



**FLACSO**  
ARGENTINA



REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-  
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica  
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
(CONICET).

### **Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede  
Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 20 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 20 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Las Políticas Públicas en América Latina en una etapa pospandémica y de cambio epocal.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	19
<b>Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos.</b> Coordinador: Pablo Bulcourf	
<b>Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: <i>Reconstruyendo una cartografía crítica</i></b> Por Pablo Bulcourf	21
<b>El campo de estudio del Estado y las Políticas Públicas en Uruguay: <i>Desarrollos académicos y conocimiento aplicado.</i></b> Por Nicolás Bentancur, Alejandro Milanesi y Rodrigo Martínez	43
<b>Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría.</b> Por Rodolfo Canto Sáenz	75
<b>La evolución de la enseñanza de la Administración y Políticas Públicas en Colombia.</b> Por César Alejandro Ramírez Chaparro y Ana Polack	91
<b>Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina.</b> Por Nelson Dionel Cardozo	107
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	133
<b><i>Research Articles</i></b>	
<b>Medición de la autonomía municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)</b> Por Daniel Cravacuore	135

<b>El Sistema de Inspección de Trabajo en Perú:</b> <i>El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores (2019-2020)</i> Por Elsa Mavila Ramírez Pinedo	159
<b>Meta-análise de Conteúdos Direcionados às Políticas de Acessibilidade no Brasil.</b> Por Marcelo de Santana Porte y José Damião Trindade Rocha	187
<b>Circuitos Alimentarios Alternativos:</b> <i>Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas en la Argentina (1990-2023)</i> Por Carlos Alberto Cattaneo	209
<b>Las mujeres indígenas como sujeto de política gubernamental:</b> <i>Breve panorama en el contexto latinoamericano y argentino.</i> Por Mariana Gómez y Andrea Ivanna Gigena	229
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	247
<b>Andrada, D. (Comp.). (2019). <i>Hacia un periodismo indígena.</i> Ciudad Autónoma de Buenos Aires: USAL.</b> Por Jorge Luis Fabián	249
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	255
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XXI</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : <b>Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe.</b> <b>Coordinadores:</b> Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres. <b>Fecha límite:</b> 01 de junio de 2023.	261
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	269



# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# Medición de la Autonomía Municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)

*Measurement of Municipal Autonomy in Chile with the Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)*

Por Daniel Cravacuore\*

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 27 de marzo de 2023.

## RESUMEN

Este artículo se divide en cuatro partes. La primera avanza en la contextualización de la descentralización municipal en América Latina y Chile desde la década de 1980. La segunda parte presenta el Local Autonomy Índice 2.0., desarrollado para medir la autonomía municipal en 57 países (Ladner *et al.*, 2021). La tercera presenta la medición de la autonomía municipal en Chile entre 1990 y 2020 utilizando este indicador. Finalmente, la cuarta evalúa el nivel relativo de la autonomía municipal en Chile respecto de otros países.

**Palabras clave:** *Autonomía Local, Descentralización, Municipalidades, Chile, Medición.*

## ABSTRACT

This article is divided into four parts. The first advances in the contextualization of municipal decentralization in Latin America and Chile since the 1980s. The second part presents the Local Autonomy Index 2.0., developed to measure municipal autonomy in 57 countries (Ladner *et al.* 2021). The third presents the measurement of municipal autonomy in Chile between 1990 and 2020 using this indicator. Finally, the fourth evaluates the relative level of municipal autonomy in Chile with respect to other countries.

**Keywords:** *Local Autonomy, Decentralization, Municipalities, Chile, Measurement.*

---

\* Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén, España. Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: dcravacuore@unq.edu.ar

## Introducción

Chile es un caso clásico de descentralización, tanto en su dimensión administrativa como política. Hasta la década de 1980, sus municipalidades tenían escasa relevancia dentro del Estado, pero entonces se iniciaron un conjunto de reformas que multiplicaron las responsabilidades y los recursos comunales e implicaron nuevas atribuciones y poderes para administrar los servicios locales. En el contexto de la Transición Democrática, se completó el proceso con la reforma electoral.

El principal objetivo de este artículo de investigación es presentar los resultados de una medición del nivel de autonomía municipal en Chile entre los años 1990 y 2020. Utilizaremos el Local Autonomy Index 2.0, un indicador de medición de autonomía validado internacionalmente (Ladner *et al.*, 2021), estructurado en cinco dimensiones —el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político— y codificado en once variables.

Alcanzada la medición, la presentaremos en perspectiva comparada entre los 57 países estudiados por el proyecto “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” (Ladner *et al.*, 2021). Adicionalmente, analizaremos su evolución temporal para comprobar el estancamiento temprano de la descentralización municipal.

## 1. La descentralización en América Latina y el caso de Chile

En América Latina, el origen de la descentralización municipal tuvo tres vías. En algunos países, el inicio de la Transición Democrática identificó al gobierno local como el más adecuado para fortalecer las nacientes democracias por su capacidad de estrechar los vínculos entre la ciudadanía y el Estado: fue el caso de la Argentina o Brasil, por citar sólo algunos. En otros, el agotamiento del sistema

tradicional de partidos en algunos países que no sufrieron regímenes autoritarios encontró en la descentralización municipal un camino para “oxigenar” el sistema político: así fue en Colombia o México. Por último, el fin de las guerras civiles en Centroamérica ofreció una renovada resolución territorial de los conflictos internos en la transición a situaciones de paz. Sea por cualquiera de ellas, entre los tempranos años ochenta y el fin de la década del 1990, el subcontinente vio transformados sus sistemas municipales (Cravacuore 2014).

Cuatro décadas después, la agenda descentralizadora fue abandonada. Por el contrario, existe un paradigma recentralizador en buena parte del subcontinente (Arellano 2021; Carrera Hernández 2015; Cravacuore 2014, 2015a, 2015b y 2017a 2017b; Dickovick 2011; Eaton 2014; García del Castillo 2015; Grin y Abrucio 2016; Mascareño 2007; Sánchez Bernal & Rosas Arellano, 2015) y sólo en los países donde este proceso fue débil o inexistente, encontramos una agenda reformista: tal el caso de Cuba o Chile —en este caso, limitada a los gobiernos regionales— (Montecinos 2019).

Entre las dimensiones más características de la descentralización municipal en América Latina, se contaron la política, la administrativa y la fiscal. La primera implicó el reconocimiento constitucional del municipio como nivel de gobierno, dado que, hasta entonces, en muchos países eran considerados órganos meramente administrativos, como la elección popular de las autoridades locales. La dimensión administrativa incluyó la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales. Por último, la fiscal supuso la cesión de recursos hacia los gobiernos locales, lo que implicó una mejora sustancial de ingresos respecto de décadas previas (Cravacuore 2014).

Chile es un caso clásico de descentralización municipal porque sucedieron las tres manifestaciones; lo diferencial fue la precocidad de su proceso y el desarrollo inicial bajo un

gobierno militar. Hasta fines de la década de 1970, las municipalidades tenían escasa relevancia dentro del Estado, pero entonces se iniciaron reformas que multiplicaron las responsabilidades y los recursos comunales e implicaron nuevas atribuciones, recursos y poder para administrar los servicios locales.

Dichas reformas institucionalizaron nuevas competencias ligadas a la administración territorial y a la esfera social; las municipalidades compartieron desde entonces responsabilidades con el gobierno central en la provisión de la educación, la salud, la cultura, la recreación, el deporte, la promoción del empleo, la provisión de viviendas y la asistencia social, entre las principales. Paralelamente, hubo cambios en el marco financiero y administrativo, a la par que se creó el Fondo Común Municipal, destinado a compensar a las comunas con menor base tributaria. Finalmente, se traspasó la administración de establecimientos educativos y los efectores de atención primaria de la salud, proceso que se extendió durante toda la década. La Transición Democrática completaría el proceso con la elección popular de los alcaldes y concejales en 1992.

La organización territorial de Chile se encuentra en su Constitución Política, sancionada en 1980, que define el carácter unitario del Estado. Hasta julio de 2021, las 16 regiones estaban gobernadas por un Intendente Regional (GORE) electo por el presidente de la República, que coordinaba las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) —delegaciones territoriales de los ministerios, que concentran el 85% de la inversión territorial del Estado—, las Direcciones de Servicios Públicos y encabezaba el propio Gobierno Regional. Desde 2014, fueron acompañados por un Consejo Regional (CORE), compuesto por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa, por periodos de cuatro años, con posibilidad de ser reelectos dos veces.

Este sistema fue modificado parcialmente: el gobierno regional quedó constituido por

un Gobernador (que heredó la sigla GORE), electo por cuatro años y que cuenta con la posibilidad de una reelección, y un CORE electo por sufragio universal y votación directa, habiéndose creado una nueva figura, la del Delegado Presidencial Regional (DPR) nombrado por el presidente de la República.

