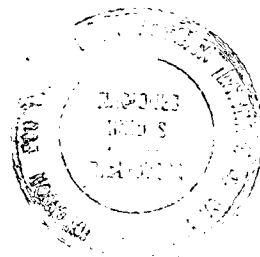


**INT-1162**

lo ILPES/DIDESCO/PNUD

**"Capacitación Municipal"**



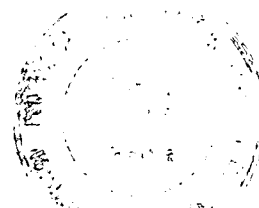
**MODULO I**

**MODULO INTRODUCTORIO  
RESEÑA HISTORICA Y TAXONOMIA MUNICIPAL**

2 1983



## INDICE



Página

INTRODUCCIÓN . . . . .	1
I. ETAPAS EN LA FORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MUNICIPIO	3
1. Antecedentes coloniales . . . . .	3
2. El siglo XIX: la continuidad en el control central sobre el municipio . . . . .	4
3. La Comuna Autónoma: un intento de descentralización . . . . .	8
4. El municipio en la Constitución de 1925 . . . . .	11
5. La pérdida de atribuciones del municipio: el proceso de centralización . . . . .	15
6. Del municipio, institución descentralizada sin recursos, al municipio, institución desconcentrada con recursos . . . . .	19
II. LA DIVERSIDAD COMUNAL EN CHILE . . . . .	23

## INTRODUCCIÓN

El actual municipio chileno, como institución de gran importancia para el desarrollo económico y social, no se comprende cabalmente sin conocer sus antecedentes históricos. Es la propia institución la que se ha conformado en sucesivas fases históricas.

Tampoco se comprende la realidad municipal sin conocer su diversidad de todo orden.

Se harán presentes algunos datos históricos. La propia idea originaria de Municipio procede de una tradición política de la España medioeval. Las etapas de institucionalización del municipio --referidas más adelante-- muestran sus diferentes avatares. Del conjunto de circunstancias históricas, la atención se concentra en cuatro órdenes de materia: origen de su legitimidad, estructuración de sus autoridades; el conjunto de sus competencias y los recursos para cumplirlas.

En rigor, la historia de la institución, abstraída de la historia más global, aparece como subordinada al largo curso de los continuos procesos de centralización y descentralización. Sin embargo, la larga duración de tales procesos los torna menos visibles. Otros son los procesos más perceptibles para transformar tanto el Estado como la sociedad. La historia de cada municipio la podemos inscribir en alguno de esos grandes procesos: los originarios del primer poblamiento de los conquistadores, los que han surgido del proceso posterior de poblamiento del territorio, los que han derivado de diversos impulsos de ocupación y colonización de la nueva república, los que proceden de la expansión económica de ciertas áreas geográficas, los que derivan de la metropolización de las grandes ciudades, etc.

En rigor, se podría argumentar que en cada país, la historia singular de un municipio corresponde a procesos idénticos o similares. Sin embargo, en el caso chileno, esta historia de

situaciones tan variadas no provoca el pluralismo institucional. Al contrario, se ha llamado isomorfismo a la homogeneidad que el ordenamiento jurídico señala como marco obligatorio para todos y cada uno de los municipios.

Así, aparece la necesidad de identificar a los municipios. Esta identidad y su correspondiente inserción contextual es la búsqueda de una imagen-objetivo para la acción endógena del propio municipio, si logra trascender hacia la construcción de un proyecto de vida comunal.

En seguida es preciso clasificar a los municipios.

En primer término, la necesidad de clasificar deriva de las tareas de planificar y elaborar políticas públicas por el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, sean ellas compartidas o no con las decisiones municipales.

En segundo término, las clasificaciones son una herramienta eficaz para discernir intereses comunes entre los municipios y de ahí, diseñar acciones mancomunadas. Y, finalmente, las taxonomías son un instrumento eficaz para el conocimiento científico y tecnológico y por esa vía, un recurso a disposición de los Gobiernos que intentan mayor eficacia en sus políticas y programas.

Como se observará más adelante, los métodos y categorías para clasificar son innumerables. Se podría aseverar más agudamente que todos los municipios pueden inscribirse en una matriz común que contenga problemas y situaciones similares.

Con todo, la ley orgánica común diseña un contenido institucional uniforme para las diferentes dimensiones municipales. De este modo, han sido elaborados los módulos que a continuación se explicitan, desapareciendo las citas a las realidades particulares.

En esta Introducción se hará mención en seguida, a las etapas en la formación e institucionalización del municipio y, posteriormente, a la diversidad municipal.

## **I. ETAPAS EN LA FORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MUNICIPIO**

### **1. Antecedentes coloniales**

En Chile, como es sabido, el municipio tuvo su origen en los Cabildos coloniales.

Siguiendo el modelo español, los Cabildos fueron constituidos como instancias de gobierno y administración local y territorial. El primer Cabildo se creó en Santiago, el 7 de marzo de 1541, a menos de un mes de fundada la ciudad por Pedro de Valdivia.

A gran distancia del poder central español, los Cabildos cobraron una apreciable importancia constituyéndose en organismos con autonomía de potestad reglamentaria. Aún así, no debe perderse de vista que esta autonomía local coexistió con la siempre mantenida concentración del poder político.

Los Cabildos tenían atribuciones de tipo administrativo, económico, judicial y político; y en la medida en que crecían las ciudades, siguieron cumpliendo funciones de administración local.

Los Cabildos funcionaban de dos maneras: a) mediante la actividad administrativa rutinaria; y b) en Cabildo Abierto, al que concurrían los vecinos más importantes para discutir problemas comunitarios. Como se sabe, estos últimos tuvieron gran importancia, como expresión de las demandas criollas, al momento de la independencia.

Sin embargo, ya en el siglo XVII, se había iniciado la pérdida de autonomía de los Cabildos, junto con la creación de las Reales Audiencias como instancias representativas del poder central. En las décadas siguientes, el poder de la metrópoli fue consolidándose cada vez más mediante la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades otorgadas a las Reales Audiencias. Paralelamente el peso del Cabildo se fue restringiendo, a la vez que disminuía su carácter democrático con el aumento del número de regidores perpetuos designados.

Con posterioridad, en el siglo XVIII, se fortalecieron las organizaciones territoriales dependientes de la Corona pero, por otra parte, se acentuó la escasez de recursos, lo que limitó aún más el accionar de los Cabildos.

## 2. El siglo XIX: la continuidad en el control central sobre el municipio

Desde el período de la Independencia, se impuso en Chile un fuerte centralismo político. Ya en la Constitución Política de 1814, se señaló que el Cabildo estaba sometido al poder central a través de los intendentes, representantes del ejecutivo, quienes los presidían.

Constituciones posteriores, como las de 1818, 1822 y 1828 no alteraron este hecho sustantivo, distinguiéndose unas de otras, en este aspecto, más bien por modificaciones menores como la denominación de las autoridades que expresaban el predominio del ejecutivo sobre los órganos locales. Así, al principio se les denominó delegados directoriales y, posteriormente, gobernadores.

A comienzos de la independencia, el Chile republicano estaba compuesto por tres provincias: Coquimbo al norte del Choapa, Santiago entre Choapa y el Maule, y Concepción al sur del Maule.

Poco después, por el decreto orgánico de 1825 (ratificado luego por la Constitución de 1828), se dividió al país en ocho provincias autónomas (Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé), cada cual con sus departamentos y municipios. En estas provincias se nombraba a un gobernador nominado por el Director supremo a propuesta en terna de la Asamblea Provincial dotada de facultades legislativas.

