

SERIE INFORME
ECONÓMICO

ISSN 0717-1536

N° 196

DICIEMBRE 2008

**Una Mirada a Fondo
a Nuestros Municipios**

Por: Bettina Horst*

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	3
I. Introducción	5
II. Fichas Técnicas	5
III. Resultados y Análisis	6
A. Atribuciones y Gestión	6
B. Financiamiento e Información	7
C. Cercanía y Relevancia para la Ciudadanía	8
D. Elecciones Locales	9
E. Corrupción	11
IV. Conclusiones e Implicancias de Política	11

* Economista, Universidad Gabriela Mistral, Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

UNA MIRADA A FONDO A NUESTROS MUNICIPIOS

Resumen Ejecutivo

En este documento se presentan los resultados de la encuesta realizada por Libertad y Desarrollo “Una Mirada a Fondo a Nuestros Municipios” y en forma complementaria algunos de los resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario realizada por la Universidad Católica y Adimark.

Los aspectos evaluados se agruparon en cinco áreas temáticas: Atribuciones y Gestión, Financiamiento e Información, Cercanía y Relevancia para la Ciudadanía, Elecciones Locales y Corrupción.

Los resultados de las encuestas revelan que por una amplia mayoría la ciudadanía cree que los municipios harían una mejor gestión en las áreas de mantención de pavimentos, seguridad ciudadana e inversiones del Estado en la comuna que la que actualmente es desarrollada por parte del gobierno central. En materia de financiamiento mayoritariamente se plantea que se financia en forma indirecta al municipio y que en términos generales se tiene más bien escasa información en cuanto al destino de los recursos.

En términos de cercanía los resultados reflejan que las autoridades locales son la instancia más accesible para las personas, mucho más que los demás niveles de gobierno. Pero no sólo se percibe a las autoridades locales como las más accesibles, sino que también existe una importante confianza en cuanto a la capacidad de dar solución a los problemas cotidianos. Es decir, los municipios no sólo en teoría, sino también en la práctica son en nuestro país el nivel de gobierno más cercano a las personas.

En materia de elecciones municipales se estima que la elección simultánea

en todas las comunas del país lleva a que la problemática local pierda relevancia en relación a la de índole nacional. En cuanto al aspecto más importante para los encuestados al momento de definir su voto, tanto en el caso de alcaldes como concejales, se plantea mayoritariamente que es por la gestión que pudieran realizar en las comunas y por sus cualidades personales.

Pero sin duda que uno de los elementos que se debe tener presente a la hora de hablar de descentralización es la percepción de corrupción que tiene la ciudadanía respecto de los municipios. En la medida que la ciudadanía confíe en que sus municipios son confiables desde un punto de vista de la gestión que realizan y el uso que le den a los recursos que administran será más factible avanzar hacia una mayor descentralización.

UNA MIRADA A FONDO A NUESTROS MUNICIPIOS

I. Introducción

En el marco de la reciente renovación de nuestras autoridades municipales, Libertad y Desarrollo realizó una encuesta llamada “Una Mirada a Fondo a Nuestros Municipios”. El objetivo fue conocer en mayor detalle la percepción de la gente respecto de distintas materias relacionadas con nuestros municipios, planteando a partir de ello los desafíos que deberán enfrentar las nuevas autoridades así como también reformas institucionales que debieran realizarse.

Adicionalmente a los resultados obtenidos en la encuesta realizada por Libertad y Desarrollo se presentan algunos de los resultados entregados por la Encuesta Nacional Bicentenario realizada por la Universidad Católica y Adimark, que viene a complementar y reforzar el trabajo realizado por nosotros.

En términos teóricos los municipios constituyen el nivel de gobierno más cercano a las personas. Esta mayor cercanía lleva a que sus autoridades conozcan con mayor grado de detalle y profundidad la problemática específica de la comuna, pudiendo desarrollar y aplicar políticas públicas atingentes a esa propia realidad. Asimismo, su mayor cercanía les permite también retroalimentar mejor el diseño de sus políticas, permitiéndoles introducir las correcciones necesarias, sin la necesidad de recurrir a la burocracia del gobierno central. Igualmente, en materia de participación y control ciudadano a nivel local es donde teóricamente se abren los mayores espacios para ello.

En cuanto a las tareas que debieran asumir los municipios, la teoría plantea que éstos debieran ser responsables de todas aquellas áreas enmarcadas en la

provisión de bienes y servicios públicos locales. Es decir, ser responsables de la provisión de aquellos servicios, cuyo impacto se enmarca en el territorio bajo su administración.

