



CONFIANZA MUNICIPAL

Percepciones desde la escala local

Colabora:



CONFIANZA MUNICIPAL

Percepciones desde la escala local

Colabora:



© Inscripción N° 264730
Derechos reservados
Abril 2016
ISBN N° 978-956-14-1802-8

Centro de Políticas Públicas UC
Pontificia Universidad Católica de Chile

CONTENIDO

Presentación	5
Introducción	7
1. Problematización y antecedentes del estudio	9
1.1 ¿Por qué es importante la confianza y por qué se hace cada vez más difícil sostenerla?	9
1.2 ¿Cómo es el escenario en Chile?	10
1.3 ¿Por qué el municipio es un actor clave para abordar la confianza?	12
1.4 ¿Cómo se entiende la dinámica de la confianza institucional?	13
1.5 ¿Cuál es el rol que le compete al municipio como institución pública?	15
2. Metodología de la investigación	17
3. Resultados de la investigación: la dinámica de la confianza comunal	18
3.1 ¿Qué dicen los vecinos sobre la confianza hacia sus municipalidades? El desajuste de expectativas	19
3.2 ¿Qué dicen los funcionarios municipales? La importancia de la cooperación de los vecinos en la confianza institucional	29
4. Conclusiones y recomendaciones para la gestión municipal	33
Bibliografía	38

Equipo Centro de Políticas Públicas UC

Pía Mora, supervisora del proyecto

Daniella Innocenti, investigadora

Catalina Bustamante, investigadora

Agradecimiento a académicos UC y colaboradores que aportaron con sus comentarios: Alejandra Rasse, académica de Trabajo Social UC; Juan Carlos Castillo, académico del Instituto de Sociología UC; Elena Puga.

También a los ayudantes de investigación: Gabriela Frankzinet y M^º Raquel Gómez.

PRESENTACIÓN

El estudio “Confianza municipal: percepciones desde la escala local” es el resultado del trabajo de un equipo de investigadores del Centro de Políticas Públicas UC. Este estudio se ha hecho en el marco de la Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci, cuyo objetivo es fortalecer el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas, metodologías y propuestas que mejoren la gestión de las municipalidades. Esta alianza considera entregar aportes en el ámbito de la investigación, capacitación y difusión, y las iniciativas que son lideradas y ejecutadas por el Centro de Políticas Públicas UC buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las distintas comunas del país proponiendo soluciones que mejoren en forma concreta la gestión municipal.

Cristóbal Tello

Subdirector de Proyectos
Centro de Políticas Públicas UC

INTRODUCCIÓN

El presente estudio busca dar cuenta de los principales resultados obtenidos de la investigación “Confianza municipal: percepciones desde la escala local”, cuyo objetivo fue explorar y caracterizar aquellos factores que actualmente están afectando la confianza a nivel local.

La relevancia de la investigación se asienta, por un lado, en el creciente fenómeno de desconfianza en Chile, tanto a nivel interpersonal como también hacia los organismos públicos. Su importancia en el ámbito político radica en que desestabiliza las instituciones democráticas al cuestionar su legitimidad, disminuye la participación política propositiva y aumenta la de oposición, como también dificulta la disposición a la colaboración y a la cohesión social, elementos básicos para una democracia. A su vez, se ha optado por estudiar específicamente a las municipalidades, ya que son la primera cara visible del Estado en los territorios. En esa línea, el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (denominado también Comisión Engel)¹ (2015) afirma la relevancia de abordar la confianza en las municipalidades, ya que se consideran una “pieza clave en la vinculación con la ciudadanía” por la proximidad que tienen con la gente a través de los servicios que prestan a la comunidad. Adicionalmente, considerando que todas las instituciones públicas tienen una baja legitimidad por parte de la ciudadanía, según lo diagnosticado por múltiples encuestas de opinión –Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Instituto de Estudios Municipales (ICHEM), por nombrar algunas– en aquellos casos en que se ha preguntado por la percepción sobre los municipios, estos resultan

mejor evaluados. En ese sentido, se tornan interesantes de estudiar, ya que junto con dar pistas de los elementos que están afectando negativamente la confianza, también entrega luces respecto a los que la incrementan.

