



METODOLOGIA DE ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DE COMUNAS

Unidad de Análisis Territorial y División Política Administrativa

Departamento de Estudios y Evaluaciones

División de Políticas y Estudios

SUBDERE

Septiembre, 2011

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	3
II.- MARCO LEGAL DE LAS MODIFICACIONES A LA DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA	4
II.1 LA COMUNA EN CHILE	4
II.2 MARCO LEGAL.....	4
II.2.1 Poder Ejecutivo y Legislativo	4
II.2.2 Gobierno Regional.....	5
II.2.3 Nivel Comunal.....	5
III.- FUNDAMENTACION METODOLÓGICA.....	6
III.1 OBJETIVO	8
III.2 PRINCIPIOS BÁSICOS.....	8
IV APLICACIÓN.....	10
IV.1 FACTORES Y VARIABLES EN METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN.....	11
IV.2 DEFINICIÓN DE VARIABLES PARA EVALUAR CREACIÓN DE COMUNAS	12
IV.3 DEFINICIÓN DE PONDERACIONES Y VALORES DE VARIABLES.....	13
IV.3.1 Factores de Evaluación.....	13
B.- Factor Demográfico.....	20
B.2 Efecto demográfico sobre la comuna madre.....	21
C.-Factor Sociocultural y organizativo.....	21
IV.3.2 Pauta de Evaluación: Valores y ponderaciones de variables.....	25

I.- INTRODUCCIÓN.

Esta Metodología de Estructuración Territorial de Comunas tiene por finalidad establecer un marco de acción que permita analizar y evaluar las dificultades y desafíos que presenta el ordenamiento administrativo-territorial, como también dar respuesta a los requerimientos planteados por distintos actores sociales en materia de modificación a la actual división política y administrativa a nivel comunal:

- a) Apunta a definir acciones tendientes a superar el desfase entre la estructura territorial comunal y la estructura administrativa, funcional y participativa municipal. La metodología 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 el país ha definido para la comuna y la acción del municipio.
- b) Es coherente con los objetivos de desarrollo del país, procurado conciliar los intereses nacionales con las demandas regionales y locales. Por lo tanto, en su formulación como en aplicación, analiza las nuevas realidades y escenarios territoriales, contrastando tendencias locales con las nacionales para incorporarlas en la evaluación de las distintas propuestas.
- c) 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.
- d) Contempla una fundamentación resumida de las circunstancias que determinan los problemas que enfrentan los municipios y sus habitantes, derivados de la conformación territorial comunal.

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

II.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 Municipal respectivo.

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.

II.2 Marco Legal

II.2.1 Poder Ejecutivo y Legislativo

Tal como lo expresa el inciso segundo del artículo 110 de la Constitución Política de la República, la creación, modificación y supresión de comunas, serán materia de Ley orgánica constitucional. Al respecto, el artículo 65, inciso 3º establece como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República los proyectos de ley que tengan relación con alteraciones de la división política y administrativa.

Un proyecto de ley, para el caso de creación de comunas, debe definir una superficie modificada, regular los traspasos eventuales de personal, bienes, establecimientos de servicios y otros, derecho de cobro de patentes entre las municipalidades involucradas, además de determinar aspectos de la administración transitoria hasta la asunción de las autoridades electas. Esto también implica una modificación al coeficiente de distribución del Fondo Común Municipal para todas las comunas del país.

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

En la modificación constitucional de noviembre de 1997, se reemplazó el artículo 109 (hoy 120) 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.

Asimismo, la ley orgánica constitucional de municipalidades establecerá los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas.

II.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 política y administrativa, el artículo 36 letra i) establece que, corresponderá al Consejo Regional emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional y las que le sean solicitadas por otros Poderes del Estado.

II.2.3 Nivel Comunal.

El artículo 110 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.

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 comunal.