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695, sancionada en 1988, define un único régimen para las 345 Ilustres Municipalidades, que pueden ser consideradas más administraciones territoriales que gobiernos locales. Los alcaldes son electos por un período de cuatro años, con hasta dos reelecciones sucesivas. Son acompañados por un Concejo Municipal integrado por 6 a 10 concejales, electos en listas separadas, no estando previstas elecciones de medio término.

Existe una gran heterogeneidad poblacional entre las comunas: la menos poblada es la de Ollagüe, en la región de Antofagasta, que contaba en el último censo nacional con 321 habitantes, mientras que la de mayor tamaño demográfico era la de Puente Alto, en la Región Metropolitana, con 568.106 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2017). La jurisdicción territorial de las municipalidades chilenas responde al modelo de condado, incluyendo áreas urbanas y rurales.

## **2. El Local Autonomy Index 2.0. (LAI 2.0.)**

El principal indicador de descentralización municipal es su nivel de autonomía. En el campo académico, esto ha demostrado ser un desafío por la existencia de ideas divergentes sobre los elementos constitutivos de la medición y porque existen dificultades considerables para aplicar el concepto a distintos países (Nickson, 2019).

El cotejo comparativo de la autonomía local no resulta habitual: iniciativas como GOLDE, el Index of Local Government and Decentralisation o la Local Public Sector Initiative no lograron instalarse suficientemente

(Cravacuore y Traina, 2021). Asociado a la metodología que presentaremos en este artículo, el proyecto Regional Authority Index (Hooghe *et al.*, 2008, 2010 y 2016; Schakel, 2018; Shair-Rosenfield *et al.*, 2021) midió la capacidad de las autoridades regionales en 81 países del mundo mientras que, en el campo municipal, se cuentan tres antecedentes inmediatos: las mediciones del proyecto europeo Self-Rule Index For Local Authorities (Ladner *et al.*, 2018) para caracterizar a los gobiernos locales europeos y paneuropeos a partir de su grado de autonomía con respecto a niveles superiores, reconociéndose los fundamentos de la Carta Europea de la Autonomía Municipal; del iberoamericano Medición del Grado de Descentralización Municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local liderado por la Universidad Autónoma de Madrid para medir el nivel de autonomía de Argentina, Chile, España, México y Uruguay para 2018 (Cravacuore, 2020); y del proyecto Sistema de Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica (Cravacuore y Traina, 2021)

que amplió el estudio a los restantes países latinoamericanos.

En 2020, se puso en marcha una nueva medición del proyecto europeo, ahora denominado “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” (Ladner *et al.*, 2021) que incluyó no sólo 37 países europeos y paneuropeos considerados en 2015, sino que se extendió hasta 57 casos nacionales. Las once variables se mantuvieron, pero ha habido cambios importantes en la codificación de las variables (Ladner, 2020), en especial en cinco de ellas: el alcance de las políticas; la discrecionalidad política efectiva; la autonomía organizacional; y el acceso al gobierno central o regional.

### 2.1. Dimensiones y variables del LAI 2.0

El LAI 2.0 se desarrolla en las cinco dimensiones —el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político—, codificada en once variables (Ladner 2020).

**TABLA 1**  
**DIMENSIONES, VARIABLES Y VALORES DEL**  
**LOCAL AUTONOMY INDEX 2.0.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Definición de las variables</b>	<b>Valores</b>
Estatus Institucional	Alcance Institucional	La medida en que el gobierno local es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que desea realizar.	0-3
Capacidades	Alcance de las Políticas	Funciones en las que el gobierno local asume la responsabilidad de la prestación de los servicios.	0-4
	Discrecionalidad Política Efectiva	La medida en que el gobierno local puede tomar decisiones finales sobre estas funciones.	0-4



Financiación	Autonomía Fiscal	La medida en que el gobierno local puede gravar independientemente a su población.	0-4
	Sistema de Transferencias Financieras	La proporción de transferencias financieras incondicionadas sobre el total de las recibidas por el gobierno local.	0-3
	Autosuficiencia Financiera	La proporción de los ingresos del gobierno local derivados de fuentes locales (impuestos, tarifas, cargos).	0-3
	Libertad de Endeudamiento	La medida en que el gobierno local puede endeudarse.	0-3
Organización	Autonomía Organizativa	La medida en que el gobierno local es libre de decidir sobre su propia organización y sistema electoral.	0-4
Posición en el Sistema Político	Protección Legal de la Autonomía	Existencia de medios constitucionales o legales para hacer valer la autonomía local.	0-3
	Supervisión Administrativa	Hasta qué punto la supervisión administrativa sobre el gobierno local es no intrusiva.	0-3
	Colaboración Interjurisdiccional	Hasta qué punto las autoridades locales tienen canales para influir en la formulación de políticas de los gobiernos de nivel superior.	0-3

**Fuente:** Ladner *et al.* 2021.

La primera es el alcance institucional, entendida como la medida en la que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones. Los expertos acordaron puntuar con 0 si sus tareas son explícitamente marcadas; con 1, cuando los gobiernos locales pueden elegir entre un ámbito de tareas predefinido y muy limitado; con 2, cuando las autoridades locales pueden elegir entre una amplia gama de tareas predefinidas; y con 3 cuando los municipios son libres para desarrollar cualquier tarea no asignada a otro nivel de gobierno (Ladner 2020).

Respecto del alcance de las políticas, definido como el conjunto de funciones en las que el gobierno local está implicado en la provisión de servicios, con recursos propios o con sus propios funcionarios, se definieron un conjunto de competencias: la educación —incluyendo los niveles preescolar, primario

y medio—, la asistencia social —considerando la ayuda económica, el entrenamiento laboral y la integración de refugiados—, la salud —en los servicios de atención primaria, hospitalaria y odontológica— y las funciones del cuidado —incluyendo la atención de adultos mayores, personas con discapacidad e infantes—, puntuadas entre 0 y 3; el uso del suelo —considerando la emisión de permisos de construcción y la zonificación—, entre 0 y 2; y el transporte —en autobuses y ferrocarriles—, la vivienda —evaluando tanto el desarrollo urbano como la construcción de viviendas sociales— y la policía —incluyendo el orden público y el control del tránsito—, entre 0 y 1 (Ladner 2020). Estas funciones deben estar manifiestas y explícitas en las normas legales que regulan la vida municipal, sea en el orden constitucional o legislativo, general o sectorial.

La tercera variable es la discrecionalidad política efectiva, precisada como la medida en que el gobierno local tiene influencia real sobre estas competencias: la educación, la asistencia social, la salud y las funciones del cuidado, puntuadas entre 0 y 3; el uso del suelo,

entre 0 y 2; y el transporte, la vivienda y la policía, entre 0 y 1. (Ladner 2020) A diferencia del alcance de las políticas, esta variable hace referencia a la acción concreta y real de los gobiernos locales, más allá de lo reglado jurídicamente.

**TABLA 2**  
**VALORACIÓN DE LOS CAMPOS DE LAS VARIABLES “ALCANCE DE LAS POLÍTICAS” Y “DISCRECIONALIDAD POLÍTICA EFECTIVA”**

<b>Campo</b>	<b>Servicio</b>	<b>Valores</b>
Educación	Preescolar (de 1 a 6 años)	0-3
	Escuela Primaria (de 6 a 15 años)	
	Escuela Media (de 15 a 18 años)	
Asistencia Social	Asistencia Social Directa	0-3
	Capacitación Laboral	
	Integración de Refugiados	
Salud	Atención Primaria de la Salud	0-3
	Hospitales	
	Servicios Odontológicos	
Uso del Suelo	Permisos de Construcción	0-2
	Zonificación	
Transporte Público	Servicios de Transporte en Autobús	0-1
	Servicios de Transporte Ferroviario	
Vivienda	Urbanización y Vivienda	0-1
	Vivienda Social	
Policía	Orden Publico	0-1
	Policía de Tráfico	
Funciones del Cuidado	Atención de Adultos Mayores	0-3
	Atención de Discapacitados	
	Atención de Población Infantil	

**Fuente:** Ladner *et al.* 2021.

Sobre la autonomía fiscal, considerada como la capacidad del gobierno local para gravar con impuestos propios a su población, se valoró con 0 si no pueden definir la base imponible ni el tipo de tributo; 1, si establecen la base o el tipo de tributos menores; 2, si manejan un tributo relevante —a la renta, la propiedad o al consumo— con algunas restricciones; 3, si establecen el tipo de un tributo relevante con

pocas limitaciones; y 4, si establecen el tipo y la base de más de un tributo relevante (Ladner 2020).

Respecto del sistema de transferencias financieras, entendida como la proporción de transferencias financieras no condicionadas sobre el total de las transferencias totales que reciben los gobiernos locales, se valoró con 0 si las transferencias condicionadas son domi-

nantes, representando más del 60% del total; 1, si hay equilibrio entre transferencias condicionadas y no condicionadas —entre el 40% y el 60%—; 2, si las transferencias no condicionadas son dominantes —entre el 60% y el 80%—; y 3, si la mayoría de las transferencias son no condicionadas —más del 80%— (Ladner 2020).

