). El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) representa aproximadamente el 75% de la IDR<sup>13</sup>.

El FNDR está compuesto por el componente tradicional y por sus provisiones. El componente tradicional es distribuido entre regiones, considerando para ello diversos indicadores: nivel socioeconómico de la región, condición territorial y variables demográficas. Al crearse nuevas regiones, los recursos del FNDR continúan siendo los mismos, lo que implica que el mismo monto se deberá distribuir entre un mayor número de regiones. Esto llevará a que las regiones ya existentes vean disminuidos sus recursos para inversión. Es importante recalcar que los recursos canalizados a una nueva región no provienen solamente de la antigua región que se está subdividiendo, sino que de todas las regiones del país.

De acuerdo a una simulación realizada por la SUBDERE, la creación de una nueva región a partir de la VIII, implicaría que en promedio las antiguas regiones verían reducidos los recursos provenientes del FNDR tradicional en un 9%, mientras que el territorio de la antigua VIII Región aumentaría sus ingresos en un 86% (ver cuadro N° 10).

<sup>13</sup> Fuente: Ley de Presupuesto 2004.

**Cuadro N° 10**  
Distribución FNDR Tradicional con Creación de Nueva Región:  
VIII Región Interior y Costa.

	Con nueva Región (millones de \$ del 2001)	Situación Actual	Dif	Var.
I	4.992	5.413	-421	- 8%
II	4.644	4.980	-336	- 7%
III	5.149	5.587	-438	- 8%
IV	6.389	7.038	-649	- 9%
V	4.879	5.330	-451	- 8%
VI	4.636	5.078	-442	- 9%
VII	5.991	6.620	-629	-10%
VIII Costa	7.108	7.657	6.569	86%
VIII Interior	7.118			
IX	6.597	7.366	-769	-10%
X	6.648	7.370	-722	-10%
XI	6.434	7.042	-608	- 9%
XII	5.825	6.311	-486	- 8%
RM	5.901	6.501	-600	- 9%

Fuente: Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la división político administrativa del país, SUBDERE.

La fórmula de financiamiento de las inversiones que son decididas a nivel regional incentivan a la creación de nuevas regiones, ya que los territorios que formarán parte de esta nueva región recibirán más recursos que los que recibían mientras formaban parte de la antigua región.

Lo anterior, sumado a que los mayores costos en burocracia que implican la creación y el funcionamiento de una región son financiados con fondos generales de la nación y no con recursos de la propia región, lleva a que la nueva unidad que se está creando no asuma costo alguno. En la medida que las nuevas regiones no asuman ningún costo económico derivado de su creación y sólo perciban un aumento en sus recursos de inversión, las demandas por crear nuevas serán crecientes en el tiempo.

El mecanismo mediante el cual se transfieren recursos desde el gobierno central a los gobiernos regionales sin duda que afecta la decisión de subdividir el territorio nacional en nuevas regiones. Ello representa un elemento que favorece iniciativas de este tipo, ya que los costos que genera su creación son absorbidos prácticamente sólo por las regiones ya existentes, y no por el territorio que se está subdividiendo.

Por ello, al momento de evaluar una subdivisión regional se deben también calcular los costos totales que ello implica en relación a los beneficios que se espera obtener. Esto último adquiere especial importancia, ya que hasta el momento no se conoce ningún estudio que demuestre que la creación de una nueva región genera importantes beneficios en términos del bienestar de la población del nuevo territorio. En forma alternativa, se debiera evaluar cuáles son los resultados que se esperan de la creación de una nueva región y analizar de qué forma estos se pudieran alcanzar mediante otros mecanismos que no necesariamente signifiquen la creación y financiamiento de una nueva burocracia regional.

## 4.2 CREACIÓN DE NUEVAS COMUNAS

Tal como se mostró en el caso de la creación de nuevas regiones, en el caso de las comunas también se generan costos directos e indirectos de la creación de nuevas administraciones locales.

### 4.2.1 Costos directos de la creación de una nueva comuna

La creación de una nueva comuna implica la instalación y funcionamiento de una nueva municipalidad. En el caso de la creación de nuevas comunas no se conoce el costo específico asociado a ello, ya que este dependerá en gran medida del tipo de comuna que se está creando.

Para estimar el costo en administración que genera la instalación de un nuevo municipio en función de su tipología, se han clasificado las comunas de acuerdo a si son rurales o urbanas<sup>14</sup> y pequeñas,

<sup>14</sup> Comunas rurales corresponden a aquellas con un población rural superior al 40%.

medianas o grandes. Para cada tipo de comuna se estimó un gasto promedio en burocracia -gasto en personal y gasto en bienes y servicios de consumo interno- a partir de los niveles de gasto que presentaban en las correspondientes partidas los municipios a diciembre del 2003 (ver cuadro N° 11).

