
**Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
División de Modernización
Departamento de Descentralización**

**POLITICA DE ESTRUCTURACION
TERRITORIAL DE COMUNAS**

RESUMEN EJECUTIVO

9 de Diciembre de 1998

POLÍTICA DE ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DE COMUNAS DE CHILE

I INTRODUCCIÓN

La presente política de Estructuración Territorial de Comunas tiene por finalidad diseñar y establecer un marco de acción que permita analizar y afrontar las dificultades y desafíos que presenta el ordenamiento administrativo-territorial, especialmente a escala comunal, como también dar respuesta a los requerimientos planteados por distintos actores sociales en materia de modificación a la actual división político-administrativa.

Las políticas corresponden a los principios por medio de los cuales el gobierno utiliza su autoridad para orientar, en este caso, las acciones tendientes a superar el *desfase entre la estructura territorial comunal y la estructura administrativa, funcional y participativa municipal*. La política establece un curso de acción que compromete el análisis del actual desarrollo territorial de las comunas de Chile y la detección de las situaciones que requieren de una adecuación específica, en función de los lineamientos y roles que como país hemos definido para la comuna y la acción del municipio.

El proyecto de política mantiene una coherencia con los objetivos de desarrollo del país y al mismo tiempo procura conciliar los intereses nacionales con los intereses regionales y locales. Esta política por lo tanto, debe mantener el principio de continuidad, tanto en su formulación como en su ejecución, llevar un seguimiento constante y analizar las modificaciones necesarias con las nuevas realidades y necesidades que se presentan.

La política asume como elemento fundamental la diversidad del territorio nacional (físico y humano), y que los efectos e impactos que sobre él causan determinadas acciones o procesos (demográficos, económicos, políticos, culturales y funcionales) son diferenciados.

La política contempla una fundamentación resumida de las circunstancias que determinan los problemas que enfrentan los municipios y sus habitantes, derivados de la conformación territorial comunal.

Seguido a ello se plantean algunas definiciones básicas que enmarcan el accionar de la política, que se estructura en siete lineamientos de acción.

Posteriormente se encuentra la etapa de aplicación de la política, la que se concreta en una primera parte con tres instrumentos de evaluación.

II.- MARCO LEGAL DE LAS MODIFICACIONES A LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

1- La Comuna en Chile

La comuna corresponde a la unidad básica de la administración del Estado. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad, constituida por un Alcalde como su máxima autoridad y por el Concejo Comunal respectivo ¹.

La comuna es el ámbito territorial local definido por un conjunto de características geográficas, económicas, demográficas y culturales, en la cual la población *habita, participa y se desarrolla*, siendo el municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural.

La comuna como un hecho físico y cultural, está compuesto por distintos elementos, cuyo peso relativo le otorgan el carácter particular a cada comuna.

2- Marco Legal de las Modificaciones

2.1- Poder Ejecutivo y Legislativo

Tal como lo expresa el inciso segundo del artículo 99° de la Constitución Política de la República, la creación, modificación y supresión de comunas, son materia de Ley de quórum calificado. Al respecto, el artículo 62, inciso 3° establece como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República los proyectos de ley que tengan relación con alteraciones de la división político-administrativa.

Un proyecto de ley debe definir el área territorial modificada, regular los traspasos eventuales de personal, bienes, establecimientos de servicios y otros, además del derecho de cobro de patentes entre las municipalidades involucradas. Esto también implica una modificación al coeficiente de distribución del Fondo Común Municipal.

En la modificación constitucional de noviembre de 1997, se reemplazó el artículo 109°, estableciendo que la ley orgánica constitucional de municipalidades *regulará la administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, del traspaso de personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas*.

¹ Artículo 107, Constitución Política de la República

Asimismo, la ley orgánica constitucional de municipalidades establecerá los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas. (texto aprobado por ley N° 19.526 de 17 de noviembre de 1997).

2.2- Gobierno Regional

El artículo 13 de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOC 19.175) establece que, la administración superior de cada Región del país estará radicada en el Gobierno Regional. El artículo 22 establece que el Gobierno Regional estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional.

El artículo 28 de la misma ley establece que el consejo regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. En relación a la división político-administrativa, el artículo 36 letra i) establece que, corresponderá al consejo regional emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división político-administrativa de la región que formule el gobierno nacional.

2.3- Nivel Comunal

El artículo 99 de la Constitución Política de la República establece que, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para efectos de la administración local las provincias se dividirán en comunas. Por lo tanto, *la comuna corresponde a la expresión territorial delimitada, sobre la cual se ejerce la administración local.*

Lo anterior tiene por objetivo clarificar la diferencia entre los conceptos de comuna y municipio, generalmente utilizados como sinónimos. El municipio o municipalidad corresponde a la administración comunal que está constituida por el alcalde como autoridad máxima y por el concejo comunal². Para su funcionamiento, el jefe de servicio es el Alcalde. La municipalidad cuenta con una planta de personal (art.7°, Ley N° 1883) subdividida en estamentos, los que cumplen con las diferentes funciones del municipio.

