

# Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile

Camilo Vial Cossani<sup>1</sup>

Trabajo preparado para presentación en la mesa “Diálogo sobre la descentralización municipal en Argentina y Chile”, en el XI Congreso Chileno de Ciencia Política, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014.

Área Temática: política comparada.

## Resumen:

Las municipalidades están consolidadas como un órgano descentralizado dentro del Estado de Chile, indispensable para la ejecución de una serie de políticas públicas y para la provisión de servicios. Son una de las instituciones más cercanas y confiables para la ciudadanía; han logrado consolidar parte importante de su autonomía política; y en ocasiones su nivel de notoriedad es tal que sus alcaldes dan el salto hacia la política nacional. Pese a todo ello, siguen siendo instituciones débiles en contraste con el gobierno central, con limitadas autonomías y carencia de recursos, lo que dificulta enormemente su gestión.

---

<sup>1</sup> Secretario General Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), Universidad Autónoma de Chile. Correo electrónico: camilovial@ichem.cl.  
Periodista (PUC), Master en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid;  
Doctor (c) en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.

## **I. Introducción**

Las municipalidades son unos de los órganos del Estado de más larga trayectoria en Chile. A cargo del gobierno y administración de las 346 comunas del país<sup>2</sup>, las municipalidades gozan de cierto nivel de reputación respecto al resto de la administración pública: son unas de las instituciones con mayor grado de prestigio, las más confiables de la administración pública y las que la ciudadanía reconoce como más cercanas. Las amplias atribuciones y multiplicidad de funciones, hacen de éstas un órgano absolutamente indispensable para el Estado. Todo ello hace que, incluso, un selecto grupo de municipalidades se conviertan en una alternativa atractiva para líderes que buscan proyecciones de alcance nacional en política.

Pese a ello, el excesivo centralismo, la alta heterogeneidad comunal y las limitadas autonomías administrativas y financieras, entre otros factores, dejan a este eslabón, en términos generales, en una posición debilitada frente a otros organismos del Estado. A continuación, se realiza una breve descripción genérica del estado actual de las municipalidades en Chile y su papel en el contexto institucional, con el objetivo de ser una base para la discusión y análisis de temáticas locales complementarias, específicas para Chile y Argentina.

## **II. Municipalidades en Chile: antecedentes y trayectoria reciente**

Los antecedentes del origen de las comunas -como unidad territorial del diseño político administrativo del país- y de las municipalidades -como su órgano de gobierno- datan de la colonia, donde los antiguos corregimientos correspondieron a ciudades con sus entornos aledaños, como fueron los casos de Santiago, Coquimbo, Concepción, Cañete, Angol, Imperial, Valdivia y Osorno, entre otros. Hacia la independencia el país ya contaba con dos provincias o intendencias (Santiago y Concepción) que a su vez se dividían en 25 partidos. Tras los años conocidos como la ‘organización de la República’, la Constitución de 1833 creó la unidad territorial de los departamentos, regidos por municipalidades aunque sus autoridades seguían siendo designadas. Todo cambia en 1981 con la aparición de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, más conocida como ‘ley de comuna autónoma’, que estableció a las comunas como unidades básicas de división territorial, gobernadas por municipalidades con autonomía respecto al poder central. Este fue el cambio estructural a nivel local que sentó las bases para la futura descentralización municipal experimentada por el país.

### **a) Transformaciones municipales tras el golpe de Estado**

Para analizar el estado actual del sistema municipal chileno, es necesario detenerse en 1973. El quiebre democrático, tras el colapso del gobierno de Salvador Allende y el posterior golpe de Estado, conllevó entre otras cosas a un profundo cambio en el modelo de gobierno y administración del país, con la lógica de mantener un férreo control de todo el territorio nacional. “The intentions of the military regime was the need to strengthen, not weaken, central control by incorporating regions and

---

<sup>2</sup> En estricto rigor existen 345 municipalidades para 346 comunas. Esto, debido a que la comuna Antártica de Chile está a cargo de la municipalidad de Cabo de Hornos.

municipalities into a hierarchical system of authoritarian domination”<sup>3</sup> (Angell, et al., 2001, p. 79).

Así, no sólo se dio vida a la regionalización y desconcentración de la administración pública del país, sino que se intervino el ámbito municipal, cercenando los grados de autonomía logrados hasta entonces. Las municipalidades pasaron a ser parte de la estructura jerárquica, subordinada al Estado y altamente dependiente de las directrices del poder Ejecutivo (Soto, 1992). Sin embargo, este fue un periodo en el que se introdujeron definiciones, ámbitos de competencias, atribuciones, instrumentos y herramientas que, en parte importante, se mantienen hasta la actualidad.

Dos normativas de relevancia a nivel local se promulgaron en este periodo: El Decreto Ley 1.238 de 1976 y la Ley 18.695 de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), que amplió considerablemente sus competencias y capacidades. Las municipalidades fueron definidas como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la responsabilidad de administrar cada comuna, satisfaciendo las necesidades locales y asegurando la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural. Para esta finalidad, las municipales quedaron constituidas por el alcalde, como máxima autoridad comunal, secundados por un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). La designación del alcalde adquirió una figura curiosa: salvo en 16 comunas donde era escogido directamente por el Ejecutivo, en el resto del país resultaban electos por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) a partir de una terna presentada por el CODECO respectivo. Sin embargo, la nueva autoridad siempre debió contar con el beneplácito del Presidente de la República.

Dentro de las responsabilidades encomendadas a las municipalidades, se encontraba la planificación y regulación urbana; aplicar disposiciones sobre construcción, urbanización, transporte y tránsito públicos según las normas de cada ministerio; el aseo y ornato de la comuna; además de promover el desarrollo directa o indirectamente de funciones relacionadas con la asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación, cultura, capacitación, promoción del empleo, deporte y recreación, turismo, transporte, tránsito público, vialidad urbana y rural, urbanización, construcción de viviendas sociales e instalaciones sanitarias, prevención de riesgos y todas aquellas iniciativas de interés local.

En cuanto a los recursos municipales también hubo reformas de importancia. De hecho, se dieron los primeros avances significativos en materia de descentralización fiscal: casi 10 años antes de la LOCM, en 1979, se promulgó el Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales, otorgando a las municipalidades ingresos propios de relevancia que antes iban a las arcas centrales. Así, éstas comenzaron a considerar dentro de sus presupuestos los ingresos relativos a impuestos prediales, patentes comerciales, de vehículos y permisos de circulación. Además, este decreto dio vida al Fondo Común Municipal (FCM) que, si bien tenía su origen en el Decreto Ley N° 575 de 1974 (que normó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR), no contaba hasta entonces con el debido reglamento.

---

<sup>3</sup> Traducción libre: Las intenciones del régimen militar pasaban por fortalecer, no debilitar, el control central a través de la incorporación de regiones y municipalidades en el sistema jerárquico de dominación autoritaria.