II. Fichas Técnicas

La encuesta de Libertad y Desarrollo fue realizada los días 6 y 7 de octubre de 2008, en forma telefónica a través de teleoperadoras en vivo.

El marco muestral corresponde a los habitantes de todo el país conectados a la red telefónica, siendo el universo las personas mayores de 18 años inscritas en los registros electorales de todo el país.

La muestra fue de 980 casos, 52% de la Región Metropolitana y 48% de Regiones. Las encuestas fueron realizadas en 66 comunas a nivel nacional, lo que representa a un 68% de la población mayor de 18 años, distribuidas según el peso electoral de cada comuna.

Si la encuesta fuera enteramente probabilística el margen de error máximo sería de +/- 3,2% con un nivel de confianza de un 95%.

Por su parte, la Encuesta Nacional Bicentenario realizada por la Universidad Católica y Adimark fue realizada entre el 16 de junio y el 21 de julio de 2008 por medio de encuestas personales en hogares. El universo del estudio corresponde a toda la población de 18 años y más que habita en todas las comunas del país. Sólo se omitieron algunas zonas de muy difícil acceso y que representan menos del 1% de la población total. El diseño muestral es probabilístico, estratificado en cuatro etapas de selección aleatoria.

El tamaño de la muestra corresponde a 2.025 personas efectivas, con un margen de error a nivel total de +/- 2,2%.

III. Resultados y Análisis

En esta sección se entregan los resultados de la encuesta “Una mirada a fondo de nuestros municipios” así como también un análisis de ellos. Tal como se planteó con anterioridad en forma complementaria también se entregan algunos resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario, UC - Adimark.

Los aspectos evaluados se agruparon en las siguientes cinco áreas temáticas:

- A. Atribuciones y Gestión
- B. Financiamiento e Información
- C. Cercanía y Relevancia para la Ciudadanía
- D. Elecciones Locales
- E. Corrupción

A. Atribuciones y Gestión

Con la finalidad de conocer si la ciudadanía percibe a los municipios como entes capaces de asumir mayores responsabilidades a las actuales, se evaluaron tres materias que hoy son de responsabilidad del gobierno central: mantención de pavimentos, seguridad ciudadana e inversión pública. Cabe hacer presente que estas tres áreas evaluadas corresponden a materias de impacto local y en consecuencia teóricamente debieran ser de responsabilidad municipal.

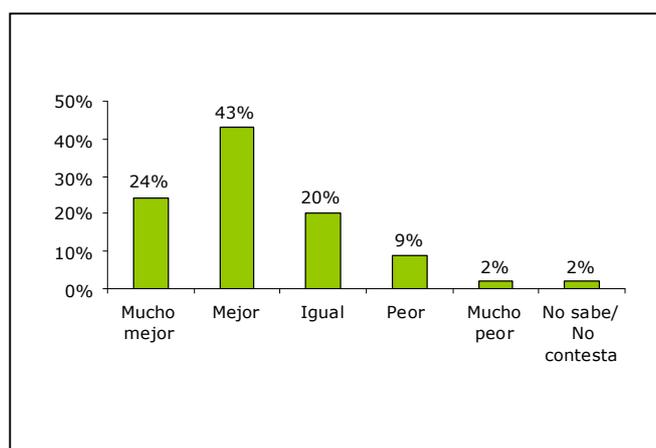
Se debe tener presente que hoy por hoy el responsable de la mantención vial en áreas urbanas es el gobierno central a través de los gobiernos regionales y los servicios regionales de vivienda y urbanismo. Los municipios sólo tienen la obligación de identificar los problemas en los pavimentos de sus comunas y hacérselo presente a la respectiva autoridad regional del gobierno central. Es decir, incluso en aquellas vías que son sólo de tránsito local, los municipios no están obligados a velar por su mantención.

En materia de seguridad ciudadana, los municipios están facultados para desarrollar directamente o con otros órganos del Estado funciones relacionadas con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación.

Ello significa que el municipio no está obligado a asumir tareas y/o desarrollar acciones en este ámbito, siendo el gobierno central el responsable y quien en definitiva cuenta con atribuciones y recursos específicos para ello. Si bien en materia de seguridad ciudadana sin duda que hay políticas que corresponden a ser definidas y ejecutadas por un nivel de gobierno nacional, existen otras que dicen relación con la seguridad ciudadana a nivel de barrios, que debieran ser de responsabilidad municipal.