Luego del fracaso del intento federalista que significó la Constitución de 1826, la nación tendió a integrarse unitariamente.

En ese periodo, el tema de la autonomía local no alcanzó a tener relevancia significativa.

Posteriormente, en la Constitución de 1833, se sancionó la dependencia de la organización comunal respecto del gobierno central. Se mantiene la división del país en provincias gobernadas por intendentes y en departamentos dirigidos por gobernadores, ambos nombrados por el Presidente de la República. A su vez los departamentos se dividían en subdelegaciones, encabezadas por subdelegados (nombrados por el gobernador) y en distritos a cargo de inspectores (nombrados por los subdelegados).

Como se ve, la autoridad municipal era designada por el poder ejecutivo y tenía, además, bajo su control, las elecciones y el sistema electoral. Así se explica que por 60 años el ejecutivo interviniera directamente en la inscripción, el sufragio, el escrutinio y la justicia electoral.

La constitución de 1833 establecía que: "Existirá una Municipalidad en todas las capitales de Departamento, y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviera por conveniente establecer". Alcaldes y Regidores eran elegidos por votación directa, pero los Consejeros Municipales no gozaban de autonomía. En forma complementaria, esta



Carta Fundamental especificaba la duración de los regidores en sus funciones (tres años).

El Gobernador se constituía en jefe superior de las municipalidades del Departamento, y Presidente de la existente en la capital. El Subdelegado era Presidente de la Municipalidad de su respectivo ámbito jurisdiccional. Los municipios pasaban así a ser organismos meramente administrativos que cumplían funciones cuasi policiales, centralizando totalmente los poderes de los gobiernos locales en el Ejecutivo y sus agentes.

La Constitución establecía las atribuciones de los municipios y las áreas que les competían: estaban encargadas del aseo, salubridad, ornato y recreo, como así mismo de estimular a la educación, agricultura, industria y comercio. Además, estaban a cargo del cuidado de escuelas primarias, hospitales, cárceles y establecimientos de beneficencia. También les competía la construcción de caminos, puentes, calzadas y obras municipales en general. Finalmente, tenían a su cargo la administración de fondos propios y la distribución de contribuciones en el territorio de la municipalidad. Para hacer más efectivas estas funciones, también podían dirigir peticiones al Congreso o proponer medidas al Gobierno. No obstante, los municipios dejaron de tener atribuciones judiciales, excepto en aquellos lugares donde no había jueces.

En la práctica, la amplitud y extensión de estas atribuciones estaban en relación directa con la inexistencia de libertad y autoridad para llevarlas a cabo.

Los municipios se hicieron más dependientes del gobierno cuando, a partir de 1844, se dispuso que los presidieran los intendentes provinciales, autoridades que eran designadas por el Presidente de la República.

Durante la vigencia de esta Constitución que restringía la acción municipal, se dictaron las primeras leyes de organización y atribuciones de las municipales. Estos cuerpos legales fueron tres: la ley orgánica de municipalidades de 1854, la de 1887 y la de 1891.

Las leyes de organización y atribuciones de las municipalidades de 1854 y 1864 confirmaron la completa subordinación de estas al poder político central del Estado.

Así la primera Ley Orgánica Municipal dictada en 1854 durante el gobierno de Manuel Montt, lejos de instituir la autonomía de los municipios, regulaba su inserción en el aparato de gobierno, en el territorio y en la administración del Estado. El título IV de la ley "Del Gobernador o subdelegado presidente de la Municipalidad" establecía con claridad la dependencia del Municipio del poder central.

En esta la Ley Orgánica se establecía que todas las cabeceras de departamentos, y aquellas poblaciones que dispusiese el ejecutivo, serían sedes de municipios. Los regidores eran elegidos por votación popular, pero el municipio estaba presidido por el Gobernador o Subdelegado de Gobierno, con derecho a veto, puesto que, en caso de empate, su voto era dirimente.

Por cierto, se constituyó en fuente permanente de conflictos la facultad municipal de calificar sus propias elecciones, nombrando para ello Juntas Calificadoras y Juntas Revisoras de Inscripciones y Elecciones. El dilema se resolvió en 1874, al dictaminarse que las listas de los posibles miembros de ambas juntas serían confeccionadas por el intendente.

Una nueva Ley Orgánica Municipal, la de 1887, introdujo algunos cambios, pues traspasó atribuciones de representantes del poder central a los alcaldes.

En especial, se establecen dos administraciones locales: la administración política a cargo del gobernador o del subdelegado, según el caso, que maneja la policía entre otros servicios; y la administración social a cargo del alcalde, el cual ejercía tareas de alumbrado público, parvimentación de calles, aseo y ornato de ciudades, mercados y abastecimiento, mataderos y las diversiones públicas. Por lo tanto, el alcalde pasaba a ser autoridad local, asumiendo ahora poder de decisión en materias propias del municipio.

En complemento, se restringía el rol de los representantes del ejecutivo en la asamblea donde quedaban sin derecho a voto.

Con todo, el problema clave era la existencia del voto acumulativo a nivel municipal, lo cual determinaba una distribución distinta del cuadro de las representaciones electorales entre partidos mayoritarios y minoritarios.

El control de la vida municipal jugaba, además, un importante papel en lo que sería el diseño futuro de las alianzas políticas electorales, por cuanto el voto censitario repercutía en las posibilidades de acceso a la administración del Gobierno central. Ya entonces los alcaldes se convirtieron en agentes electorales del gobierno, en detrimento de su papel como jefes de la administración social.

### 3. La Comuna Autónoma: un intento de descentralización

Pocos años más tarde, en 1891, se produjo un cambio con la ley denominada de "Comuna Autónoma" (ley de organizaciones y atribuciones de las municipalidades). Hasta entonces el partido conservador había postulado sin éxito la autonomía municipal. Pero, luego del triunfo antibalmacedista y como resultado de las buenas relaciones existentes en ese momento entre los partidos

históricos (liberales, radicales y conservadores), se dictó la ley que la hacía posible, procurando independizar a las municipalidades del control del ejecutivo.

La ley de la comuna autónoma dividía al país en 196 municipalidades y variaba la composición del municipio (nueve regidores en cada municipalidad, tres de los cuales eran alcaldes). Sin embargo, donde la población fuera superior a 20.000 habitantes, se podían elegir dos regidores más por cada 10.000 de exceso y se estableció una excepción metropolitana.

El objetivo declarado de la ley fue otorgar independencia política, administrativa y de recursos a las comunas. Por lo mismo, se otorgaba personalidad jurídica a las municipalidades.

Las autoridades municipales comenzaron a ser elegidas por votación directa de los electores en el territorio que representaban, mientras que las mismas municipalidades calificaban las elecciones de sus miembros, para lo cual se les entregaban los registros electorales.

Se dispuso el nombramiento municipal de los funcionarios; se ampliaron las atribuciones de los alcaldes; el gobernador o el subdelegado siguió presidiendo las sesiones municipales pero sin derecho a voto y sólo teniendo poder para suspender las resoluciones municipales cuando las estimare contrarias al orden público.

En el orden administrativo, las funciones que debían cumplir los municipios se centraban en actividades educativas (fundar y mantener escuelas) y culturales. Y se agregaron otras tales como: tomar medidas sanitarias contra la propagación de epidemias; reglamentar la libertad de locomoción; establecer registros obligatorios de vehículos y conductores y reglamentar la caza y la pesca.