**Cuadro N° 11**  
**Gasto en burocracia promedio por tamaño relativo de comuna,**

	N° de habitantes	Gasto en burocracia promedio <sup>15</sup> (en millones de pesos del 2003)
Pequeña Rural	menos de 25.000	335
Mediana Rural	entre 25.000 y 100.000	635
Pequeña Urbana	menos de 25.000	473
Mediana Urbana	entre 25.000 y 100.000	1.263
Grande Urbana	sobre 100.000	4.157

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SINIM, 2003.

En el caso de las recientemente creadas comunas de Hualpén y de Alto Hospicio se estima que el costo de funcionamiento es del orden de los \$2.000 millones y \$1.000 millones, respectivamente<sup>16</sup>.

En el caso de Alto Hospicio el valor presente de los mayores gastos en burocracia que se generan a partir de su creación ascienden a los \$12.500 millones<sup>17</sup>. Queda planteada la duda respecto a si habría sido mayor la rentabilidad social de invertir estos recursos en programas directos en beneficio a la comunidad, en vez de haber creado una nueva administración local.

Talcahuano, la comuna de origen de Hualpén contaba, antes de su división, con un presupuesto municipal para inversión del orden de los \$1.540 millones<sup>18</sup>. La nueva comuna que se crea, Hualpén, genera un costo en burocracia del orden de los \$2.000 millones. Es

<sup>15</sup> Incluye gasto en personal y gasto en bienes y servicios de consumo interno.

<sup>16</sup> En pesos del 2003. Estimaciones propias realizadas sobre la base del gasto de comunas de similares características.

<sup>17</sup> Para el cálculo del valor presente se utilizó una tasa de descuento del 8%, valor considerado por MIDEPOLAN para la evaluación social de proyectos.

<sup>18</sup> Fuente: SINIM, 2003.

decir, en burocracia se gastarán más recursos que los que se destinaban a proyectos de inversión.

En el caso de las comunas de Alto Bío Bío y Chol-Chol los costos para su funcionamiento se estima que ascienden a los \$230 millones y \$320 millones, respectivamente<sup>19</sup>. En total los mayores costos en burocracia, generados a partir de la creación de estas cuatro nuevas comunas durante el año 2004, ascienden a los \$3.650 millones. Cabe destacar que este costo es anual, por lo cual el valor presente del costo en burocracia que implicó la creación de estas nuevas comunas es de \$45.600 millones.

#### 4.2.2 Costos indirectos sobre las demás comunas

El costo de funcionamiento de los nuevos municipios se financia mayoritariamente con recursos provenientes desde el Fondo Común Municipal (FCM). Es decir, los costos operacionales no son financiados por recursos generados por los mismos municipios, sino por medio de recursos que los demás municipios les transfieren.

En el caso de las cuatro comunas que fueron creadas el año 2004, la de Hualpén tiene una dependencia del FCM de aproximadamente un 67%, mientras que el nivel de dependencia de las comunas de Alto Hospicio, Alto Bío Bío y Chol-Chol pudiera ser superior al 80%<sup>20</sup>. Esto quiere decir que las comunas recientemente creadas se financian en una parte importante con recursos que generan los demás municipios del país.

En total, estas cuatro comunas absorben aproximadamente \$5.700 millones del FCM, recursos que dejan de recibir los demás municipios.

Las cuatro leyes que fueron aprobadas en el Parlamento para la creación de los nuevos municipios no especificaban ni el costo ni

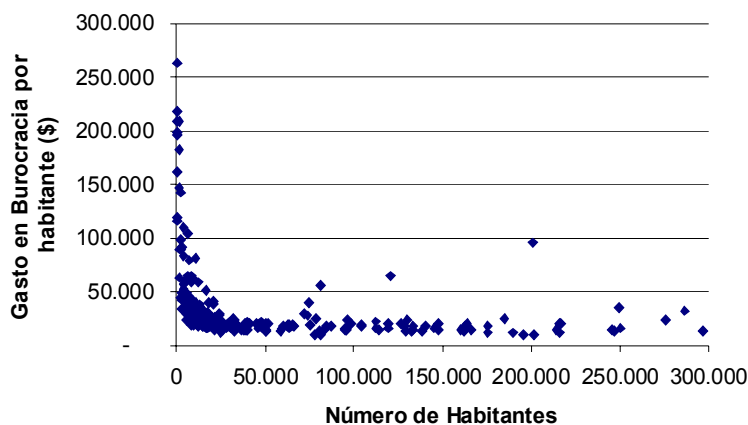
<sup>19</sup> Idem nota pie de página 16.