III.- FUNDAMENTACION METODOLÓGICA

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 generado una fuerte dinámica en la estructura funcional del territorio, especialmente en cuanto a movimientos y concentración de población, de actividades e infraestructura productiva, flujo de inversiones y cambios funcionales producto de la integración física.

Estas circunstancias, asociadas al proceso de democratización, han abierto una brecha por la cual el aspecto participativo y representativo en la comuna aumenta en presencia y fuerza, creciendo por tanto las demandas y reivindicaciones de autonomía y de modificaciones a la actual división política y administrativa.

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 determina 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 agrícolas 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.

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

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.

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 y enclaves anteriormente de carácter rural.
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 Aisén, por ejemplo).
4. 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.
5. La descentralización, es un 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 de decisión en aquellos aspectos cotidianos que los afectan en su ámbito local, el que adquiere gran relevancia especialmente en la escala comunal, ya que son el escenario de participación por excelencia de la ciudadanía en un sistema democrático.
6. 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.

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. El ordenamiento político administrativo es dinámico y, gradualmente, debe concretarse en las modificaciones y adecuaciones territoriales necesarias. Siendo la división política y administrativa uno de los principales instrumento de ordenamiento territorial.

III.1 Objetivo

El objetivo de esta metodología es establecer el marco y los cursos de acción para concretar posibles adecuaciones del ordenamiento administrativo-territorial comunal a los nuevos escenarios 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. Propiciar la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo económico y social acercándola a los servicios básicos y haciendo más eficaz el uso de los recursos públicos.
2. Asegurar la representatividad local de las autoridades locales reconociendo las identidades cuyas expresiones tienen clara connotación territorial.
3. Afianzar la soberanía nacional mediante una mejor presencia del Estado

III.2 Principios Básicos

Los principios básicos establecen el marco en el cual se aplica esta metodología, reflejando la filosofía con que se asume los cambios y desafíos en materia de estructuración territorial de comunas y rol del municipio.

III.2.1 Principios considerados.

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 menor en el cual sus habitantes debiesen satisfacer 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 cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.
4. La comuna es una instancia física y cultural de carácter dinámico, con características y tipologías diversas, enmarcada en una estructura y objetivos comunes.
5. La comuna se configura mediante límites precisos que engloban unidades que presentan 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 de modificación de su estructura la responsabilidad de sustentarse en bases técnicas y no político-electorales.
8. En la actual división política y administrativa del país, la comuna se inserta en una realidad regional propia, por lo tanto, las adecuaciones propuestas deben considerar la mantención de un equilibrio con el resto de las comunas de dicho nivel territorial.

IV APLICACIÓN.

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

El análisis y evaluación de las propuestas ingresadas a SUBDERE se inicia con una fase de estudio de los antecedentes presentados por los solicitantes, los que se complementan con antecedentes oficiales secundarios disponibles (Cartografía, INE, SINIM, SII y otros).

Dependiendo de la disponibilidad de los antecedentes y de la calidad y pertinencia de estos se considera el levantamiento de información complementaria en terreno, que permita, entre otros, una mayor precisión de la delimitación propuesta; recabar mayor información de actores y, especialmente, para la evaluación de las variables del factor socio cultural y organizativo del nuevo territorio. Adicionalmente, en esta fase se corrobora tanto la dotación de servicios y equipamiento locales.

Con este conjunto de antecedentes se aplica una pauta de evaluación predeterminada (Página 24), en la cual se calculan un conjunto de factores, los que son ponderados y sumados entregando un puntaje que permite discriminar si la propuesta es factible desde el punto de vista territorial.

Posteriormente, para aquellas propuestas que hayan superado el umbral mínimo de factibilidad se efectúa el análisis económico financiero tanto de la comuna propuesta como de los efectos en la comuna originaria. Esta fase apunta a entregar información sobre las condiciones financieras (principales ingresos y tributos) con los que contaría la administración municipal de esta nueva comuna; su dependencia del Fondo Común Municipal, y una estimación de sus principales ítem de gastos, tanto en la administración interna como en servicios a la comunidad.