El FCM se nutría del 50% de los ingresos relativos a la participación municipal en los impuestos territoriales de cada comuna (parte importante de los ingresos propios). Esta suma se repartía entre todas las municipalidades del país, exceptuando las de Santiago, Providencia, Las Condes, Viña del Mar y Machalí, según tres criterios comunales: cantidad de habitantes, número de predios exentos de impuesto territorial y los ingresos propios de cada municipalidad. Así, el FCM fue concebido como una herramienta de redistribución de recursos a nivel municipal, que rápidamente se transformó en la principal fuente de ingreso para la mayoría de los municipios del país.

En materia de planificación cabe destacar los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). Éste es el plan rector, vigente al día de hoy, del desarrollo en la comuna y que contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local. Es realizado por cada municipalidad (con apoyo técnico del gobierno central) en coordinación con los demás servicios públicos que operan en el ámbito comunal o ejercen competencias en éste.

Por otro lado, el gobierno central decidió poner en marcha dos procesos de profundas consecuencias a nivel municipal: los de desconcentración y delegación de la salud y la educación. El ámbito de la salud sufrió sus primeras reformas a fines de la década de 1970 con una reorganización de la cartera, separando las funciones de planificación, control y regulación de las tareas propias de provisión de los servicios sanitarios, que quedó en manos de nuevas entidades: el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Central de Abastecimientos y el Instituto de Salud Pública. En 1981 la SNSS traspasó toda la responsabilidad de la atención primaria a las municipalidades (postas y consultorios generales), quedando sólo a su cargo la atención secundaria y terciaria en hospitales y centros especializados de salud. Hacia 1980 el 90% de los establecimientos de salud estaban bajo administración municipal (Raczynski & Serrano, 2001). Respecto a la educación, a partir de 1980 se traspasó a las municipalidades la gestión de las escuelas públicas y se modificó el sistema de financiamiento por parte del Estado: en vez de traspasar recursos según un criterio histórico de gasto, se pasó a una modalidad en que se pagaba por alumno. Las reformas de educación y salud fueron acompañadas por un método de financiamiento que comprendía traspasos del gobierno central a las municipalidades basadas en subvenciones por las prestaciones otorgadas, valor que a medida que avanzó la década de 1980 no se reajustó acorde a la inflación, generando severos déficit (Raczynski & Serrano, 2001).

#### b) Las municipalidades tras la vuelta a la democracia

Uno de los principales objetivos del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin fue avanzar en la redemocratización local, eliminando así a autoridades nombradas por su antecesor. Al poco andar, bajo su mandato se logró una reforma constitucional en Materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal (Ley N° 19.097). Hasta ese instante la Constitución Política de 1980 en su artículo N° 3 establecía que “el Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-b, p. 57). La nueva ley especificó en el mismo texto que “la administración del Estado será funcionalmente y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la Ley” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-d, p. 1), allanando el camino hacia las reformas más

profundas que ha experimentado Chile durante los gobiernos venideros en rango regional –con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) en 1992- y local -con la reforma a la LOCM en 1991.

Ésta último no sólo incorporó la elección democrática de los alcaldes, sino que también la sustitución de los CODECO por los Consejos Económicos y Sociales Comunales. Durante la misma década, la LOCM fue objeto de nuevas reformas, entre ellas:

- Ley 19.280 de 1993, que otorgó a las municipalidades mayor autonomía para fijar las remuneraciones y modificar su personal;
- Ley 19.602 de 1999, que amplió a los municipios sus facultades. Con esta reforma se les reconoce una serie de funciones privativas y otras compartidas con otros órganos del Estado. Entre aquellas que corresponden sólo a las municipalidades, se encuentran las tareas de desarrollar, aprobar y modificar el Plan Regulador Comunal; promover el desarrollo local; aplicar disposiciones sobre el transporte, la construcción, planificación y regulación urbana de la comuna. Como competencias compartidas destaca la creación de planes y programas de promoción del empleo y del fomento productivo de la comuna en conjunto con otros órganos del Estado; así como responsabilidades en salud pública, educación primaria y secundaria, cultura, capacitación, desarrollo económico, turismo, desarrollo de viviendas sociales, infraestructura sanitaria y seguridad ciudadana. Además a las municipalidades se les confirió facultades normativas, de elaboración de políticas y planes, y de resolución y ejecución de programas que, pese a tener que estar en armonía con las políticas nacionales, se desenvuelven con menos limitaciones que las realizadas por los GORE (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-g). Por último, esta ley reemplazó el título IV de la LOCM (sobre el Consejo Económico y Social Comunal) por uno más amplio de Participación Ciudadana, que como primera medida obliga a las municipalidades a crear una ordenanza sobre las modalidades que dicho ente ofrece para la participación local. Además la reforma incorpora la obligatoriedad de organizar audiencias públicas bajo ciertas condiciones (en comunas de más de 5.000 habitantes y con un número de características relativas a la organización de la ciudadanía para demostrar su interés en concretar audiencias sobre alguna materia determinada); la creación de oficinas de reclamos abierta a la comunidad en general para que los municipios den respuesta en un plazo máximo de 30 días; y la concreción de plebiscitos comunales, cuando el alcalde en conjunto con el Concejo así lo decidan. Esto, además de las instancias de participación ciudadana, como por ejemplo los presupuestos participativos, que cada municipalidad ha decidido habilitar (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-g).

Sin embargo el debate en torno a LOCM, durante más de 10 años, estuvo dominada por la estrategia electoral como eje central, tanto por el interés de los partidos políticos en posicionarse a nivel local como por el resultado de éstos en las sucesivas elecciones (Mardones, 2008). La fórmula original estableció que el candidato a concejal con mayor

votación y perteneciente al conglomerado más votado sería electo alcalde. Luego se pasó a una extraña fórmula, utilizada en las elecciones de 1996 y 2000: el alcalde sería el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría y que además pertenezca al pacto que cuente con al menos el 30% de los votos (sin necesidad de ser el más votado). Si esto no se cumplía, sería electo alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría comunal del pacto político más votado. Si este supuesto tampoco se cumplía, el alcalde sería el candidato a concejal que individualmente obtuvo la primera mayoría individual en el pacto de mayor votación (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-f). Finalmente, mediante la Ley 19.737 se logró la elección separada de alcaldes y concejales, método implementado a partir de las elecciones municipales de 2004.

Si en los 90 el debate municipal estuvo eclipsado por lógicas partidistas y eleccionarias, en la primera década del 2000 el foco de atención se trasladó al ámbito fiscal, ahora con una fuerte presión desde el propio mundo municipal. Ya en 1995 se había promulgado la Ley 19.388 que modificó la Ley de Rentas Municipales. Ésta normativa cambió el impuesto territorial a los bienes raíces, otorgando de esta manera la posibilidad de obtener más fondos propios y, a su vez, mayores aportes del FCM.