La novedad de este estudio radica en que el foco está en el ámbito municipal y no en el nivel central, como se ha realizado generalmente en las investigaciones. Además, busca profundizar cualitativamente en un fenómeno que ha sido abordado principalmente a través de encuestas, lo que permite explorar aquellos factores que explicarían por qué la gente está desconfiando de sus instituciones y cuáles son los que le generan confianza. En tercer lugar y aprovechando el foco cualitativo, se ha profundizado no sólo en la percepción que tienen los vecinos sobre sus municipalidades, sino también viceversa, evidenciando el rol y responsabilidad que además tiene la ciudadanía en este escenario de deslegitimidad institucional.

En relación al documento, en primer lugar se hace una contextualización sobre el escenario de la confianza en Chile y el mundo, comprendiendo los costos asociados a la desconfianza en las instituciones públicas, con foco en el actor municipal. Luego, se presentan los principales resultados del estudio, primero dando cuenta de aquellos factores que determinan la confianza de los vecinos hacia la municipalidad y, segundo, la visión general que tienen los municipios (principalmente sus funcionarios) sobre su relación con los vecinos y sus efectos sobre la confianza institucional. Finalmente se definen algunas conclusiones y reflexiones, a la vez que se esbozan algunos lineamientos generales que se cree podrían aportar a la discusión general sobre cómo restituir o fortalecer la confianza en las instituciones públicas.

1. Esta comisión buscó generar propuestas para regular los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción y fue convocada por la presidenta Michelle Bachelet en marzo de 2015. Las propuestas fueron entregadas en abril de ese mismo año.

1. PROBLEMATIZACIÓN Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

1.1

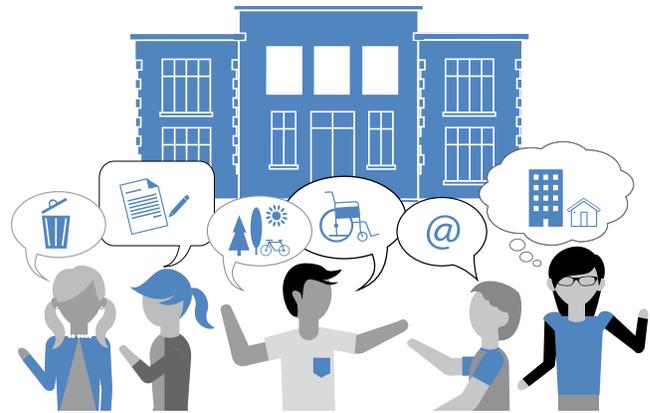
¿Por qué es importante la confianza y por qué se hace cada vez más difícil sostenerla?

Parte del funcionamiento de las sociedades actuales requiere que exista confianza, ya que la convivencia social no necesariamente se encuentra circunscrita a relaciones entre individuos conocidos y cercanos; en sociedades más modernas, móviles, heterogéneas y a gran escala, la confianza cobra relevancia y se vuelve necesaria pues debemos tomar riesgos y relacionarnos con extraños o desconocidos (Newton & Zmerli, 2011; Valenzuela & Cousiño, 2000).

En la medida que confiamos, se generan al menos tres tipos de beneficios para las sociedades (Centro de Políticas Públicas UC, 2015): i) Beneficios económicos, pues la capacidad de asociación y el intercambio económico están dados por la confianza y el capital social; ii) Beneficios sociales, como la cohesión social que es clave para vincularse con otros y cooperar con ellos; y iii) Beneficios políticos, como sustentabilidad, legitimidad y buen funcionamiento de los sistemas democráticos.

La confianza está asociada a una mayor propensión a acatar tanto las normas establecidas (OCDE, 2013) como las decisiones que se toman desde las instituciones políticas, lo que hace de un país con bajos niveles de confianza institucional un ambiente donde sería más difícil para los líderes políticos gobernar y legislar (Marien & Hooghe, 2011). De ahí que parezca comprensible la inquietud generalizada por parte de las autoridades respecto de la baja en los niveles de confianza tanto en las instituciones políticas y económicas como entre las personas en distintos países del mundo².

La insatisfacción de las expectativas que los ciudadanos tienen sobre sus instituciones (políticas, económicas y



sociales) puede suponer una disminución de la confianza si es que estas no son cumplidas (OCDE, 2013). En ese sentido es más difícil mantener la confianza con una ciudadanía con expectativas cada vez más altas, como consecuencia de mayores niveles de educación y actitud demandante, y que es capaz de hacer uso de la mayor información que se ha puesto a disposición por parte de los gobiernos e instituciones públicas que, gracias a internet y las redes sociales, logra difundirse con increíble rapidez. Asimismo, la diversificación de los estilos de vida y visiones de mundo, entre otras transformaciones, pueden hacer que la ciudadanía tenga una actitud más crítica y escéptica respecto de las intenciones y capacidades de las autoridades y tomadores de decisión para llevar a cabo sus roles.