La sexta variable es la autosuficiencia financiera, entendida como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios —impuestos, tasas, pagos por servicios—, se ponderó con 0 si los recursos propios constituyen menos del 10% de todos los ingresos; con 1 si constituyen entre el 10% y el 25% de los ingresos; con 2 si constituyen entre el 25% y el 50% de todos los ingresos; y con 3 si constituyen más del 50% de todos los ingresos (Ladner 2020).

Respecto de la libertad para endeudarse, el LAI valora con 0 si los gobiernos locales no pueden endeudarse; con 1 si pueden endeudarse con autorización previa de un nivel superior de gobierno; y con 2 si los gobiernos locales pueden endeudarse sin restricciones. (Ladner 2020).

Considerando la autonomía organizativa, entendida como la medida en que el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral. Respecto del sistema de elección del Ejecutivo Municipal y el sistema electoral, se valoró con 1 si el alcalde es elegido, directa o indirectamente; se suma un punto adicional si el gobierno local puede decidir los elementos centrales del sistema político, como los distritos electorales, el número de escaños o el régimen electoral. Sobre el personal y estructura local, se valoró su capacidad de emplear al personal propio —en una escala de 0 a 0.5—; la de fijar el salario de los empleados —en iguales valores—; la de elegir la estructura organizativa; y la de establecer entidades dependientes y empresas municipales (Ladner 2020).

Respecto de la protección legal, considerada como la existencia de medios legales para hacer valer la autonomía local, se ponderó con 1 si las cláusulas constitucionales protegen el autogobierno local; uno adicional si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial a través de los tribunales constitucionales para resolver disputas con autoridades superiores; y otro más si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial a través de tribunales administrativos u ordinarios para resolver disputas con autoridades superiores o existen otros medios que protegen la autonomía local (Ladner 2020).

Sobre la supervisión administrativa, entendida como el control administrativo no limitante, se valoró con 0 si la supervisión administrativa revisa la legalidad y la oportunidad de las decisiones municipales; con 1 si abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto; con 2 si sólo se dirige al control de legalidad; y con 3 si la supervisión administrativa es muy limitada (Ladner 2020).

Por último, respecto del acceso al gobierno central o regional, entendido como la medida en que las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno, se valoró con 1 si las autoridades locales tienen acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de procedimientos y mecanismos formales de consulta; con otro más si las autoridades locales tienen acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de estructuras formales de representación; y otro adicional si las autoridades locales tienen acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de canales más informales (Ladner 2020).

### **3. Medición de la Autonomía Municipal en Chile entre 1990 y 2020**

#### **3.1. Alcance Institucional**

Chile es considerado uno de los países con mayor grado de centralismo de la región (Ea-

ton, 2004; Kubal, 2004; Montecinos, 2005) y las comunas son consideradas más administraciones que gobiernos locales. No obstante, la Constitución Política de Chile reconoce formalmente la autonomía municipal: la Ley de Reforma Constitucional de 1991 indicó en su artículo 118 que

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Ley N° 19.097).

Las comunas poseen sólo seis funciones privativas y otras trece compartidas, en las que estas actúan como ejecutoras de las prioridades del gobierno central. Su ejercicio está rigurosamente monitoreado por la Contraloría General de la República, limitando sus tareas. Por lo expuesto, asignamos un valor 1, desde 1991 a 2020.

### 3.2. Alcance de las Políticas

Las comunas chilenas poseen seis funciones privativas contenidas dentro de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988: la elaboración, aprobación y modificación del Plan de Desarrollo Comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; la planificación y regulación comunal y la confección del Plan Regulador Comunal, con acuerdo a las normas legales vigentes; la promoción del desarrollo comunitario; la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio central; la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; y el aseo y ornato de la comuna.

Existen otras trece compartidas con organismos nacionales: la educación y la cultura; la salud pública y la protección del ambiente; la asistencia social y jurídica; la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la urbanización y la vialidad urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política del Estado; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

En la mayor parte de los servicios asignamos medios puntos dado que la responsabilidad comunal nunca es completa. Ocurre habitualmente que las políticas son diseñadas y regladas por el nivel central, mientras que las municipalidades operan como administradoras y ejecutoras. En lo que refiere a sus responsabilidades, en líneas generales, la posibilidad de implementación queda supeditada a autorizaciones de las SEREMI cuando no de los ministerios respectivos y el financiamiento proviene de los organismos del nivel central.

#### 3.2.1. Educación

El sistema chileno se divide en cuatro niveles —parvulario, básico, medio y superior—, de los cuales el básico y el medio son obligatorios. Está regida por la Ley General de Educación (LGE) de 2009, sucesora de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990.

Los servicios educativos fueron transferidos a las municipalidades a partir del Decreto Ley 1-3063 de 1980; este proceso involucró a los tres niveles inferiores. Sin embargo, se hizo

de manera compartida, por lo que la ponderación no alcanza a ser la máxima.

En 2017, se aprobó una nueva Ley Nacional de Educación, la Nº 21.040, que creó los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se refiere dicha norma como de desmunicipalización (*sic*) de la educación, pues traspasa el servicio desde las municipalidades a nuevos entes autónomos que agrupan establecimientos de varias comunas. Sin embargo, esto no afectó nuestra ponderación, dado que la ley está en vías de implementación—en 2020 funcionaban 11 de los 70 servicios previstos—; adicionalmente, por el carácter progresivo de la ley y porque, dentro de los servicios locales, se encuentran las comunas en un comité directivo local. Adicionalmente, esto no modificó la responsabilidad formal que aún poseen las municipalidades. Hemos valorado con 0,25, tanto en infraestructura como en personal, en los tres niveles educativos, dado que siempre las municipalidades tienen una responsabilidad compartida con el Estado central. Por lo expuesto, la valoración final es 1,5.

### 3.2.2. Asistencia Social

Tanto la asistencia económica como la capacitación y promoción del empleo son competencias compartidas con otros órganos del Estado. Ambas se encuentran comprendidas en el marco del artículo Nº 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988. En materia capacitación y formación laboral, también la Ley Nº 19.518 del Estatuto de Capacitación y Empleo sancionada en 1997 hace referencia a la potestad de las comunas de crear oficinas de formación laboral. Por lo expuesto, valoramos con medios puntajes la asistencia económica y el entrenamiento laboral. Sobre las referencias formales a la integración de refugiados, no se reconoce una responsabilidad a las municipalidades.

### 3.2.3. Salud

Al momento de redacción de este artículo, el sistema sanitario chileno estaba compuesto por un sistema mixto de atención integrado por el seguro público, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y uno privado, de Instituciones de Salud Previsionales (ISAPRES).

En el seguro público participan las personas de ingresos bajos, los causantes de subsidio único familiar y aquellos cuyo ingreso imponible mensual es menor a 440 dólares estadounidenses, que se atienden de manera gratuita en hospitales y consultorios públicos; las personas cuyo ingreso imponible mensual sea menor a 650 dólares estadounidenses abonan un copago de 10% en los hospitales y si es mayor, un 20%. En FONASA, la red asistencial pública está integrada por Centros de Salud Familiar; Servicios de Atención Primaria de Urgencia; Centros de Referencia de Salud; Centros de Diagnóstico Terapéutico; y hospitales públicos. También, los ciudadanos pueden atenderse en establecimientos privados o con profesionales que tengan convenio con FONASA.

Respecto de las ISAPRES, son las encargadas de financiar las prestaciones y beneficios sanitarias a las personas que cotizan el 7%—o un monto superior convenido—de sus ingresos mensuales para la salud. Hay distintas modalidades: con prestadores en convenio o preferentes; de libre elección; o cerrada.

El Decreto Ley 1-3063 de 1980 sancionó la descentralización de los servicios de salud pública en términos operativos. Más tarde, la Ley Nº 19.378 de 1995 fijó un Estatuto de la Atención Primaria Municipal. Los convenios que derivan de la descentralización implican que las direcciones y corporaciones municipales de salud, en el año 2018, concentraron el 88% del gasto total programado para la atención primaria de la salud en general (Goldstein, 2018). Por lo expuesto se aplica una valoración parcial tanto en materia de infraestructura como del pago de personal.

La atención de problemáticas sanitarias vinculadas a la complejidad media y alta es responsabilidad del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS): no existe competencia comunal en material de hospitales. El SNSS, por medio de la Ley N° 19.334 sancionada en 2004, transfirió la autoridad sanitaria al nivel regional, aunque no puede entenderse como una descentralización sino una desconcentración administrativa. Los lineamientos de las políticas sanitarias están determinados en función de las autoridades técnicas al nivel regional y central. Respecto de los servicios dentales no hay referencias formales respecto de responsabilidades locales. Por lo antes expuesto, valoramos con medio punto en la atención primaria de la salud y valores 0 para los restantes rubros.

