

Alcaldes y Atribuciones: Lecciones de la Encuesta CEP

La recientemente publicada encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) indica que el 53% de los ciudadanos está más bien satisfecho con su alcalde. Si bien en cada caso particular la adhesión ciudadana debiera ser distinta, en promedio se observa que las autoridades locales tienen un mayor grado de adhesión que las nacionales. De acuerdo a la misma encuesta sólo el 40% de la ciudadanía aprueba la gestión del gobierno central.

Problemas Prioritarios que Debiera Enfrentar el Alcalde

Los resultados de la encuesta revelan que para la ciudadanía los tres temas prioritarios para un alcalde debieran ser el combate a la delincuencia, el funcionamiento de los consultorios y la educación de la comuna.

Luego le siguen la pavimentación y mantención de veredas y calles, la buena iluminación de la comuna y la recolección de basura y limpieza de calles. También se mencionan como temas prioritarios el control de la corrupción, la asignación transparente de subsidios, la provisión de espacios públicos como plazas y juegos infantiles, la disponibilidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, y la fluidez del tráfico vehicular. Coincidentemente, los primeros tres temas también eran los más

prioritarios de acuerdo a la encuesta realizada hace cuatro años (ver Cuadro N°1).

Estos resultados reflejan en concreto lo que la gente espera de sus alcaldes y hacia donde consideran que ellos deben orientar sus esfuerzos. Pero en la práctica las herramientas con las que cuentan los municipios para hacerse cargo de estos temas son más bien escasas y en muchos casos estas funciones son compartidas con el gobierno central.

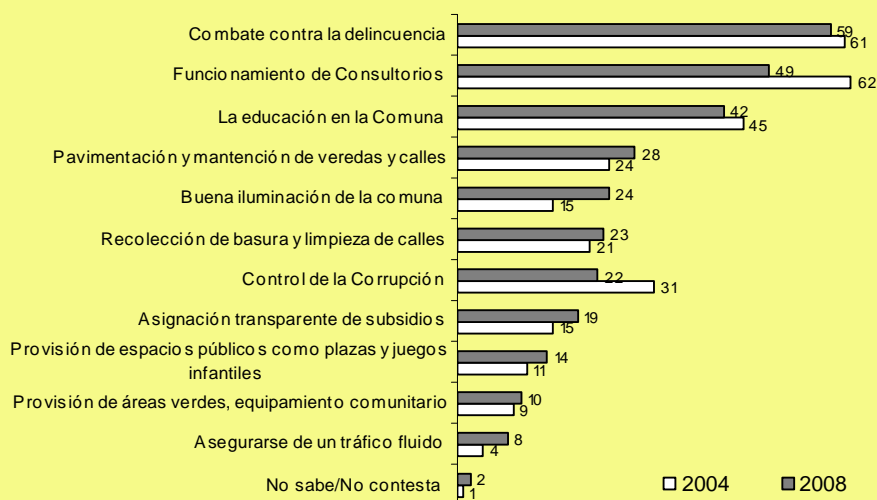
Así, en el caso de educación, salud y delincuencia la ley establece que los municipios podrán desarrollar, directamente o con otros órganos del Estado estas funciones, lo que lleva a que finalmente son *varios*, entre ellos los municipios, los responsables de estas materias.

En la práctica educación, salud y combate a la delincuencia son funciones desarrolladas por el gobierno central en las cuales los municipios desarrollan esfuerzos adicionales a lo determinado por éste, en un marco de escasas atribuciones, con programas y proyectos desarrollados en el gobierno central y muchas veces sin mayor relación con la realidad de cada comuna.

El actuar compartido entre las autoridades locales y el gobierno central en diversas materias, tiene adicionalmente la debilidad que las responsabilidades se diluyen. Los distintos actores buscan capitalizar los éxitos y progre-

Al menos dos son las lecciones que se pueden obtener a partir de los resultados de la última encuesta CEP en relación a los municipios: La gente espera más de los municipios que las atribuciones y recursos con los que cuentan y la gente cree que es malo que se *presidencialicen* las elecciones de autoridades locales.

Cuadro N° 1
¿Cuáles serían los tres temas que deben ser prioritarios para un alcalde?



Fuente: Centro de Estudios Públicos, junio 2008.

sos, mientras que cuando las políticas fracasan difícilmente se puede dilucidar quién finalmente es responsable de ello y a quién la ciudadanía debiera volcarse para pedir mejores soluciones.

Por ejemplo, en materia de educación municipal es muy difícil que un alcalde pueda remover a un profesor por un mal desempeño, debiendo ceñirse para ello a la evaluación docente establecida centralmente. Es decir, los municipios no pueden desarrollar mecanismos propios para evaluar el desempeño de sus docentes y en función de ello poder removerlos.

En cuanto a la atención en los consultorios, una de las principales rigideces que ven los alcaldes para desarrollar una mejor gestión se debe a las centralizadas relaciones laborales que existen entre los funcionarios de la atención primaria de salud y el Ministerio del ramo. Los municipios en su gran mayoría no

pueden implementar un sistema de incentivos monetarios a estos funcionarios, que permitan mejorar sus condiciones de trabajo en función de un mejor y mayor nivel de resolución de las patologías. El Ministerio de Salud no sólo establece las metas que deben ser alcanzadas en los centros de atención de salud primaria, sino que también en forma detallada y rígida los procedimientos que deben ser utilizados.