En la Constitución Política³ se encuentra establecida la figura legal de agrupación de comunas, por medio de la cual una administración municipal puede ejercer las funciones y atribuciones de una o más comunas, según sea el caso. Esto también se encuentra expresado en el artículo 1° de la LOCM. En este sentido, es posible crear una comuna sin necesariamente establecer su municipio.

² Artículo 2° ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 18.695

³ Artículo 107° Constitución Política de la República

III.- FUNDAMENTACION DE LA POLITICA

En las últimas décadas el desarrollo alcanzado por el país se ha traducido en profundos cambios en materia económica, social, cultural, política y especialmente territorial. Lo anterior ha desatado una fuerte dinámica en la estructura funcional del territorio, especialmente en cuanto a movimientos y concentración de población, de actividades e infraestructura productiva, flujo de inversiones y cambios funcionales producto de la integración física.

Estas circunstancias, asociadas al proceso de democratización, han abierto una brecha por la cual el aspecto participativo y representativo de la comuna aumenta en presencia y fuerza, creciendo por tanto las demandas y reivindicaciones de autonomía y de modificaciones a la actual división político-administrativa. Con la vuelta a la democracia el año 1990, las peticiones de creación de comunas y modificaciones de límites han superado las cuarenta, creándose en el último tiempo siete comunas, las cuales el 27 de octubre de 1996 eligieron sus autoridades.

Algunos de los factores que ayudan a comprender el desarrollo de las circunstancias que afectan la estructuración territorial, funcional y representativa comunal se detallan a continuación:

1. En términos demográficos, el desarrollo económico define procesos complejos de crecimiento y movimiento de personas, fundamentalmente orientados por la búsqueda de mejores condiciones de vida, empleo y satisfacción de sus necesidades básicas. En este sentido, aspectos tales como el retraso de sectores rurales marginales, depresión de explotaciones mineras y el aislamiento territorial, todo esto asociado al mejoramiento de las expectativas de desarrollo en las ciudades, genera las condiciones propicias para la **movilidad socio-espacial y crecimiento de la población urbana**.

Según el censo de 1992, la población urbana alcanza al 83,5%, y de acuerdo a las estimaciones del INE en 1996 esta superó el 84,7%, esperando que el año 2002 más del 86% de la población viva en el sistema de ciudades y pueblos a lo largo de Chile.

Pero el crecimiento de la población urbana y de las actividades en las ciudades también genera **externalidades negativas**, que selectivamente han provocado la erradicación a núcleos residenciales en sectores periurbanos, de población que aspira a un mejor nivel y calidad de vida en parcelas de agrado o localidades más tranquilas. Esto es particularmente apreciable en torno al Gran Santiago y otras grandes ciudades de Chile.

Otro proceso que ayuda a comprender el crecimiento y expansión de localidades urbanas de menor tamaño es el fenómeno de **la segunda vivienda**, principalmente en localidades turísticas y costeras, proceso que está asociado a las características de la población urbana y el aumento de sus ingresos. Este hecho se aprecia en total magnitud en fines de semanas largos o en período de vacaciones, cuando las comunas en que se localizan estas localidades ven duplicar y hasta triplicar su población flotante.

2. La apertura de la economía de Chile y el proceso de globalización internacional, han permitido el aprovechamiento de las ventajas comparativas en sectores como la minería, pesca y acuicultura, agricultura exportadora, forestal y de servicios. Esta **evolución productiva** genera una consecuente movilización de recursos, que se traduce en el crecimiento que presentan importantes ciudades del país (Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena-Coquimbo, Los Angeles, Puerto Montt y otras más pequeñas, sin considerar Santiago).
3. El desarrollo de las **inversiones en infraestructura**, y el aumento y cobertura de la calidad de los servicios ha significado un fuerte impacto en la funcionalidad de muchas comunas, especialmente periféricas, desarticulando en algunos casos la realidad en que fueron creadas, lo que las sitúa en un escenario distinto y más complejo (como es el caso del impacto de la carretera Austral en Aysén, por ejemplo).
4. En los últimos años algunas comunidades territoriales que han visto crecer su población y que por encontrarse desvinculadas y/o segregadas del núcleo comunal, y con ciertos grados de identidad cultural, han demandado autonomía como una manera de mejorar su administración, gestión y prestación de servicios.

La descentralización, como proceso que pretende transformar la relación existente entre Estado y ciudadanía, entregando a la sociedad civil el derecho necesario y adecuado en términos de poder decisonal en aquellos aspectos cotidianos que los afectan en su ámbito local, adquiere gran relevancia especialmente en la escala comunal, ya que son el escenario de participación por excelencia de la ciudadanía en un sistema democrático.