Sin embargo, debido a la creciente demanda de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) por mejorar los ingresos municipales ante una ya crónica situación fiscal, se aprobó la Ley 19.704, que reducía el número de bienes raíces exento del pago de contribuciones y obligaba a las comunas más ricas del país a contribuir en mayores porcentajes al FCM. Sin embargo esta normativa de rápida tramitación pareció ser un bálsamo para apaciguar ánimos temporales. En efecto la presión continuó, a lo que el Ejecutivo respondió con un nuevo proyecto de ley en 2002 que pretendía doblar los ingresos municipales anuales. La propuesta, que incluía actualizar las tasaciones con que se calculaban las imposiciones y eliminar las propiedades exentas de impuestos, no tuvo consenso al interior de la Concertación, menos con la Alianza, que argumentó que esto se trataba de una alza de impuestos que afectaría principalmente a los sectores de menores ingresos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005a). Tras varias rondas de negociaciones, sumada a la continua presión de la ACHM que incluso organizó una movilización nacional de municipalidades en mayo de 2005, el Congreso llegó a acuerdo con la Ley 20.033 en 2005, más conocida como Ley de Rentas Municipales II (Mardones, 2006). La fórmula incluyó el reajuste automático en los bienes raíces, la reducción de los bienes con 100% de exención del impuesto territorial (limitado a municipalidades; establecimientos educacionales primarios, secundarios, técnicos y universitarios; algunas instalaciones deportivas; templos de culto; cementerios estatales; y otros) y el aporte directo del Estado al FCM.

Pero la problemática no cesó. Recién iniciado su primer Gobierno, Michelle Bachelet debió hacer frente al conflicto generado tras la promulgación de la Ley de Rentas Municipales II en 2005. La puesta en marcha de la modificación tributaria fue acompañada de fuertes polémicas una vez que el Servicio de Impuestos Internos (SII) notificó sobre el aumento de las contribuciones a los propietarios de bienes raíces. La ola de reclamos fue tal (el SII recibió casi 52.000 en menos de un año), sumado a la presión política de la Alianza, que a los pocos meses asumido el poder, el Ejecutivo se mostró abierto a modificar la ley en caso que los problemas persistieran (Mardones, 2006). De hecho en 2008 se promulgó la Ley 20.280, que además de introducir algunas disposiciones que facilitan el proceso de recaudación de impuestos sobre bienes raíces,

permite a los contribuyentes deducir la parte de su capital propio que se encuentra invertido en otros negocios o empresas afectos al pago de patente municipal.

### III. El escenario municipal actual

a) Son las

Las municipalidades, definidas de acuerdo al inciso cuarto del artículo 118 de la Constitución, son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2010, p. 8). De esta definición se pueden hacer tres grandes observaciones con aplicación directa en el diario vivir municipal.

La primera es el carácter de autonomía, modificación implementada con la ya nombrada reforma constitucional de 1991. Éste es un atributo que, en estricto rigor, implica dotar de capacidad legislativa al gobierno local (Nogueira, 1992). Dado que ello no ocurre, se subentiende que el término busca reforzar la autonomía administrativa respecto al gobierno central, inexistente antes del retorno democrático. Desde 1992 los dos tipos de autoridades políticas a nivel municipal, alcalde y concejal, son electos democráticamente mediante votación directa, por periodos de cuatro años, con derecho a reelección y sin posibilidad de revocación por decisión del Presidente de la República ni ninguna autoridad del gobierno central, más allá de las disposiciones legales aplicables para cualquier tipo de autoridad política.

Como es sabido, la alcaldía es el órgano ejecutivo de la municipalidad y el alcalde la máxima autoridad, que tiene por objetivo dirigir, administrar y supervigilar el funcionamiento municipal. Por otro lado, el concejo es el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, con el objetivo de hacer efectiva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de la comuna.

Otro hecho interesante en la definición de la municipalidad es el de su personalidad jurídica con patrimonio propio. Esto otorga las libertades, dentro de lo que ley confiere, para que las municipalidades contraigan obligaciones y ejerzan derechos, en un contexto en el que ellas cuentan con recursos y patrimonio propio, algo absolutamente indispensable al hablar de autonomías (Villagrán, 2014). Sin embargo, en el próximo apartado se verá las limitaciones y recursos disponibles para ello.

Otro aspecto interesante de esta definición es el ámbito del ejercicio de la municipalidad. Si bien se delimita a la comuna, da espacio para abarcar un amplio abanico de tareas en materias de interés comunal, lo que queda demostrado en la alta diversidad de responsabilidades que las municipales ejercen. La Ley 16.606 de 1999, descrita con anterioridad, fijó las funciones municipales, detallando taxativamente cuáles son compartidas y cuáles son privativas. Ello implica que parte importante de las funciones realizadas por las municipalidades no son únicas en sus ámbitos de acción, sino que otros órganos del Estado también tienen incidencia en ellos. Independiente de si son funciones privativas o compartidas, es un hecho que éstas son en extremo similares para todas las municipalidades del país, independiente de la alta heterogeneidad comunal, ya sea por su ubicación geográfica, clima, densidad, nivel ruralidad – urbanismo, características socioeconómicas de su población, capacidades técnicas y humanas a nivel municipal, etc.

En la práctica ello ha implicado una multiplicidad de programas, instrumentos e iniciativas desarrolladas en los territorios. A nivel urbano, un reciente estudio de la

OECD (2013) llegó a la conclusión que esto genera duplicidades, superposiciones importantes y dificulta la planificación territorial.

Hoy las municipalidades cuentan con pocas funciones exclusivas: elaborar los planes de Desarrollo Comunal y Regulador Comunal, promover el desarrollo comunitario, responsable del aseo y ornato de la comuna, y aplicar disposiciones en materias de transporte, tránsito, construcción y urbanización. En cambio, las funciones compartidas se multiplican: salud, educación, protección del medio ambiente, cultura, deportes, promoción del empleo, fomento productivo, urbanización, vialidad y seguridad ciudadana, entre otros. En muchas ocasiones, la municipalidad actúa como ejecutor de las preferencias y disposiciones del gobierno central.

Si bien las municipalidades poseen amplias autonomías para ejercer sus funciones, deben no sólo coordinarse con —o en la mayoría de los casos someterse a— los otros niveles de gobierno para desarrollar aquellas que son compartidas, sino que además están obligadas a seguir los controles externos propios del Estado y someterse a los planes y políticas nacionales. De ahí que Marcelo Villagrán (2014) habla de que, en la práctica, la autonomía municipal se ha convertido en una camisa de fuerza, por la alta dependencia hacia con el gobierno central, tanto desde un punto de vista administrativo como fiscal.

Ahora bien, esta descripción del escenario municipal actual, sumado a sus antecedentes recientes descritos páginas atrás, ¿apunta a que en Chile exista un gobierno local como tal? El concepto de gobierno local es de origen anglosajón. Desde su inclusión en 1844 en la Enciclopedia Británica<sup>4</sup>, ha sido un concepto abierto a debate. Por ejemplo, Sánchez Morón los define como “el conjunto de reglas y pautas institucionales mediante las que se gobiernan las Corporaciones Locales, lo que comprende tanto la composición y la elección de sus órganos de gobierno como las relaciones que median entre ellos y, en otro orden de cosas, las formas de participación de los ciudadanos en la vida política local complementarias de su intervención en los procesos electorales (1998: 161). A su vez, la International Union of Local Authorities, considera que “por gobierno local autónomo se entiende el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local” (citado en Canales y Pérez, 2002: 11).