Por último, se dotó a las municipalidades de rentas propias. Las atribuciones económicas les permitían recaudar un impuesto personal -a los mayores de 21 años-; también un impuesto al patrimonio, sobre bebidas alcohólicas, patentes industriales, profesionales; y la posibilidad de cobrar multas y percibir un aporte del Congreso Nacional.

A tal efecto se sustituía el régimen tributario de especialidad de las contribuciones por el de la universalidad de las mismas, autorizando, por otra parte, a los municipios para invertir autónomamente sus ingresos.

En materia de presupuesto se dispuso la aprobación anual, el destino de las inversiones y el exámen de las cuentas de acuerdo con las asambleas de electores.

En la práctica, sin embargo, no existió la participación local que se buscaba. La misma vigencia práctica de esta ley ha sido históricamente controvertida por su distorsionada aplicación, al extremo que la ley 2960, del 18 de diciembre de 1914, dispuso que el ejecutivo dictaría el texto definitivo de la ley orgánica de municipalidades de 1891.

Sea como fuere, la legislación otorgaba a las municipalidades fuertes atribuciones en materia electoral que ahora se habían autonomizado del ejecutivo, por lo cual la lucha político partidista se centró en el control de los órganos comunales, piezas claves para el éxito en las elecciones parlamentarias.

Esto permitió que proliferaran los notables locales y agentes partidistas, que llegaban a ser regidores y alcaldes. Fue así como las municipalidades se corrompieron y sus autoridades se transformaron en piezas de las "maquinarias" nacionales de los partidos y personajes en competencia por el poder político.

Los mayores perjuicios de esta situación se hicieron sentir a nivel de los servicios locales que carecieron del financiamiento indispensable. Los municipios, entonces, comenzaron a perder atribuciones: en 1892, la tuición de los registros electorales fue entregada a las Juntas designadas; luego se prohibió que la Asamblea de Electores contratara empréstitos. De igual manera, la Policía de Seguridad pasó a ser dirigida por el Presidente de la República.

También los municipios fueron progresivamente sustraídos de sus facultades, por vgr., en materia de higiene, salubridad, agua potable.

Sucesivamente, las diversas tributaciones municipales pasaron a estar sujetas a la aprobación del Gobierno, mientras su autonomía financiera iba decayendo.

#### 4. El municipio en la Constitución de 1925

##### a) **La discusión acerca de la naturaleza del Municipio**

Después de más de un siglo de vida política republicana sorprende la heterogeneidad de puntos de vistas de los constituyentes acerca de la naturaleza del municipio. La valoración acerca de su anterior funcionamiento, como asimismo, las perspectivas de su futuro son múltiples y el consenso sobre el tema no resulta fácil. Durante toda la discusión aparecen registradas diversas observaciones acerca del régimen municipal en diversos países del mundo y cada constituyente refuerza su propia opinión con algún argumento del derecho y el gobierno comparados.

El municipio en la discusión de los constituyentes es una institución incómoda. No es fácil borrarla porque tiene su historia larga en la vida republicana y en la tradición occidental.

No es sencillo señalar sus atribuciones: algunos constituyentes presienten que algunas de sus competencias más importantes deberán ser transferidas a otros órganos estatales, ante un dinamismo centralizador que ya se avisor.

Las experiencias de la vida política municipal están marcadas por una fuerte crítica al control oligárquico del municipio rural, especialmente y al bajo nivel de la élite política que los ha dirigido.

De este modo, el hecho cierto que, las atribuciones municipales finalmente, hayan sido señaladas con rango constitucional puede ser engañoso, si se olvidan las discusiones antes mencionadas. Observemos un momento estelar de dicha discusión:

"El señor Vidal Garcés (don Francisco) observa, por su parte que todos los poderes: el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, por ejemplo, tienen atribuciones bien definidas en esta nueva Constitución, excepto el poder comunal.

S.E. replica que éste no es un poder sino una función, un organismo administrativo, cuyos deberes y atribuciones están definidos en la Ley de Municipalidades, que queda vigente.

El señor Barros Borgoño (don Luis) insiste en que sería conveniente poner en este título cuatro o cinco disposiciones de la antigua Constitución referentes a las atribuciones y deberes de las Municipalidades, para determinar la órbita de acción de estas corporaciones.

El señor Maza (don José), Ministro de Justicia, observa que el artículo 108 dispone que las Municipalidades tendrán las atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determine la ley.

Estas atribuciones serán, especificadas por la Ley, porque las Municipalidades no han hecho uso nunca de las que figuran en la actual Constitución, con excepción de dos o tres.

El señor Yáñez (don Eleodoro) cree que deben fijarse algunas de las atribuciones de las Municipalidades, a fin de garantizar la descentralización administrativa. De otra

manera la ley puede reducirlas, haciendo de estas instituciones algo meramente decorativo.

El señor Maza (don José), Ministro de Justicia, cree que la ley quitará a las Municipalidades varias de las atribuciones que hoy tienen. Por ejemplo, hay la tendencia de quitarles el servicio de Policías.

Podrán dejarseles dos o tres de los actuales, pero está seguro de que con el tiempo no serán las más importantes.

El señor Hidalgo (don Manuel) quiere que se den más facultades a las Municipalidades.

Recuerda que varios servicios municipales, como la fiscalización de los casas de tolerancia y la impresión de los artículos de primera necesidad, fueran entregados al Ministerio de Higiene y que éste tuvo que devolverles aquellas corporaciones.

El señor Vidal Garcías (don Francisco) cree que la ley de Municipalidades va a quedar en el papel con esta reforma. ¿De dónde sacarán sus facultades estas corporaciones?

S.E. responde: de la ley.

El señor Vidal Garcés (don Francisco) observa que hasta hoy las han sacado de la Constitución, y que en la ley de Municipalidades cada inciso de ese artículo constitucional tiene bastante desarrollo". Sesión XXIX (pp. 373 y 374).

**b) La dependencia de los municipios de las Asambleas Provinciales**

Suele olvidarse, en razón de la inexistencia de las Asambleas Provinciales, que las municipalidades fueron adscritas a su tuición superior. Como es sabido, las Asambleas Provinciales consultadas en la Constitución nunca afueron implementadas legalmente. La propia generación de las asambleas provinciales consultaba su elección por voto acumulativo de los regidores.

La perspectiva mayoritaria entre los constituyentes quería impedir la atomización de la vida comunal, situación agravada, además desde finales del siglo XIX, por la ley de la comuna



autónoma. Así, fue encargada a las Asambleas Provinciales, la tarea de supervigilancia de la inversión y, en general del funcionamiento de los municipios. Un constituyente sintetiza esta cuestión:

"La ley de Municipalidades tiene el gravísimo defecto de establecer la autonomía de esas corporaciones, sin ningún vínculo entre ellas. No existe hoy día ninguna corporación que tenga a su cargo la atención de esos intereses en cuanto afectan toda la provincia y la creación de las Asambleas Provinciales propuesto tienden a subsanar este defecto." Sesión XXI, Eleodoro Yáñez (p. 278).

**c) La generación censitaria o democrática de los municipios**

Planteada esta cuestión como aparece en el epígrafe pudiera aparecer distorsionada. Pero no hay tal. En efecto, la discusión de entregarles única y exclusivamente, el voto a los contribuyentes, modalidad censitaria, fue presentada como un modo de vincular a la gestión municipal, a aquellos ciudadanos provistos de un patrimonio localizado en la comuna. Asimismo, debe tenerse presente el supuesto del carácter local o administrativo, como solía llamarse, de las elecciones municipales.