5. El proceso histórico de reestructuración y reformulación administrativa y de gobierno de Chile, y los nuevos impulsos dados más recientemente al proceso de descentralización y desarrollo de las regiones, traducido en nuevos instrumentos legales, financieros y operativos, permiten avanzar en el desarrollo de las diferentes áreas geográficas de nuestro país, compuesto por 13 regiones, 51 provincias y 341 comunas (sin incluir la Antártica).

La estrategia de ordenamiento territorial y de desarrollo regional denominada **regionalización**, generó una estructura que no puede ser pensada como un fin en si mismo y por lo tanto inmutable. Existe convicción por parte del Gobierno, de que el ordenamiento político-administrativo es dinámico y que gradualmente deben concretarse las modificaciones y adecuaciones necesarias, para que este acompañe la evolución que en las materias anteriores experimenta el territorio nacional.

IV.- OBJETIVOS DE LA POLITICA

El objetivo de esta política es establecer el marco y los cursos de acción para concretar posibles adecuaciones del ordenamiento administrativo-territorial comunal a los nuevos escenario que enfrentan por su carácter dinámico, constituyendo un medio por el cual se busca dar cohesión y coherencia al accionar del Estado, a través de un ordenamiento político-administrativo comunal que posibilite:

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 tiene clara connotación territorial.

V.- PRINCIPIOS BÁSICOS

Los principios básicos establecen el marco en el cual se insertan las acciones de la política, reflejando la filosofía con que se asume los cambios y desafíos en materia de estructuración territorial de comunas y rol del municipio. Algunos principios propuestos son:

1. Chile es un Estado unitario, donde las iniciativas para modificar al ordenamiento político-administrativo son de competencia privativa del Presidente de la República.
2. 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.
3. 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.
4. La comuna es un hecho físico y cultural de carácter dinámico, con características y tipologías diversas, enmarcada en una estructura y objetivos comunes.
5. 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.
6. 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.
7. La comuna forma parte de organizaciones territoriales electorales (distritos y circunscripciones), que le imprime a los estudios la responsabilidad de sustentarse en bases técnicas y no político-electorales.
8. 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 la comuna a nivel provincial y regional.
9. Los lineamientos de ésta política y sus instrumentos deben orientarse a definir si, los elementos que estructuran político-administrativamente la comuna (límites, cabecera comunal) y su funcionalidad, se enmarcan dentro de los principios propuestos en esta política.

VI LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA

1.- Establecer y diseñar un mecanismo de análisis del actual ordenamiento territorial de las comunas del país, orientado a definir aspectos de la actual estructuración física y funcional que inciden y complejizan el normal desarrollo de las actividades de la comuna y la vinculación entre municipio y comunidad, permitiendo evaluar la creación de comunas y la reorganización territorial de determinados territorios.

Este mecanismo debe consistir en definiciones estructuradas en un instrumento, que evalúe la situación de la comuna y apoye la toma de decisiones políticas específicas. El análisis de casos debe provenir de:

- La sistematización de las peticiones hechas por parte de los actores locales y nacionales.
- Del seguimiento y evaluación constante por parte de la SUBDERE de las comunas y otros niveles de la administración del Estado.
-

2.- Establecer un criterio específico para las comunas que conforman núcleos urbanos de importancia, dada la creciente presión existente por el mejoramiento de las condiciones de vida y por mayor prestación de servicios y participación.

3.- En el marco de la legalidad vigente, establecer canales de comunicación específicos entre la SUBDERE y las autoridades regionales y locales correspondientes, con el fin de diagnosticar y abordar las acciones necesarias para mejorar el acceso a los servicios, representatividad y desarrollo comunal.

4.- Realizar un análisis prospectivo de las situaciones a que se encuentran afectadas las comunas extremas, como también de las posibles externalidades generadas a partir del proceso de internacionalización que comienza a vivir el país y sus implicancias territoriales.

5.- Seguir en forma constante y realizar análisis prospectivos de las situaciones e implicancias territoriales que generen el desarrollo obras de infraestructura importantes a nivel nacional e internacional (Carretera Costera, Carretera Austral, corredores bioceánicos, etc...).

6.- Explorar nuevas alternativas de administración en zonas aisladas distintas al municipio, con modalidades que involucren a las autoridades de gobierno interior regionales, diseñando mecanismos especiales de acceso a los servicios y que afiancen la soberanía.

En esta misma línea, explorar también modalidades de reorganización de funciones en los núcleos urbanos, en perspectiva de generar una autoridad metropolitana asociativa con funciones específicas, complementarias a las comunales.