Andrew Nickson reconoce dos modelos analíticos ideales de gobierno local y se relacionan con los objetivos que persiguen. En primer lugar, el modelo anglosajón, que se centra preferentemente en criterios económicos, como son la provisión eficiente de los servicios básicos. En este modelo, la lógica es que los gobiernos locales son más eficientes que el Estado central, por lo que éste realiza transferencias importantes, y el aquel presenta una vocación marcadamente administrativa y se caracteriza más por desconcentrar funciones y mantener subordinación al gobierno central (Nickson, 1998).

El segundo modelo es el europeo continental, que se caracteriza más por su rol político de representación de los intereses de la ciudadanía local. Este modelo se basa en un sentido de co-responsabilidad y complementación del gobierno local con el gobierno

---

<sup>4</sup> “El gobierno de un área local específica, constituyendo una subdivisión de una unidad política mayor (como la nación o el Estado); también, el cuerpo de personas que constituyen dicho gobierno”. Citado en (Canales y Pérez, 2002: 11).

central, otorgándosele a los niveles locales mayor autonomía política y rango decisonal sobre los recursos y reglamentaciones (Nickson, 1998).

A partir de las reformas estructurales a mediados de los setenta, la tendencia en Chile ha sido el acercamiento al modelo anglosajón. Sin embargo, debido a las deficiencias en su implementación y resultados insatisfactorios, el modelo europeo continental se ha ido posicionando como una alternativa a explorar para las actuales necesidades del país. Sin embargo, no existe claridad de que se esté transitando hacia ello, aún más al observar que la Comisión para la descentralización del país, instaurado en 2014 por el gobierno de Michelle Bachelet, se ha focalizado principalmente en reformas para el mundo regional.

#### b) Financiamiento y autonomía fiscal

Los ingresos municipales se pueden dividir en dos grandes grupos: los ingresos propios y las transferencias desde el gobierno central.

A diferencia de los Gobiernos Regionales, las municipalidades sí cuentan con una base importante de ingresos propios, correspondientes a ingresos tributarios, patentes y derechos. A ellos se suma el ya nombrado FCM, que si bien se trata de una transferencia, posee ciertas singularidades: es de tipo horizontal (con aportes del gobierno central), de tipo redistributiva y cuyo gasto no es está previamente condicionado. Es por ello que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) cataloga a los ingresos propios municipales y a FCM como Ingresos Propios Permanentes (IPP).

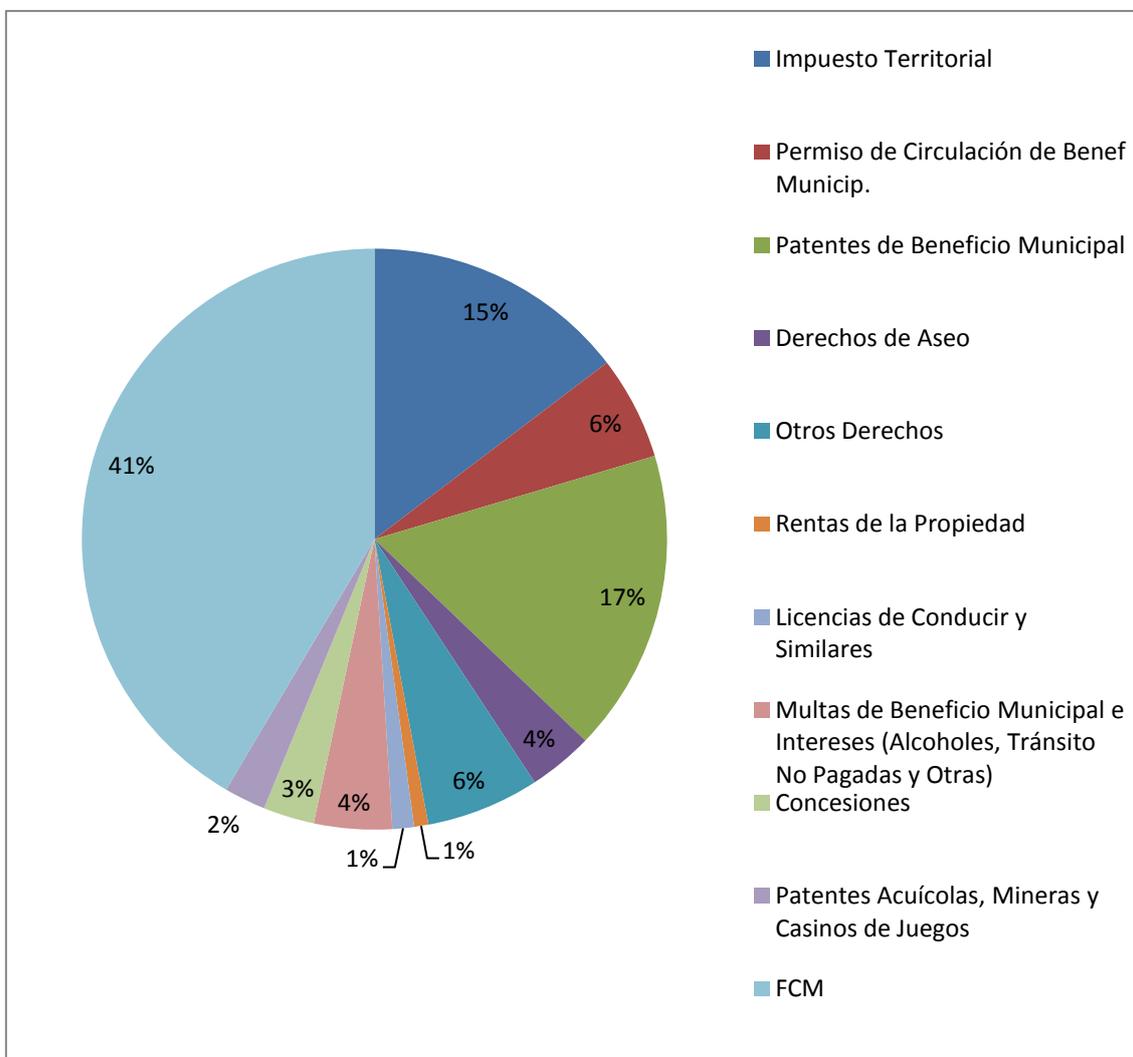
Tal como se puede observar en el Gráfico 1, de acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Información Municipal ([www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl)) para 2013, el FCM representó el 41,5% de los IPP.

