

## LAS MULTIPLES FUNCIONES DEL MUNICIPIO Y SU PERCEPCION EN LA OPINION PUBLICA

- Cuando faltan pocos días para las elecciones municipales, es conveniente aclarar lo que está en juego más allá de votar por un candidato de determinada corriente política.
- El municipio tiene actualmente una gama amplia de atribuciones a la vez que es responsable de importantes servicios que repercuten en la vida diaria del ciudadano.
- Existe un serio problema de funciones compartidas, y no bien especificadas, entre el gobierno central y las municipalidades. Este tema será el que genere, probablemente, mayor cantidad de conflictos después de la elección municipal.
- La ley de Rentas Municipales de 1979 permitió la duplicación de los ingresos propios del sistema municipal entre 1979 y 1981. La creación de las Secretarías Comunales de Planificación permitió tener acceso más expedito a los recursos de inversión que se canalizan en el nivel central.
- Si bien el municipio tiene una amplia variedad de funciones y atribuciones, que le permiten responder a gran parte de las demandas locales, la ejecución de dichas actividades está condicionada por un adecuado financiamiento.
- La encuesta CEP- Adimark de abril de 1992 recogió la percepción de la población respecto del rol del municipio y una evaluación acerca de las labores concretas que realiza.
- La población espera que el municipio le provea de servicios locales y que sea promotor del desarrollo de la comuna.

## **Introducción**

1 El sistema municipal chileno ha tenido desde sus orígenes un importante lugar en la organización institucional del país. Esto se ha reflejado en la legislación, en una permanente consideración de la estructura, funciones, sistema de representación y financiamiento de la municipalidad.

La revisión de la legislación municipal refleja concepciones bastante diferentes del rol que la ley le entrega a esta institución. Es así que en el período colonial, el municipio era fundamentalmente una instancia de participación en el poder local. No es de extrañarse que nuestra Independencia se haya proclamado en un cabildo abierto.

2 El ordenamiento jurídico de las municipalidades hasta fines del siglo pasado mostraba que estas instituciones eran dependientes del poder central, ya que éste podía hasta suspender sus actos. Un cambio cualitativo importante se aprecia con la "Ley de la Comuna Autónoma", de 1891, la que le entregaba mayores competencias al municipio, definía sus ingresos propios y le otorgaba una amplia gama de facilidades administrativas.

Sin embargo, muchas de las atribuciones quedan aún bajo tuición del gobierno central.

3 La legislación del municipio contemporáneo muestra una evolución cíclica de las atribuciones municipales. Algunos cuerpos legislativos definen extensamente una amplia gama de atribuciones, las cuales suelen ser derogadas ante la incapacidad de los municipios de poder ejercerlas adecuadamente debido a la escasez de recursos o simplemente por incompetencia. De esta manera, en el segundo ciclo se definen nuevas atribuciones municipales, bastante más restringidas. De hecho, las atribuciones que la ley les entrega a las municipalidades son bastante similares entre 1955 y 1988. Sin embargo, las acciones reales que esta instancia emprende son significativamente distintas, como consecuencia directa del nivel de recursos de que disponen.

## **Funciones del municipio**

4 En el Cuadro N° 1 se puede observar una comparación entre las funciones y atribuciones municipales en los últimos tres cuerpos legislativos relevantes. La comparación se ha hecho en relación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades actualmente vigente (Ley N° 18.695).

CUADRO N° 1  
Funciones del Municipio

Ley de Municipalidades N° 18.695 (1988)	Ley Organización N° 11.860 (1955)	Decreto Ley N° 1.289 (1976)
<b>Art. 3º. Funciones Privativas</b>		
a) Apl. disp. transporte y tránsito público	Atribución homologable	Atribución Privativa
b) Apl. disp. sobre construcción y urbaniz	Ah	
c) Planif. y regul. urbana-Plano regulador	Ah	AP Instrumento Planificación
d) Aseo y ornato de la comuna	Ah	AP
e) Promoción del desarrollo comunitario	---	Atrib. Compartida
f) E. a. y m. plan de desarrollo comunal		
<b>Art. 4º Funciones compartidas</b>		
a) Asistencia Social	Ah	AC
b) Salud pública	Ah	AC
c) Protec. medio ambiente	---	---
d) Deporte y recreación	Ah	AC
e) Educación y cultura	Ah 3* 4*	AC
f) Capacit. y promoción del empleo	Ah	AC
g) Turismo	A	AC
h) Transporte y Tránsito públicos	Ah	AP
i) Vialidad urbana y rural	Ah	AP
j) Urbanización	Ah	AC
k) Construc. viv. sociales e inf.sanit.	---	AC
l) Prevenc. riesgos y auxilio sit. emerg.	Ah	AC
ll) Actividades de interés común en el ámbito local	Ah	AC 1* 2*
<b>Art. 5º Atribuciones esenciales</b>		
a) Ej. plan comunal de desarrollo.	---	AP IP
b) E., a., m. y ej. presupuesto municipal	Ah	AP IP
c) Administ. de los bienes municipales	Ah	AP
d) Dictar resoluciones obligatorias	Ah	Potestad
e) Establ. derechos por servicios que presten	A	A
f) Adquirir y enajenar bienes m. e i.	A	A
g) Otorgar subvenciones	Ah	
i) Const. corp. Arte y cultura	---	---
j) Establ. unidades vecinales para part. ciud.	---	---

1\* : Funciones que la ley haya confiado a otros organismos no establecidos en la comuna.