7.- Definir en un umbral de mediano y largo plazo una cartera de posibles adecuaciones al ordenamiento político-administrativo, para ser sometidas a la decisión o consideración por parte del Presidente de la República, que impliquen la formulación de iniciativas legales que propicien la creación, modificación territorial, supresión y/o fusión de comunas.

VII.- ETAPA DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA

1.- Definición de la Política

La política, como medio por el cual se pretende orientar las acciones tendientes a superar el desfase entre la estructura territorial comunal y la estructura administrativa, participativa y funcional municipal, explicita entre otros, la necesidad de desarrollar y aplicar un instrumento que recoja las singularidades de un espacio comunal y que discrimine cuantitativamente entre las comunas sometidas a análisis.

El análisis metodológico puede tener el carácter de compartido, que puede provenir tanto de la convicción interna de la SUBDERE en cuanto a la existencia de problemas en una comuna que ameriten estudios en particular, como por las peticiones de la comunidad o sus representantes.

El análisis técnico por el contrario es propio de ésta Subsecretaría, donde se analizan las situaciones particulares en base a una metodología que comprende los factores y variables relevantes del espacio comuna.

2.- Etapas necesarias del Proceso

2.1.- Organismo técnico de evaluación

Las peticiones formuladas oficialmente son canalizadas a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, por encontrarse entre sus funciones la de asesorar al Sr. Ministro del Interior y a S.E el Presidente de la República, en las funciones de modernización y reforma administrativa a que se refiere el artículo 12 de la ley N°18.201 de 1983, complementado en la ley 18.359 de 1984.

Específicamente en este ámbito, la labor recae en esta Subsecretaría como sucesora de la ex CONARA en materia de modificación de la división político-administrativa.

Esta política comprende un procedimiento metodológico de evaluación de la situación actual de la estructura territorial comunal, en el marco de los nuevos escenarios de desarrollo del país.

2.2.- Presentación de propuestas y/o detección de situaciones especiales

Las peticiones respecto a la modificación de la división político-administrativa pueden canalizarse al Presidente de la República por parte de parlamentarios, autoridades regionales, provinciales o comunales, organizaciones comunitarias y/o por personas individuales. Cada petición debe contener los antecedentes que fundamenten y justifiquen la modificación solicitada.

Las peticiones deben presentarse con el mayor nivel de fundamentación y profundización, aunque no sea posible exigir determinados antecedentes, dados los diferentes tipos de peticionarios.

2.3.- Evaluación de Peticiones y Situaciones Especiales

La evaluación de las peticiones y de las situaciones especiales se llevará a cabo considerando los elementos fundamentales de la estructura territorial, vale decir, la diversidad geográfica del territorio nacional, su ocupación y estructuración y, siendo la comuna la unidad de carácter territorial básica de la administración del Estado, los aspectos relacionados a servicios prestados, su calidad y cobertura.

Dada la gran diversidad y complejidad de las situaciones existentes en el país en términos territoriales, la metodología comprende el máximo de flexibilidad en el análisis y en sus variables, de manera de no hacerse inmanejable. Como algunos conceptos pueden ser un tanto relativos en su aplicación, la respuesta a cada variable debe encontrarse en un acabado diagnóstico de la comuna, contextualizándola en su realidad provincial y/o regional.

Al caso se han definido tres instrumentos a saber:

- a) Una metodología que evalúe la necesidad de crear una comuna o que indique la necesidad de aplicar medidas administrativas y/o financieras que permitan superar los problemas que el territorio en particular sufre.
- b) Una metodología que evalúe la posibilidad de suprimir municipios y/o fusionar comunas.
- c) Una metodología específica para la subdivisión de comunas en núcleos urbanos.

3.- Definición de Factores y Variables en Metodologías de Evaluación

3.1.- Factores

Los factores fundamentales de considerar para un análisis objetivo y riguroso de la estructuración comunal el país son los siguientes:

a) **Factor Geográfico**

En este factor se incluyen todas aquellas variables relacionadas con la conformación física de las comunas, su localización y los impactos espaciales que generarían modificaciones a su actual estructura.

b) **Factores Económicos y Financieros**

Corresponden al conjunto de variables que caracterizan la estructura y base económica comunal, la autosustentabilidad financiera municipal y la vulnerabilidad frente a procesos de cambio.

c) **Factor Equipamiento e Infraestructura**

Este factor considera la dotación de vías y de equipamiento de servicios con que cuenta el territorio comunal, en función de lograr una buena dinámica de flujos y de calidad de vida de sus habitantes.

d) **Factor Socio-Cultural y Organizativo**

Este factor considera la cohesión cultural de la población, ligados a procesos históricos, y que desarrollan la capacidad organizativa actual, además del respaldo a iniciativas de cambio en la materia.

e) **Factor Demográfico**

Considera las variables relacionadas con la población comunal, sus variaciones temporales, y la organización y magnitud espacial que adopta.