<sup>20</sup> Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SUBDERE. Como nivel de dependencia se entiende a los recursos recibidos desde el FCM en relación a los ingresos propios del municipio.

los potenciales beneficios que se esperaban. Es decir, los costos no fueron considerados al momento de legislar sobre la materia<sup>21</sup>.

Por otro lado, de acuerdo a la información disponible, se observa que existe una relación inversa entre el gasto en burocracia por habitante y el número total de habitantes de una comuna (ver gráfico N° 1). A mayor tamaño poblacional de la comuna el gasto en burocracia por habitante en promedio disminuye. Este aspecto tampoco puede ser obviado al momento de evaluar la instalación de una nueva administración local.

**Gráfico N° 1**  
**Gasto en burocracia y número de habitantes por comuna**



Fuente: Elaboración Propia, sobre la base de SINIM 2003, SUBDERE.

En definitiva, la tendencia observada durante los últimos años en materia de creación de nuevas administraciones comunales, hace pensar que no se ha considerado el uso alternativo de los recursos públicos involucrados. Pareciera ser más bien que se ha privilegiado otro tipo de aspectos. En ningún momento se ha analizado o evaluado si la instalación de una nueva comuna efectivamente mejorará la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>21</sup> Las leyes que crearon estas nuevas comunas fijaban en un artículo transitorio que la SUBDERE y la Dirección de Presupuesto, en coordinación con el Intendente de la respectiva región, debían efectuar un estudio del costo total que implica la instalación de la nueva comuna. Los resultados deben ser remitidos al Presidente de la República. En cuanto a los costos de funcionamiento de los nuevos municipios, ni siquiera son mencionados.



Tampoco se conoce el impacto que ha tenido sobre el desarrollo de un territorio y sobre el bienestar de sus habitantes la creación de comunas que ya tienen más de 10 años desde su instalación.

## V. CONCLUSIONES

**L**a creación de nuevas comunas y regiones pareciera ser que no forma parte de un objetivo de largo plazo de reforma del Estado. De ser así este no se conoce y por ende se debe evaluar la creación de nuevas regiones y comunas en cada caso particular y no como una parte de un proceso y proyecto de largo plazo. Las realidades a lo largo del territorio nacional son diversas. Por ello contar con un formato único de región y comuna no permite captar estas diferencias. No obstante ello, se hace necesario contar con algunos criterios a considerar al momento de evaluar los límites de los territorios que se crean, tanto en el caso de las comunas como de las regiones. En este aspecto, el estudio encargado por la SUBDERE al Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Valparaíso se constituye en un avance. Aun así, este estudio no considera el uso alternativo de los recursos que involucra la creación de una administración regional o comunal, en cuanto a los costos de instalación y de su posterior funcionamiento.

La fuerte demanda por crear nuevas regiones o comunas en el país en gran parte se debe a que el costo de su funcionamiento así como el de su instalación no es asumido ni financiado por los habitantes del respectivo territorio, sino que lo son con cargo a fondos generales de la nación y/o con recursos de las demás regiones y comunas del país. Por ello se puede concluir que los mecanismos de financiamiento tanto de las administraciones regionales como de las comunales, generan incentivos a la creación de nuevas comunas y/o regiones.

En la medida que se cuente con evaluaciones que permitan afirmar que la creación de una nueva región o comuna tiene un efecto positivo sobre el bienestar de la población del nuevo territorio que se está creando será posible determinar si corresponde o no realizar la subdivisión y financiarla y asumir su posterior funcionamiento. Es decir, se requiere contar con una evaluación social que, considerando los costos, determine que es socialmente rentable esa creación.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “Diagnóstico y Propuesta Metodológica para modificar la División Política y Administrativa del País”, [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl).
- Managing Across Levels of Government, OECD, 1997.
- Sistema Nacional de Indicadores Municipales, [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)



**Serie Informe Económico**  
Últimas publicaciones

- N° 159                    **¿Qué Aprenden de Economía Nuestros Niños en el Colegio?**  
M. de la Luz Domper  
Octubre 2005.
- N° 160                    **¿ Qué Aprenden de Educación Cívica Nuestros Niños en el Colegio?**  
M. de la Luz Domper  
Noviembre 2005.
- N° 161                    **Discurso Histórico AFP: 25 años un modelo exitoso**  
Noviembre 2005.