2\* : Comercio e industria., Alcoholismo.

3\* : Destinar el 5% de sus ingresos al servicio de desayunos escolares

4\* : Alfabetización y capacitación.

El cuadro muestra que la gran mayoría de las atribuciones actuales ya habían sido reconocidas en 1955, pese a que algunas de ellas fueron definidas con una redacción diferente a la actual, por lo que se presentan como "atribuciones homologables".

5 Esta gama de atribuciones, que van desde la promoción de la cultura a la salud pública, pasando por cualquier actividad de interés común en el ámbito local, tiene el inconveniente de que no existe una clara delimitación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esto tiene implicancias positivas y negativas para el municipio.

Por el lado positivo, esta amplia gama de funciones permite a los municipios que disponen del financiamiento adecuado intervenir en todas aquellas áreas que estimen convenientes dentro del ámbito local. Por ejemplo, muchas municipalidades han definido planes de seguridad local en conjunto con Carabineros; esto sucede a pesar de que no es una función expresamente contemplada en la ley, pero sí de interés local. En consecuencia, estas atribuciones compartidas con el gobierno central, unidas al posible desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local (artículo 4º letra LI Ley Nº 18.695) permiten un proceso de adaptación al cambio más dinámico que el que el legislador puede haber previsto.

Por el lado negativo, las amplias atribuciones compartidas permiten al gobierno central exigirle al municipio una variedad de actividades, las que generalmente no tienen el reembolso financiero adecuado por parte del Estado. Por ejemplo, campañas de higiene ambiental, consistentes en la vacunación masiva de animales domésticos, la que no tiene un reembolso contemplado en el sistema de Facturación por Atención Prestada.

Más allá de las funciones establecidas taxativamente en la ley, el municipio debe hacerse cargo de todas las iniciativas cívicas que define el gobierno central (censos, procesos electorarios, manifestaciones públicas, etcétera). Esta situación es una resultante de que la ley le confía al municipio las funciones de otros organismos públicos no establecidos en la comuna. Esta situación repercute en una superposición de atribuciones entre los municipios y los organismos de la administración central.

6 Otro elemento interesante que se desprende del Cuadro Nº 1 es la distinción que se hace entre funciones y atribuciones municipales a partir de 1988 (LOC 18.695). Las funciones son objetivos que debe cumplir el municipio, y tienen un carácter genérico, mientras que las atribuciones son herramientas o instrumentos con que la ley dota a los municipios para cumplir sus funciones.

Dentro de las nuevas atribuciones otorgadas por la reciente modificación a la LOC de Municipalidades están la posibilidad de constituir fundaciones para la promoción del arte y la cultura y el establecimiento de unidades vecinales con el fin de canalizar la participación ciudadana.

7 En el escenario municipal poseleccionario se prevé que existirá un mayor conocimiento público de los conflictos de intereses generados por las funciones compartidas del gobierno municipal. Al existir alcaldes electos de todo el espectro político, el gobierno central no podrá tratar a todos los municipios como un bloque, como puede haber ocurrido hasta ahora en la práctica, al cual puede imponer tareas discrecionalmente; por su parte, los alcaldes tendrán niveles más altos de presión política a través de sus partidos y sus representantes en el Congreso.

Una línea demarcatoria en cuanto a tareas extraordinarias del gobierno central hacia el municipio podría estar dada por la exigencia de contar con recursos adicionales para financiar dicha acción. En el caso de que los recursos sean o deban permanecer en el nivel central, debería por lo menos asegurarse de que el municipio sea escuchado en consideración a sus planes de desarrollo comunal.

### **Organización y recursos del municipio**

8 Una característica permanente del sistema municipal vigente durante la gran parte de este siglo es que su amplia gama de funciones no se compadece con los recursos de que dispone. Esta constante ha gravitado en la capacidad municipal como productora de bienes y servicios locales y, de alguna manera, ha repercutido en que sus funciones efectivas sean mucho menos de las que la ley le permite, muchas de ellas desarrolladas por otras instancias de gobierno que sí poseen el financiamiento.