3.2.- Variables de los Instrumentos

Cada uno de los tres instrumentos de evaluación consta de un número determinado de variables, algunas en común, pero que en general difieren en función del objetivo del instrumento.

En este punto se define el significado de la variable, el objetivo de ella, justificando también las alternativas que tienen la mayor puntuación en cada caso.

3.2.1.- Instrumentos Creación de comunas

A.- Factor Geográfico

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

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

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

4.- Impacto territorial en la comuna madre: Esta variable evalúa cuanta superficie perdería la comuna madre, y su impacto en su tamaño y articulación territorial, entendido esto último como flujos internos que se desarrollan en forma racional.

B.- Factor Económico y Financiero

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

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

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

C.- Factor Equipamiento e Infraestructura

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

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

D.- Factor Sociocultural y Organizativo

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

2.- Respaldo ciudadano a la propuesta de creación de comuna: Mensura el apoyo que tiene las propuestas para crear una comuna por parte de la población que habita en ese territorio.

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

E.- Factor Demográfico

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

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

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

3.2.2.- Instrumentos Reorganización territorial de comunas (Supresión y/o fusión)

A.- Factor Geográfico

- 1.- Posición relativa del territorio: Esta variable considera la posición dentro del país y región del territorio propuesto como comuna, favoreciendo con el mayor puntaje a los localizados en áreas centrales e integradas.
- 2.- Importancia del Núcleo o cabecera comunal propuesta: Esta variable evalúa la categoría y nivel de servicios de la cabecera comunal, entregando mayor puntaje si el núcleo o cabecera es de menor desarrollo dentro del territorio provincial y/o regional.
- 3.- Distancia relativa a la sede administrativa más próxima: Esta variable tiene por objetivo evaluar la distancia de la cabecera comunal a la sede administrativa más próxima, en función de las facilidades para una futura administración desde ella.

B.- Factor Económico y Financiero

- 1.- Base económica del Territorio comunal: Considera la relevancia de las actividades productivas que presenta el territorio propuesto como comuna, que son la base de su autofinanciamiento municipal y que permiten aumentar la calidad de vida de sus habitantes mediante el empleo.
- 2.- Dependencia del Fondo Común Municipal: Esta variable evalúa la dependencia del FCM de la comuna, favoreciendo la supresión de municipios de baja capacidad de generación de recursos propios.
- 3.- Capacidad Institucional de la comuna receptora: Corresponde al análisis de la capacidad del municipio al que le correspondería asumir la administración del territorio que perdería su administración. Se analiza la capacidad de personal y de recursos, sumados a los trasposos desde el municipio suprimido.

C.- Factor Sociocultural y Organizativo

- 1.- Cohesión histórico-cultural: Esta variable considera el grado de identidad y de elementos distintivos que presenta el territorio comunal, favoreciendo la supresión de municipio y/o eliminación de la comuna de aquellos territorios donde estos rasgos son marginales.
- 2.- Nivel de participación comunitaria: Mensura el nivel de participación de la población en las actividades comunitarias. En función del objetivo se favorece la escasa participación, determinada por el número y proporción de la población que participa en estas actividades.

D.- Factor Demográfico

- 1.- Tendencia de crecimiento de la población: Esta variable resume el comportamiento demográfico de la comuna. Este instrumento entrega mayor puntaje de acuerdo a su objetivo a las comunas que presentan despoblamiento progresivo, ya que este reduce el objetivo principal del municipio como prestador de servicios a la comunidad.
- 2.- Características de ocupación del territorio: Corresponde a la distribución de la población en el territorio comunal, favoreciendo la ocupación concentrada a la supresión del municipio en función de la mejor administración desde una sede más alejada, al contrario de lo que sucedería en un territorio con población dispersa.
- 3.- Cantidad de población comunal: Se considera relevante considerar la cantidad de población de la comuna sobre la cual se evalúa la supresión del municipio y/o eliminación de la comuna. Esta variable se complementa con otras como las tendencia de crecimiento y las características de ocupación, para evaluar la sustentabilidad futura del poblamiento comunal.

3.2.3.- Instrumentos División de Comunas Metropolitanas

A.- Factor Geográfico

- 1.- Extensión territorial de la comuna propuesta: Evaluar si la comuna propuesta mantiene armonía en cuanto a extensión respecto a las demás comunas de la provincia respectiva, siguiendo los principios establecido en la política.
- 2.- Extensión territorial de la comuna actual: Compara el tamaño de la comuna que se pretende dividir con las restantes de su provincia. Se da mayor puntaje si esta supera el tamaño promedio de las comunas y se encuentra entre las de mayor tamaño.
- 3.- Identidad Urbana del territorio propuesto como comuna: En las grandes ciudades las características urbanas conforman uno de los principales rasgos culturales, que se expresan en elementos arquitectónicos, vialidad, centros de servicios, la cual debe ser promovida en la conformación de una comuna, tendiendo también a no segmentar unidades existentes.