Para el caso de los municipios, esta desconfianza se traduce en diversos costos que hacen crítica la necesidad de abordarla y que se refieren a la posibilidad de los gobiernos locales de concretar su proyecto comunal. Esto se ve, por ejemplo, en el surgimiento de organizaciones sociales de oposición con baja disposición a la colaboración con el municipio o en la disminución de la participación electoral, que termina deslegitimando, en algunos casos, las acciones que desarrollan las autoridades y funcionarios municipales.

2. Sólo por señalar un dato relevante, según la Encuesta Mundial de Valores del año 2000, sólo en ocho de los 93 países participantes más de la mitad de la población declaró que “la mayoría de las personas son confiables”.

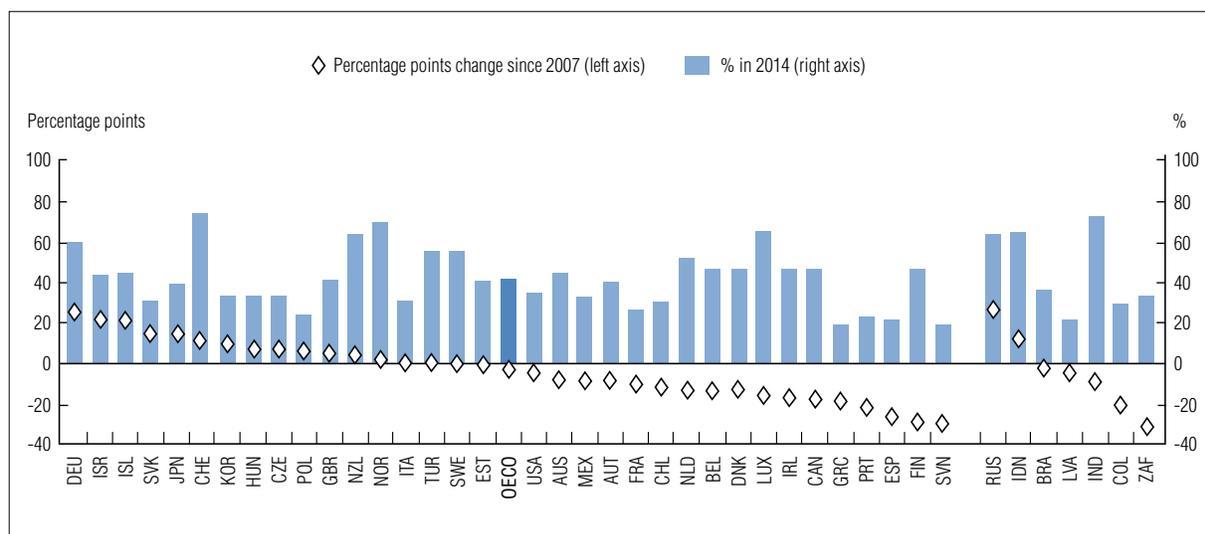
1.2

¿Cómo es el escenario en Chile?

Distintos estudios demuestran que, si bien en nuestro país la confianza institucional y social siempre han sido bajas, ambas han tendido a disminuir en los últimos años (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Actualmente, hay una gran parte de la población chilena que cree que

no es posible confiar en las otras personas y que se debe ser cuidadoso al relacionarse con ellas (Centro de Políticas Públicas UC, 2015; COES, 2014; World Value Survey (WVS), 2010–2014), encontrándose Chile dentro de los países con menores niveles de confianza interpersonal dentro de los integrantes de la OCDE (Morrone, Tontoraneli, & Ranuzzi, 2009)³. La misma situación ocurre a nivel institucional, donde nuestro país está bastante por debajo de otros de la OCDE, destacando una importante caída respecto de los niveles reportados en 2007 (Gráfico 1).

Gráfico 1: Medición de confianza en el gobierno nacional 2014 y sus cambios desde 2007 (OCDE)



Fuente: Gallup World Poll en OCDE (2013).