Un importante cambio en los recursos manejados por el sector municipal puede observarse a partir de la dictación de la Ley de Rentas Municipales (1979). Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 2, los recursos propios del sistema municipal se duplican entre 1979 y 1981, lo que se explica principalmente porque la totalidad del Impuesto Territorial pasa a ser de beneficio municipal.

CUADRO N° 2  
Ingresos propios del sector municipal

Año	Ingresos (mill. \$ '90)	Ingresos % PGB	Ingresos per cápita
1976	27.603	0,70	2.661
1977	34.474	0,75	3.267
1978	39.308	0,70	3.662
1979	45.435	0,69	4.162
1981	100.714	1,49	8.917
1982	93.251	1,56	8.118
1983	78.392	1,33	6.609
1984	87.209	1,45	7.317
1985	90.940	1,46	7.502
1986	103.253	1,57	8.376
1987	113.571	1,61	9.059
1988	129.560	1,62	10.163
1989	135.699	1,59	10.470
1990	123.173	1,45	9.350

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Banco Central

9 Un cambio relevante en la organización del municipio ocurre al promulgarse el DL 1.289 sobre municipios y administración comunal. En esta ley se establece la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) dentro de los órganos municipales. Esta instancia de carácter asesor del alcalde pasa a ser el nivel técnico más importante del municipio en términos de la planificación de la inversión para el desarrollo comunal. Adicionalmente, la SECPLAC debe asesorar al alcalde en la formulación del plan financiero y presupuesto municipal. De esta manera se llena un vacío institucional, dado por la inexistencia previa de una instancia técnica adecuada para evaluar la factibilidad de los distintos proyectos de desarrollo comunal.

Además, la SECPLAC queda integrada al sistema nacional de planificación, lo que le permite tener acceso más expedito a los recursos de inversión que se canalizan en el nivel central.

10 Otro aspecto importante de destacar en cuanto a la organización del municipio se refiere a la dotación de personal municipal. Tal como se puede observar en el Cuadro N° 3, en 1975 cerca de dos tercios de los funcionarios municipales correspondían al estamento inferior que incluye personal auxiliar, mayordomos y servicios menores.

La aplicación de la Ley 1.289 permitió la profesionalización de la planta municipal; esto se logró al facultar al municipio a subcontratar privadamente la ejecución de algunos servicios que anteriormente eran realizados exclusivamente por él. De esta manera, gran parte del personal de servicios de aseo y otros similares pasaron a desempeñarse en el sector privado. Esta modificación permitió que, hacia 1988, un tercio de los empleados municipales pertenecieran al estamento profesional y técnico, lo que elevó considerablemente la capacidad de gestión y de formulación de proyectos.

CUADRO N° 3  
Dotación de personal municipal

	1975	%	1988	%	1990	%
Prof. y técnico	1.632	7,9	7.107	33,0	6.940	32,9
Administrativo	5.296	25,6	5.586	25,9	5.451	25,8
Pers. Auxiliar	13.794	66,5	8.871	41,1	8.727	41,3
Total Planta Munic.	20.722	100,0	21.564	100,0	21.118	100,0
Personal Educación			72.601		82.159	
Personal Salud			12.204		16.250	

Fuente: 1975 y 1988 T. Castañeda, *Para Combatir la Pobreza*, (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1990), Subsecretaría de Desarrollo Regional.

## **Servicios de la municipalidad**

11 Más allá de definir las funciones del municipio, interesa describir los principales servicios que la municipalidad brinda a la comunidad local. De esta manera, es posible comprender la enorme gravitación que tiene el municipio para la mayoría de los ciudadanos.

Es posible distinguir por lo menos diez tipos de servicios municipales, a saber:

### **1. Planificación del desarrollo comunal**

La planificación del desarrollo comunal, el desarrollo comunitario y la definición y fiscalización de normas son servicios que frecuentemente no son percibidos por el vecino medio. Sin embargo, éstos tienen amplias repercusiones en términos del mejoramiento de la comuna y, en definitiva, de la calidad de vida local.

### **2. Desarrollo comunitario**

Dentro de sus funciones privativas, corresponde al municipio promover el desarrollo comunitario. Si bien las juntas de vecinos son instituciones independientes del municipio, ambos deben coordinarse para el logro de sus fines. Una cuantificación inicial señala que en 1991 existían 6.289 juntas de vecinos, con un total de 960.000 socios.

### **3. Definición y fiscalización de normas**

La definición y fiscalización de normas es un importante servicio que el municipio brinda a la comunidad; esto tiene un rango desde la vigilancia de normas del medio ambiente, hasta normas de urbanismo y construcción. En el año 1990 las municipalidades del país debieron otorgar cerca de 79.000 permisos de construcción y cerca de 13.000 permisos de ampliación.