Este fondo horizontal está compuesto por ingresos relativos a impuestos territoriales, permisos de circulación, multas impuestas por los Juzgados de Policía Local y un aporte fiscal, que equivale al 100% de los ingresos relativos al impuesto territorial de bienes fiscales y la equivalencia en pesos de 218.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) cada año. Respecto a los impuestos territoriales municipales, las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura entregan una asignación mayor, además de conceder recursos provenientes de impuestos sobre venta y consumo de bebidas alcohólicas. Por último, la fórmula de distribución del FCM es: un 25% se reparte en partes iguales entre todas las municipalidades del país; un 10% se hace en relación al número de personas en situación de pobreza de la comuna; un 30% es en relación al número de predios exentos de impuesto territorial; y el 35% restante es en proporción a las comunas con menores ingresos propios permanentes del año anterior. La relevancia del FCM es de tal magnitud que según SINIM el FCM representa más del 50% de los ingresos en el 60% de las municipalidades del país. 53 municipalidades dependen en más de un 80% de este fondo.

Dentro de los ingresos propios municipales destacan las patentes de beneficio municipal (17% de los IPP) y el impuesto territorial (15%). Luego se encuentran los permisos de circulación y las multas de beneficio municipal. Muy a lo lejos están los ingresos

relativos a patentes acuícolas, mineras y de casinos d juegos, que en conjunto suman poco más del 2%.

**Gráfico 1:** Distribución de los Ingresos Propios Permanentes (2013)



**Fuente:** Elaboración propia en base a la ejecución presupuestaria 2013 informada por SINIM.

El presupuesto municipal también se nutre con las transferencias por servicios delegados de educación y salud, entregados de acuerdo a los alumnos que asisten a los establecimientos de educación municipal y a los inscritos en los establecimientos de salud.

Existe además otro tipo de transferencias, que depende altamente del manejo político del alcalde de turno y de las capacidades técnicas de los equipos municipales para presentar los proyectos correspondientes y llevarlos a cabo. Principalmente son fondos provenientes de los programas de SUBDERE (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios), del Gobierno Regional (mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y otros fondos del gobierno central. Gran parte de ellos están consignados en las ejecuciones presupuestarias de cada una de las carteras

correspondientes, por lo que es complejo hacer un seguimiento exhaustivo. Como es sabido, las transferencias vienen altamente condicionadas a su finalidad de gasto, por lo que no son recursos de libre o amplia discrecionalidad municipal, lo que termina limitando la autonomía local.

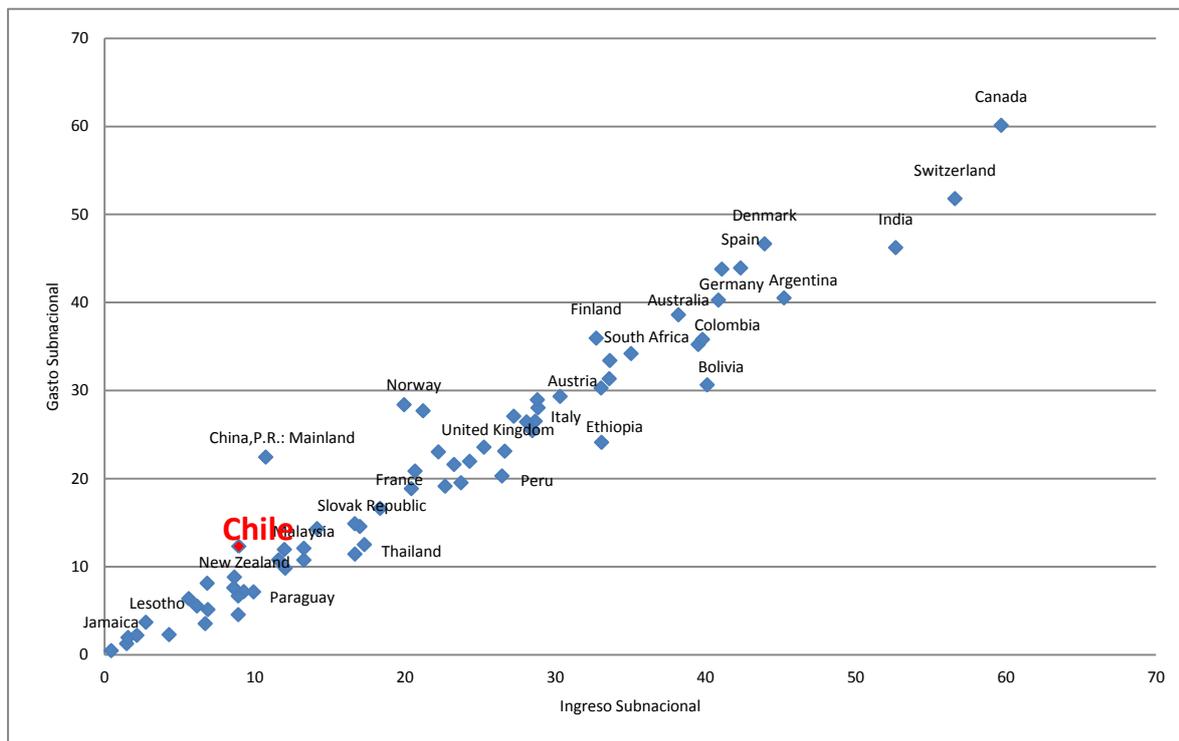
Una nueva fuente de ingresos municipales corresponde a la capacidad de endeudamiento. Ésta resulta beneficiosa cuando el endeudamiento subnacional está en concordancia con la política macroeconómica nacional, está efectivamente controlada y delimitada por el gobierno central, y se utiliza para proyectos prioritarios de inversión y no de gasto corriente (CEPAL, 1993). En Chile se creó un mecanismo de estas características para el ámbito local desde 2012, donde el Estado entrega recursos a las municipalidades que hayan superado una determinada calificación de riesgo, para demostrar su solvencia financiera. Tales dineros, que son destinados a obras de inversión, son devueltos después de un periodo de cinco años de gracia, descontándolos de las transferencias que el propio Estado le hace a las municipalidades. Si bien aún es prematuro evaluarlo, se prevé que es un mecanismo que podrá dar resultados positivos.

SINIM informó para 2013 que los ingresos relativos a transferencias (corrientes y de capital) más otros ingresos, acrecentaron en un tercio el ingreso total de las municipalidades. Con todo, éstos representaron el 13,9% de los ingresos totales del gobierno general, de acuerdo a las ejecuciones presupuestarias informadas por la Dirección de Presupuestos ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)). Si a ello se suma que los gobiernos regionales prácticamente no generan ingresos por sí mismos (dependen casi en su totalidad de transferencias del gobierno central), se obtiene que Chile es un país fiscalmente muy centralizado, tal como se puede observar en el gráfico 2.

De acuerdo a la amplia diversidad de las funciones emprendidas por las municipalidades en Chile, se considera que los ingresos son escasos. Esto queda de manifiesto aún más con la actual propuesta de desmunicipalizar la educación del país, desnudando, entre otras cosas, la carencia de recursos asignados para el mantenimiento de tales establecimientos. Parte no despreciable de los recursos que las municipalidades pueden disponer, por sobre los IPP, dependen fuertemente la cercanía y capacidad de negociación que los alcaldes tengan con las autoridades de turno, además de las capacidades técnicas y humanas instaladas al interior de los municipios. Lo primero, además de manifestar una dependencia hacia con el gobierno central, genera incentivos para fomentar de redes clientelares entre los distintos niveles de gobierno; lo segundo da cuenta que los municipios más robustos, que normalmente son los que cuentan con mayores ingresos propios, son los que potencialmente pueden presentar más y mejores proyectos de cara a fondos concursables y otros programas del gobierno central.