En materia de combate a la delincuencia los municipios no cuentan con atribuciones que les permitan abocarse decididamente al tema; tienen nula participación en la distribución de la dotación policial y en la labor de Carabineros. Los programas que desarrollan algunos municipios son adicionales a los del gobierno central, sin que exista necesariamente una mayor coordinación.

En cuanto a la pavimentación y la mantención de veredas y calles, el año 2005 se le entregó a los gobiernos regionales la tuición sobre las vías urbanas, mientras que los municipios continúan con la obligación de catastrar e informar al gobierno central de los hoyos que hay en las vías; pero contrariamente a lo que la gente espera, éstos no son responsables de su mantención.

En cuanto a la recolección de basura y limpieza en calles, esto corresponde a una de las pocas funciones privativas de los municipios, es decir, si no lo hacen ellos no hay otra instancia del Estado que deba hacerlo. En consecuencia lo que no hace el municipio no se hace. Si bien las responsabilidades están

claramente definidas, el problema está radicado en la imposibilidad que tiene el municipio para cobrar por este servicio, ya que por ley más del 70% de las viviendas se encuentran exentas del pago de derechos de aseo. Al año 2007, mientras los municipios en su conjunto recaudaban del orden de los \$51 mil millones por derechos de aseo, los gastos en convenios para entregar el servicio eran de \$117 mil millones¹. Es decir, los gastos más que duplicaban los ingresos, teniendo los municipios escasas herramientas para aumentar el cobro por los servicios prestados, producto de las exenciones que por ley se dan a su pago.

En cuanto a la provisión de espacios públicos, áreas verdes y equipamiento comunitario, prácticamente la totalidad de los municipios no realizan estas inversiones con recursos propios. En términos generales, los municipios sólo determinan el destino de 8 de cada 100 pesos de inversión pública que se realiza en el país. Ello lleva a que este tipo de inversiones sean realizadas o por diversas reparticiones del gobierno central o con fondos postulados por los municipios a las instancias regionales. En este caso también se da que la responsabilidad de hacer o no una determinada inversión se diluye entre las distintas instancias que participan en el proceso.

En el caso de los recursos postulados a instancias regionales, además del municipio tienen injerencia los gobernadores, intendentes, consejo regional, Ministerio de Planificación y en algunos casos el Ministerio o servicio del respectivo sector.

En ese sentido lo que la gente plantea como temas prioritarios para sus alcaldes, no siempre está en sus manos abordarlos ya que en la práctica éstos cuentan con escasas atribuciones,

no tienen la posibilidad de financiar los servicios que se les exigen o bien no cuentan con recursos propios para llevar adelante las inversiones que se esperan de ellos. Pero el hecho que la ciudadanía los plantee como temas prioritarios lleva a que los alcaldes realicen esfuerzos en esas áreas, pero con escasas atribuciones.

Esto demuestra que el país está mucho más centralizado de lo que la gente cree y espera, ya que hace responsable a las autoridades locales de áreas en las cuales muchas veces no tiene atribuciones o capacidad financiera de abordar. Situación similar ya se había detectado el año 2005 a través de la encuesta de Libertad y Desarrollo "Gobiernos Locales, la Percepción de la Gente".

En términos generales, los municipios sólo determinan el destino de 8 de cada 100 pesos de inversión pública que se realiza en el país.

Elección Municipal: Antesala de la Presidencial

En otro aspecto, las elecciones municipales siempre se realizarán el año anterior a las presidenciales y parlamentarias, pasando así a ser la primera y única elección durante un período presidencial. Ello sin duda le da el cariz de una suerte de medición del nivel de aprobación del Gobierno en ejercicio y una antesala de lo que serán las elecciones nacionales al año siguiente. Esta situación lleva a que las elecciones municipales contengan un componente nacional importante, pasando a un segundo plano las propuestas de gestión particulares para cada comuna.

En la última encuesta CEP ante la pregunta si le parece bien o mal que los pre candidatos presidenciales se involucren en las campañas municipales, un contundente 60% indicó que le parecía mal que se involucren, lo que de alguna manera refleja que la gente no quiere que se *presidencialicen* las elecciones municipales.

Por ello resultaría aconsejable que las elecciones municipales no se desarrollen en forma simultánea en todo el país, sino que cada municipio tenga su propio proceso electoral, en fechas distintas. Ello permitiría que la elección de alcaldes y concejales se realice a partir de una discusión centrada en los temas propios de cada comuna y no sean utilizadas como plataforma y anticipo de campaña de las elecciones de autoridades nacionales.

Concluyendo

Al menos dos son las lecciones que se pueden obtener a partir de los resultados de la última encuesta CEP en relación a los municipios: La gente espera más de los municipios que las atribuciones y recursos con los que cuentan y la gente cree que es malo que se *presidencialicen* las elecciones de autoridades locales.

Estos resultados refuerzan la idea que se debe avanzar en forma decidida en materia de descentralización, entregando mayor autonomía y atribuciones a los municipios así como también fortalecer el carácter comunal de las elecciones de alcaldes y concejales, estableciendo las elecciones locales en fechas distintas para cada municipio.

El país está mucho más centralizado de lo que la gente cree y espera, ya que hace responsable a las autoridades locales de áreas en las cuales muchas veces no tiene atribuciones o capacidad financiera de abordar.

¹ Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, www.SINIM.cl.