Finalmente, a partir de este informe técnico, incluido el informe financiero, el Presidente de la República, en uso de sus facultades exclusivas, tomará la decisión de iniciar un proceso legislativo en la materia.

El informe financiero es desarrollado por el Departamento de Finanzas Municipales de SUBDERE

IV.1 Factores y Variables en Metodologías de Evaluación.

Para clasificar los elementos de medición se han determinado factores de distinta naturaleza, de tipo Geográfico, Demográfico y Socio-Cultural y Organizativo.

a) Factor Geográfico.

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

b) Factor Demográfico

Considera las variables relacionadas con la población comunal, sus variaciones temporales, y la organización, distribución y magnitud espacial que adopta. Asimismo, se prevén los efectos en la comuna originaria.

c) Factor Socio-Cultural y Organizativo

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

IV.2 Definición de Variables para Evaluar Creación de Comunas

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. Las variables consideradas para un análisis objetivo y riguroso de la estructuración comunal son dos tipos:

Intracomunales: referido al análisis de datos dentro de las unidades territoriales a evaluar.

Intercomunales: referido al análisis de datos del entorno a las unidades territoriales a evaluar.

Debido a la heterogeneidad territorial de nuestro país se hace necesario diferenciar los datos en macrorregiones.

Al generar macrorregiones o macrozonas es posible determinar valores umbrales diferenciados para cada variable medida, que permitan discriminar según área geográfica y reconocer características similares evitando distorsiones geográficas. La definición de macrozonas se explica debido a la evidencia empírica de que los territorios funcionalmente son distintos. Por ejemplo en la zona centro sur del país se concentra más del 50% de las comunas del país con características comunales muy diferentes a las de las regiones extremas, con grandes superficies, escasa población, alta concentración de población entre otras características. A modo de poder distinguir y discriminar por territorios, se establecen tres macro zonas comprendidas geográficamente.

- a) Norte: Desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Coquimbo.
- b) Centro – Sur: Desde la Región de Valparaíso hasta la Región de Los Ríos (incluye la Región Metropolitana de Santiago)
- c) Sur – Austral: Desde la Región de Los Lagos hasta la Región de Magallanes.

Quedan excluidas de esta clasificación los centros urbanos que se solicita segregarse para conformar comunas de características conurbadas, en estos casos se utiliza una metodología adaptada, ya que muchas de estas variables no son aplicables al ámbito urbano.

IV.3 Definición de ponderaciones y valores de variables

De modo general las variables se subdividen en cuatro rangos. A cada rango se le asignan valores de 0, 0.3, 0.6 y 1. La definición de los rangos (límites superior e inferior) se detallarán en los anexos, definiendo los valores límites de cada rango por variable y por macrozona según corresponda.

IV.3.1 Factores de Evaluación.

A.- Factor Geográfico

A.I. Intra comunal.

A.I.1 Nivel de accesibilidad de la cabecera comunal propuesta.

Mide el grado de dificultad que tienen las localidades de la nueva comuna para acceder a la cabecera comunal propuesta. La mejora de los niveles de accesibilidad es entendida como la disminución de los tiempos de desplazamiento promedio de las localidades hacia la cabecera propuesta

Su medición:

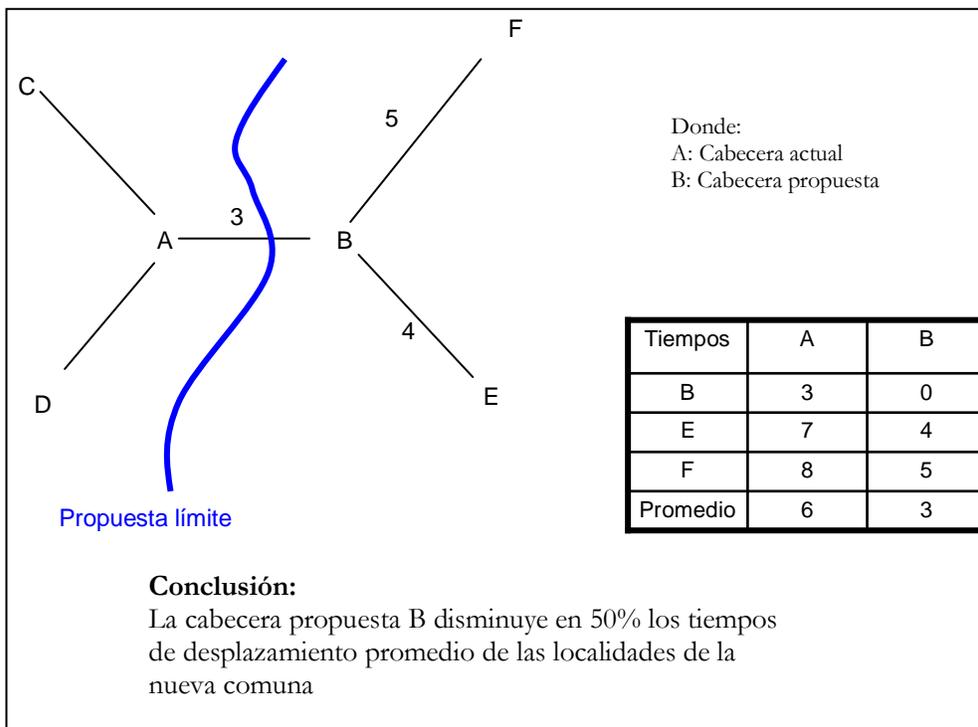
Se debe evaluar la “ganancia en los tiempos o distancia de desplazamiento” de las localidades adscritas a la propuesta de límites comunales, hacia la nueva cabecera comunal propuesta.

El procedimiento de cálculo de esta evaluación es el siguiente:

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

1. Se calculan los tiempos de desplazamiento promedio, a lo largo de la red de comunicación vial¹, de las localidades a su actual cabecera comunal, que están dentro de la propuesta de límites de la nueva comuna.
2. Se calculan los tiempos de desplazamiento promedio, a lo largo de la red de comunicación vial² de las localidades que están dentro de la propuesta de límite de la nueva comuna hacia la nueva cabecera comunal propuesta.
3. Se calcula el porcentaje de disminución de los tiempos promedios.

Ejemplo:



El valor de la variable se determina en función de los rangos expuestos en la Tabla 1.

Tabla 1

Valor	Disminución de tiempos promedio
0	0% - 9,9%
0,3	10% - 24,9%
0,6	25% - 39,9%
1	40% y mas

Fuente: Elaboración Propia.

¹ Generada por MOP o Transportes, y mejorada por Subdere.

² Idem

A.II. Inter comunal.

A.II.1. Posición relativa del territorio.

Esta variable considera si la nueva comuna es fronteriza o está en condiciones de aislamiento³ o presenta condiciones de insularidad.

Su medición:

1. Se identifica si la propuesta de comuna es fronteriza (si o no).
2. Se identifica si la propuesta de comuna está en condiciones de insularidad (si o no).
3. Se asume clasificación de aislamiento⁴ para la comuna propuesta, el de su comuna de origen.

Si es fronteriza o tiene condición de insularidad o si se encuentra en situación de alto aislamiento⁵, obtiene la máxima evaluación.

El valor de la variable se determina en función de los rangos expuestos en la Tabla 2.

Tabla 2

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

Fuente: Elaboración Propia.

A.II.2 Importancia del núcleo central (cabecera comunal propuesta). Distancia geográfica entre núcleos.

La importancia del núcleo central de la comuna propuesta, debe ser el centro poblado con mayor población y dotación de servicios del territorio propuesto. A pesar de que se pueda

^{3, 2 y 3} Estudio Diagnóstico y Propuesta para Territorios Aislados, SUBDERE 2008.