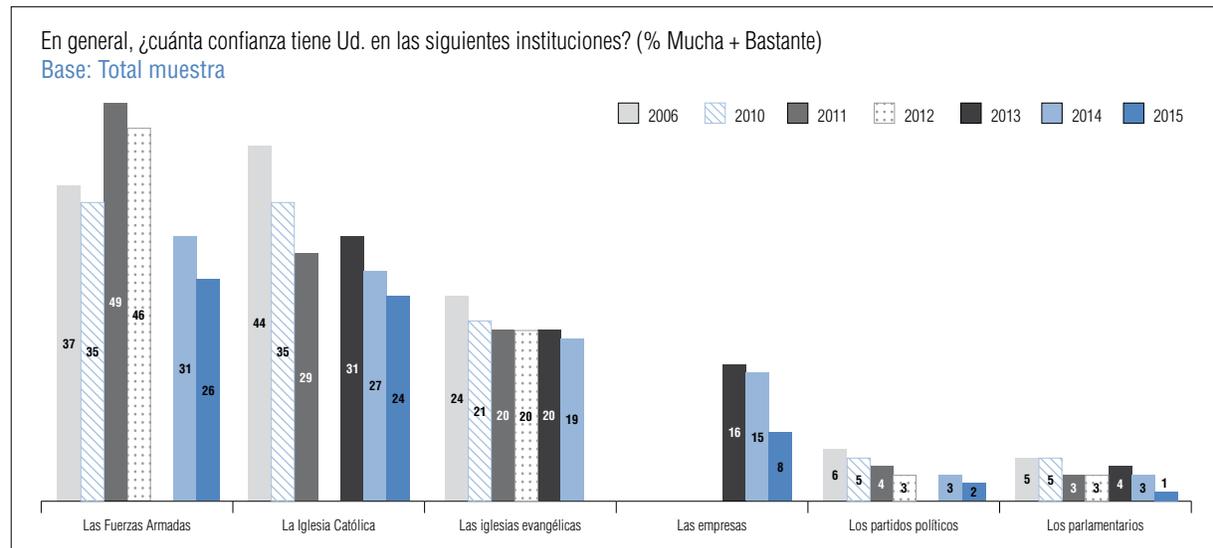
Esta misma tendencia del aumento de la desconfianza institucional es evidenciada por la Encuesta Nacional Bicentenario UC–GfK Adimark (2015) (Gráfico 2), donde

en un escenario generalizado de baja confianza hacia las instituciones, las peores evaluadas son las públicas, específicamente los partidos políticos y los parlamentarios.



3. En base a datos de la Encuesta Mundial de Valores, ola 2005–2008.a

Gráfico 2: Mediciones de la confianza institucional en Chile entre los años 2006-2015



Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark (2015).

Actualmente, la tendencia entre la población es percibir a Chile como un país corrupto, tanto o más que el resto de los países de Latinoamérica (Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark, 2015), y en mayor medida en el año 2015 que en 2014 (Instituto Libertad y Desarrollo, 2015). Se estima que a 2016 estos indicadores pudieran incluso empeorar considerando los escándalos de corrupción conocidos recientemente, que involucran a importantes actores económicos y políticos de amplio espectro, como los casos Penta, Soquimich y Caval. En este contexto, es comprensible que haya expertos que han llegado a afirmar que hoy enfrentamos en Chile una crisis de confianza generalizada, y que la desconfianza en las instituciones y la corrupción constituyan las dos principales preocupaciones nacionales según la opinión pública para 2016 (junto con la delincuencia y el narcotráfico, que ocupan el primer lugar) (CADEM, 2015). La corrupción, “definida como el abuso del poder conferido en beneficio propio o particular, tanto de funcionarios públicos como privados” (PNUD, 2012, pág. 398), puede afectar gravemente la relación entre la ciudadanía y sus representantes, como también la confianza en los gobiernos (OCDE, 2013).