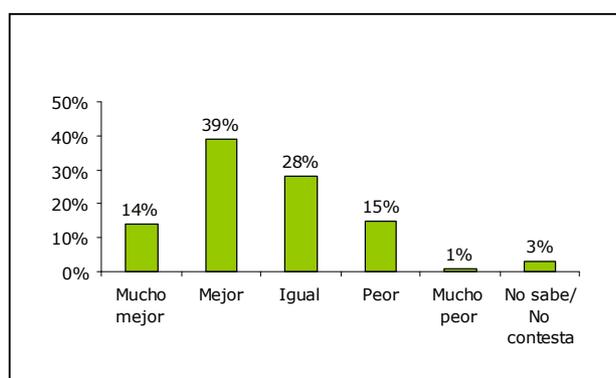
En relación con la inversión pública efectiva, en promedio en los últimos años sólo uno de cada diez pesos es de decisión municipal, mientras que el gobierno central a través de los gobiernos regionales y los ministerios determinan mayoritariamente las obras a ejecutar. Ello lleva a que las decisiones de inversión tienen un fuerte componente sectorial en sus definiciones, observándose en forma reiterada una escasa coordinación entre las distintas inversiones en una misma comuna. Si bien una parte de las inversiones decididas por el gobierno central corresponden a proyectos que, por su envergadura, el área de beneficio trasciende los límites de una comuna, pudiendo ser regional o nacional, una parte importante de la cartera de inversiones del gobierno central corresponde a proyectos de impacto sólo local y en consecuencia, teóricamente, debieran ser de decisión local.

Gráfico A 1: Contrario a lo que mucha gente cree, los municipios no son responsables de la mantención de pavimentos (tapar los hoyos en la calle). Si lo fueran la situación sería:



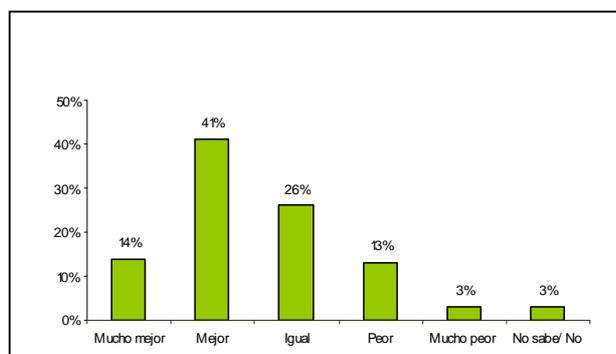
En relación con la mantención de pavimentos, el 67% de los encuestados cree que la situación sería mejor a la actual si fueran los municipios los responsables de ello. El 11% cree que la situación sería peor, mientras que un 20% cree que sería igual (ver gráfico A.1).

Gráfico A 2: Contrario a lo que mucha gente cree, los municipios no son responsables de la seguridad ciudadana en su comuna. Si lo fueran la situación sería:



El 53% de los encuestados cree que la seguridad ciudadana sería mejor si fuera de responsabilidad municipal. En el caso de los encuestados en la Región Metropolitana, el 59% cree que la situación sería mejor. Sólo un 16% cree que la situación empeoraría de ser de responsabilidad municipal, mientras que un 28% cree que la situación seguiría igual (ver gráfico A.2).

Gráfico A 3: Contrario a lo que mucha gente cree, los municipios no son responsables de la gran mayoría de las inversiones que hace el Estado en las comunas. Si lo fueran la situación sería:

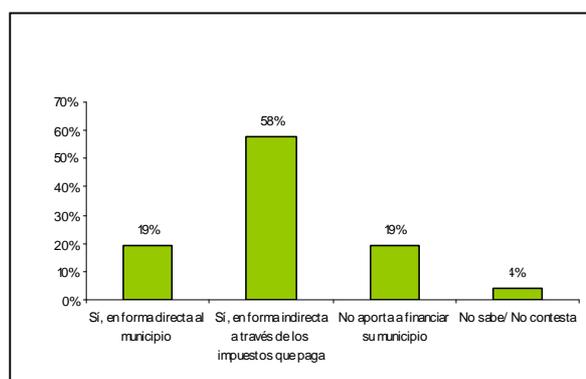


En este caso el 55% de los encuestados cree que la situación relativa a las inversiones que hace el Estado en la comuna sería mejor si fuera de responsabilidad municipal, mientras que un 16% cree que sería peor y un 26% piensa que la situación no cambiaría (ver gráfico A.3).

Los resultados presentados reflejan que por una amplia mayoría la ciudadanía estima que los municipios harían una mejor gestión en las tres áreas evaluadas que la que actualmente es desarrollada por el gobierno central.

B. Financiamiento e Información

Gráfico B.1: ¿Siente usted que paga por los servicios que les entrega su municipio?