A ello se agregan los cuestionamientos al FCM, no sólo por la constante solicitud de reconsideración en la fórmula del cálculo y distribución, habitualmente suscrita especialmente por las municipalidades más carentes de recursos, sino que también por los cuestionamientos por el desincentivo que éste provocaría en las municipalidades para la recaudación de ingresos propios (Bravo, 2014).

**Gráfico 21:** Comparación mundial (67 países): participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos generales (2009)<sup>5</sup>



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

<sup>5</sup> La mayoría de los datos corresponden al año 2007. La base de datos consultada no tenía información de ingresos y gastos de gobiernos locales e intermedios para todos los países. Los 67 casos seleccionados son los que contaban con dicha información a nivel de gobierno general y, al menos, de un nivel de gobierno subnacional (local o intermedio).

#### **IV. Las municipalidades como plataforma para la arena política nacional**

##### **a) Opinión pública y plataforma política**

Las municipalidades son unas de las instituciones con mayor grado de prestigio en el país. Así queda demostrado en las continuas encuestas que abordan esta temática. A modo de ejemplo, en las siguientes líneas se describirán dos: la del Centro de Estudios Públicos (CEP) y el Barómetro Regional.

La última encuesta del CEP, publicada en julio de 2014, corrobora el nivel de confianza que la ciudadanía tiene hacia con las municipalidades (30% de los encuestados dice tener mucha o bastante confianza) es muy superior al Congreso, Tribunales de Justicia, partidos políticos, empresas, Ministerio Público, sindicatos e, incluso, superior a la televisión, diarios y movimiento estudiantil. Sólo es superado, como ya es una constante, por Carabineros, Fuerzas Armadas, Policía de Investigaciones (sólo medida a partir de este último año), radios e Iglesia Católica. Sólo en la reciente medición el Gobierno tuvo un nivel de confianza ligeramente mayor a las municipalidades, con un 32% (Centro de Estudios Públicos, 2014).

Por otro lado, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos realiza el Barómetro Regional, encuesta de opinión pública sobre temas de interés regional. Su versión de 2011 se aplicó en las regiones de Biobío, Los Ríos y Los Lagos, demostrando que la ciudadanía no sólo tiene un alto grado de confianza hacia con las municipalidades, sino que además tiene elevadas expectativas en ellas.

Según dicha encuesta, el nivel de confianza hacia los gobiernos municipales es alto: sobre el 50% de los encuestados manifestaron tener mucha o algo de confianza en la región del Biobío, mientras que en Los Ríos y Los Lagos dicha tasa estuvo en torno al 40%). El rendimiento del gobierno nacional es mucho más bajo para la misma pregunta: menos del 30% de los encuestados declaró tener confianza hacia ellos en Los Ríos y Los Lagos (Universidad de Los Lagos, 2011).

En Los Lagos la ciudadanía considera que los municipios son la institución que más aportan al desarrollo de la región (sobre el 60% respondió que aportan mucho o algo), superando a las universidades, medios de comunicación, empresas, organizaciones sociales, Gobierno Regional, sindicatos, Gobierno Central, partidos políticos y Congreso. Porcentajes similares se reportaron para Los Ríos y Biobío, aunque en ambos casos las municipalidades ocuparon el segundo lugar, tras la universidades y medios de comunicación, respectivamente (Universidad de Los Lagos, 2011).

Tanto en Biobío como Los Ríos las municipalidades son consideradas, por lejos, como las instituciones más necesarias para la democracia. Por último, el Barómetro Regional también demuestra que los alcaldes son las autoridades políticas de mayor reconocimiento. La mayor cantidad de la población declara conocer el nombre de su alcalde (93% en Biobío y Los Ríos, 90,2% en Los Lagos). De lejos lo siguen los reconocimientos a algún diputado del distrito: 71% en Biobío; 59,5% en Los Ríos; 48,8% en Los Lagos. Bajísimo es el conocimiento de los intendentes, que en Los Lagos y Biobío ronda el 30%, mientras que en Los Ríos fue menor a un 10% (Universidad de Los Lagos, 2011).

En conclusión, las municipalidades gozan de cierto nivel de reputación y reconocimiento, al menos en términos comparados con otras instituciones relevantes en

el país. Si a ello se suma que en el país existen un grupo de municipalidades con alta densidad (hay 20 municipalidades con más de 200 mil habitantes) y otras con una alta notoriedad pública dada su elevada capacidad de atracción (por actividades laborales, educacionales y de comercio, entre otras), además de la repercusión mediática y los relativos niveles de autonomía que puede tener un alcalde en el ejercicio de sus funciones; se obtiene que las municipalidades se pueden constituir en una plataforma política para catapultar autoridades locales a la arena política nacional.

Si bien la utilización de la municipalidad como trampolín para cargos de impacto nacional no es una práctica empleada en exceso, esto sí ha sucedido con cierta ocurrencia en parte de las reconocidas municipalidades 'emblemáticas', ya sean por su nivel de notoriedad pública o por caracterizarse por poseer importantes bases electorales.

Sin ánimo de abrir una búsqueda taxativa, existen varios casos que saltan a la vista que demuestran esta factibilidad. Por ejemplo, Aldo Cornejo, actual Presidente de la Cámara de Diputados, fue alcalde de Valparaíso en 2004 (aunque previo a ello ya había ocupado un sitial en la Cámara); y Rodrigo González, segundo Vicepresidente de la Cámara, fue alcalde electo en 1992 y 1996. También en la Cámara, Ramón Farías fue alcalde de San Joaquín en tres períodos (1992, 1996, 2000); Claudio Arriagada fue alcalde de la Granja (1996, 2000, 2004, 2008); y René Saffirio fue alcalde de Temuco (1992, 1996, 2000), entre otros.

Dos recientes casos emblemáticos son los de Claudio Orrego y Manuel José Ossandón. El primero fue alcalde de Peñalolén (2004, 2008), para luego postularse como pre candidato presidencial para las últimas elecciones. José Manuel Ossandón hoy senador, fue alcalde de la popular comuna de Puente Alto durante 20 años.

## b) Los partidos políticos a nivel local

Si bien en el mundo municipal es donde más éxito han tenido los líderes locales, independientes a los partidos políticos nacionales, las dinámicas territoriales siguen siendo fuertemente influenciadas por éstos. A modo de ejemplo, en las pasadas elecciones municipales de 2012, 110 alcaldes electos -poco menos de un tercio del total nacional- se candidatearon como independientes, pero más de la mitad de ellos lo hicieron a través de las listas establecidas por los pactos políticos. En otras palabras, en su mayoría correspondían a candidaturas independientes con apoyo de un partido político fuerte.