La fiscalización de estas normas significa en términos prácticos que el ciudadano tiene un cierto resguardo en términos de la calidad constructiva y del emplazamiento de las viviendas vecinas.

### **4. Aseo y ornato**

El aseo y ornato es uno de los servicios más antiguos que el municipio entrega a la comunidad. El año 1990 el costo de los servicios de aseo ascendió a 11.300 millones de pesos.



Un 68% de este costo debió ser absorbido por los municipios con sus recursos propios, debido al gran número de predios exentos de contribuciones a los bienes raíces.

#### 5. Inversión en obras de adelanto local

La inversión en obras de adelanto local es también una de las labores más conocidas del municipio, la que está sujeta a constante escrutinio público. Esta inversión se realiza tanto con recursos propios como externos provenientes del gobierno central. En 1990 los municipios invirtieron más de 17 mil millones y el gobierno central 39 mil millones de pesos en obras de adelanto local. Tradicionalmente la inversión municipal se caracteriza por tener grandes variaciones anuales, las cuales están influidas por la necesidad de cubrir áreas deficitarias de financiamiento o simplemente por una disminución de las transferencias del gobierno central.

#### 6. Servicios sociales

Los servicios sociales de la municipalidad pueden clasificarse como propios, delegados e intermediarios.

— **Propios:** Son programas sociales financiados por la comuna. Hay una amplísima variedad de programas sociales de carácter local cuya cuantificación supera con creces este documento. Algunos de los más conocidos son:

Huertos escolares

Alfabetización

Entrega ajuares a lactantes

Calzado a escolares

Becas municipales educación básica, media y universitaria

Asistencia social: atención casos sociales

Paquetes con alimentos y recetas Materiales de construcción y mediaguas Servicios funerarios

Distribución de juguetes en Navidad

— **Delegados:** Los servicios delegados consisten fundamentalmente en la administración municipal de los servicios de salud y educación. En relación a este último, puede mencionarse que en 1990 el municipio administró recursos por 84 mil millones de pesos, lo que equivale a casi dos tercios de los ingresos municipales. En términos de matrículas, conviene señalar que cerca de un millón ochocientos mil niños asistieron a establecimientos educacionales

municipalizados en 1990. En otras palabras, seis de cada diez niños que asisten hoy a educación básica y media lo hacen en escuelas municipalizadas.

— **Mandatarios o intermediarios:** Estos servicios corresponden a programas del gobierno central en los cuales el municipio actúa como identificador de los beneficiarios o en la entrega del beneficio mismo. Sin embargo su participación práctica es bastante restringida.

**Subsidio Unico Familiar (SUF):** La municipalidad debe identificar a los beneficiarios potenciales del SUF y asignar los beneficios de acuerdo a los cupos disponibles que le ha asignado la intendencia regional. En 1990 se pagaron 930 mil subsidios únicos familiares, por un monto de 10.700 millones de pesos. Se puede estimar que, de acuerdo a las cifras disponibles, el SUF cubrió, por lo menos, un 15% de los hogares del país.

**Pensión Asistencial (Pasis):** Tal como en el caso anterior, la municipalidad debe identificar a los beneficiarios de las Pasis, sin embargo los cupos son regionales. En 1990 se pagaron más de 311 mil Pasis por un monto de 29.200 millones de pesos.

Entre los otros programas en que el municipio actúa como intermediario puede mencionarse el subsidio de agua potable, con 414 mil beneficiarios, y el apoyo al proceso de postulación de viviendas sociales. De acuerdo a una estimación, en 1991 es posible señalar que cerca de 208 mil hogares postularon a este subsidio a través de los municipios.

#### 7. Promoción de la cultura

En el área de promoción de la cultura, la municipalidad es usualmente la única institución que tiene una biblioteca disponible a nivel comunal. Adicionalmente, a través de institutos culturales, los municipios desarrollan variados cursos de pintura, música y artes en general.

#### 8. Cuidado del medio ambiente y salubridad

Este servicio consiste en las vacunaciones masivas de animales domésticos. Esta área se complementa con las labores de aseo y ornato y de fiscalización de normas sobre el medio ambiente.

## 9. Acceso a la Justicia

Las municipalidades son las que financian la operación de las Corporaciones de Asistencia Judicial. Esto permite un servicio de asistencia judicial gratuito a los habitantes de las comunas.

## 10. Varios

En esta área podría nombrarse un amplio número de servicios adicionales que entrega la municipalidad. Entre éstos conviene destacar la protección ciudadana, a través de la elaboración de convenios con Carabineros de Chile; la prevención de la drogadicción y el alcoholismo, a través de la creación de centros de orientación familiar, y la promoción del deporte y la recreación, en colaboración con los canales deportivos locales.