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

cumplir esta condición, no necesariamente es lo deseable desde el punto de vista de la organización a niveles supracomunales (provincia, región o macrozona).

La existencia de dos cabeceras comunales próximas entre sí, con potencial de desarrollo y expansión urbana, se encuentran en un proceso de conurbación. En este caso el mejoramiento de acceso a prestaciones de servicios públicos, sería marginal en función del territorio a administrar.

Resulta necesario determinar a que distancia se encuentra una sede comunal de la más próxima y encontrar patrones de comportamiento, de la actual división política y administrativa. Para ello se estimarán los tiempos mínimos a la sede comunal más cercana⁶ y se analizarán por macro regiones, excluyendo las áreas metropolitanas:

Zona Norte: De la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Coquimbo.

Zona Centro-Sur: De la Región de Valparaíso hasta la Región de Los Ríos, se excluyen del análisis Gran Valparaíso (Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Villa Alemana y Quilpué), Gran Santiago (provincia de Santiago mas las comunas de San Bernardo y Puente Alto) y Gran Concepción o Pencopolitano (provincia de Concepción excluyendo las comunas de Santa Juana y Florida).

Zona Sur: Desde la Región de Los Lagos hasta la Región de Magallanes

Su medición:

Para cada macrozona:

1. Se determina el valor promedio μ (como medida de tendencia central) del tiempo de las cabeceras comunales actuales a la cabecera más cercana.
2. Se determina el valor de la desviación estándar σ .

⁶ Todos los datos analizados como resultados están expresados en horas. La parte decimal corresponde a una fracción de hora y no a minutos.

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

3. Los rangos para la asignación de puntaje para evaluación, estarán dados por: $\mu \pm \sigma$; $\mu \pm \sigma/2$; $\mu \pm \sigma/3$.

Para cada macrozona se obtienen los siguientes rangos.

Zona Norte.

Estadística descriptiva:

Tabla 3

Media	0,95
Error típico	0,09
Mediana	0,84
Moda	0,45
Desviación estándar	0,61
Varianza de la muestra	0,37
Curtosis	2,45
Coefficiente de asimetría	1,54
Rango	2,74
Mínimo	0,34
Máximo	3,08
Suma	41,73
Cuenta	44

Fuente: Elaboración Propia.

En base a la tabla 3 se construyen los siguientes rangos Tabla 4.

Tabla 4

$\mu - \sigma ; \mu + \sigma$	0,34	1,56
$\mu - \sigma/2 ; \mu + \sigma/2$	0,64	1,25
$\mu - \sigma/3 ; \mu + \sigma/3$	0,74	1,15

Fuente: Elaboración Propia.

A partir de los datos obtenidos en la tabla anterior se obtienen los siguientes valores de esta variable por rango para esta macrozona Tabla 5:

Tabla 5

Valor	Rango	
	Izquierdo	Derecho
0	$t < 0,34$	$t > 1,56$
0,3	$0,34 \leq t < 0,64$	$1,25 < t \leq 1,56$
0,6	$0,64 \leq t < 0,74$	$1,15 < t \leq 1,25$
1	$0,74 \leq t \leq 1,15$	

Fuente: Elaboración Propia.

Zona Centro-Sur.

Estadística descriptiva:

Tabla 6

Media	0,44
Error típico	0,02
Mediana	0,38
Moda	0,35
Desviación estándar	0,24
Varianza de la muestra	0,06
Curtosis	18,38
Coefficiente de asimetría	3,20
Rango	2,10
Mínimo	0,15
Máximo	2,25
Suma	87,12
Cuenta	200

Fuente: Elaboración Propia.

En base a la Tabla 6 se construyen los siguientes rangos Tabla 7.

Tabla 7

$\mu - \sigma ; \mu + \sigma$	0,20	0,67
$\mu - \sigma/2 ; \mu + \sigma/2$	0,32	0,55
$\mu - \sigma/3 ; \mu + \sigma/3$	0,36	0,51

Fuente: Elaboración Propia.