Finalmente, se impuso la lógica democrática de las instituciones y se otorgó voto universal a la generación de los municipios (incluidas las mujeres y los extranjeros.)

**d) La designación de autoridades municipales por el Presidente de la República**

A diferencia de la cuestión anterior, el asunto ahora es la elección misma: se desconfía del mecanismo democrático por una gama variada de situaciones.

En primer término, se señala el peligro de las oligarquías locales, elegidas por votación popular. (Guerra XXI, p. 277.)

En segundo término, se teme al carácter caótico de los cuerpos legislativos y deliberantes.

Al respecto, Carlos Vicuña Fuentes expresó:

"Propondría, en resumen, que se suprimiera todo régimen municipal en los campos; que se estableciera un sistema de tres alcaldes rentados en la generalidad de las ciudades; y que, en los pueblos grandes, de más de cincuenta mil habitantes, se entregara la administración municipal a un funcionario que debiera ser de preferencia elegido popularmente por los contribuyentes. Su principal objeto es suprimir el carácter de cuerpo deliberante que hoy tienen las Municipalidades". (Sesión XXII, p. 292.)

Y, en tercer término, se advierte que el gobierno municipal de las grandes ciudades requiere un tipo de gestión más gerencial. Se lo denomina intendente municipal y se propone que dirija los municipios de las capitales de provincia. Finalmente, se acuerda que en los municipios de más de 100.000 habitantes, el alcalde sea designado por el Presidente de la República. Muy ligado a la figura del alcalde, aparece la discusión acerca de si el gobierno municipal debe ser unipersonal o colegiado. (Sesión XXII.) El sesgo a favor de una autoridad unipersonal estaba influido fuertemente por la reacción antiparlamentarista de todo el trabajo de la Constituyente de 1925.

##### 5. La pérdida de atribuciones del municipio: el proceso de centralización

Mientras se esperaba la promulgación de la orgánica constitucional acerca de las Asambleas provinciales, la tendencia predominante fue entregar, supletoriamente, las atribuciones de éstas al intendente, representante directo del Presidente en cada provincia. Así ocurrió, con el art. 3º transitorio del Decreto Ley N° 740 de 15 de diciembre de 1925. Sin embargo, varios años después, en la Ley N° 7.164 de 3 de febrero de 1942, tal

legislación supletoria se mantuvo. "Mientras se constituyen las Asambleas Provinciales que a éstas les otorgan las leyes para los efectos de autorizar, aprobar o regular acuerdos municipales".

Sin embargo, lo anterior es un efecto y no una causa. Ya, al revisarse las deliberaciones que llevaron a la elaboración y aprobación de la Constitución de 1925 era previsible un proceso de centralización. Era una declaración retórica la afirmación establecida en el Art. 107 de la Constitución en el sentido que: "Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior", ya que los mecanismos institucionales o no fueron elaborados con prolijidad o no se concretaron institucionalmente.<sup>1</sup>

El clima intelectual conducía al centralismo. De una parte, surgía como necesaria corrección de urgencia, el establecimiento o, en rigor, el reestablecimiento de un poder ejecutivo, unipersonal, realizador y conductor, para evitar la parálisis atribuida al funcionamiento del parlamentarismo y, de otra, se postulaba la necesidad de grandes servicios modernos para asumir de manera más global las apremiantes necesidades sociales.

Así surgió una matriz institucional de vigencia por casi medio siglo: un Presidente con atribuciones acrecentadas y dotado de diversos servicios públicos de carácter nacional para proveer la oferta de bienes y servicios que la nueva demanda social requería con urgencia.

---

<sup>1</sup> Es evidente la confusión en las deliberaciones de Sub-Comisión de Reformas Constitucionales entre los conceptos de desconcentración y descentralización. Probablemente la razón para desconfiar de la descentralización provenga del trauma histórico de llamado federalismo chileno, en la segunda década del Siglo XIX.

Las municipalidades fueron las víctimas principales de esta matriz centralizadora. Destacados juristas, como el profesor Bernaschina, atribuyen el proceso al estatismo. "A medida que el estatismo se hace presente en la organizaicón jurídica de los pueblos, van disminuyendo las atribuciones municipales, conservando solamente el ejercicio de ciertos problemas, sin que éstos, como ya se ha dicho, alcancen la categoría de problemas municipales propiamente tales, en el sentido que pueda diferenciarse un contenido municipal independiente de lo potencial estatal. A menudo coexisten atribuciones que ejercen paralelamente con organismos centrales y con una tendencia de éstos cada vez más centralizadora (Derecho Municipal Chileno, Tomo II, p. 248.)

La Constitución de 1925 les entregó a los Municipios las siguientes atribuciones (Art. 105):

- "1. Cuidar de la policía de salubridad, comunidad, ornato y recreo;
2. Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio;
3. Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales;
4. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se paguen con fondos municipales;
5. Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictan la ley, y
6. Formar las ordenanzas municipales sobre estos objetivos, sin perjuicio de las atribuciones que el artículo siguiente otorga a la respectiva Asamblea."

El profesor Bernaschina sostiene, ya en 1952, con respecto a las atribuciones de rango constitucional:

"Los N<sup>os</sup> 2 y 3 son, prácticamente, inaplicables pues las municipalidades no tienen atribuciones específicas para

promover la agricultura, la industria y el comercio. En cuanto al aspecto educacional, son muy pocas las escuelas municipales que subsisten y las municipalidades, en la práctica, promueven la educación sólo otorgando un premio anual, de ínfimo valor, a los profesores más destacados de la comuna.

Restan los N<sup>os</sup> 1 y 4 que señalan atribuciones específicas, aunque muy disminuidas por la tendencia centralizadora a que hemos aludido, especialmente en lo que se refiere a la salubridad pública y a las obras públicas en general, ya sean de utilidad u ornato.

Los N<sup>os</sup> 5 y 6 son de orden interno; la Administración de sus rentas, en todo caso, depende del legislador, pues éste es el único que puede establecerlas." (Bernaschina: T.M.I., p. 250.)

La lógica del proceso centralizador condujo, a comienzos de los años cincuenta a la pérdida de las atribuciones en materia de salud y de obras públicas. En efecto, la Ley N<sup>o</sup> 10383 de 8 de agosto de 1952, que creó el Servicio Nacional de Salud, y su Reglamento posterior, el Decreto N<sup>o</sup> 856, del Ministerio de Salud Pública y Previsión Social, de 21 de abril de 1953, quitó a las municipalidades diversas atribuciones derivadas del Código Sanitario de 1947.

La excepción, sin embargo, está constituida por el D.F.L. N<sup>o</sup> 224, de 5 de agosto de 1953, que modificó la Ley de Construcciones y Urbanizaciones de 1931, ya que introdujo el concepto de los Planes Reguladores y otras reformas urbanísticas. Asimismo profesionalizó el cargo de Director de Obras Municipales.

En materia de tránsito público, la creación de la Subsecretaría de Transporte, en junio de 1953, significó una nueva disminución de las atribuciones municipales, en este caso, en lo relativo al transporte colectivo de pasajeros. A su vez, el D.F.L. N<sup>o</sup> 150, de 3 de agosto de 1953, que creó la Dirección de Pavimentación Urbana, significó una nueva disminución de las atribuciones del municipio.