### 3.2.4. Uso del Suelo

Entre las funciones privativas comunales comprendidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988 se encuentra la planificación y regulación urbana y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes: esto supone que el gobierno local administra permisos de construcción y zonificación. No obstante, la Ley de Urbanismo y Vivienda, sancionada por Decreto Ley N° 458 de 1976, indica que el plan, para su aprobación, debe ser previamente remitido a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, que elabora un informe técnico; luego debe aprobarse en el CORE antes de su promulgación. Adicionalmente, la norma establece que, en función de los permisos y construcción de obras, que, si una municipalidad no cuenta con una oficina especializada, los permisos serán otorgados directamente por la SEREMI.

Existen una serie de condiciones al nivel regional que implican que la administración de los permisos deba ajustarse a criterios y lineamientos del Estado por lo que determinamos niveles medios de ponderación en refe-

rencia a los usos del suelo, asignando un valor de 1.

### 3.2.5. Transporte Público

Aunque el transporte es una de las funciones privativas asignadas a las comunas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988, los lineamientos en la materia están elaborados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: las comunas están habilitadas respecto de la prestación del servicio, aunque deben aplicar las disposiciones establecidas por las autoridades superiores. La Secretaría de Planificación de Transporte del este ministerio es la encargada de diseñar los Planes de Transporte Urbano para las grandes ciudades.

El Decreto Supremo N° 163, publicado en 1985, estableció el reglamento de los servicios de transporte por calles y caminos, habilitando a inspectores comunales para efectuar revisiones del transporte remunerado de pasajeros. Adicionalmente, se reconoció la potestad municipal para entregar permisos de taxi.

El Reglamento de Servicios Nacionales de Transporte de Pasajeros –Decreto N° 212 de 1992– estableció las bases y criterios para la prestación de servicios de transporte colectivo: autobuses, trolebuses, minibuses y taxi colectivo. Entonces se reconoció la emisión de la opinión técnica de las municipalidades para la utilización de las vías contenidas en el trazado o recorrido del transporte colectivo, aunque la misma debe ser solicitada por las SEREMI.

En las áreas metropolitanas –Santiago, Valparaíso, Concepción y Punta Arenas–, la normativa estableció la potestad de la Dirección de Transporte Público Metropolitana, separándola de la autoridad regional. En 2009, se sancionó la Ley N° 20.378 que creó el subsidio al transporte público, antes las necesidades planteadas por el Transantiago, el inicialmente conflictivo sistema de autobuses rápidos del tipo BRT.

Las referencias anteriores indican la postestad formal que poseen las municipalidades para desarrollar el transporte público de pasajeros coexisten con las regulaciones nacionales, regionales y, en el caso de los metropolitanos, con la autoridad designada. Por ello, asignamos un valor de 0,25. Sobre los servicios de transporte de ferrocarril, no existen responsabilidades formales de las municipalidades al respecto, por lo que el valor asignado es 0.

### 3.2.6. Vivienda

La vivienda social es una función compartida según lo establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades Nº 18.695 de 1988. Esta norma establece que estas viviendas deben cumplir con las características técnicas, de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que establezca el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Entonces, los proyectos locales requieren de autorización previa de la autoridad central y de la respectiva valoración técnica. Por ello, asignamos un puntaje de 0,25.

Respecto del urbanismo, en el desarrollo de la ciudad hay dos elementos que poseen las comunas: el Plan Regulador Comunal, como un instrumento de gestión y planificación, y el Plan de Desarrollo Comunal. Ambos son elaborados por las comunas y reconocidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. No obstante, siguiendo el Decreto Ley Nº 458 de 1976, el Estado promueve una serie de criterios técnicos para la aprobación de estos instrumentos: a pesar de la competencia formal, el nivel central establece los condicionamientos para la aprobación técnica. Por ello, asignamos una valoración de 0,25.

### 3.2.7. Policía

Respecto del orden público, la seguridad interior es una competencia del Estado. El marco normativo que regula la materia es la Ley Nº 12.927 de Seguridad Interior del Estado, sancionada en 1958, actualizada sucesivamente y

cuya última reforma data de 2010. Carabineros de Chile es la policía nacional militarizada dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que tiene a cargo la seguridad ciudadana y el orden público; su labor es complementada por la Policía de Investigaciones (PDI), dedicada a la pesquisa criminal.

La Ley Nº 20.965 habilitó, en 2016, la creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública, aunque no variamos la ponderación, dado que el Consejo posee un carácter consultivo y los Planes Comunales operan como instrumentos de planificación sin perjuicio de las funciones y facultades que la Constitución Política del Estado y la ley confieren al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a Carabineros de Chile y al Ministerio Público, por lo que estos planes sólo orientan las medidas de seguridad al nivel comunal. Por lo expuesto, valoraremos con 0.

Respecto de la policía de tráfico, el nivel comunal es encargado de aplicar las faltas por medio de los Juzgados de Policía Local, siempre en función de lo establecido desde el nivel central en la Ley de Tránsito Nº 18.290 sancionada en 1984 y sus modificatorias. Asignamos un valor de 0,25.

### 3.2.8. Funciones del Cuidado

No existen responsabilidades formales transferidas a las municipalidades respecto de la protección de derechos de los adultos mayores: asignamos el valor 0.

La política de minoridad atravesó un proceso de transferencia funcional hacia las municipalidades mediante el Decreto Ley 1-3063 de 1980. Históricamente, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) es el organismo gubernamental centralizado dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como de los jóvenes entre 14 y 17 años que han infringido la ley; también de regular y controlar la adopción infantil. El servicio gestiona conforme

a las instrucciones de los tribunales judiciales y cuenta con centros de atención directa, así como una red de colaboradores acreditados que postulan con proyectos a licitaciones públicas.

En 2015, se creó el Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia, que llevo a la creación, cinco años más tarde, del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia —conocido como Servicio Mejor Niñez— separado del SENAME, con un nuevo enfoque en la protección de derechos y que contempla una mayor descentralización: se crearon ya doce Oficinas Locales de Niñez, que vinculan a los consultantes con las redes existentes. Sin embargo, la responsabilidad existente al nivel local en el período estudiado se limita a la administración y gestión operativa respecto de la protección integral de niñez y promoción de los derechos del niño. Por ello, valorizamos con 0,5.

Respecto de las personas con discapacidad, históricamente el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) fue el encargado del apoyo a este colectivo, pero el nuevo enfoque de derechos supuso la creación, por Ley N° 20.422 de 2010, del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) con el fin de trabajar sobre la igualdad de oportunidades y la inclusión social de personas con discapacidad. La protección de derechos de estos grupos de personas no ha atravesado transferencias de responsabilidades formales hacia las municipalidades: el alcance formal de esta competencia reposa sobre el Estado central y se valora con 0.

### 3.3. Discrecionalidad Política Efectiva

Existe cierta correspondencia entre las responsabilidades formales y las políticas que efectivamente llevan a cabo las municipalidades. La mayor parte de las funciones estudiadas son compartidas: por ello, hemos valorado con medios puntos. La elección del criterio res-

ponde a que la autoridad mayor respecto de los lineamientos políticos, al tratarse de un modelo centralizado, son determinados por los marcos regulatorios que establece el Estado. Adicionalmente, las comunas, para llevar a cabo la prestación de servicios, deben contar con la autorización técnica de autoridades regionales o nacionales. Resulta habitual que las comunas desarrollen la gestión operativa y administrativa de los servicios, aunque la verdadera autoridad repose en el Estado.

#### 3.3.1. Educación

La educación preescolar —llamada de Jardines Parvularios— involucra la existencia de tres sistemas subvencionada por el Estado: los administrados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI); los administrados por las propias comunas a partir de la Vía de Transferencia de Fondos (VTF) en los que las municipalidades, como ejecutores, poseen responsabilidades sobre la infraestructura y la contratación de personal; y los administrados en cinco comunas por la Fundación Integra, una organización no gubernamental. En el pasado reciente, hubo un proyecto de ley que busca unificar los sistemas, pero no ha prosperado. Existe adicionalmente la potestad de desarrollar la educación preescolar como una actividad privada, aunque no es predominante.

Sobre la educación primaria —de ocho años de duración— y secundaria —de cuatro—, existe la modalidad pública, que atiende principalmente a los sectores de menos ingresos; la privada subvencionada y la privada no subvencionada. El sistema se organizó a partir de la elección de las escuelas por las familias, de mecanismos de selección del alumnado por los establecimientos, la centralización curricular y la rendición de cuentas según resultados en pruebas estandarizadas, sin un trato preferente hacia el sector público.