A partir de los datos obtenidos en la tabla anterior se obtienen los siguientes valores de esta variable por rango para esta macrozona Tabla 8:

Tabla 8

Valor	Rango	
	Izquierdo	Derecho
0	$t < 0,20$	$t > 0,67$
0,3	$0,20 \leq t < 0,32$	$0,55 < t \leq 0,67$
0,6	$0,32 \leq t < 0,36$	$0,51 < t \leq 0,55$
1	$0,36 \leq t \leq 0,51$	

Fuente: Elaboración Propia.

Zona Sur.

Estadística descriptiva

Tabla 9

Media	1,35
Error típico	0,12
Mediana	1,28
Moda	0,40
Desviación estándar	0,84
Varianza de la muestra	0,71
Curtosis	-0,81
Coficiente de asimetría	0,36
Rango	3,12
Mínimo	0,22
Máximo	3,34
Suma	67,38
Cuenta	50

Fuente: Elaboración Propia.

En base a la Tabla 9 se construyen los siguientes rangos Tabla 10.

Tabla 10

$\mu - \sigma ; \mu + \sigma$	0,50	2,19
$\mu - \sigma/2 ; \mu + \sigma/2$	0,93	1,77
$\mu - \sigma/3 ; \mu + \sigma/3$	1,07	1,63

Fuente: Elaboración Propia.

A partir de los datos obtenidos en la tabla anterior se obtienen los siguientes valores de esta variable por rango para esta macrozona Tabla 11.

Tabla 11

Valor	Rango	
	Izquierdo	Derecho
0	$t < 0,50$	$t > 2,19$
0,3	$0,50 \leq t < 0,93$	$1,77 < t \leq 2,19$
0,6	$0,93 \leq t < 1,07$	$1,63 < t \leq 1,77$
1	$1,07 \leq t \leq 1,63$	

Fuente: Elaboración Propia.

B.- Factor Demográfico.

B.1 Tendencia de crecimiento de la población del territorio propuesto como comuna.

Esta variable resume el comportamiento demográfico del territorio propuesto como comuna.

Su medición:

1. Se calcula la tasa de crecimiento intercensal promedio μ por macrozona.
2. Se determinan las comunas con menor y mayor valor de tasa por macrozona.
3. Se compara la tasa de crecimiento o decrecimiento de la comuna propuesta con la de la macrozona correspondiente.
4. Los rangos para la asignación de puntaje para evaluación, estarán determinados:

$$\text{tasa} < \text{mínimo}$$

$$\text{mínimo} \leq \text{tasa} < (\text{min} + \mu) / 2$$

$$(\text{min} + \mu) / 2 \leq \text{tasa} < \mu$$

$$\text{tasa} > \mu$$

Los datos para cada macrozona se presentan en la Tabla 12.

Tabla 12

Zona	Total 1992	Total 2002	Variación Intercensal μ	Mínimo
Norte	1.485.563	1.780.124	19,8%	-44,9%
Centro Sur	11.020.255	12.377.254	12,3%	-15,8%
Sur	842.583	959.057	13,8%	-37,6%
Total	13.348.401	15.116.435	13,2%	-44,9%

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos INE.

A partir de los datos obtenidos en la Tabla 12 se obtienen los siguientes valores de esta variable para cada macrozona Tabla 13.

Tabla 13

Valor	Zona		
	Norte	Centro Sur	Sur
0	tasa \leq -44,9%	tasa \leq -15,8%	tasa \leq -37,6%
0,3	-44,9% < tasa \leq -12,5%	-15,8% < tasa \leq -1,8%	-37,6% < tasa \leq -11,9%
0,6	-12,5% < tasa \leq 19,8%	-1,8% < tasa \leq 12,3%	-11,9% < tasa \leq 13,8%
1	tasa > 19,8%	tasa > 12,3%	tasa > 13,8%

Fuente: Elaboración Propia.

B.2 Efecto demográfico sobre la comuna madre.