Son pocos los casos que han logrado ofrecer oposición a esta tendencia. Sólo 41 alcaldes fueron electos como independientes en la lista correspondiente a las candidaturas de ese tipo. Habitualmente, sus fortalezas vienen por liderazgos caudillistas en comunas que no seducen mayormente a las fuerzas políticas con sede en Santiago (con la única gran excepción de la municipalidad de Iquique, un bastión atractivo históricamente sostenido por Arturo Soria).

Ahora bien, difícilmente podrá proliferar el éxito de liderazgos locales independientes a los partidos políticos nacionales, sin partidos de arraigo local o regional fuertes. Históricamente la existencia de movimientos políticos locales o regionales, diferenciados de los partidos nacionales, ha sido en extremo limitada. Más bien

pareciera que la columna vertebral del sistema político histórico chileno ha sido el de los partidos centralizados en la capital (Garretón, 1983).

Quizás una excepción con mediana relevancia -siendo generosos- fue la creación del Partido Regionalista de Magallanes, en la ciudad de Punta Arenas en 1932, que abogaba por autonomía y federalismo. Ninguno llegó. La presión ejercida por el Partido Regionalista de Magallanes alcanzó sólo para ciertas concesiones del gobierno central (como establecer ahí una Zona Franca). No sólo eso: al cabo de una década gran parte de los líderes del partido se integraron a las filas radicales y socialistas. Las dinámicas de Santiago coaptaron las tentativas regionales (E. Valenzuela, 1999).

Evidentemente no se trata de que la población en regiones no tuviera posturas políticas ni que existiera una fuerte competencia interna. De hecho, Adolfo Aldunate (1985) realiza una correlación de las provincias categorizadas según sus actividades económicas y los resultados que tuvieron en las elecciones presidenciales realizadas entre 1958 y 1970. En su estudio concluye que en las zonas donde predominaban los servicios industriales y mineros, la izquierda tenía mayoría; mientras que donde la agricultura -y en menos medida el sector servicios- era el motor económico principal, la derecha tomaba la delantera.

Por otro lado, Arturo Valenzuela (1997) utilizó el índice de competencia multipartidista para estudiar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1965 y las municipales de 1967, llegando a una poderosa conclusión: los niveles de competitividad en las elecciones locales fueron casi idénticos con respecto a las elecciones nacionales -y en algunas zonas del país incluso mayor-, lo que contrasta con la experiencia francesa, por ejemplo. Sin embargo, esta activa competitividad eleccionaria a nivel local no se tradujo en una proliferación y consolidación de partidos políticos regionales, sino que más bien se mantuvo dentro de los márgenes de rendimiento de los partidos nacionales. Si bien hasta 1953 las candidaturas independientes, donde se pueden considerar tanto a candidatos de corte local como de tradición nacional, tenían en sumatoria una participación relativamente alta, ésta fue siempre más baja que la de los grandes partidos nacionales; a partir de las elecciones de 1960 bajaron sus participaciones considerablemente; y, quizás lo más importante, es que durante todos los años estudiados se observa una notoria similitud entre los resultados registrados por cada partido tanto a nivel parlamentario como a nivel local.

Una vez más se llega al mismo punto: los partidos de la capital seducían a los electores de todas las zonas del país logrando captar sus votos; y, por otro lado, las iniciativas políticas locales eran 'asimiladas' por las élites centrales dentro de sus programas políticos. En esta línea, Lechner concluye que en Chile ha existido una supremacía histórica del Estado -y en consecuencia de los partidos que luchan por llegar al él- "en concreto, del gobierno central frente a la diferenciación social. Es a partir de un Estado nacional y su poder centralizado y concentrado que se plantea la pluralidad política" (Lechner, 1985, p. 37).

La falta de ofensivas políticas locales y/o regionales fuertes, que incentiven la creación de fuerzas políticas consistentes y estables en el tiempo, tiene poco que ver con el actual sistema de partidos y más con causas histórico-políticas, ya parte de la cultura política chilena que incluso ha permeado en la sociedad y sus formas de organización. Sin embargo, vale la pena mencionar dos condicionantes normativas estrechamente ligadas de este sistema que hoy dificultan la emanación de partidos políticos regionalistas: la

Ley Orgánica Constitucional de los partidos Políticos (LOCPP) y el sistema electoral binominal de diputados y senadores.

La LOCPP establece que para crear un partido político se requiere que éste se constituya en a lo menos ocho de las 15 regiones del país, o en un mínimo de tres regiones siempre que éstas sean geográficamente contiguas. Si bien la ley no reconoce expresamente la existencia de partidos regionales, sí permite la conformación de partidos que tengan representación sólo en algunos de estos territorios. La misma normativa establece siete motivos de disolución de los partidos, dentro de los cuales destaca el no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos en las últimas elecciones de diputados, ya sea en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, según cómo se haya constituido (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-c).

Acá es donde entra en juego el sistema binominal, modelo que si bien permite la elección directa de diputados y senadores en torno a sus respectivas divisiones electorales territoriales sin importar el resultados de las agrupaciones políticas a nivel nacional, incentiva la competición electoral en torno a coaliciones, dejando prácticamente con nulas chances a otras fuerzas. De hecho el sistema ha excluido sistemáticamente del Congreso a partidos políticos de menor talla: en todas las elecciones de diputados y senadores los escaños han sido ocupados por políticos de los partidos de la Alianza y Concertación (o independientes apoyados por una de estas coaliciones), con contadas excepciones. Una es la reciente incorporación del Partido Comunista a la actividad parlamentaria.

Las otras tres excepciones vienen de mano de partidos regionales. Cabe resaltar que el actual sistema no sólo es un desincentivo hacia ellos, sino que también una razón directa de sus obligadas desapariciones o fusiones. Fue el caso del Partido del Sur, creado en 1987 y circunscrito principalmente a la Región de La Araucanía y Los Lagos (que hoy comprendería también a Los Ríos). Este partido, pese a lograr escoger alcaldes y concejales, se caracterizó por su escasa gravitación en el Congreso. Primero se presentó en los comicios parlamentarios de 1989 con lista propia, pero no obtuvo ni diputados ni senadores. En 1993 volvió a la carga parlamentaria pero en conjunto con la lista de la entonces Unión por el Progreso de Chile, sin embargo nuevamente el partido no logró obtener representación en el Congreso y resolvió romper el vínculo con la UDI y RN. Tras otro fracaso electoral en las municipales de 1996, el partido retomó contacto con sus antiguos aliados y para las elecciones parlamentarias de 1997 se unió al pacto Unión por Chile, presentando un solo candidato a diputado que finalmente fue escogido, constituyéndose en el primer partido político regionalista con representación parlamentaria. Sin embargo, en esta elección el partido no logró cumplir con la exigencia mínima del 5% en las circunscripciones donde estaba constituido, por lo que fue disuelto y la mayoría de sus militantes migraron hacia otros referentes, principalmente la UDI (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Así un partido que tuvo figuras en cargos de representación popular en el nivel municipal, aunque escasas, terminó sucumbiendo ante una normativa que le exige mayor competitividad parlamentaria en un marco de adverso.