La Ley Nacional de Educación N° 21.040 y la creación de los SLEP no ha afectado la ponderación, dado que la ley no ha acabado



de implementarse: a la fecha sólo funcionan 11 de los 70 servicios previstos. Por lo expuesto, las municipalidades tienen una autoridad parcial en la educación en todos sus niveles, por lo que asignamos un valor de 1,5.

### 3.3.2. Asistencia Social

Las municipalidades desarrollan programas de asistencia económica, con frecuencia proyectados desde el nivel comunal, pero que requieren el financiamiento regional y son sometidos a revisiones técnicas. Lo mismo ocurre respecto de las oficinas municipales de información laboral, cuyas funciones son definidas por el nivel central en el marco del Estatuto de Capacitación y Empleo. Por ello, aplicamos sólo valores medios que muestren una autoridad parcial, por un total de 1.

Históricamente, Chile no fue un país receptor de inmigrantes, pero, desde 2010, los extranjeros aumentaron desde el 1,8% de la población total al 7,5%: en particular, por la llegada, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de medio millón de venezolanos y 185.000 haitianos. Ante este incremento, las municipalidades chilenas del área metropolitana de Santiago desarrollan acciones de apoyo social, pero sin configurar políticas que merezcan una valoración diferencial: aplicaremos un valor 0.

### 3.3.3. Salud

La administración de la atención primaria se encuentra mayoritariamente a cargo de las municipalidades y se organiza a través de distintos tipos de efectores: Centros de Salud; Centros de Salud Familiar; Centros Comunitarios de Salud Familiar; Postas de Salud Rurales; Servicio de Atención Primaria de Urgencia; Servicio Alta Resolutividad; Centros de Rehabilitación Comunal; Consultorios de Salud Mental; y Unidades de Atención Primaria Oftalmológica. No obstante, la autoridad comunal es parcial porque deberán cumplir con las políticas, normas, planes y programas que

apruebe el Ministerio de Salud (MINSAL). Adicionalmente, el gobierno central aporta más de la mitad de los recursos para su funcionamiento. Al nivel hospitalario las comunas no poseen autoridad en la toma de decisiones, ya que corresponden al SNSS y sólo existen hospitales delegados en las regiones. Por eso, aplicamos un valor 0.

La atención odontológica se incorporó al FONASA en 2013 y se presta principalmente de los centros de atención primaria, aunque también en hospitales. Existe un amplio déficit de odontólogos en el sector público, que obliga a los ciudadanos a concurrir al sector privado. Aplicamos una valoración equivalente al resto del sistema de atención primaria de la salud. Por ello, asignamos un valor 1.

### 3.3.4. Uso del Suelo

Las municipalidades aprueban los permisos de construcción y zonificación, por medio de la Dirección de Obras Municipales (DOM). Estas dependencias son las encargadas de velar por el cumplimiento, al nivel comunal, de las normas que regulan la planificación urbana y la edificación: quienes quieran llevar a cabo un proyecto de edificación o urbanización deben obtener en estos servicios la autorización respectiva. La plataforma DOM en Línea, desarrollada por el MINVU para las municipalidades del país, permite hacer estas gestiones. Dado que la administración de los permisos debe ajustarse a criterios y lineamientos nacionales, asignamos un valor 1.

### 3.3.5. Transporte Público

En la práctica, dado que el servicio de autobuses se desarrolla en las áreas metropolitanas y en las ciudades medianas y grandes, la política pública la define sólo el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Las municipalidades no forman parte de decisiones críticas, aunque cuentan con Direcciones de Tránsito y Transporte Público, que administran el otorgamiento y renovación

de las licencias para conducir; colocan la señalética vial luego de la definición del sentido de las calles por las SEREMI de transporte; y aplican las normas. Respecto del servicio de autobuses, coordinan con los organismos nacionales sobre la autorización de recorridos de locomoción colectiva. Por lo expuesto, se aplica un valor de 0,25. En materia de transporte ferroviario, las municipalidades no desarrollan acciones por lo que aplicamos un valor 0.

### 3.3.6. Vivienda

En el desarrollo de la ciudad, las municipalidades sancionan sus planes Regulador Urbano y de Desarrollo Comunal. No obstante, el Estado promueve una serie de criterios técnicos para la aprobación de estos instrumentos. Por ello, asignamos una valoración de 0,25.

En materia de vivienda social, el MINVU ha sido el protagonista del éxito del país en reducir el déficit habitacional. Hasta 2002, lo hizo concediendo préstamos hipotecarios y llevando adelante la construcción directa de viviendas: desde entonces, se concentró en subsidiar la demanda para comprar viviendas sociales producidas por el sector privado. Estos subsidios son un aporte económico no reembolsable para las familias que requieren apoyo para financiar la compra de su primera vivienda. Existen distintos tipos, dependiendo del precio y de la clasificación socioeconómica del grupo familiar, con acuerdo al nivel de vulnerabilidad; la diferencia deberá ser pagada con recursos propios o con un crédito hipotecario. También el MINVU subsidia parcialmente el arriendo de viviendas, así como el mejoramiento de la calidad habitacional de hogares de bajos ingresos. Por lo expuesto, en materia de vivienda social, aplicamos un valor de 0.

### 3.3.7. Policía

Carabineros de Chile es la policía nacional militarizada dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que tiene a cargo la seguridad ciudadana y el orden público.

Desde fines de la década de 1990, las municipalidades medianas y grandes del país cuentan con cuerpos auxiliares de seguridad, equivalentes a guardias privados dotados de móviles, chalecos antibalas, y conexión a Carabineros y a los distintos servicios de emergencia, pero no pueden ser asimilados a policías. En esta materia se valora con 0.

En materia de policía de tránsito, la Ley de Tránsito indica que Carabineros de Chile y las municipalidades por igual serán los encargados de ejercer la policía de tránsito. Por ello, se aplica un valor de 0,25 dado que las comunas no tienen la totalidad de la autoridad.

### 3.3.8. Funciones del Cuidado

El Servicio Nacional del Adulto Mayor (SE-NAMA) es el organismo responsabilizado de las políticas generales de cuidado. No existen responsabilidades formales asignadas a las municipalidades. Sin embargo, el bajo monto de las pensiones en Chile originó que las comunas desplieguen labores sociales con este grupo: un informe de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH 2017a) informó que casi el 80% de las comunas realizaban acciones en favor de la tercera edad y de estos, la mitad cuentan con una oficina especializada. Entre las principales acciones, orientan a los adultos mayores en el acceso a una serie de beneficios estatales y, por otro lado, entregan directa de bienes y recursos y organizan labores recreativas. Con acuerdo al citado informe, las municipalidades crearon sus oficinas especializadas desde 2000 en adelante —aunque previamente ya funcionaban 36, siendo la primera de 1976— por lo que valoramos con una autoridad compartida con un valor de 0,5 desde entonces.

La política de minoridad atravesó un proceso de transferencia funcional hacia las municipalidades mediante el Decreto Ley 1-3063 de 1980. Sin embargo, un informe de AMUCH (AMUCH, 2018) informa que sólo el 30% de las comunas —principalmen-

te las más pobladas— cuentan con oficinas o programas de atención especializadas dentro de las Direcciones de Desarrollo Comunal (DIDECO). La mayor parte de esta institucionalidad se creó después de 2000, aunque ha habido una aceleración luego de la creación del Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia en 2015. Las acciones municipales se cuentan en la ejecución territorial de programas de organismos del Estado, así como la organización de actividades comunitarias y recreativas. Por ello, valorizamos sólo con 0,5, desde 2000.

El SENADIS es el organismo central encargado, desde 2010, de promover la igualdad de oportunidades y la inclusión social de personas con discapacidad. Complementariamente, destacamos la labor de la Fundación Teletón, que sostiene establecimientos especializados en la atención de niños y jóvenes con discapacidades motoras: los mismos son financiados hace cuatro décadas por la Teletón, un programa especial de la TV chilena que recauda anualmente unos 50 millones de dólares estadounidenses.

La protección de derechos de las personas con discapacidad no ha atravesado transferencias de responsabilidades formales, aunque las municipalidades ejecutan políticas específicas. Un informe de AMUCH (AMUCH, 2017b) dio cuenta que dos tercios de las comunas tenían una oficina o programas especializados en la discapacidad, habitualmente dependientes de las DIDECO. Básicamente, trabajan en el registro de las personas con discapacidad y en su orientación para acceder a los subsidios nacionales; también desarrollan actividades recreativas y de capacitación laboral. El mismo informe señala que el crecimiento ha sido ininterrumpido desde 1991, por lo que asignamos un valor de 0,5 desde ese año.