B.- Factor Económico y Financiero

- 1.- Estimación de Generación de recursos propios: Corresponde a la estimación de recursos propios que el territorio (comuna) es capaz de generar con relación al presupuesto mínimo para funcionar en forma autónoma que necesita anualmente.
- 2.- Estimación de impacto sobre las finanzas de la comuna madre: Estima los efectos que determinara la creación de una comuna en las finanzas de la(s) comunas(s) de origen, considerando las menores demandas que existirían.

C.- Factor Equipamiento e Infraestructura

- 1.- Existencia de vialidad estructurante: Una comuna debería estar estructurada en torno a una vía o vías principales, que permita articular los flujos internos y la conectividad con el resto de la ciudad en forma expedita.
- 2.- Nivel de Servicios Básicos con relación al resto del territorio comunal de origen: Evalúa la existencia y el nivel de servicios básicos comunitarios con que cuenta el territorio propuesto como comuna, comparándolo con el equipamiento del resto del territorio de la comuna de origen. Esta variable se considera relevante, considerando que la falta de servicios es uno de los motivos por los cuales se pretende crear una comuna.

- 3.- Existencia de Núcleo de servicios: El territorio comunal debe tener un centro al que confluyan los flujos de población en busca de satisfacción de servicios, evitando movimientos externos al territorio comunal y de mayor distancia, núcleo que se fortalecería con la presencia de servicios municipales.

D.- Factor Sociocultural y Organizativo

- 1.- Nivel de organización comunitaria: Esta variable considera el grado de identidad que presenta el territorio propuesto para conformar una comuna, lo cual fortalece la posibilidad de concretar una buena administración.
- 2.- Respaldo ciudadano a la propuesta de creación de comuna: Mensura el apoyo que tiene las propuestas para crear una comuna por parte de la población que habita en ese territorio.
- 3.- Efectos socioespaciales de la propuesta: Una comuna debe tender a la integración de distintos niveles socioeconómicos y no pretender segregar a un grupo en específico. Esta variable evalúa que este objetivo se cumpla en las propuestas.
- 4.- Propuestas de modificación de la división político-administrativa: Esta variable evalúa la solidez de los planteamientos hechos por los peticionarios, los objetivos perseguidos, la claridad del territorio al que aspiran y las metas futuras a lograr en una nueva administración.

E.- Factor Demográfico

- 1.- Tendencia de crecimiento de la población: Esta variable resume el comportamiento demográfico del territorio propuesto como comuna, en función del crecimiento que viene experimentando en los últimos años, favoreciendo a los territorios que experimentan un crecimiento superior al promedio de crecimiento regional.
- 2.- Tamaño demográfico respecto de las comunas de la provincia y/o región: Esta variable compara el tamaño demográfico de la comuna propuesta con relación al promedio de población de las demás comunas de la provincia o región, procurando mantener el equilibrio entre ellas.
- 3.- Efecto demográfico sobre comuna madre: Esta variable evalúa el efecto demográfico que provocaría la desagregación de una parte del territorio comunal y la población remanente con que quedaría la comuna madre.

4.- Ponderación de Variables

En general, la mayoría de los factores y variables tienen características cualitativas, por lo cual es necesario diseñar un mecanismo de puntuaciones y ponderación para cada variables y las posibilidades que ésta presenta en función de los objetivos que persigue cada instrumento en específico.

Cada factor está compuesto por un número determinado de variables, a las cuales de acuerdo a su relevancia se le asigna una ponderación que oscila entre 1 y 4, de acuerdo a la importancia estimada de ella para el instrumento específico.

Cada variable consta de tres alternativas que diferencian las situaciones específicas del territorio analizado. En función del objetivo del instrumento, a cada alternativa se le asignó una ponderación máxima de 1,0 en el caso que la realidad se ajuste al objetivo perseguido en cada instrumento, una puntuación media de 0,5 y una mínima de 0,1 en el caso que existan condiciones mínimas para el objetivo en específico del instrumento.

4.1.- Umrales definidos para los instrumentos

Para preaprobar técnicamente, se ha definido como umbral mínimo el 70% del puntaje total de cada instrumento, los cuales se detallan en el siguiente cuadro.