Las instituciones públicas en Chile están bastante alerta debido al nuevo escenario dado por los recientes hechos de corrupción. Analistas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destacan la rapidez de la respuesta de la institucionalidad chilena frente a estas irregularidades

en comparación con otros países de la región (Santiso, 2015), refiriendo principalmente a la Comisión Engel. A su vez, resaltan otras iniciativas (algunas recientes y otras de mayor antigüedad) que han intentado regular la integridad de las autoridades, como la probidad y transparencia, dando cuenta de la importancia que este tema tiene para nuestra institucionalidad. Algunas de estas son:

- El conjunto de reformas asociadas a la modernización del Estado, como la implementación de los sistemas de Chile Compra para Compras Públicas (Ley N° 19.886) y de Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882), cuyo objetivo es fortalecer la calidad y transparencia en las adquisiciones del Estado y en los procesos de selección de directivos que ejercen cargos públicos.
- La adhesión a los acuerdos de Gobierno Abierto⁴ y las iniciativas legales como la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 20.285), la Ley de Participación Ciudadana (N° 20.500) y la Ley del Lobby y Gestión de Intereses (N° 20.730). El propósito de estas ha sido fortalecer la transparencia en el ejercicio de la política y la participación ciudadana.
- La ley que establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública (N° 20.088) y la Ley de Transparencia Límite y Control del Gasto Electoral (N° 19.884) para regular la relación entre dinero y política.

4. Chile es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership-OGP-, por su sigla en inglés), desde septiembre de 2011. La OGP tiene por objetivo promover la adopción de políticas de participación ciudadana, lucha contra la corrupción, empoderamiento ciudadano y gobierno electrónico para cada uno de sus Estados miembros. En: Segpres (2014). Gobierno Abierto 2014-2016. Gobierno de Chile. Link: <http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-Accion-2014-16-CHILE-OFICIAL.pdf>

1.3

¿Por qué el municipio es un actor clave para abordar la confianza?

Los gobiernos locales, a pesar de contar con baja confianza por parte de la ciudadanía al igual que todas las instituciones públicas, son los que más confianza proyectan entre las personas. Según datos del Barómetro de las Américas (Montalvo, 2010), el promedio de confianza en ellos está por sobre el de casi todos los países de América Latina, sólo siendo superado por República Dominicana. Si bien las cifras varían entre las encuestas revisadas (Universidad Diego Portales (UDP), 2013; LAPOP, 2012; COES, 2014; Consejo para la Transparencia (CPLT),

2015(b); ICHEM, 2012 (a); ICHEM, 2012 (b); CPLT, abril 2015), lo cual depende también de las categorías de respuesta empleadas (Tabla 1), la tendencia es que las municipalidades obtienen mayores niveles de confianza que otras instituciones públicas. En 2015, el 12% confía mucho o bastante en los municipios, algo más que el 7% que obtienen otras instituciones (Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark, 2015). El 40% de los encuestados en 2013 indicó que la acción de las municipalidades “fortalece la democracia” (Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark, 2013). Son evaluadas positivamente por la ciudadanía en términos de la capacidad e influencia que tienen para resolver los problemas de la comunidad y mejorar su calidad de vida, por su carácter protector de aquellos ciudadanos vulnerables y su cercanía (PNUD, 2012; UDP, 2013; MORI, 2012).

Tabla 1: Confianza municipal según distintas encuestas de opinión

Encuesta – Año	Datos	Observaciones
Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark - 2015	38%	Suma de categorías “mucho”, “bastante” y “algo” de confianza
Encuesta Nacional UDP - 2014	30,1%	Suma de categorías “mucho” y “bastante” confianza
Barómetro de las Américas LAPOP - 2013	38%	Suma de categorías “mucho” y “algo” de confianza
Barómetro de las Américas LAPOP - 2012	58,4%	Confianza en los gobiernos locales
Auditoría a la Democracia, PNUD - 2012	32%	Suma de categorías “mucho” y “bastante” confianza
Encuesta Nacional de Opinión ICHEM - 2010	51,5%	Suma de categorías “mucho” y “algo” de confianza
Barómetro de la Política MORI-CERC - 2009	34%	En escala de 0 a 10 en confianza, resultados de 7 a 10

Fuente: Elaboración propia.

Estas entidades son una pieza clave en la vinculación con la ciudadanía por la proximidad que tienen con la gente a través de los servicios que prestan a la comunidad (Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015). La importancia de la cercanía para la confianza remite a la denominada “paradoja de Fenno”, que da cuenta de la brecha existente entre la confianza atribuida a actores específicos (conocidos) y la confianza a nivel general. La Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark (Centro de Políticas Públicas UC, 2014) indagó en este aspecto y constató que la confianza en las instituciones como concepto general (por ejemplo, “los bancos”) es menor que la que se tiene en el caso particular de la institución que interactúa con el encuestado (por ejemplo, “el banco en que tiene cuenta corriente”). Conocer a otros disminuye la incertidumbre y aumenta la confianza, lo que podría



explicar parte de la mayor confianza que hay en las municipalidades y autoridades locales respecto de otras instituciones públicas con las que se tiene menor contacto. Esto es coherente con lo que señala la OCDE (2013), que afirma que la confianza es mayor a nivel local que a nivel central y que quienes son usuarios de servicios públicos tenderían a ser más confiados que aquellos que no lo son.