Los resultados revelan que sólo un 19% percibe que paga en forma directa por los servicios que le entrega el municipio, mientras que el mismo porcentaje cree que no aporta a financiar su municipio. Un 58% siente que paga por los servicios que le entrega su municipio pero en forma indirecta. Así, ya sea en forma directa o indirecta un 77% cree que paga por los servicios municipales (ver gráfico B.1).

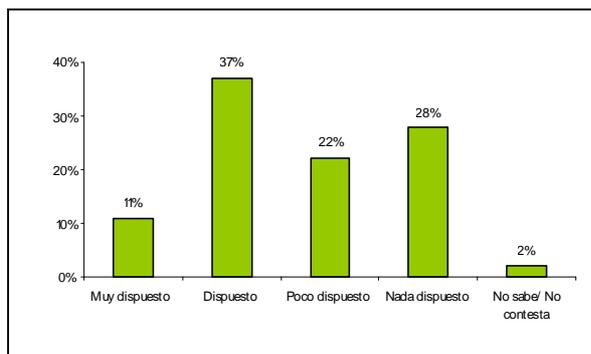
Estos resultados son concordantes con las fuentes de financiamiento con los que cuentan los municipios. Para el año 2007, el 32% del total de los recursos que administran los municipios proviene de fuentes de financiamiento cuya recaudación es realizada directamente por el municipio. Estos provienen básicamente del cobro de las patentes municipales, permisos de circulación y algunos derechos de aseo¹. Los ingresos restantes derivan de otras fuentes de

¹ Fuente: Elaboración propia, a partir de información de Sistema Nacional de Información Municipal.

financiamiento y son recaudados por otros organismos públicos, como por ejemplo la Tesorería General de la República en el caso del impuesto territorial.

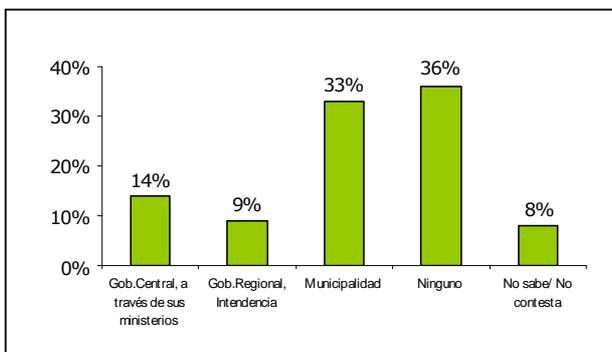
En consecuencia, no es raro observar que mayoritariamente los encuestados perciban que financian sólo en forma indirecta a su municipio. Este vínculo con la ciudadanía más bien indirecto en materia de financiamiento plantea el riesgo de debilitar el control ciudadano respecto del destino de los recursos.

Gráfico B.2: ¿Estaría Ud. dispuesto a pagar mayores recursos a su municipio con tal de recibir más y mejores servicios, tales como: mejor iluminación, mejores áreas verdes, mejores veredas, mejores pavimentos?



En cuanto a la disponibilidad de pagar mayores recursos al municipio con tal de recibir más y mejores servicios, un 48% se muestra dispuesto, mientras que un 50% no lo está (ver gráfico B.2).

Gráfico B.3: ¿De qué institución tiene más información respecto al destino de los recursos que gasta?



Respecto de la cantidad de información que las personas tienen sobre el destino de los recursos que gastan las distintas instancias del Estado, se plantea mayoritariamente que de ninguna, con un 36% de las menciones. Luego le siguen las municipalidades con el 33%, y mucho más bajo el gobierno central a través de sus ministerios con un 14% y finalmente los gobiernos regionales e Intendencias con un 9%. Estos resultados muestran que la mayoría percibe que no se tiene información respecto al destino de los recursos (ver gráfico B.3).

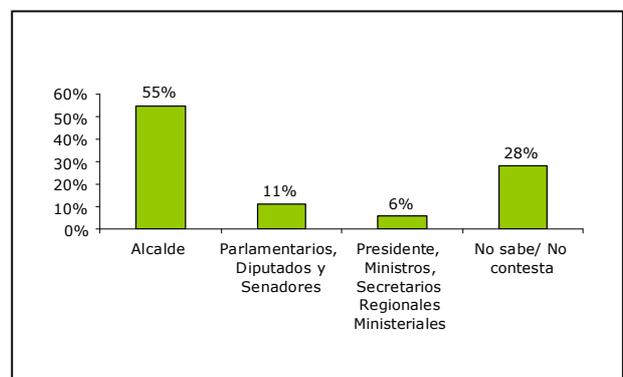
Estos resultados bien pudieran ser atribuibles al escaso grado de transparencia que hoy tiene, en general, el Estado al momento de entregar información respecto del destino de sus recursos. Si bien en el último tiempo se han establecido normas más exigentes en cuanto a la información que debiera estar a disposición del público, en el caso de los municipios ellas generalmente no se cumplen.