Instrumento	Puntaje Total	Preaprobación
Creación de Comunas	38	27
Reorganización (supresión)	25	18
Subdivisión de comunas metropolitanas	31	22

ANEXOS

INSTRUMENTOS DE EVALUACION

INSTRUMENTO PARA EVALUAR LA CREACIÓN DE COMUNAS

Ponderación			FACTOR GEOGRAFICO
1	1A		POSICIÓN RELATIVA DEL TERRITORIO
	0,1		Central e integrada
	0,5		Periférica
	1,0		Estratégica
3	2A		IMPORTANCIA DEL NÚCLEO CENTRAL (CABECERA COMUNAL) PROPUESTO
	0,1		Núcleo de escasa relevancia comunal o inexistente
	0,5		Núcleo con gravitación y articulación parcial
	1,0		Núcleo relevante y articulador dentro del territorio comunal
2	3A		EXTENSION TERRITORIAL EN RELACIÓN A LAS COMUNAS DE LA PROV.
	0,1		No existen menores
	0,5		Entre las menores
	1,0		En el promedio
4	4A		IMPACTO TERRITORIAL EN LA COMUNA MADRE
	0,1		Afecta fuertemente su tamaño y articulación interna
	0,5		Efectos menores en su tamaño
	1,0		Genera equilibrio interno y mejora la articulación territorial
FACTOR ECONOMICO, FINANCIERO Y DE GESTION			
1	1B		BASE ECONÓMICA DEL TERRITORIO COMUNAL
	0,1		Fragil y/o escasamente desarrollada
	0,5		Con potencial de desarrollo
	1,0		Diversificada y desarrollada
3	2B		ESTIMACIÓN DE GENERACIÓN DE RECURSOS PROPIOS
	0,1		Deficitaria o Bajo el promedio de autofinanciamiento de los municipios de la región
	0,5		En el promedio
	1,0		Sobre el promedio
4	3B		ESTIMACIÓN DE IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS DE LA COMUNA MADRE
	0,1		Disminución fuerte de las finanzas municipales
	0,5		Efectos leves en las finanzas municipales
	1,0		No genera alteraciones en las finanzas
FACTOR INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS			
3	1C		ACCESIBILIDAD Y COMUNICACIONES EN EL TERRITORIO PROPUESTO
	0,1		Con fuertes limitaciones temporales y funcionales
	0,5		Parcial o con limitaciones temporales
	1,0		Adecuadas en forma permanente a las necesidades existentes
2	2C		NIVEL DE SERVICIOS BASICOS CON RELACION AL RESTO DE LA COMUNA
	0,1		Equilibrado
	0,5		Dotación parcial de servicios

	1,0	Baja dotación de servicios
FACTOR SOCIOCULTURAL Y ORGANIZATIVO		
2	1D	COHESIÓN HISTÓRICO-CULTURAL
	0,1	Escasa cohesión y participación comunitaria
	0,5	Cohesión y participación parcial
	1,0	Altos grados de cohesión y de participación
3	2D	GRADO DE RESPALDO CIUDADANO A LA CREACION DE COMUNA
	0,1	Con alta oposición ciudadana
	0,5	Aceptación parcial
	1,0	Alto nivel de respaldo ciudadano
1	2D	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA DIV. POL-ADM
	0,1	Inexistencia de propuestas o con escasa fundamentación
	0,5	Existencia de propuestas con fundamentación incompleta
	1,0	Existencia de propuestas bien fundamentadas
FACTOR DEMOGRAFICO		
2	1E	TENDENCIA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
	0,1	Negativa
	0,5	Estable
	1,0	Creciente
3	2E	TAMAÑO DEMOGRÁFICO RESPECTO A LAS COMUNAS DE LA PROV/REGIÓN
	0,1	Dentro de las menores
	0,5	Bajo el promedio de la región
	1,0	Dentro del promedio regional
4	2E	EFFECTO DEMOGRÁFICO SOBRE COMUNA MADRE
	0,1	Disminuye su población de manera importante con relación a otras comunas
	0,5	Provoca desequilibrios menores
	1,0	No provoca desequilibrios demográficos
38	PUNTAJE MAXIMO	