### 3.4. Autonomía Fiscal

Las municipalidades tienen tres grandes vías de financiamiento:

- El Fondo Común Municipal (FCM), de reparto solidario. Creado en 1979, este mecanismo busca equidad a través de la redistribución de los aportes municipales; eventualmente, el gobierno central hace aportes adicionales. Las cuatro comunas con mayores ingresos propios —Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura, todas ubicadas en la Región Metropolitana de Santiago— aportan el 65% de su recaudación del impuesto territorial, y las restantes comunas, el 60%. Las tres últimas comunas aportan el 65% de las patentes comerciales y Santiago el 55%, las restantes nada. Todas las municipalidades aportan el 62,5% de sus ingresos obtenidos por la emisión de los permisos de circulación, así como el 50% de las transferencias de vehículos y porcentajes variables de la recaudación de multas. También el Estado realiza un aporte adicional. La distribución secundaria depende de una fórmula que considera, entre otros factores, la población, los predios exentos, el nivel de pobreza y los ingresos recaudados;
- Los Ingresos Propios Permanentes, generados por las municipalidades para la gestión comunal. Los principales son el Impuesto a los Bienes Raíces, la Patente Comercial y el Permisos de Circulación —que, con acuerdo a la Ley de Rentas 3.063 de 1979, es considerada una tasa y no un impuesto—, aunque también existen el cobro de derechos, la emisión de las licencias de conducir, las multas, las concesiones, las patentes acuícolas, mineras y geotérmicas; y el Impuesto a los Casinos;
- Las transferencias que otorga el gobierno central a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regionales y Administrativo (SUBDERE) —el organismo central que atiende las necesidades de las municipalidades—, los ministerios y las secretarías regionales ministeriales, para la realización e implementación de distintos programas y proyectos sociales y de infraestructura.

La iniciativa exclusiva en materia de creación o variaciones mayores de los impuestos y tributos locales pertenece al presidente de la República: ni el Congreso Nacional puede legislar de propia decisión sobre ese particular.

El Impuesto a los Bienes Raíces se determina sobre la valuación de las propiedades y su recaudación, luego del aporte al FCM, es destinada a las municipalidades constituyendo una de sus principales fuentes de ingreso y financiamiento. El revalúo de las propiedades es realizado por el Servicio de Impuestos Internos (SII) —el último urbano fue en 2014 y el rural en 2016— y se actualiza semestralmente según la inflación. La tasa del Impuesto a los Bienes Raíces varía entre el 0,98% y el 1,2% con acuerdo al uso, al tipo y al avalúo.

La Patente Comercial es impuesto municipal que grava a toda persona natural o jurídica que lleva a cabo una actividad lucrativa en el ámbito comercial. De acuerdo con la Ley, la municipalidad puede fijar el valor anual de la patente, entre el 2,5 y el 5 por mil del capital propio de cada contribuyente declarado ante el Servicio de Impuestos Internos, estableciendo como valor mínimo el equivalente a 60 dólares estadounidenses y un máximo de 510.000 dólares estadounidenses. En el caso de la Patente de Alcoholes, su precio se encuentra fijado por la Ley de Alcoholes, variando entre 38 y 250 dólares estadounidenses. Si este impuesto es relevante dada la limitada cantidad de impuestos descentralizados, las comunas sólo pueden elegir el valor de la tasa dentro de una banda definida por la ley nacional.

Dado que las municipalidades chilenas no tienen potestad no establecen la base ni la tasa de ningún impuesto, aplicamos un valor de 0. El sistema de impuestos municipales tiende más a favorecer la recaudación local que la imposición de los tributos.

### 3.5. Sistema de Transferencias Financieras

Los Ingresos por Transferencias son asignaciones realizadas que tienen uso definido, ya sea para el desarrollo de proyectos específicos o mejora administrativa:

- Transferencias de la SUBDERE para el fortalecimiento de la gestión municipal; compensación por viviendas sociales y predios exentos de impuesto territorial; el Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal; y el Programa de Mejoramiento de Barrios, entre otros;
- Transferencias de los Gobiernos Regionales: incluye fondos para subvención de actividades culturales y deportivas, y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros;
- Transferencias de otras entidades públicas, como empresas públicas y otros;
- Transferencias de privados, como los programas de pavimentos participativos y otros.

La mayor parte de las transferencias provienen del FNDR, que se distribuye en las municipalidades para proyectos de inversión o para transferencias de capital, que deben ser aprobados por el GORE correspondiente. No existen criterios de distribución objetivos entre las distintas municipalidades.

Sólo encontramos la serie histórica entre 2001 y 2020. La tendencia es estable salvo dos años que se superaron el 20% de transferencias condicionadas: por lo expuesto, se asigna un valor 3 con excepción de 2010 y 2014.

### 3.6. Autosuficiencia Financiera

Los ingresos municipales están compuestos por los Ingresos Propios Permanentes —principalmente, el Impuesto a los Bienes Raíces y la Patente Comercial—, el FCM, transferencias corrientes y para gastos de capital, la venta de activos no financieros y otros.

Sólo encontramos la serie histórica oficial entre 2001 y 2019 de ingresos propios permanentes, que han variado entre el 44% y el 36%, con una tendencia ligeramente decreciente. Para años anteriores, una fuente secundaria (Leyton Navarro 2006) presenta el dato para 1990, del 49,6%. Por lo expuesto, en todos los años, asignamos el valor 2.

### 3.7. Autonomía para endeudarse

El gobierno central ejerce un estricto control sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macroeconómica del país. Las comunas tienen inhabilidad legal para endeudarse con el sistema bancario, más allá de la autorización expresa para el arrendamiento financiero (*leasing*) o la contraparte crediticia del algún programa central: sólo pueden financiarse apelando a atrasos en el pago a proveedores —como empresas de electricidad y de recolección de residuos— o las deudas previsionales del personal.

En 2014, se aprobó una ley de asociaciones público-privadas que permite superar, para obras de infraestructura, esta restricción legal, aunque ha sido utilizada en escasas oportunidades. También el Estado creó un mecanismo de crédito a algunas municipalidades que, superando una determinada calificación de riesgo, querían destinarlo a obras de inversión, y devolverlo, con un periodo de gracia de cinco años, descontándolos de las transferencias gubernamentales. Algunas municipalidades recurren al *leaseback*, que permite obtener fondos a cambio de vender un inmueble, con opción pactada de recompra. Las municipalidades pueden acceder a esta opción sólo previa autorización de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Dado que las autoridades no cuentan con la posibilidad de endeudarse de manera ortodoxa con el sistema financiero, aplicamos un valor 0.

### 3.8. Autonomía Organizacional

En Chile, los alcaldes fueron históricamente designados por el gobierno central. Las primeras elecciones locales tuvieron lugar en junio de 1992; en estos comicios, los concejales fueron elegidos en forma directa mediante el sistema D'Hondt, y estos eligieron a los alcaldes entre sus miembros. Cuatro años más tarde ocurriría la primera elección directa de los alcaldes, por mayoría simple siempre que perteneciera a un pacto que contara, al menos, con el 30 % de los votos válidos. Respecto de nuestra valoración, asignamos un valor 0 para 1990 y 1991, y un valor 1 desde 1992.

Los gobiernos locales no tienen incidencia alguna en el sistema electoral, por lo que se valoriza en 0.

En materias de personal, distinguimos distintas relaciones contractuales al nivel local:

- Funcionarios de planta: su remuneración está definida en la Escala Única de Remuneraciones, que no puede ser modificada por las municipalidades y se incrementa anualmente con acuerdo a la inflación. Estos cargos están definidos en la Plantilla Municipal y es aprobada por la SUBDERE.
- Funcionarios “contrata” (*sic*): poseen un contrato anual cuya remuneración está asimilada a la Escala Única de la planta municipal;
- Funcionarios a honorarios: poseen un contrato temporal para proyectos específicos y la remuneración se pacta con acuerdo a las partes, dependiendo del tipo de funciones;
- Trabajadores regidos por el Código del Trabajo: cumplen funciones específicas — como las labores asociadas a la temporada estival— con acuerdo al requerimiento de la municipalidad.

La posibilidad de renovación del personal de plantilla está limitada por la estabilidad de la carrera, lo cual dificulta la movilidad de los recursos humanos con desempeños cuestionables. Ello ha incrementado substancialmente los empleados que están a honorarios y “a con-

trata” (*sic*), que representan al menos la mitad de los funcionarios municipales. En 2016, se aprobó una nueva ley de Plantas Municipales, que permite a los alcaldes, con un acuerdo de mayoría especial del Concejo Municipal, modificar las plantas de funcionarios cada 8 años. Adicionalmente, el 75% de los cargos que pueden crearse —de respetarse las condiciones de factibilidad fiscal— deben ser técnicos o profesionales. Respecto del gasto anual en personal de planta y a contrata, este no deberá exceder, respecto de cada municipalidad, el 42% de los Ingresos Propios Percibidos el año anterior. Por todo ello, para la contratación de personal, asignamos con un valor de 0,25 porque existen numerosas restricciones.

Sobre la creación de empresas, el Congreso de la República puede votar, según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988, una ley de *quórum* calificado para que las municipalidades creen o participen de empresas: de hecho, sólo existe una en el país. Asignamos esto con un valor de 0.25.