La mayor cercanía que en teoría tienen los municipios con la ciudadanía también ayuda a que ésta cuente con más información, ya que en el día a día se observa en forma más directa la gestión que realiza el municipio en al menos algunas áreas y sectores de la comuna.

C. Cercanía y Relevancia para la Ciudadanía

Tal como se planteó con anterioridad, teóricamente los municipios son el nivel de gobierno más cercano a las personas y a partir de ello presenta determinadas ventajas por sobre el gobierno central.

Gráfico C.1: ¿A qué autoridad del sector público puede acceder en forma más expedita? ¿Quién resulta más accesible?



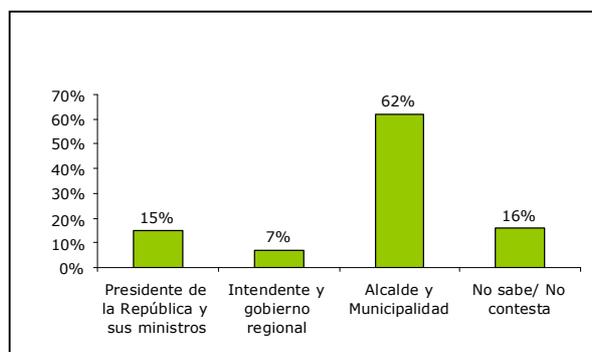
Al evaluar el grado de accesibilidad de las autoridades locales en relación a otras instancias del gobierno, el alcalde es la autoridad del sector público sindicada como la más accesible para la ciudadanía, con un 55% de las menciones. Muy por detrás se sitúan los parlamentarios –diputados y senadores- con un 11% y finalmente el Presidente, sus ministros y secretarios regionales, con tan sólo un 6% (ver gráfico C.1). Pero si bien las autoridades locales son percibidas como las más cercanas, corroborando lo planteado en teoría, el principal problema que se menciona respecto de los municipios es la falta de contacto con la comunidad, tal como se desprende de la Encuesta Bicentenario (ver gráfico C.2). Ello deja en claro que si bien efectivamente los municipios son percibidos como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, se mantiene el desafío de generar instancias y herramientas que permitan un mayor contacto.

Gráfico C.2: ¿Cuál cree Ud. que es el principal problema que afecta a su municipio?



Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario, Universidad Católica y Adimark, 2008.

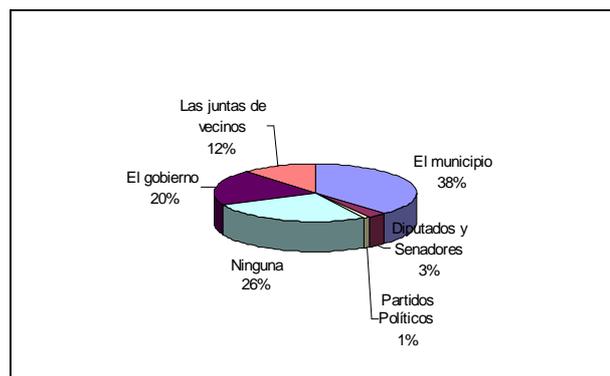
Gráfico C.3: ¿Quién cree usted que puede solucionar mejor sus problemas cotidianos?



Pero no sólo se percibe a las autoridades locales como las más accesibles, sino que también existe una importante confianza en cuanto a la capacidad de dar solución a los problemas cotidianos. Los resultados de la encuesta revelan que con un 62% los encuestados plantean que es el alcalde y la municipalidad la que mejor pueden solucionar sus problema cotidianos (ver gráfico C.3).

Por su parte, la encuesta Bicentenario UC refuerza estos resultados al situar a los municipios como la institución percibida como la con mayor capacidad de solucionar los problemas de calidad de vida, muy por sobre las juntas de vecinos o el gobierno central. La valoración por los municipios es aún mayor en el caso de las personas de estratos socioeconómicos más bajos (ver gráfico C.4).

Gráfico C.4: De las siguientes instituciones, ¿cuál tiene hoy, a su juicio, mayor capacidad de ayudarle a solucionar los problemas de calidad de vida que le afectan?



Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario, Universidad Católica y Adimark, 2008.