INSTRUMENTO PARA EVALUAR LA REORGANIZACION TERRITORIAL COMUNAL

Ponderación	FACTOR GEOGRAFICO	
3	1A	POSICIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO
	0,1	Estratégica
	0,5	Periférica
	1,0	Central e Integrada
3	2A	IMPORTANCIA DE LA CABECERA COMUNAL
	0,1	Núcleo urbano importante y articulador dentro del territorio provincial o regional
	0,5	Núcleo con leve gravitación y articulación provincial y/o regional
	1,0	Núcleo de escasa relevancia
1	3A	DISTANCIA RELATIVA A LA SEDE ADMINISTRATIVA MÁS PRÓXIMA
	0,1	Alejada
	0,5	Medianamente Alejada
	1,0	Cercana
	FACTOR ECONOMICO y FINANCIERO	
2	1B	BASE ECONÓMICA DEL TERRITORIO COMUNAL
	0,1	Diversificada
	0,5	Con actividades relevantes y/o en desarrollo
	1,0	Fragil y/o deteriorada
4	2B	DEPENDENCIA DEL FCM
	0,1	Menos del 60%
	0,5	Entre 60% y 90%
	1,0	Más de 90%
2	3B	CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA COMUNA RECEPTORA
	0,1	Baja
	0,5	Con algunas deficiencias
	1,0	Adecuada
	FACTOR SOCIOCULTURAL Y ORGANIZATIVO	
2	1C	COHESIÓN HISTÓRICO-CULTURAL
	0,1	Altos grados de cohesión e identificación
	0,5	Cohesión parcial
	1,0	Escasa cohesión
1	2C	NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD
	0,1	Alta participación
	0,5	Baja participación
	1,0	Escasa participación
	FACTOR DEMOGRAFICO	
4	1D	TENDENCIA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
	0,1	Alto crecimiento
	0,5	Crecimiento normal
	1,0	Despoblamiento
1	2D	CARACTERÍSTICAS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO
	0,1	Dispersa
	0,5	Homogenea

	1,0	Concentrada
2	3D	CANTIDAD DE POBLACIÓN COMUNAL
	0,1	Más de 5.000
	0,5	Entre 1.000 y 5.000
	1,0	Menos de 1.000
25	PUNTAJE MAXIMO	

INSTRUMENTO PARA DIVIDIR COMUNAS EN AREAS METROPOLITANAS

Ponderación	FACTOR GEOGRAFICO	
1	1A	EXTENSION TERRITORIAL DE LA COMUNA ACTUAL
	0,1	Entre las menores de la provincia
	0,5	En el promedio
	1,0	Entre las de mayor extensión territorial
2	2A	EXTENSION TERRITORIAL DE LA COMUNA PROPUESTA
	0,1	Bajo el tamaño promedio de las comunas de la provincia
	0,5	En el promedio
	1,0	Sobre el promedio de tamaño actual
1	3D	IDENTIDAD URBANA DEL TERRITORIO PROPUESTO COMO COMUNA
	0,1	Inexistente o escasa
	0,5	Identidad parcial o difusa
	1,0	Identidad urbana definida
FACTOR ECONOMICO, FINANCIERO Y DE GESTION		
3	1B	ESTIMACION DE GENERACION DE RECURSOS PROPIOS
	0,1	Bajo nivel de obtención de recursos
	0,5	Se mantiene promedio de autofinanciamiento actual
	1,0	Sobre el promedio de autofinanciamiento actual
4	2B	ESTIMACION DE IMPACTO EN FINANZAS DE LA COMUNA MADRE (LP)
	0,1	Disminución fuerte de las finanzas municipales
	0,5	Efectos leves en las finanzas municipales
	1,0	No genera alteraciones en las finanzas
INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS		
3	1C	EXISTENCIA DE VIALIDAD ESTRUCTURANTE
	0,1	Inexistente
	0,5	Con limitaciones funcionales
	1,0	Existencia de vías que permiten la buena intercomunicación
2	2C	NIVEL DE SERVICIOS BASICOS CON RELACION AL RESTO DE LA COMUNA
	0,1	Equilibrado
	0,5	Dotación parcial de servicios
	1,0	Baja dotación de servicios
1	3C	EXISTENCIA DE NUCLEOS DE SERVICIOS
	0,1	Inexistente
	0,5	Núcleo con escaso desarrollo
	1,0	Núcleo gravitante dentro del territorio
FACTOR SOCIOCULTURAL Y ORGANIZATIVO		

1	1D	NIVEL DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA (en relación a la comuna madre)
	0,1 0,5 1,0	Escasa Parcial Alta
3	2D	GRADO DE RESPALDO CIUDADANO A LA CREACION DE COMUNA
	0,1 0,5 1,0	Con alta oposición ciudadana Aceptación parcial Alto nivel de respaldo ciudadano
4	3D	EFFECTOS SOCIOESPACIALES DE LA PROPUESTA
	0,1 0,5 1,0	Segregación socioespacial Integración parcial Integración socioespacial
1	4D	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA DIV. POL. ADM.
	0,1 0,5 1,0	Inexistencia de propuestas o con escasa fundamentación Existencia de propuestas con fundamentación incompleta Existencia de propuestas bien fundamentadas
FACTOR DEMOGRAFICO		
2	1E	TENDENCIA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN COMUNAL
	0,1 0,5 1,0	Negativa Positiva Alto Crecimiento
4	2E	TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE LA COMUN MADRE EN EL CONTEXTO PROVINCIAL
	0,1 0,5 1,0	Entre las menores En el promedio Entre las mayores
2	3E	TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE LA COMUNA PROPUESTA EN LA PROVINCIA
	0,1 0,5 1,0	Dentro de las menores Bajo el promedio Dentro del promedio
31	PUNTAJE MAXIMO	