Esta variable evalúa los efectos demográficos en la comuna de origen al crear una nueva unidad político-administrativa.

El valor de la variable se determina en función de los rangos expuestos en la *tabla 14*.

Tabla 14

Valor	Efecto
0	40% y mas
0,3	25% - 39,9%
0,6	10% - 24,9%
1	0% - 9,9%

Fuente: Elaboración Propia.

C.- Factor Sociocultural y organizativo.

C.1 Solidez de la Propuesta de modificación de DPA.

Esta variable considera si la propuesta de comuna cuenta con antecedentes mínimos entregados por los solicitantes.

Su medición:

Se debe confeccionar un listado con el mínimo de antecedentes que debe proporcionar el solicitante tales como: delimitación de la nueva comuna, definición de sede comunal, justificación, organizaciones sociales que apoyan la solicitud, monografía etc.

A esta información se asigna un valor diferenciado en atención a su importancia (1 ó 2) y en caso de ausencia cero (0).

Los antecedentes considerados para estos efectos son, Tabla 15.

Tabla 15

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

Fuente: Elaboración Propia.

El valor de la variable se determina en función de los rangos expuestos en la Tabla 16

Tabla 16

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

Fuente: Elaboración Propia.

C.2 Identidad Territorial

Esta variable busca conocer el grado de identidad socio territorial existente en la comuna propuesto. Para realizar este análisis se hará una observación en terreno, complementada con información secundaria obtenida a través de medios de comunicaciones o redes sociales, de los siguientes factores.

- a) Historia local.
 - Existencia de historia local escrita (documentada).
- b) Prácticas productivas.
 - Existencia de prácticas productivas tradicionales⁷.
- c) Patrimonio material e inmaterial.

⁷ Por ejemplo: Pesca, producción alfarera, entre otros.

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

- Existencia de construcciones “antiguas”.⁸
- Registro manifestaciones “patrimonio inmaterial”.⁹

d) Prácticas culturales.

- Existencia de actividades durante el último año, de organizaciones culturales de la sociedad civil.
- Existencia de centro cultural¹⁰.

Tabla 17

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

Fuente: Elaboración Propia.

Su medición:

El valor de la variable se determina en función de los rangos expuestos en la Tabla N° 18

Tabla 18

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

Fuente: Elaboración Propia.

⁸ Tipo de construcciones: Iglesia, edificio consistorial, teatro, casa patronal.

⁹ Por ejemplo: fiestas religiosas y otro tipo de celebraciones, artesanía local tradicional, entre otros.

¹⁰ Se refiere a un espacio físico donde las organizaciones culturales desarrollan parte de sus actividades.

C.3 Respaldo Iniciativa

Esta variable considera el apoyo con que cuenta la iniciativa lo cual le otorga un importante antecedente al Ejecutivo para su resolución.

Su medición:

Se considerará sólo la categoría mayor, no siendo, por tanto, acumulables las puntuaciones.

Tabla 19

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

Fuente: Elaboración Propia.

El valor de la variable se determina en función de los rangos expuestos en la Tabla 20

Tabla 20

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

Fuente: Elaboración Propia.

IV.3.2 Pauta de Evaluación: Valores y ponderaciones de variables.

En la Tabla 21 se precisa el detalle de las ponderaciones de cada una de las variables de evaluación.

Tabla 21

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

Metodología de Estructuración Territorial de Comunas

Si la propuesta de creación obtiene las máximas evaluaciones (valor 1) en cada una de las variables, al multiplicarse por la ponderación explicitada en la tabla, se obtiene un puntaje máximo teórico de (100).

Para que una solicitud tenga viabilidad técnica, deberá obtener una calificación igual o superior a **80 puntos**

Análisis Financiero - Presupuestario

El análisis financiero – presupuestario se realizará sólo si se obtiene un puntaje de precalificación favorable en la Evaluación Territorial y considerará tanto el territorio de la comuna propuesta como los efectos en la comuna originaria.