Con todo, la mayor accesibilidad percibida por la ciudadanía respecto a sus autoridades locales en conjunto con una importante valoración por parte las personas respecto del rol de los municipios y la capacidad que le atribuyen en cuanto a la solución de sus problemas diarios, los sitúa como agentes relevantes o confiables por parte de ella.

D. Elecciones Locales

En este módulo se presentan los resultados relativos a la percepción de las personas respecto de temas concernientes al proceso de elección de las autoridades

municipales.

Para el 45% de los encuestados, el hecho que las elecciones de autoridades locales se realicen en forma simultánea en todas las comunas del país, lleva a que los énfasis colocados durante las campañas municipales se centran en temas de índole nacional en desmedro de la problemática local (ver gráfico D.1). Independiente de ello, un 42% está de acuerdo en que se elija a su alcalde y concejales en fechas diferidas, es decir, que cada comuna tenga sus elecciones en distintos momentos (ver gráfico D.2).

Gráfico D.1: En nuestro país se eligen el mismo día en todas las comunas del país alcaldes y concejales. Esta elección simultánea lleva a que los problemas de cada comuna pierden importancia en la discusión durante las campañas municipales y la discusión se centre en los problemas nacionales, ¿está usted de acuerdo con esta afirmación?

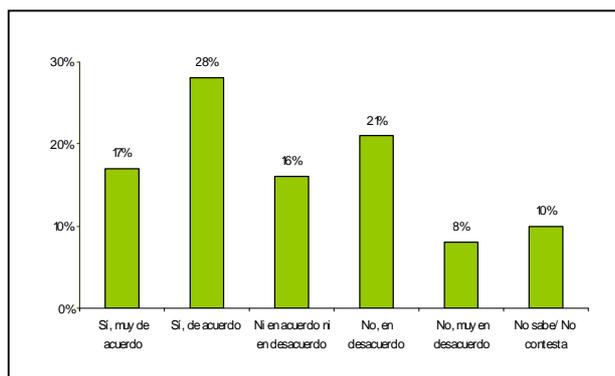
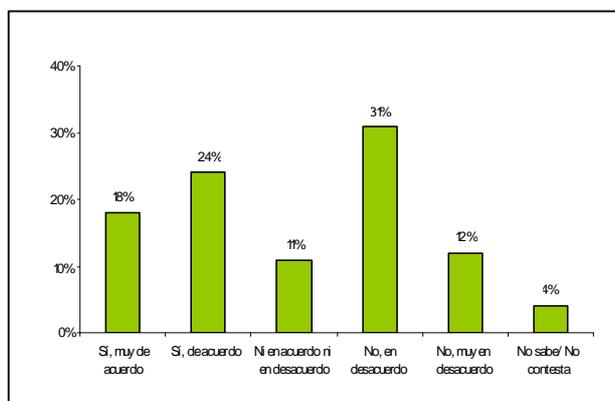


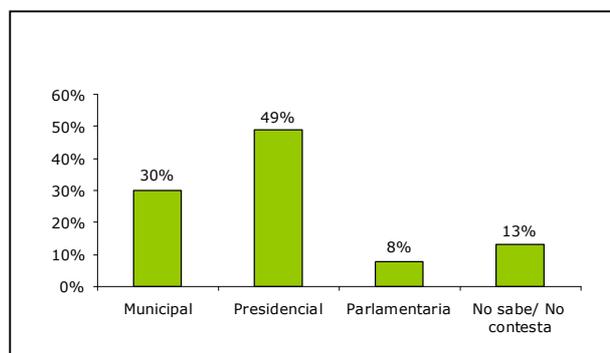
Gráfico D.2: Independientemente de su respuesta en la pregunta anterior, ¿estaría usted de acuerdo en que cada comuna elija a su alcalde y concejales en fechas distintas?



En cuanto a la importancia que la gente le atribuye a las distintas elecciones, un 49% plantea que la elección presidencial es la más importante; le sigue la municipal con un 30%, mientras que la parlamentaria sólo resulta ser la más importante para el 8% de los encuestados (ver gráfico D.3).

Estos resultados son consistentes con lo que se ha observado en el pasado en los procesos electorarios en cuanto a que el porcentaje de votos nulos y blancos son mayores en las elecciones parlamentarias, algo menos en las municipales y menor en las elecciones presidenciales. Es decir, la importancia que le atribuye la ciudadanía a las distintas elecciones se ve reflejada también al momento de emitir su voto, donde el porcentaje de electores que no marcan su preferencia por un determinado candidato aumenta en la medida que perciben como menos relevante la elección.