### 3.9. Protección Legal

La Constitución Política del Estado, sancionada en 1991, reconoce la autonomía municipal en su artículo 118. Por ello, valoraremos con 0 en 1990 y con 1 para los años siguientes.

Sobre los mecanismos legales para proteger la autonomía, debe considerarse la naturaleza del conflicto: si se vincula a una cuestión competencial, las municipalidades pueden interponer un Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones jurisdiccional, y en queja, ante la Corte Suprema. También pueden solicitar un Recurso de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Por lo expuesto, aplicamos un valor 3 a esta variable.

### 3.10. Supervisión Administrativa

La Contraloría General de la República es la entidad fiscalizadora superior de Chile, de carácter autónomo y rango constitucional, en-

cargada de ejercer el control de legalidad de los actos de toda la Administración Pública, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes fiscales. Su funcionamiento está regido por la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República Ley 10.336 sancionada en 1952.

Respecto de las municipalidades, su papel es tan importante que es homologable a un colegislador, dado que puede observar cualquier procedimiento administrativo realizado en una municipalidad; adicionalmente, tiene la facultad de destituir al alcalde o disolver el gobierno local. Sin embargo, no revisa la conveniencia *ex ante* de los actos administrativos. Por lo expuesto, valoramos esta variable con 1.

### 3.11. Acceso al Nivel Central o Regional

Luego de las primeras elecciones comunales de 1992, se originaron las primeras iniciativas para que las municipalidades ejercieran acciones en común. En mayo de 1993, se creó la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), convergiendo representantes de 321 de las 334 comunas: actualmente se mantiene como la de mayor envergadura en materia de *lobby* y prestación de servicios (Cravacuore y Arévalo, 2020).

Hasta 2018, la representación de la AChM fue monopólica respecto del gobierno, pero con el inicio del segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera Echenique se reconoció, en un plano de igualdad, a la AMUCH. Esta fue creada en 2013 por alcaldes de centroderecha que denunciaban poco activismo en el *lobby* municipal —especialmente en torno al debate de la centralización educativa—. La creación de la nueva asociación no significó que sus alcaldes se retiraran de la AChM e inclusive algunos han participado simultáneamente de sus directivas. La sanción de la Ley N° 20.527, en 2011, entregó respaldo jurídico

al asociativismo intermunicipal en todas sus formas.

Destacamos también el vínculo de las municipalidades y las asociaciones nacionales con la SUBDERE, dado que esta dependencia gubernamental concentra varias fuentes de financiamiento comunal, así como de promoción de políticas. En el plano regional, existían al cierre de nuestra medición 56 asociaciones de municipalidades territoriales (Cravacuore y Arévalo, 2020) —actualmente son 69—, que buscaban representar a las comunas frente a los gobiernos regionales con suerte dispar.

Luego de algunos casos de financiamiento ilegal de la política y el cambio del sistema

electoral —el pasaje del binominal al proporcional— se incrementó la importancia de los alcaldes dentro de los partidos políticos, lo que incrementó su papel informal.

Por lo expuesto, hasta 1993, las autoridades locales tuvieron acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de canales más informales, pero, con la creación de la AChM, esto se formalizó respecto del gobierno central. Durante la década de 2010, aumentó la capacidad de los alcaldes para influir mediante vínculos informales en el Congreso y en los partidos políticos.

**TABLA 3.**  
**VALORACIÓN DEL NIVEL DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN CHILE CON EL LOCAL AUTONOMY INDEX 2.0. (AÑO 2020)**

Dimensiones	Variables	Valores
Estatus Institucional	Alcance Institucional	1
Capacidades	Alcance de las Políticas	2
	Discrecionalidad Política Efectiva	2
Financiación	Autonomía Fiscal	0
	Sistema de Transferencias Financieras	3
	Autosuficiencia Financiera	2
	Libertad de Endeudamiento	0
Organización	Autonomía Organizativa	2
Posición en el Sistema Político	Protección Legal de la Autonomía	3
	Supervisión Administrativa	1
	Colaboración Interjurisdiccional	2

**Fuente:** Cravacuore (2021).

### 3.12. La autonomía municipal en Chile en perspectiva histórica

Chile tuvo una prematura descentralización municipal desde la década de 1980, pero actualmente el sistema está cristalizado. No ha habido cambios en la autonomía fiscal, el sistema de transferencias financieras, la autosuficiencia financiera, la autonomía en materia de

endeudamiento, la protección legal y la supervisión administrativa.

**TABLA 4**  
**VALORACIÓN DEL NIVEL DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN CHILE**  
**MEDIDO CON EL LOCAL AUTONOMY INDEX 2.0. (1990 - 2020)**

Año	Local Autonomy Index 2.0.
1990	13
1991	16
1992	17
1993	17
1994	17
1995	17
1996	17
1997	17
1998	17
1999	17
2000	17
2001	17
2002	17
2003	17
2004	17
2005	17
2006	17
2007	17
2008	17
2009	17
2010	16
2011	17
2012	17
2013	17
2014	16
2015	17
2016	18
2017	18
2018	18
2019	18
2020	18

**Fuente:** Cravacuore (2021).

El nivel de autonomía municipal evolucionó, utilizando la medición propuesta, desde un nivel bajo –valor 13– en 1990, a un

medio-bajo –valor 18– en 2020. Los cambios se dieron con el reconocimiento de la autonomía municipal en 1991, que influyó en la



medición del alcance institucional; la elección popular de los alcaldes en 1992, que también incrementó la autonomía organizacional; y en el mayor acceso al sistema político desde 2016 tras la progresiva crisis del liderazgo que había conducido la Transición Democrática durante la última década. Algunos cambios como la sanción de la Ley de Plantas Municipales, la creación de las Oficinas Locales de Niñez, la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública e incluso la creación de los SLEP, dado su carácter progresivo, no impactan suficientemente en nuestra medición. Hubo variaciones mínimas en 2010 y 2014 originadas en el cambio circunstancial de la proporción de las transferencias condicionadas.

#### 4. La autonomía municipal en Chile en perspectiva comparada

El proyecto “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” incluyó 57 países: los 27 estados de la Unión Europea, —incluidos entre los 47 miembros del Consejo de Europa—, así como los 36 estados miembros de la OCDE —por distintas razones no fueron medidos Azerbaiyán, Mónaco, Nueva Zelanda y San Marino—, a los que se sumaron Argentina, Bielorrusia, Kosovo y Sudáfrica (Ladner *et al.*, 2021).

El informe final del LAI 2.0. distribuyó los resultados de la medición de los países estudiados en cinco grupos, según el valor del índice medido:

- Países con nivel alto de autonomía municipal, como Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Liechtenstein, Suecia y Suiza.
- Países con nivel medio-alto de autonomía municipal, como Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Grecia, Italia, Japón, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, Serbia y Sudáfrica. Colombia es el único país latinoamericano en este grupo.
- Países con nivel medio de autonomía municipal como Albania, Andorra, Argentina,

Australia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Georgia, Letonia, Luxemburgo, Macedonia, Montenegro, Países Bajos, República Checa, y Rumanía. En este nivel se encuentra el valor medio de los 57 países estudiados.

- Países con nivel medio-bajo de autonomía municipal como Armenia, Canadá, Chile, Hungría, Irlanda, Kosovo, México, Reino Unido, República de Corea, Turquía y Ucrania.
- Países con nivel de autonomía muy baja, como Bielorrusia, Chipre, Israel, Malta, Moldavia y la Federación Rusa (Ladner *et al.* 2021).

Chile se encuentra en un nivel medio-bajo de autonomía municipal; en el *ranking* se ubica en el puesto 48 entre los 57. Entre los países de la OCDE, sólo Canadá (49), Hungría (50), México (52), Turquía (53) e Israel (54) se encuentran por debajo; entre los cuatro países latinoamericanos, sólo México (Ladner *et al.*, 2021).

#### Conclusiones

Este artículo presentó los resultados de la medición del nivel de autonomía municipal en Chile. Utilizando un indicador validado internacionalmente (Ladner *et al.*, 2021), demostramos que se encuentra en un nivel medio-bajo respecto de los 57 países evaluados por el proyecto “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” (Ladner *et al.*, 2021). Adicionalmente, estudiamos la evolución del proceso descentralizador entre 1990 y 2020, probando su estancamiento.

En el año 2017, la OCDE señaló la necesidad de profundizar reformas en la organización territorial del Estado:

Chile requiere cambios institucionales para poder establecer una estructura de gobernanza que permita intervenciones sensibles a nuevos contextos y mejorar sus oportunidades económicas. Actualmente es necesario reformar el sistema

de gobernanza multinivel para realzar el rol de los gobiernos subnacionales. Estas reformas de descentralización vendrían a complementar y reforzar el impacto de las reformas estructurales tradicionales. Cada vez más se reconoce que la descentralización es una estrategia económica, cuando se diseña e implementa de forma correcta, y que lleva a un crecimiento social y territorialmente inclusivo. Por cuanto aprovecha los activos productivos regionales y locales y, en algunos contextos, puede formar parte de las reformas estructurales con el fin de mejorar la productividad. Hay evidencia internacional que indica que los países más ricos tienden a ser más descentralizados y que la descentralización puede promover el crecimiento.