Por último, la creación de una corporación de derecho público, autónoma, denominada "Junta Nacional de Auxilio Escolar" (D.F.L. 191, de 5 de agosto de 1953) con su red de Juntas Provinciales y Locales, convirtió en un servicio nacional, las Juntas de Auxilio Escolar propias de cada comuna. Interesa destacar esta matriz institucional: servicio nacional desconcentrado, porque ella ha sido a menudo utilizada bajo un pretexto descentralista y cuyo sentido principal atiende a la centralización de las decisiones y a su ejecución desconcentrada.

6. Del municipio, institución descentralizada sin recursos, al municipio, institución desconcentrada con recursos

El cambio político nacional, producido en septiembre de 1973, marca una ruptura del sentido del municipio como institución estatal.

Antes de 1973 y bajo el imperio de las leyes 9.342 y 11.860, como leyes orgánicas de la Constitución de 1925, el municipio experimentó una radical pérdida de atribuciones y de recursos. De este modo, pese a estar dotado de los atributos sustantivos de la legitimidad democrática carecía de importancia y, por ende, de legitimidad instrumental o eficacia.

Son bien conocidos los diagnósticos y críticas al municipio democrático del tercer cuarto de este siglo. A menudo se ha criticado su carácter deliberativo y la dificultad de conducción y administración de una corporación colegiada. Otras críticas apuntan al bajo nivel del personal político que ejercía los cargos de regidores, generalmente, como primer paso de una carrera política con vistas al Parlamento.

Desde otras perspectivas, el municipio fue puesto en cuestión por su irrelevancia. Se ha dicho que la mayoría de ellos gastaban

la mayor parte de sus ingresos en gastos del personal (alrededor del 90%). Obviamente, carecían de recursos para emprender programas de acción pública. En rigor, no tenía recursos porque carecía de atribuciones. En la práctica, los recursos le eran entregados por leyes especiales con mandatos muy específicos. Esto último contribuía, aún más, a desperfilar a la institución municipal en alguna función típica. Además, el otorgamiento de funciones fragmentadas acarreaba litigios permanentes de interpretación legal. Así, emergió la figura del tesorero comunal, como órgano dependiente de la autoridad central, la Tesorería General de la República, cuya función consistía en "tener a su cargo la administración inmediata de las rentas municipales y de su contabilidad". De hecho el tesorero comunal pasó a jugar un papel decisivo en el proceso comunal, porque a través de este canal se ejercía el control financiero del municipio desde el gobierno central. Sin embargo, la institución de tesorero comunal no implicaba ninguna articulación sustantiva y orgánica entre el gobierno central y los municipios.

El nuevo régimen político, iniciado en septiembre de 1973, demoró algún tiempo para definir su opción municipal. En enero de 1976, se dictó el D.L. 1.289, mediante el cual, la municipalidad pasa a ser un servicio público, funcional y territorialmente desconcentrado, e integrado a la administración del Estado. Asimismo, el alcalde es un funcionario de confianza del Presidente de la República. Se ha dicho, con razón, que el D.L. personificó el municipio, en cuanto autoridad unipersonal y única que, representa al Presidente de la República, ejecuta las instrucciones del intendente y, es portavoz de las necesidades de la comunidad local a las instancias administrativas superiores.

De este modo, el alcalde, cumple un papel de mediación --en reemplazo de los partidos y las organizaciones sociales--, entre el poder central y los habitantes y viceversa.

Este municipio desconcentrado, parte de la administración central del Estado, llega a ser, desde su inicio, instrumento de política pública social a fin de focalizar ciertos subsidios sociales. Asimismo, pasa a ser un instrumento muy flexible de ejecución de políticas públicas (urbanización y vivienda, comercio e industria, arte y cultura, alfabetización y capacitación, emergencias provocadas por calamidades públicas, poblaciones en situación irregular, salubridad pública e higiene ambiental, deporte y recreación, turismo, asistencia social, cesantía, ayuda a las organizaciones sociales). Más en general, el municipio concurría con cualquier otro servicio público a la solución de cualquier problema que afecte los intereses de la comuna. Incluso la ley, les permitió, previa autorización del gobernador provincial, asumir las funciones y ejercer las atribuciones que la ley hubiera confiado a otros servicios públicos cuando éstos no hubieran establecido el correspondiente servicio y mientras éste no se estableciera.

Más tarde se comienza a incorporar a la administración municipal, la educación primaria y media, algunos establecimientos de atención primaria de salud y ciertos establecimientos de menores. De este modo, se municipaliza, la educación y la salud, después de medio siglo de centralización de ambos sistemas.

Pero sin duda, lo que más caracteriza esta etapa de la evolución municipal es el aumento de recursos de los municipios. Mediante el D.L. sobre Rentas Municipales 3.063, los municipios, acrecientan, en 1979, sus recursos y se crea el Fondo Común Municipal a fin de compensar los ingresos de los más pobres. Parte de este Fondo, un 10 por ciento, es un mecanismo para aportar fondos a las municipalidades con déficits de operación.

Es indudable que estos recursos adicionales significaron una acrecentada capacidad de gestión al municipio. Asimismo, durante los años 1981 y 1982 se reestructuraron las plantas municipales,



mejorando sustancialmente la remuneración de los funcionarios, lo que acarreó una mayor profesionalización administrativa de los municipios.

Ya próxima a su final, la Administración anterior dictó la nueva ley orgánica municipal (Ley No.       ) que será examinada a través de los diferentes módulos de este documento.

El Gobierno del Presidente Aylwin planteó desde la campaña electoral previa a la elección presidencial, la reforma democrática del municipio. Con el fin de llevarla adelante, junto con diferentes reformas de carácter descentralizador, el Gobierno y los partidos de la concertación y de la oposición representados en el Congreso Nacional, suscribieron un acuerdo político. De este modo se generó la reforma de la Constitución de noviembre de 1991 y se anuncian diferentes reformas a las leyes orgánicas sobre régimen municipal, rentas municipales y gobierno regional.

Finalmente, y a modo de conclusión de la reseña histórica, cabe señalar la persistencia de una matriz institucional acerca del régimen municipal. En definitiva, la continuidad ha prevalecido a través de las diferentes Cartas Constitucionales. Naturalmente, han existido excepciones en la continuidad histórica (org. la generación de autoridades, en la Constitución de 1980). Las leyes orgánicas sobre atribución y organización del régimen municipal son una expresión de la continuidad histórica: así ocurre con las leyes de 1854 y de 19887 y 1891, en la vigencia de la Constitución de 1833, la misma similitud se refleja en las leyes 9342 y 11860, durante la vigencia de la Constitución de 1925.

## II. LA DIVERSIDAD COMUNAL EN CHILE

Hay que reiterar que una misma ley orgánica regula el funcionamiento de los 334 municipios del país. Sin embargo, la especificidad de cada municipio es una evidencia inmediata.

Pues bien, entre la homogeneidad total y la singularidad irreductible se abre un espacio para las similitudes. Es posible establecer subconjuntos de municipios, agrupados según una o varias características comunes.

El rasgo de homogeneización institucional es una modalidad normativa propia del Estado centralista, cultura política predominante en el país y de origen en las comunes tradiciones española y francesa. La observación anterior es una advertencia que se debe tener presente al momento de introducir, en la práctica comunal, mecanismos y experiencias derivadas de otras culturas políticas. Con todo, la radical especificidad de cada comuna puede constituir un potencial endógeno a los fines de asumir una identidad cuya proyección la convierte en una imagen-objetivo, capaz de integrar los programas municipales. La singularidad, como es obvio, se refiere a la historia y la realidad del entorno municipal y no a su gobierno y administración ya que, separados éstos de aquél, reaparecen las similitudes.