## Las funciones del municipio y la opinión pública

12 Con motivo de las próximas elecciones municipales, se incluyó una variedad de preguntas sobre este tema en la encuesta CEP-Adimark de abril de 1992. Este cuestionario trata de recoger la percepción de la población respecto del rol del municipio e intenta una evaluación de la labor que allí se realiza.<sup>1</sup>

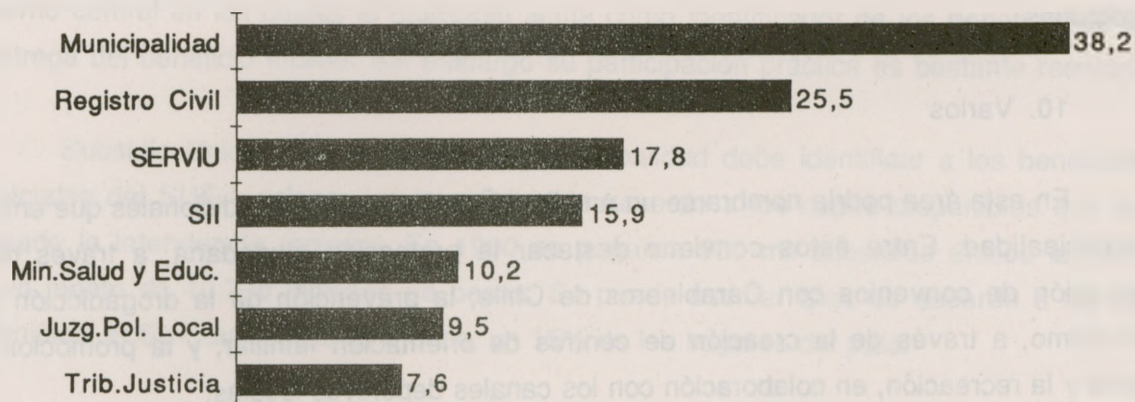
13 Para aclarar la importancia y conocimiento del municipio respecto de otras instancias del Estado se preguntó en la encuesta por la frecuencia de trámites o visitas a oficinas públicas durante los últimos doce meses.

Tal como lo muestra el Gráfico N° 1, la municipalidad es la oficina pública más frecuentada. Esto no es sorprendente, si se toma en consideración la variedad de servicios que brinda el municipio a la comunidad local, tanto propios o como intermediario del gobierno central.

---

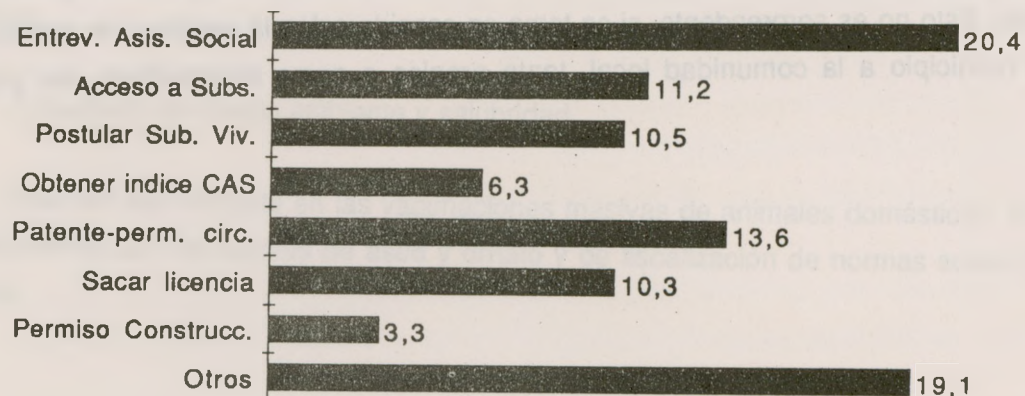
<sup>1</sup>La encuesta CEP-Adimark referida se encuentra resumida en *Puntos de Referencia* 93, Centro de Estudios Públicos, mayo 1992.

**GRAFICO N° 1**  
Principales oficinas públicas a las que ha acudido  
en los últimos 12 meses



14 Al indagar más detalladamente los motivos de la visita a la municipalidad, se puede observar en el Cuadro N° 2 que cerca del 50% de las visitas al municipio tienen un interés social, ya sea el entrevistarse con la asistente social, o el acceso o postulación a subsidios. Por otra parte, cerca de un 30% de las visitas a la municipalidad son trámites de carácter legal, como obtención de patentes y permisos de construcción. El resto de las visitas tiene un carácter mixto.