Gráfico D.3: A partir de los efectos que tiene sobre su vida diaria, ¿cuál elección es la más importante para usted?



En cuanto al aspecto más importante para los encuestados al momento de definir su voto, tanto en el caso de los alcaldes como concejales, la mayoría plantea que es por la gestión que pudieran realizar en sus comunas, con un 67% y 70% de las menciones, respectivamente (ver gráfico D.4 y D.5). En ambos casos, se elige como segunda preferencia las cualidades personales. Ello implica que en ambos casos sólo un 11% considera aspectos políticos, ya sea el partido o bloque político al que pertenece el candidato, como los más importantes al momento de definir su voto.

Gráfico D.4: Cuando usted vota por el alcalde de su comuna, ¿qué es lo más importante para usted?

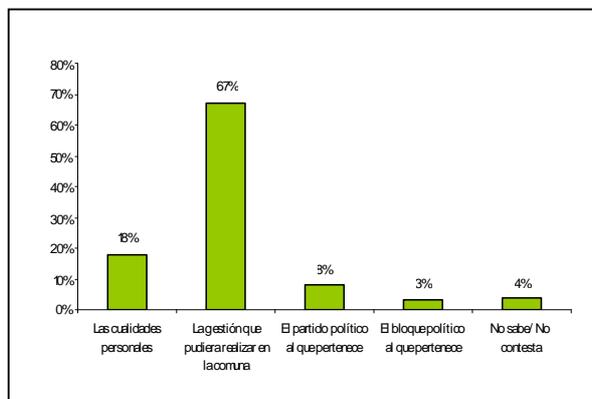
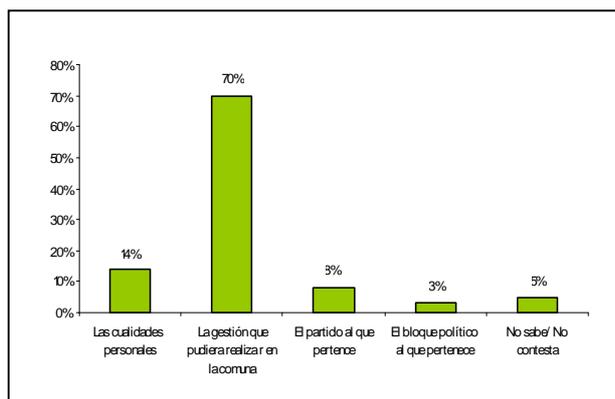


Gráfico D.5: Cuando usted vota por el concejal de su comuna, ¿qué es lo más importante para usted?



E. Corrupción

En materia de corrupción las municipalidades son percibidas como las entidades más corruptas, con un 23% de las menciones, seguidos por el Poder judicial y el Congreso, con un 15% y 12%, respectivamente. Cabe hacer presente que la respuesta refleja percepción de corrupción y no hechos efectivos. Esta percepción de corrupción en los municipios se ve también reflejada en los resultados de la Encuesta Nacional Bicentenario, Universidad Católica y Adimark, en cuanto a que el atributo más importante para ser un buen alcalde es la honestidad. No obstante ello, en la misma encuesta el problema de la corrupción sólo se plantea en cuarto

lugar como el principal problema de los municipios (ver gráfico C.2)

Gráfico E.1: ¿Dónde cree que hay más corrupción? Elegir tres de más a menos corruptos, 1ª opción.

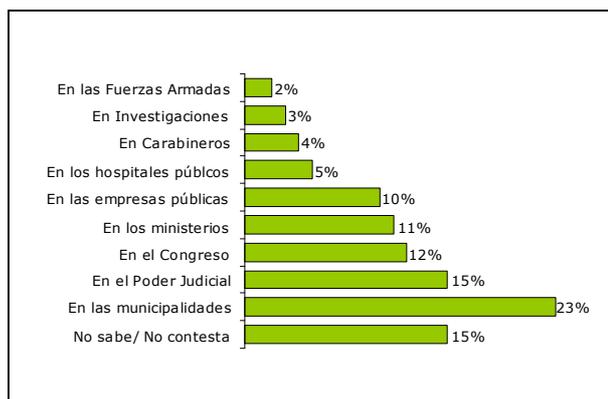
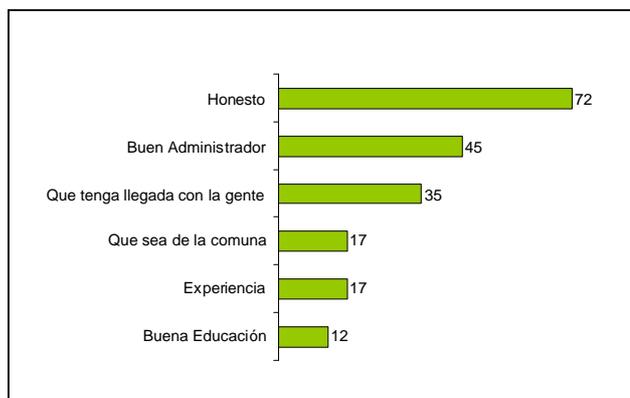