También la sociedad chilena venía reclamando cambios sociales, que el estallido de octubre de 2019 aceleró. Las masivas protestas se caracterizaron por la ausencia de líderes y la incorporación de demandas que abarcaban a todos los niveles sociales; entre ellas, el rechazo generalizado a la clase política y al descrédito institucional acumulado durante los últimos años, incluyendo a la propia Constitución Política de 1980. En el mundo municipal, la AChM identificó la profundidad de las demandas sociales y articuló acciones en favor del cambio, como la realización, el 15 de diciembre de 2019, en 220 comunas, de una Consulta Ciudadana, tan sólo nueve días antes de la sanción de la Ley N° 21.200 que habilitó el mecanismo para iniciar el proceso constitucional.

La Convención Constituyente finalizó la redacción de la propuesta de un nuevo texto constitucional en 2022, que incluía, entre los aspectos medidos por el LAI, grandes cambios: la definición del Estado como regional; la identificación de comunas, regiones y territorios indígenas dotados de autonomía política, administrativa y financiera; el reconocimiento de la descentralización priorizando a las entidades locales sobre las regionales y a estas sobre la nacional e incorporando el principio de

subsidiariedad; el establecimiento del Estatuto Comunal; la posibilidad de creación de empresas municipales previa autorización de ley; la facultad de las comunas de establecer sus propias plantas municipales; el incremento de la descentralización fiscal; y la posibilidad del endeudamiento de las entidades subnacionales. Sin embargo, la ciudadanía rechazó dicha propuesta por amplio margen, manteniéndose vigente el sistema estudiado en este artículo.

Las elecciones locales de mayo de 2021 abrieron cambios en el acceso a otros gobiernos: no sólo se eligieron por primera vez a los GORE, sino que la centroderecha pasó de gobernar 146 comunas a sólo 87; la izquierda pasó a gobernar 12 comunas; y la centroizquierda mantuvo el número de sus alcaldías. La gran novedad la representaron las municipalidades en manos de candidatos independientes, que pasaron de 52 a 105. Esto impactó no sólo en los partidos políticos, sino también en la dinámica de la representación municipalista.

La administración del presidente Gabriel Boric Font, iniciada en marzo de 2022, no ha implementado cambios que impacten en una medición futura, pues dedicó sus esfuerzos políticos a la aprobación de la fallida reforma constitucional.

En diciembre de 2022, los partidos políticos chilenos alcanzaron un acuerdo para promover una nueva reforma constitucional, aunque con acuerdos orientadores distintos a los incluidos en el texto rechazado. Lamentablemente, no se incluyó ningún acuerdo respecto de la descentralización. Ojalá prime la idea de un empoderamiento de los niveles regional y local, que permita reforzar el proceso que permitió modernizar el país y traer consigo mayor prosperidad.

## Referencias bibliográficas

- AMUCH (2017a). *El Trabajo de los Municipios a favor del Adulto Mayor*. Santiago: Documento de la Asociación de Municipalidades de Chile.
- AMUCH (2017b). *Institucionalidad Municipal en Materia de Discapacidad*. Santiago: Docu-

- mento de la Asociación de Municipalidades de Chile.
- AMUCH (2018). *Estado de Situación: ¿Qué Han Hecho Los Municipios En Materia De Política Infanto-Juvenil?* Santiago: Documento de la Asociación de Municipalidades de Chile.
- Arellano, A. (2021). *¿Cambio de rumbo? La re-centralización en América Latina: Venezuela y Colombia en la mira.* [Tesis doctoral, Universidad de la República].
- Carrera Hernández, A. (2015). *La recentralización del impuesto predial en México.* Toluca: Documento de El Colegio Mexiquense.
- Cravacuore, D. (2014). *La recentralización emergente en América Latina.* En C. Fidel y A. Villar (Eds.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico* (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2015b). Recentralización en América Latina. El caso colombiano, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local. Unión Iberoamericana de Municipalistas*, Núm. 9. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbnmn-nibpcjajpgclclefindmkaj/https://revista.cigob.net/media/documents/9/articulo-2.pdf>
- Cravacuore, D. (2017a). *La recentralización municipal en América Latina.* En A. Ziccardi y D. Cravacuore (Eds.). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 35-48). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cravacuore, D. (2017b). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. *Estado Abierto*. Vol. 2 (1): 167-190.
- Cravacuore, D. (2020). La Autonomía Municipal en América Latina. Estudio Comparado de Casos Nacionales. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comp.). *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina* (pp. 12-23). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2021). *Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Chile (Chl).* Lausana: Documento de la Universidad de Lausana.
- Cravacuore, D. y Arévalo, H. (2020). Asociativismo Intermunicipal de Regiones en Chile. Temas Emergentes y Desafíos. *Administración Pública y Sociedad*. Núm. 9: 133 -152.
- Cravacuore, D. y Traina, A. (2021). Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 39: 7-24.
- Cravacuore, D. (2015a). Looking Foward. Decentralization and Recentralization In Latin America. *Hemisphere*. Núm 24: 44-48.
- Dickovick, T. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America, University Park.* The Pennsylvania State University Press.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*. SAGE. Vol. 37 (2): 218-244.
- Eaton, K. (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*. SAGE. Vol. 47 (8): 1.130-1.157.
- García del Castillo, R. (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Núm. 11: 115-143.
- Goldstein, E. (2018). *El Sistema de Salud en Chile y la Atención Primaria de Salud Municipal. Marco para un Debate sobre Desmunicipalización.* Valparaíso: Documentos de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Grin, F. & Abrucio, F. (2016). Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana del Gobierno Local. Unión Iberoamericana de Municipalistas*. Núm. 11. Disponible en: [https://www.academia.edu/33733343/Facetas\\_del\\_federalismo\\_en\\_Brasil\\_descentralizaci%C3%B3n\\_recentralizaci%C3%B3n\\_y\\_](https://www.academia.edu/33733343/Facetas_del_federalismo_en_Brasil_descentralizaci%C3%B3n_recentralizaci%C3%B3n_y_)

- Los desafíos de la cooperación intergubernamental
- Hooghe, L., Marks, G. y Schakel, Arjan H. (2008). Regional authority in 42 democracies, 1950-2006: A measure and five hypotheses. *Regional y Federal Studies*. Taylor y Francis. Vol. 18 (2-3): 111-302.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Chapman-Osterkat, S., Niedzwiecki, S. y Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G., y Schakel, A. (2010). *The Rise of Regional Authority*. Abingdon, Routledge.
- Kubal, M. (2004). Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform. *The 2004 Southern Political Science Association Conference*. Nueva Orleans, Estados Unidos.
- La Tercera (2021). *Los Elegidos. ¿Quiénes son y cómo piensa la Convención Constitucional?* Disponible en: <https://interactivo.latercera.com/tu-match-constituyente-los-elegidos/>, 10/7/2021
- Ladner, A. (2020). *Call for tenders 2019CE-16BAT176: Self-rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020*. Technical Specifications. Bruselas: Documento de la Comisión Europea.
- Ladner, A., Keuffer, N. y Bastianen, A. (2021). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. Luxemburgo: Documento de la Comisión Europea.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2018). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Larraín, C. (2020). El Financiamiento de los Municipios en Chile. *Puntos de Referencia*. Disponible en: <https://policycommons.net/artifacts/2165174/puntos-de-referencia/2920866/>
- Leyton, C. (2006). *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal*. Santiago: Estudios de Casos del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.
- Mascareño, C. (2007). El federalismo venezolano re-centralizado. *Provincia*. UNIANDES. Núm. 17: 11-22.
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 10 (31): 433-462.
- Montecinos, E. (2019). *Elección de Gobernadores Regionales 2020. Escenarios de cambio en la Descentralización y las RIGS*. VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.
- Nickson, A. (2019). Reflexiones sobre el Local Autonomy Index en América Latina. *Seminario Internacional "La Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay"*. UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- OCDE (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones*. Santiago: Documento de SUBDERE - OCDE.
- Sánchez Bernal, A. & Rosas Arellano, J. (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Núm. 11: 91-113.
- Schakel, A. (2018). *Final report on updating the regional authority index (RAI) for 45 countries (2010-2016)*. Bruselas: Documento de la Comisión Europea.
- Shair-Rosenfield, S., Schakel, A., Niedzwiecki, S., Marks, G., Hooghe, L. and Chapman-Osterkat S. (2021). Language difference and regional authority. *Regional y Federal Studies*. Taylor y Francis. Núm 31 (1): 73-97.