**GRAFICO N° 2**  
Motivo principal de la visita a la municipalidad



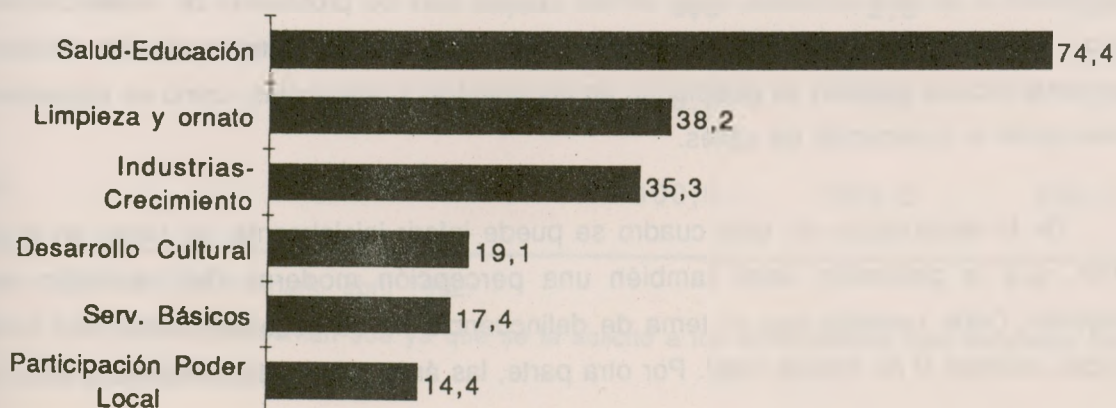
Si se analizan separadamente las características de los "clientes sociales", se obtiene que más del 60% de las mujeres acuden al municipio para trámites sociales. Del mismo modo, tienen una alta participación en este tipo de clientes los jóvenes y personas del estrato bajo. Por el contrario, más del 60% de los hombres pueden ser considerados "clientes legales".

En relación a la evaluación que hacen las personas de la atención que recibieron al acudir al municipio a realizar un trámite, puede decirse que en promedio se calificó esta gestión con nota 5,2, siendo ésta un poco inferior en el estrato alto (4,5) e igual al promedio en el caso del estrato bajo (5,2). Esta nota es algo superior a la evaluación que el ciudadano medio hace a otras instancias de gobierno.

15 La encuesta investigó, además, la percepción de la población respecto del papel más importante del municipio. De las seis opciones disponibles, la preferencia por salud y educación es en términos estadísticos significativamente mayor que para el resto de las opciones, tal como lo muestra el Gráfico N° 3. Las opciones siguientes, referidas a mantener la limpieza y ordenamiento y atraer industrias y negocios para el crecimiento económico, aparecen con preferencias casi idénticas. En el otro extremo, con la menor preferencia relativa, aparece la opción de permitir la participación de la gente en el poder local.

Estas prioridades reflejan que la opinión pública tiene una percepción moderna del rol municipal, centrada en la provisión de servicios básicos principalmente, pero también de aspectos más amplios como es el crecimiento económico local. Una de las funciones tradicionales del municipio, como es la participación en el poder local, aparece bastante disminuida en esta nueva visión.

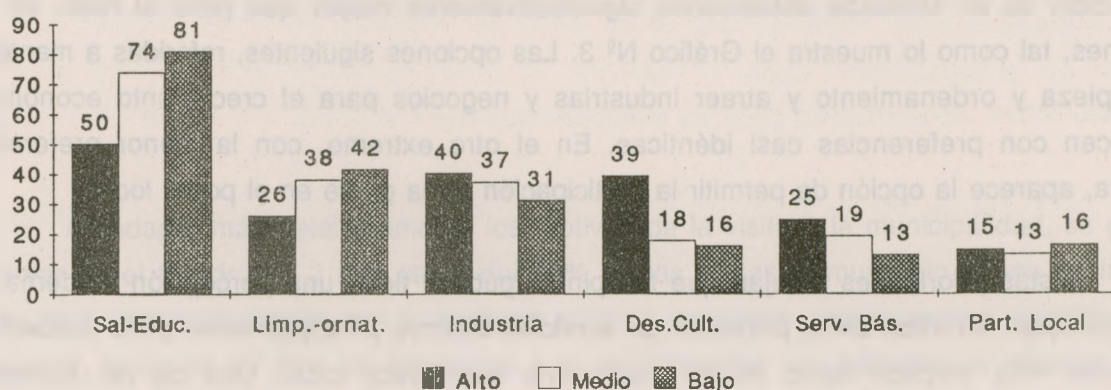
GRAFICO N° 3  
Papel más importante del municipio  
(2 menciones)



16 Al analizar esta misma pregunta por niveles socioeconómicos (Gráfico N° 4), se puede observar que el tema de la salud es significativamente más importante para los estratos medio y bajo. Por el contrario, el tema de favorecer el desarrollo cultural de la comuna aparece como prioritario para el nivel socioeconómico alto. Respecto de los problemas de limpieza y orden y promoción de la industria y crecimiento comunal, se puede sostener que éstos tienen una prioridad similar para todos los niveles socioeconómicos. Al diferenciar los datos de la encuesta por regiones, se pudo apreciar que los habitantes de Santiago favorecen el rol de mantención de limpieza y ornato por sobre las otras regiones incluidas en la muestra. Los otros papeles del municipio no presentan diferencias significativas por regiones.