Sin embargo, las municipalidades no están al margen de la percepción de corrupción. Las encuestas revisadas (ICHEM, 2012; Instituto Libertad y Desarrollo 2015) indican que esta era alta en los municipios, así como el conocimiento de casos o hechos concretos de corrupción. Así lo diagnosticó también la Comisión Engel (2015), dado que la discrecionalidad en el manejo de los recursos municipales los expone a riesgos de corrupción que deben ser regulados.

Esta doble relación entre ser una institución pública más confiable que las del nivel central, pero al mismo tiempo ser percibida como corrupta, da cuenta de un contexto ambiguo. Son instituciones que transmiten confianza, probablemente por su cercanía con la ciudadanía, pero que a su vez son parte de “lo público”, que está bastante deslegitimado por los últimos hechos de corrupción, donde también se han visto implicadas autoridades y funcionarios públicos. Es esta doble afluencia lo que hace interesante a las municipalidades, ya que junto con evidenciar aquellos argumentos que hacen que las personas desconfíen, también da luces de factores que se podrían potenciar para fortalecer o restituir la confianza.

1.4

¿Cómo se entiende la dinámica de la confianza institucional?

Desde la literatura, hay discusión respecto de cómo entender la confianza institucional y cuáles son los énfasis que tiene, la que fue recogida en la revisión conceptual realizada por el Centro de Políticas Públicas UC (2015)⁵. Uno de los principales aportes de esta investigación fue relevar la confianza como una relación que tiene lugar entre dos actores: quien decide depositar su confianza y quien es evaluado como confiable. Este proceso supone evaluaciones, expectativas y roles, a diferencia de la forma

en que usualmente se ha entendido la confianza como algo que “se tiene o no se tiene” en una institución, fórmula utilizada en las preguntas sobre confianza institucional en numerosas encuestas y estudios de opinión. Como definición, se entiende que la confianza:

“Estaría basada en la creencia/expectativa de que el otro actor actuará de un modo benéfico –o al menos no perjudicial– para nosotros. Y esta creencia podría llevar a las personas a inclinarse y optar por cooperar con otro, a pesar de no contar con plena certeza sobre la capacidad y disposición de este otro a velar por mi integridad o intereses” (Centro de Políticas Públicas UC, 2015).

En otras palabras, para que un actor deposite su confianza en otro, debe hacer un proceso de evaluación de su **competencia técnica** y la **integridad** en base a las expectativas que tenga sobre un rol determinado que cumple en la sociedad. Mientras la primera se comprende como la posibilidad de que el otro tenga la habilidad para cumplir con lo que se espera de él, la integridad refiere a la voluntad o disposición a adherir a ciertas normas éticas (Centro de Políticas Públicas UC, 2015).

La confianza se vierte sobre un extraño o, al menos, sobre un otro del cual no tengo toda la información suficiente para saber con certeza sus motivaciones (Valenzuela & Cousiño, 2000): siempre va a existir un grado de complejidad que no se podrá controlar y de allí que confiar implique un riesgo. Por este motivo, existen complementos de la confianza que dan certidumbre a los actores frente al actuar del otro en este escenario (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Estos son: la **familiaridad**, donde la confianza se genera con personas con las que interactúo y con quienes, por lo mismo, tengo algo de historia común, la que permite tener certezas respecto de la forma de actuar ya conocida o mediada por componentes afectivos. Por ejemplo, creer que el otro cumplirá bien su trabajo porque nos conocemos de toda la vida; y el **control**, que se refiere a las sanciones y obligaciones institucionales definidas por un tercero para regular mi relación con otro. Por ejemplo, normativas que regulan y sancionan conductas del comportamiento de las personas.