Gráfico E.2: ¿Cuáles son los atributos más importantes para ser un buen alcalde? Mencionar dos atributos. (%)



Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario, UC y Adimark, 2008.

IV. Conclusiones e Implicancias de Política

Los resultados de las encuestas presentadas reflejan que los municipios constituyen el nivel de gobierno más cercano, más accesible a las personas y al que le atribuyen una importante capacidad para ayudar a dar solución a los problemas cotidianos.

Específicamente, los resultados reflejan que la ciudadanía cree que los municipios serían capaces de desarrollar mejor responsabilidades que hoy están radicadas en el gobierno central, tales como la mantención de pavimentos, seguridad ciudadana y las inversiones que realiza el Estado. Ello refuerza la idea de transferir mayores responsabilidades y atribuciones a los municipios en materias que son de impacto comunal.

Específicamente, en materia vial los municipios debieran ser los responsables de su mantención, financiándose para ello con los recursos sectoriales que hoy están radicados en el gobierno central.

En materia de seguridad ciudadana, los municipios hoy no cuentan con mecanismos formales para la coordinación con Carabineros, dependiendo de relaciones más bien informales para un trabajo conjunto entre las fuerzas policiales que dependen del gobierno central y el municipio. Se debe avanzar en cuanto a que los municipios puedan, efectivamente, coordinarse y complementarse con la labor de Carabineros, exigiendo que la máxima autoridad policial en la comuna deba rendir periódicamente cuenta al Concejo municipal y a la ciudadanía en general.

En relación con las inversiones que realiza el Estado, el gobierno central decide la ejecución de proyectos de envergadura local a través de los distintos ministerios. Ello abre espacios para que las inversiones que en definitiva se realizan obedezcan más bien a las prioridades sectoriales y no a las de una comuna en su conjunto, desde donde se tiene una mirada intersectorial. Por ello, para efectivamente poder ejecutar los proyectos prioritarios con una mirada intersectorial en la comuna se requiere que sea el municipio el que establezca las prioridades y no los ministerios. Se requiere, entonces, que se transfiera a los municipios, directamente y sin intervención de los ministerios, los recursos de los que hoy dispone el gobierno central destinados a proyectos de impacto local.

En cuanto al proceso de elección de las autoridades locales la percepción de la gente refleja que el hecho de contar con elecciones municipales en todas las comunas del país el mismo día lleva a que pierda relevancia la problemática local propiamente tal, tomando mayor protagonismo la problemática nacional. Para efectos de profundizar el principio de autonomía municipal y de descentralización se debe avanzar en la idea de que las elecciones locales no se hagan en forma simultánea en el todo el país. Con una modificación de esta naturaleza se busca que la elección efectivamente se haga en función de un programa de gobierno local, centrado en los problemas específicos de cada localidad y no en función de los problemas nacionales, que no necesariamente son los de cada comuna y respecto de los cuales las autoridades locales tienen escasas atribuciones.

Asimismo, al momento de definir por quién votar, ya sea para alcalde o concejal, se plantea que lo más importante es la gestión que éstos puedan realizar y las cualidades personales de los candidatos, en tanto los aspectos políticos pareciera ser que tienen escasa importancia. Pero si bien el aspecto gestión destaca como consideración relevante para definir el voto, en la práctica la información de la que dispone la ciudadanía es más bien escasa. En consecuencia, para que efectivamente se cuente con un voto informado sobre la gestión, se debe disponer de información objetiva y comparable. En la actualidad no se cuenta con información que permita evaluar la gestión que llevan a cabo las autoridades locales.

Pero sin duda que uno de los elementos que se debe tener presente a la hora de hablar de descentralización es la percepción de corrupción que tiene la ciudadanía respecto de los municipios. Ello plantea el desafío de fortalecer una institucionalidad más transparente y cerrar espacios que hoy pudieran dar pie a la corrupción. En la medida que la ciudadanía confíe en que sus municipios son confiables desde el punto de vista de la gestión que realizan y el uso que le dan a los recursos que administran será más factible avanzar hacia una mayor descentralización.