GRAFICO N° 4

Papel más importante del municipio según nivel socioeconómico  
(2 menciones)



17 Desde una perspectiva más contingente, se quiso averiguar en la encuesta por los principales problemas a los que el alcalde debiera dedicar mayor esfuerzo en solucionar. Tal como aparece en el Cuadro N° 4, los problemas locales más importantes están, de alguna manera, influidos por los problemas nacionales. Es así como los problemas de delincuencia y salud, que en el caso municipal aparecen entre las tres primeras opciones, a nivel nacional corresponden a las dos primeras. Algo similar sucede con los problemas de medio ambiente, empleo y vivienda. Sin embargo, tal como lo muestra el cuadro mencionado, los problemas propiamente locales también se posicionan en las primeras preferencias, como es el caso de la pavimentación e iluminación de calles.

De la observación de este cuadro se puede inferir inicialmente, tal como en el caso anterior, que la población tiene también una percepción moderna del municipio en lo contingente. Cabe recordar que el tema de delincuencia no es necesariamente una función municipal, aunque sí de interés local. Por otra parte, las áreas de medio ambiente y salud son

funciones definidas recientemente. No obstante, las funciones tradicionales como pavimentación e iluminación tampoco han sido olvidadas por el público.

CUADRO N° 4

Principales problemas que el alcalde debiera dedicar mayor esfuerzo en solucionar

	Total %	Nivel socioeconómico		
		Alto	Medio	Bajo
Combatir delincuencia	45,0	39,2	51,6	37,0
Pavimentación	42,5	18,1	44,2	46,4
Salud	35,7	11,3	33,9	44,6
Iluminación de calles	25,8	29,4	29,9	19,0
Protección medio ambiente	21,3	36,3	23,8	13,8
Empleo	19,2	18,1	20,4	17,8
Vivienda	16,7	5,9	14,3	23,1
Señalización calles	13,5	19,1	8,8	18,9
Asistencia social	13,5	1,9	14,0	15,7
Alcantarillado	12,2	17,5	11,0	12,5
Educación	11,0	18,0	11,2	8,8
Deporte	10,0	16,5	8,6	10,5
Parques	9,5	17,4	8,0	9,8
Basura	9,3	2,7	10,7	9,0
Locomoción	6,0	18,7	3,9	5,9
Congestión	3,3	18,5	1,8	1,6
Sedes vecinales	1,7	0,8	2,6	0,6
No manifiesta otra altern.	3,3	10,6	1,0	3,9
No contesta	0,5	0,0	0,3	1,1
Total	300,0	300,0	300,0	300,0

Fuente: Estudio CEP-Adimark, abril 1992.

Nota: Los porcentajes suman 300 ya que se le solicitó a los entrevistados que señalaran los tres problemas más importantes

18 Al analizar los principales problemas por nivel socioeconómico, se puede observar que existen diferencias en algunos, a pesar de que el tema de la delincuencia no presenta diferencias significativas. Las principales se observan en las áreas de pavimentación y salud, las que son denunciadas como problemas más prioritarios por los niveles socioeconómicos medio y bajo. Por el contrario, el tema de la protección del medio ambiente es una opción más relevante en el estrato alto. En términos de los principales problemas por región, la encuesta muestra que el problema de delincuencia afecta principalmente a Santiago y Valparaíso, mientras que pavimentación e iluminación inciden en todas las regiones encuestadas de manera similar. Finalmente, en el caso de Antofagasta se aprecia una mayor incidencia del problema de la salud.

19 La encuesta CEP-Adimark también consultó sobre la evaluación de la labor municipal respecto de cada uno de los problemas principales descritos anteriormente. Como puede apreciarse en el Cuadro Nº 5, existe una relación inversa entre los problemas principales y la evaluación favorable, considerando a ésta como el porcentaje de personas que evalúan con nota 5, 6 y 7. En efecto, el problema de la locomoción, que figura entre las últimas prioridades de la población, aparece simultáneamente como el de evaluación más favorable. Por el contrario, en el otro extremo, en el último lugar de evaluación favorable aparece el problema de la delincuencia.

El segundo lugar en términos de evaluación favorable lo ocupa la educación, lo que puede estar determinado por el buen desempeño que esta área tiene también a nivel nacional.

El análisis de esta información por niveles socioeconómicos muestra que los problemas de delincuencia, pavimentación e iluminación son mejor evaluados por el estrato alto, mientras que salud y educación tienen una evaluación pareja para todos los niveles.