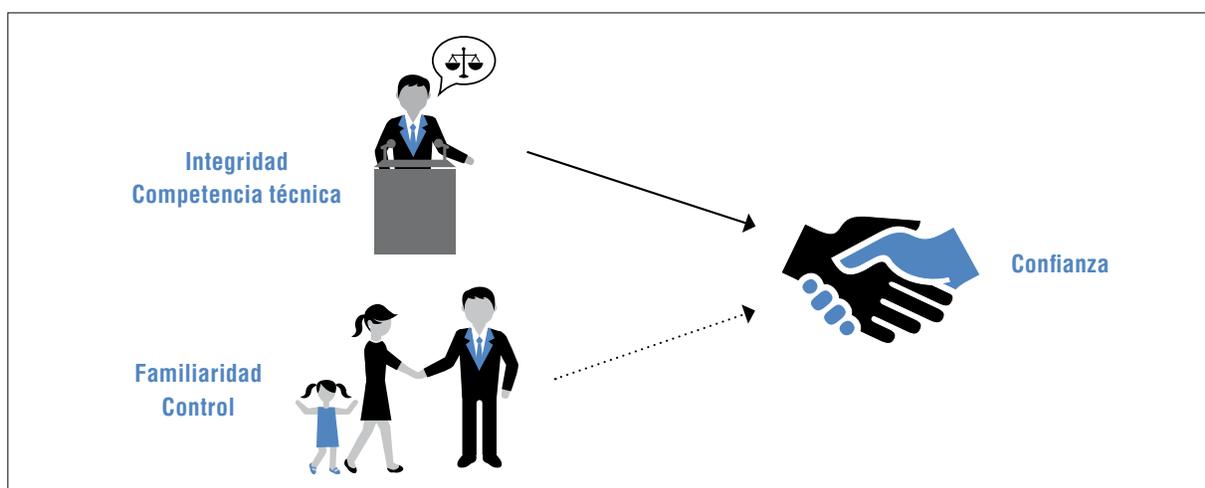
Si bien familiaridad y control pueden colaborar con la confianza, no son suficientes por sí solas para generarla, pues existen limitaciones y costos para que tengan lugar en el contexto de sociedades complejas y, en particular, a

5. Los expertos en temas de confianza hacen la distinción entre confianza institucional como “apoyo difuso” al régimen político o como “respaldo específico”, según el desempeño del gobierno o autoridades políticas. De ahí que se vincule a la satisfacción con la democracia y la legitimidad del sistema. En este estudio no nos haremos cargo de esta distinción y utilizaremos el concepto de confianza institucional para referirnos al respaldo a las autoridades políticas.

nivel de municipios. La cercanía supone el despliegue de recursos para entablar una relación que pueda profundizarse y reproducirse, especialmente en espacios de copresencialidad, lo que parece difícil de ocurrir en sociedades donde las interacciones son múltiples y efímeras (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Además, la relación de autoridad-ciudadano puede prestarse para prácticas cuestionables como el clientelismo. El control, por su parte, en tanto regulación formal que medie la interacción entre actores, supone costos asociados a su ejercicio y fiscalización del cumplimiento de las normas establecidas. Además, es posible que los actores no conozcan la normativa en su

totalidad y, por tanto, se incrementen las probabilidades de incumplirla (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). En el escenario municipal, la fiscalización permanente y exhaustiva se vuelve muy difícil, sobre todo cuando los ámbitos de interacción con los ciudadanos aumentan y se complejizan. Producto de estos costos asociados, una sociedad no puede basar su confianza sólo en familiaridad y control, sino que se debe cimentar en creer que las personas actúan de forma íntegra y que cuentan con las competencias técnicas para realizar bien su labor, en complemento con otros mecanismos que den garantías de ello, como se verá más adelante.

Esquema 1. Aspectos que inciden en la confianza



Fuente: Elaboración propia.

Entendiendo la dinámica de la confianza sobre la evaluación de otros, en tanto esos otros cumplen un rol, hace sentido que aquella confianza que las personas depositan en sus instituciones públicas esté definida por las expectativas que tienen sobre su actuar. En esa línea, la OCDE (2013) propuso un desglose de expectativas que los ciudadanos tienen frente a los procesos que las instituciones utilizan para llegar a ciertos resultados. Estas expectativas se aglutinan en torno a cinco elementos:

- **Imparcialidad (*fairness*):** En un sentido procedimental, el trato consistente de los ciudadanos (y empresas) en el diseño y ejecución de las políticas públicas.
- **Capacidad de dar respuesta (*responsiveness*):** La provisión de servicios accesibles, eficientes y orientados al ciudadano, que aborden de manera efectiva las necesidades y expectativas de la gente.
- **Apertura e inclusión (*openness and inclusion*):** Un enfoque sistémico e integral para la institucionalización de

una comunicación bidireccional proporciona información útil y relevante fomentada comúnmente para mejorar la transparencia, el *accountability* y la participación.