La búsqueda de similitudes constituye la elaboración de múltiples clasificaciones o, lo que es lo mismo, la construcción de taxonomías con fines diversos.

Chile geográficamente es un país complejo, que debe sus características a todos los paisajes climáticos posibles y a un buen número de paisajes morfológicos dominados por dos cordilleras con características disímiles entre sí y, por un océano que lo limita de norte a sur, siendo heterogénea la distribución de los recursos naturales a consecuencia de lo mismo. Esta naturaleza

contrastante, ha condicionado historias locales muy diversas, y derivado en diversas políticas de poblamiento, estrategias de desarrollo y geopolíticas, que han marcado aún más las diferencias en unidades territoriales teóricamente similares, pero construidas en un momento muy posterior a su propia historia.

La división territorial del país, es un proceso que al parecer aún no termina, ya que persisten diferencias no consideradas como criterios en su momento, que, sin embargo, pueden dar lugar a nuevas agrupaciones y desagregaciones.

A partir de esta realidad, el esfuerzo de planificadores y científicos sociales se han orientado en la agrupación de comunas similares, de manera de plantear estrategias también similares. Sin embargo, este esfuerzo de agrupamiento de las comunas, debe estar circunscrito a objetivos muy concretos de planificación e investigación. No parece posible una tipificación para todo uso. En esta línea de análisis, se ha creído pertinente introducir -a modo de ejemplo- una serie de jerarquizaciones de comunas de acuerdo a diversas variables, con el propósito de reafirmar esta diversidad comunal.

En primer lugar se introduce la dependencia Comunal de el Fondo Común Municipal (FCM), expresado en un porcentaje sobre el total de los ingresos de cada comuna. Este Fondo, se compone del aporte de todas las comunas en la siguiente forma:

- 60% de la recaudación de Impuesto Territorial.
- 50% de la recaudación de Permisos de Circulación.
- Asignaciones del Estado.
- 65% de la recaudación de Patentes Comerciales de las Comunas de Las Condes y Providencia.
- 45% de la recaudación de Patentes Comerciales de la Comuna de Santiago.

El criterio para establecer la participación comunal sobre este fondo, se basa en un factor de ponderación calculado sobre la

base de la población comunal, los ingresos propios permanentes, y un indicador relacional sobre los predios exentos de la comuna y el total de predios de la misma, unidos al total nacional bajo las mismas características

Sin perjuicio de las reformas que al respecto se están estudiando, la distribución hoy día nos da el siguiente ranking de comunas:

- las 10 de menor dependencia:

Providencia	1.26 %
Las Condes	2.79 %
Santiago	3.45 %
Vichuquen	5.48 %
La Reina	6.96 %
Calera de Tango	7.89 %
Olivar	8.60 %
Viña del Mar	9.39 %
Punta Arenas	10.32 %
Puerto Varas	10.43 %

- las 10 de mayor dependencia :

Tortel	96.98 %
Juan Fernandez	95.77 %
Curaco de Velez	87.26 %
Puqueldón	86.17 %
Guaitecas	86.16 %
O'Higgins	85.80 %
Lago Verde	83.05 %
General Lagos	81.79 %
Cobquecura	81.32 %
Navidad	81.29 %

(se adjunta listado completo de dependencia del F.C.M.)

Este ordenamiento que, como señalamos, corresponde a un indicador compuesto y es además la base de redistribución de los ingresos municipales, no concuerda con ordenamientos dados por otros indicadores, los que, condicionados a determinados objetivos, pueden ser tanto o más importantes que el señalado.

Es así que por ejemplo para un indicador tan importante como la tasa de mortalidad infantil, encontramos el siguiente ordenamiento:

- las 10 de menor mortalidad:

Camiña	0.70 %.
Papudo	1.70 %.
Ollague	2.00 %.
Navarino	2.10 %.
Maria Elena	2.10 %.
Rio Ibañez	2.20 %.
Porvenir	2.90 %.
Chaiten	2.90 %.
Tortel	2.90 %.
Putre	3.00 %.

- las 10 de mayor mortalidad:

Santiago	12.50 %.
La Estrella	12.50 %.
Chonchi	12.00 %.
Tucapel	11.30 %.
Taltal	11.20 %.
Providencia	11.00 %.
Curaco de Velez	11.00 %.
San Miguel	10.60 %.
Antuco	10.40 %.
San Juan de la Costa	10.40 %.

Tomando el indicador de la tasa de natalidad comunal, el ordenamiento de las comunas resulta:

- las 10 de menor natalidad:

Primavera	2.70 %.
O'Higgins	3.00 %.
Navarino	5.00 %.
Putre	5.60 %.
General Lagos	8.50 %.
Timaukel	10.60 %.
Ranquil	10.70 %.
Isla de Pascua	13.00 %.
Rio Ibañez	13.00 %.
Ninhue	13.70 %.

- las 10 de mayor natalidad:

Sierra Gorda	64.00 %.
Aysen	39.80 %.
Caldera	38.70 %.
Palena	35.30 %.
Guaitecas	35.10 %.
Tierra Amarilla	34.60 %.
Taltal	33.60 %.
Mejillones	33.10 %.
Machalí	32.90 %.
Santiago	31.70 %.

En otro género distinto de variables, los tamaños de las comunas producen diferencias notables, a partir de la gran diversidad de superficies. Si bien ésta no es una variable que permita discriminar demasiado en el terreno comunal, da cuenta en algunos casos de potencialidades en terminos de recursos naturales, que resultan fundamentales para la planificación del desarrollo local:

- las 10 de menor superficie:

San Ramón	6.60 km <sup>2</sup> .
Lo Prado	6.60 km <sup>2</sup> .
San Miguel	9.50 km <sup>2</sup> .
San Joaquin	9.90 km <sup>2</sup> .
La Cisterna	10.00 km <sup>2</sup> .
La Granja	10.00 km <sup>2</sup> .
Conchalí	10.60 km <sup>2</sup> .
Cerro Navia	11.00 km <sup>2</sup> .
Macul	12.30 km <sup>2</sup> .
Quinta Normal	12.30 km <sup>2</sup> .

- las 10 de mayor superficie:

Sierra Gorda	35595.80 km <sup>2</sup> .
Antofagasta	30622.50 km <sup>2</sup> .
Punta Arenas	29882.20 km <sup>2</sup> .
Tortel	25083.80 km <sup>2</sup> .
San Pedro de Atacama	23457.50 km <sup>2</sup> .
Puerto Cisnes	22261.50 km <sup>2</sup> .
Navarino	21551.10 km <sup>2</sup> .
Taltal	20835.00 km <sup>2</sup> .
Diego de Almagro	18730.00 km <sup>2</sup> .
Copiapo	16748.00 km <sup>2</sup> .

En términos de densidad poblacional (hab./km<sup>2</sup>), que implica la disponibilidad de recursos humanos de las distintas comunas, esto se traduce en el siguiente orden:

- las 10 de menor densidad poblacional:

Tortel	0.01 hab./km <sup>2</sup>
Timaukel	0.03
Río Verde	0.03
Sierra Gorda	0.03
O'Higgins	0.04
Navarino	0.07
Torres del Paine	0.08
Laguna Blanca	0.10
Camarones	0.12
San Pedro de Atacama	0.13

- las 10 de mayor densidad poblacional:

Lo Prado	21430.00 hab./km <sup>2</sup>
San Ramón	19521.82
Conchalí	16100.66
Cerro Navia	15817.00
La Granja	13225.70
San Joaquín	12726.06
Estación Central	10858.12
Ñuñoa	10664.60
Macul	10596.67
La Cisterna	9931.30

Considerando otras variables, en el ámbito de la evaluación de la situación actual de las comunas, se presentan diferencias importantes en cuanto a los indicadores de gestión, los que se refieren a ingresos per capita e inversión per capita.