CUADRO Nº 5  
Relación entre los principales problemas locales y  
la evaluación de la labor municipal

	Principales problemas	% Evaluación favorable	Ranking evaluación
Combatir delincuencia	45,0	24,0	15
Pavimentación	42,5	38,6	7
Salud	35,7	36,4	10
Iluminación de calles	25,8	49,7	4
Protección medio ambiente	21,3	32,8	14
Empleo	19,2	34,7	13
Vivienda	16,7	35,3	12
Señalización calles	13,5	43,7	4
Asistencia social	13,5	35,7	11
Alcantarillado	12,2	47,6	5
Educación	11,0	54,0	2
Deporte	10,0	41,5	6
Parques	9,5	38,6	7
Basura	9,3	42,7	5
Locomoción	6,0	54,7	1
Congestión	3,3	49,9	3
Sedes vecinales	1,7	36,8	9
No manifiesta otra alternativa	3,3	—	—
No contesta	0,5		
Total	300,0		

20 Con los datos disponibles es posible hacer un cruce entre la evaluación de la labor del municipio y el pacto por el cual el entrevistado piensa votar al momento de la encuesta. Se puede afirmar que, en general, no existe una tendencia estadísticamente significativa entre quienes evalúan mejor. Es decir, no se puede asumir que exista una opinión global más favorable o desfavorable acerca de la gestión municipal por posición política. Sin embargo, en el caso de algunos sectores puntuales se aprecian algunas diferencias, como lo es que educación

y salud son mejor evaluadas por los potenciales votantes de la Concertación, mientras que pavimentación e iluminación tienen un mayor nivel de aprobación entre la oposición.

21 Finalmente se preguntó por qué instancia deben manejarse algunas tareas de interés común; las opciones posibles eran el manejo municipal o el manejo nacional por un ministro. Los resultados de esta pregunta aparecen en el Cuadro N° 6. La información muestra que un amplio porcentaje de la población prefiere el manejo municipal de la mayoría de las funciones que tradicionalmente han recaído en este ámbito. Las funciones que últimamente el municipio ha comenzado a desarrollar en complemento o subsidio del gobierno central, como son desempleo y delincuencia, tienen una menor prioridad de manejo municipal. Al analizar esta información por posición política se obtiene que en general la derecha y la izquierda son más proclives al manejo municipal de las funciones descritas en el cuadro, mientras que las personas de centro se inclinan más por un manejo centralizado a nivel ministerial.

CUADRO N° 6

¿Qué instancia debe manejar cada una de las siguientes tareas?  
(% Población que prefiere manejo municipal)

	Total
Construcción sede vecinal	85,1
Iluminación de calles	81,1
Instalación semáforos	80,2
Campos deportivos	78,1
Alcantarillado	76,2
Pavimentación	74,7
Administración sitios eriazos	74,0
Congestión vehicular	68,4
Locomoción colectiva	51,3
Salud	47,9
Educación básica y media	44,3
Desempleo	38,8
Delincuencia	34,6

## Algunas ideas finales

22 El modelo municipio actual, tal como lo define la ley, ya no responde necesariamente a las iniciativas del poder central. Más aún, el sistema de alcaldes electos por votación popular hará necesariamente que éstos tengan interés en diferenciarse de esta instancia de gobierno.

La variedad de funciones y servicios de que dispone y maneja el municipio hoy en día le permite ser una de las más importantes instancias en la resolución de los problemas del ciudadano, pues más allá de los servicios del gobierno central, éste se enfrenta cada día al municipio como proveedor de servicios.

Pese a la amplitud de atribuciones y de la potencialidad de desarrollo local que tiene el municipio de hoy, muchas de sus acciones siguen dependiendo del financiamiento central.

23 Respecto de la percepción de la opinión pública, si se pudieran interpretar los resultados de la encuesta CEP en relación al tema municipal, de una manera global se debería decir que la opinión pública tiene, en general, una opinión no politizada de la gestión municipal, lo que se demuestra por evaluación no muy distintas por posiciones políticas.

En segundo lugar, la población espera básicamente que el municipio le provea de los servicios locales; sin embargo, también espera que el municipio desarrolle una gestión más amplia como promotor del desarrollo económico local. Por lo tanto, la opinión se concentra en un municipio eficiente que responda a esas demandas concretas más allá de ser un mero canalizador de la participación local, como lo fue en sus inicios.

En tercer lugar, es posible afirmar que la noción de la opinión pública respecto del rol del municipio es bastante concordante con el cariz que la gestión de esta instancia ha tenido en los últimos años. Cabe recordar que estimativamente durante las dos últimas décadas no ha existido una fuerte participación partidista a nivel municipal, lo que ha redundado en un municipio concentrado en el desempeño de sus funciones como proveedor de servicios y promotor del desarrollo local.

Ignacio Irarrázaval LI.\*

\* Ph. D. en Planificación Social, London School of Economics. Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Esta publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.