Situación similar sucedió con la Alianza Nacional Independiente (ANI), delimitada a las regiones sureñas de La Araucanía, Los Lagos y Aysén (hoy incluiría a la de Los Ríos), y el Partido de Acción Regionalista (PAR), con presencia en las regiones nortinas de Tarapacá, Antofagasta y Atacama (hoy incluiría a la de Arica y Parinacota). Ambos partidos se unieron bajo un pacto electoral llamado Fuerza Regional Independiente para

las elecciones parlamentarias de 2005, logrando escoger a una diputada. Este fue un mérito importante: no sólo se constituyó en la segunda representación de partidos políticos regionales en la Cámara, sino que además fue el primer partido que compitió con éxito contra las dos grandes coaliciones sin aliarse a ninguna de ellas, a diferencia del Partido del Sur (que se unió a la Alianza) y del PC (que pactó con la Concertación).

Sin embargo, ni ANI ni PAR alcanzó el 5% de la votación en sus circunscripciones. Como se les cancelaría su personalidad jurídica, decidieron unirse en 2006 formando el ya nombrado Partido Regionalista de los Independientes (PRI), el que a su vez recibió la migración de las antiguas figuras DC en 2008. Así el PRI se constituyó en el partido político regionalista más exitoso en cuanto a cargos de elección popular: contó con un senador (Adolfo Zaldívar), un total de seis diputados y dos alcaldes en las elecciones municipales de 2008 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Aunque cabe destacar que de todos ellos, sólo los alcaldes y dos diputados fueron electos como candidatos del PRI. Aún más, tras las elecciones parlamentarias de 2009, el partido sólo escogió a dos diputados. El PRI no se constituyó en un partido de ofensivas territoriales y su vigoroso comienzo respondió más bien a fragmentaciones partidistas que lo favorecieron y no a intencionalidades de voto hacia partidos regionalistas.

Finalmente, aún es prematuro aventurar el futuro del Partido Más Región producto de la fusión entre el Movimiento Amplio Social y el Partido Fuerza del Norte, constituido en junio de 2014 para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Metropolitana, Biobío y Aysén.

## **V. Comentarios finales**

Las municipalidades están consolidadas como un órgano descentralizado dentro del Estado de Chile, indispensable para la aplicación y ejecución de una serie de políticas públicas del país y para la provisión de servicios. Poseen una vasta trayectoria, han fortalecido sus estructuras y, desde la década de los 90, cuentan con autonomía política, aunque sin capacidad legislativa. Además, gozan de una relativa buena reputación, lo que permite que un grupo de ellas sean atractivas plazas para líderes que buscan mayores proyecciones en política.

Sin embargo, como se ha visto, se observa una serie de limitantes que en ocasiones dificultan y en otras derechamente impiden que las municipalidades ejerzan su gestión tal como se espera de ellas. Sin ánimo de abrir una enumeración taxativa, resulta evidente que las limitadas autonomías para ejercer sus funciones y la carencia de recursos son dos de los desafíos más importantes a abordar. Ello, sumado al excesivo centralismo del país, hace que las municipalidades terminen dependiendo en buena medida del gobierno central. Esto se ve aún más acentuado desde la perspectiva fiscal: parte importante del éxito en la gestión de un alcalde, pasa por su capacidad de atracción de recursos ajenos a los Ingresos Propios Permanentes, haciendo gala de su gestión y nivel de cercanía con las autoridades nacionales y regionales de turno.

A ello se debe agregar la alta heterogeneidad en la realidad comunal (características demográficas, sociales, culturales, geográficas, etc) y municipal (capacidades internas, instalaciones, personal suficiente, etc), no reconocido en el diseño político administrativo del país. Más allá del efecto compensatorio que ejerce el FCM, es claro que un grupo selecto de municipalidades, habitualmente parte importante de las del Gran Santiago más las que corresponden a las cabeceras regionales, poseen estándares más elevados, los que incluso se manifiestan en la atracción que generan en líderes, partidos políticos y profesionales capacitados con interés de ser parte de esos equipos de trabajo.

Desde luego, todas las municipalidades juegan un rol crucial en la provisión de servicios y ejecución de políticas públicas para el desarrollo de los territorios. En su conjunto, el papel desempeñado por las municipalidades en Chile es clave para el contexto institucional. Sin embargo, un puñado de no más de 20 municipalidades, dada su notoriedad y capacidad de injerencia en la agenda, son capaces de tener un rol aún más distintivo a nivel nacional.

## VI. Bibliografía

Aldunate, A., Flisfisch, A., & Moulián, T. (1985). Estudios sobre el sistema de partidos en Chile. Santiago: FLACSO.

Angell, A., Lowden, P., & Thorp, R. (2001). Decentralizing development. The political economy of institutional change in Colombia and Chile. Londres: Oxford University Press.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Partidos Políticos. Retrieved Rescatado el 17 de octubre de 2011, from [http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/index\\_html](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/index_html)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-b). Historia de la ley: Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 3: Estado de Chile: Forma, administración y regionalización. (Recuperado el 29 de julio de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=7129&idVersion=1980-08-11&idParte>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-c). Ley 18.603 de 23-03-1987: Orgánica Constitucional de los partidos políticos. (Recuperado el 06 de agosto de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/N?i=29994&f=2011-10-17&p=>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-f). Ley 19.452 de 16-04-1996: Modifica Disposiciones que indica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. (Recuperado el 23 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=30819&idVersion=1996-04-16&idParte>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-g). Ley 19.602 de 25-03-1999: Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de Gestión Municipal. (Recuperado el 23 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=134046&idVersion=1999-03-25&idParte>

Bravo, Javiera. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Temas de la Agenda Legislativa - Centro de Políticas Públicas UC, Año 9, N° 68.

Canales J.M. y P. Pérez (2002), Introducción al Gobierno y a la Gestión Local, Editorial Club Universitario, Alicante.

CEPAL. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. *CEPAL, Serie Política Fiscal N° 44*.

Centro de Estudios Públicos. (2014). Estudio Nacional de Opinión Pública, Julio 2014. (Recuperado el 15 de septiembre de 2014). Retrieved from [http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP\\_Julio2014.pdf](http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP_Julio2014.pdf)

Garretón, M. A. (1983). El proceso político chileno. Santiago de Chile: FLACSO.

Lechner, N. (1985). El sistema de partidos de Chile – Una continuidad problemática. Documento de trabajo Programa FLACSO, 29.

Nickson, Andrew (1998) 'Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina', *Reforma y Democracia*, Caracas, Vol.12:71-88.

OECD. (2013). *Urban Policy Reviews, Chile 2013*. Paris: OECD Publishing.

Raczynski, D., & Serrano, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Soto Araya, A. (1992). *La municipalidad*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Valenzuela, A. (1997). *Political brookers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Villagrán, Marcelo. (2014). *Manuel de Derecho Municipal*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Universidad de Los Lagos. (2011). *Barómetro Regional 2011*. (Recuperado el 15 de septiembre de 2014). Retrieved from <http://www.elmostrador.cl/media/2011/10/BAR%C3%93METRO-REGIONAL-2011-BIO-BIO-LOS-LAGOS-LOS-RIOS-1.pdf>