En el caso del primero de ellos, el ordenamiento resultante del ingreso per capita expresado en miles de pesos (m\$) es:

- las 10 de menor ingreso per capita (m\$):

Yungay	5.12
Santa Barbara	5.46
Nueva Imperial	5.58
Retiro	5.60
Tirua	5.63
Curanilahue	5.67
Puente Alto	5.72
Cunco	5.77
Combarbala	5.80
La Florida	5.80

- las 10 de mayor ingreso per capita (m\$):

Sierra Gorda	120.93
Laguna Blanca	119.34
Ollague	116.39
Rio Verde	105.84
Timaukel	102.89
Juan Fernandez	94.81
Tortel	91.02
Vichuquen	88.44
Navarino	83.58
O'Higgins	76.26

En cuanto a la inversión comunal per capita, la variable se refiere al total de inversión municipal en la comuna en relación a sus habitantes y se expresa en miles de pesos (m\$), siendo el orden de comunas como sigue:

- las 10 de menor inversión per capita (m\$):

Los Vilos	0.05
Los Andes	0.06
San Rosendo	0.08
Chile Chico	0.08
Cabrero	0.08
Ñiquen	0.14
Cochrane	0.14
Maria Pinto	0.15
Colbún	0.17
Catemu	0.23



- las 10 de mayor inversión per capita (m\$):

Freirina	24.11
Vallenar	22.23
Santiago	16.56
O'Higgins	15.79
Melipeuco	14.86
Providencia	13.66
Panguehue	12.56
Tortel	12.44
Rinconada	12.02
Rauco	11.83

Como el lector podrá juzgar a partir de las diversas clasificaciones que se han presentado, la diversidad comunal es muy evidente en el caso de algunas variables que, como éstas, son fundamentales en evaluaciones situacionales y potencialidades de desarrollo.

Lo que tal vez sea más importante como conclusión, es la necesidad de remitir las tipologías e intentos de agrupación de comunas a los objetivos específicos de cada investigación, renunciando a la posibilidad de grandes esfuerzos de síntesis global.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Esta conclusión adquiere aún mayor consistencia si comprobamos que la información no es toda la que se requiere ni tiene la misma velocidad de actualización, ya que proviene de diferentes instituciones.

CLASIFICACION DE MUNICIPALIDADES A EFECTOS DEL FONDO COMUN MUNICIPAL  
(no incluye la ultima creacion de municipalidades de 1991)

COMUNA	DEPEND.	ranking
	F.C.M.	dep. F.C.M.
PROVIDENCIA	1.26	1
LAS CONDES	2.79	2
SANTIAGO	3.45	3
VICHUQUEN	5.48	4
LA REINA	6.96	5
CALERA DE TANGO	7.89	6
OLIVAR	8.60	7
VINA DEL MAR	9.39	8
PUNTA ARENAS	10.32	9
PUERTO VARAS	10.43	10
REQUINOA	10.55	11
TALAGANTE	10.63	12
ISLA DE MAIPO	11.15	13
NUNOA	11.49	14
SANTO DOMINGO	11.90	15
LAS CABRAS	12.17	16
CALDERA	12.26	17
CONCEPCION	12.35	18
PUERTO OCTAY	12.37	19
PUYEHUE	12.66	20
NANCAGUA	12.81	21
CHANARAL	12.84	22
OSORNO	13.22	23
MAIPU	13.68	24
BUIN	13.75	25
ZAPALLAR	13.95	26
CURACAVI	14.51	27
PEUMO	14.59	28
MACHALI	15.35	29
PAINE	15.57	30
MEJILLONES	15.58	31
PIRQUE	15.71	32
ESTACION CENTRA	15.83	33
MAFIL	16.15	34
SN.VTE.TAGUA T.	16.28	35
QUILICURA	16.50	36
RIO BUENO	16.57	37
IQUIQUE	16.57	38
MACUL	16.63	39
TENO	16.69	40

(cont.)

COMUNA	DEPEND. ranking F.C.M. dep. F.C.M.	
ARICA	16.75	41
FRUTILLAR	16.86	42
ROMERAL	16.89	43
GRANEROS	17.02	44
SAN FERNANDO	17.55	45
CALAMA	17.91	46
RINCONADA	18.07	47
QUINTA NORMAL	18.37	48
RANCAGUA	18.55	49
CURACAUTIN	18.77	50
COPIAPO	18.95	51
PURRANQUE	18.95	52
ALGARROBO	19.20	53
TIERRA AMARILLA	19.62	54
RENGO	20.03	55
MOSTAZAL	20.70	56
CURICO	21.19	57
CABILDO	21.23	58
MELIPILLA	21.59	59
D. DE ALMAGRO	21.71	60
HUALQUI	22.12	61
MARIA ELENA	22.22	62
ANTOFAGASTA	22.43	63
TALTAL	22.73	64
LA SERENA	22.86	65
PUERTO MONTT	22.92	66
TALCA	23.19	67
CASABLANCA	23.22	68
EL TABO	23.31	69
PENCO	23.43	70
PALMILLA	23.45	71
MALLOA	23.78	72
VALPARAISO	24.07	73
LLANQUIHUE	24.08	74
VALLENAR	24.08	75
SAN PABLO	24.34	76
SANTA MARIA	24.35	77
RIO NEGRO	24.45	78
CHIMBARONGO	24.54	79
VALDIVIA	24.65	80

(cont.)

COMUNA	DEPEND.	ranking
	F.C.M.	dep. F.C.M.
PAILLACO	24.68	81
PAPUDO	24.72	82
CODEGUA	24.73	83
TIL-TIL	24.74	84
LOS ANDES	24.76	85
TOCOPILLA	24.95	86
PUTAENDO	25.33	87
QUINTERO	25.43	88
SAN FELIPE	25.47	89
COLINA	25.56	90
ARAUCO	25.65	91
QTA. DE TILCOCO	25.83	92
SAN ESTEBAN	26.43	93
SN.J. MARIQUINA	26.46	94
PANQUEHUE	26.57	95
CARTAGENA	26.80	96
PICHIDEGUA	27.03	97
LINARES	27.07	98
EL MONTE	27.16	99
TEMUCO	27.18	100
SAN JOSE MAIPO	27.40	101
SAN JOAQUIN	27.41	102
HUALANE	27.67	103
CHILLAN	27.88	104
LOS ANGELES	27.94	105
COYHAIQUE	28.05	106
LA UNION	28.74	107
MULCHEN	28.86	108
TRAIGUEN	28.95	109
PUCON	29.00	110
RAUCO	29.06	111
PARRAL	29.17	112
PRIMAVERA	29.68	113
NEGRETE	30.14	114
SANTA CRUZ	30.15	115
YUNGAY	30.25	116
TALCAHUANO	30.38	117
HIJUELAS	30.94	118
RENCA	31.54	119
LAJA	31.60	120

(cont.)

COMUNA	DEPEND. ranking	
	F.C.M.	dep. F.C.M.
SAN CARLOS	31.70	121
OLMUE	32.01	122
SAN MIGUEL	32.15	123
RIO CLARO	32.22	124
LOS LAGOS	33.13	125
EL QUISCO	33.50	126
CATEMU	33.52	127
MARIA PINTO	33.57	128
COQUIMBO	33.61	129
SAN CLEMENTE	33.91	130
LA CRUZ	34.04	131
FRESIA	34.19	132
PUCHUNCAVI	34.30	133
SAN BERNARDO	34.37	134
CASTRO	34.51	135
PENAFLO	34.61	136
PLACILLA	34.64	137
FUTRONO	34.64	138
MOLINA	34.76	139
COLLIPULLI	34.95	140
SIERRA GORDA	35.08	141
LOS MUERMOS	35.51	142
LAMPA	35.79	143
PUDAHUEL	36.03	144
ANCUD	36.23	145
COLTAUCO	36.34	146
OVALLE	36.62	147
COINCO	36.68	148
VICTORIA	36.69	149
LA LIGUA	36.88	150
FREIRE	36.92	151
CUNCO	37.32	152
NOGALES	37.59	153
CANETE	37.69	154
SAN NICOLAS	37.73	155
ANTUCO	37.87	156
NACIMIENTO	38.45	157
CALLE LARGA	38.47	158
PORVENIR	38.79	159
CABRERO	39.53	160

(cont.)

COMUNA	DEPEND. ranking F.C.M. dep. F.C.M.	
CONSTITUCION	39.76	161
LUMACO	40.04	162
LLAY LLAY	40.78	163
SAGRADA FAMILIA	40.93	164
PERALILLO	41.22	165
NATALES	41.31	166
LIMACHE	41.52	167
SAN GREGORIO	41.64	168
LOS VILOS	41.91	169
CHEPICA	41.93	170
BULNES	42.29	171
SAN JAVIER	42.35	172
VICUNA	42.57	173
DONIHUE	42.62	174
CALERA	42.62	175
RETIRO	43.25	176
CURANILAHUE	43.43	177
PANGUIPULLI	43.72	178
YERBAS BUENAS	43.77	179
PELARCO	43.97	180
MAULLIN	44.07	181
VILLARRICA	44.15	182
QUILLECO	44.53	183
LAGUNA BLANCA	44.59	184
SAN ANTONIO	44.77	185
CONTULMO	45.21	186
COLBUN	45.77	187
YUMBEL	45.89	188
QUILLOTA	46.03	189
PERQUENCO	46.07	190
COELEMU	46.15	191
SN.P.DE ATACAMA	46.30	192
CAUQUENES	46.45	193
MARCHIGUE	46.55	194
LICANTEN	47.57	195
VILLA ALEMANA	47.62	196
LAUTARO	47.71	197
MAULE	47.78	198
LOTA	47.94	199
TORRES DE PAINE	48.02	200

(cont.)

COMUNA	DEPEND.ranking	
	F.C.M.	dep. F.C.M.
CHILE CHICO	48.07	201
QUILPUE	48.59	202
LITUECHE	48.65	203
LONGAVI	48.84	204
LONQUIMAY	49.01	205
AYSEN	49.19	206
PITRUFQUEN	49.59	207
LA FLORIDA	49.78	208
VILCUN	50.67	209
CHAITEN	50.71	210
POZO ALMONTE	51.25	211
LA ESTRELLA	51.53	212
SAN JUAN COSTA	51.88	213
ILLAPEL	52.06	214
PICHILEMU	52.29	215
RENAICO	52.40	216
TOME	52.83	217
ANGOL	52.91	218
GORBEA	53.28	219
SALAMANCA	53.40	220
RIO VERDE	53.44	221
PENALOEN	53.73	222
PEMUCO	53.97	223
HUARA	53.99	224
FLORIDA	54.20	225
SAN PEDRO	54.28	226
SANTA BARBARA	54.30	227
LANCO	54.33	228
SAN IGNACIO	54.56	229
LONCOCHE	54.56	230
PUENTE ALTO	54.65	231
ANDACOLLO	54.66	232
PUNITAQUI	54.68	233
CORONEL	54.70	234
VILLA ALEGRE	54.79	235
TOLTEN	55.54	236
QUILACO	55.82	237
ERCILLA	56.09	238
LA GRANJA	56.10	239
CONCHALI	56.14	240

(cont.)

COMUNA	DEPEND.ranking	
	F.C.M. dep.	F.C.M.
LOS SAUCES	56.29	241
COIHUECO	56.44	242
HUASCO	56.59	243
LAGO RANCO	57.16	244
LOLOL	57.22	245
CERRO NAVIA	57.32	246
PUTRE	57.91	247
OLLAGUE	57.92	248
PUMANQUE	58.18	249
TUCAPEL	58.43	250
DALCAHUE	59.10	251
FREIRINA	59.71	252
GALVARINO	59.74	253
EL CARMEN	60.49	254
PELLUHUE	60.78	255
RIO HURTADO	61.49	256
PAIHUANO	61.85	257
PENCAHUE	62.22	258
LO PRADO	62.28	259
RANQUIL	62.34	260
PORTEZUELO	62.41	261
QUIRIHUE	62.44	262
LA CISTERNA	62.50	263
PUREN	62.84	264
CAMARONES	62.98	265
LOS ALAMOS	63.09	266
LEBU	63.29	267
TIMAUKEL	63.86	268
LA PINTANA	64.33	269
MELIPEUCO	64.35	270
CURARREHUE	64.97	271
NINHUE	65.06	272
TEODORO SCHMIDT	65.14	273
PINTO	65.39	274
HUALAIHUE	65.45	275
NIQUEN	65.94	276
CARAHUE	66.29	277
PETORCA	66.43	278
NUEVA IMPERIAL	66.56	279
QUEILEN	66.62	280



(cont.)

COMUNA	DEPEND.	ranking
	F.C.M.	dep. F.C.M.
QUELLON	66.64	281
MONTE PATRIA	67.07	282
SAN ROSENDO	67.10	283
COCHAMO	67.19	284
ALHUE	67.67	285
SAN RAMON	67.91	286
LA HIGUERA	67.94	287
CORRAL	68.14	288
PICA	68.30	289
CANELA	68.37	290
SAN FABIAN	69.07	291
QUINCHAO	69.40	292
CHONCHI	69.70	293
CAMINA	69.75	294
QUILLON	70.05	295
CALBUCO	70.17	296
QUEMCHI	70.22	297
NAVARINO	70.44	298
PALENA	71.00	299
TREHUACO	71.48	300
COMBARBALA	73.46	301
ISLA DE PASCUA	73.63	302
COLCHANE	74.01	303
COCHRANE	74.43	304
CHANCO	74.50	305
ALTO DEL CARMEN	75.40	306
SAAVEDRA	76.12	307
SANTA JUANA	76.30	308
CUREPTO	76.39	309
PAREDONES	76.39	310
CISNES	76.53	311
RIO IBANEZ	77.89	312
FUTALEUFU	78.73	313
TIRUA	78.89	314
EMPEDRADO	79.39	315
NAVIDAD	81.29	316
COBQUECURA	81.32	317
GRAL. LAGOS	81.79	318
LAGO VERDE	83.05	319
O'HIGGINS	85.80	320
GUAITECAS	86.16	321
PUQUELDON	86.17	322
CURACO DE VELEZ	87.26	323
JUAN FERNANDEZ	95.77	324
TORTEL	96.98	325