- **Integridad (*integrity*):** La alineación de los gobiernos y las instituciones públicas con los principios generales y normas de conducta que contribuyen a salvaguardar el interés público, al mismo tiempo que a mitigar riesgos de corrupción.
- **Confiabilidad (*reliability*):** La capacidad de los gobiernos para minimizar la incertidumbre en el ambiente económico, social y político de sus ciudadanos y actuar de una forma consistente y predecible.

Estas cinco expectativas serán las que, aplicadas y especificadas al contexto local, van a influir directamente en la confianza que los vecinos tienen sobre sus municipalidades. Y, a su vez, se evaluarán en base a los criterios de competencia técnica e integridad, junto a los de familiaridad y control definidos en este apartado.

1.5

¿Cuál es el rol que le compete al municipio como institución pública?

Las municipalidades, por la cercanía que tienen con las personas, son instituciones bastante exigidas y demandadas por parte de la ciudadanía. De hecho, tal como afirmó un funcionario municipal participante del estudio, “la gente piensa que el municipio hace todo y que está obligado a hacerlo”. Sin embargo, los roles, funciones y atribuciones municipales se encuentran definidas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM) que señala que estas son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Art.1, LOCM N° 18.695). Sus roles, por tanto, son actuar en tanto gobierno local (i) como prestador de servicios municipales y (ii) como garante de la participación en el progreso.

Para cumplir con estos roles, las municipalidades cuentan con funciones y atribuciones. Las funciones municipales o ámbitos de responsabilidad asignados por ley pueden ser (i) privativas o exclusivas; y (ii) relacionadas o compartidas. Algunos de los problemas que les corresponde abordar de manera privativa están asociados a la planificación y regulación comunal, promoción

del desarrollo comunitario, aseo y ornato, y disposiciones sobre construcción y urbanización dentro de la comuna, por señalar algunos, mientras que, seguridad ciudadana, educación, salud, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, asistencia social y jurídica, entre otros, son ámbitos que no tienen un foco exclusivamente local y que comparten con otros órganos de administración del Estado.

Las atribuciones son las facultades para cumplir con las funciones antes señaladas, que pueden ser esenciales (definidas en la LOCM) y no esenciales (son las que les confieren las leyes en general, donde los municipios actúan como ejecutores de las políticas del gobierno central y proveedores de los servicios asociados a las mismas). Las atribuciones esenciales remiten a:

- Plan comunal de desarrollo y programas necesarios para su cumplimiento (ejecutar).
- Planes reguladores comunales y planos seccionales de comunas (aprobar o pronunciarse).
- Territorios denominados unidades vecinales (establecer).
- Presupuesto municipal (elaborar, aprobar, modificar y ejecutar).
- Tributos (aplicar).
- Derechos por servicios, permisos y concesiones que otorguen (establecer).
- Bienes municipales y nacionales de uso público (administrar).
- Bienes muebles e inmuebles (adquirir).



- Subvenciones y aportes para fines específicos (otorgar).
- Resoluciones obligatorias (dictar).
- Corporaciones o fundaciones de derecho privado (constituir).

La literatura indica que, independiente de la heterogeneidad que caracteriza a las municipalidades de las 345 comunas del país, todas se enfrentan con limitaciones en lo administrativo, lo fiscal y lo político⁶ para llevar a cabo sus atribuciones. Probablemente el problema más relevante sobre este punto en relación con la confianza institucional es que, cuando la función ha sido asig-

nada pero no así la atribución o recursos para llevarla a cabo, hay claras implicancias sobre las expectativas generadas en torno a esta, tanto para el equipo municipal como para la población. Lo mismo pasa cuando no hay claridad respecto de quién tiene la responsabilidad en un determinado sector (Valenzuela, 2007). Lo que la municipalidad debe y puede hacer no siempre está alineado con lo que se espera que haga, afectando la confianza que tienen los vecinos en ella. Algunos ejemplos que ilustran estas limitaciones pueden apreciarse en la Tabla 2.

Tabla 2: **Ejemplo de limitaciones de las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones**

Ejemplos de limitaciones para el cumplimiento de funciones municipales
<ul style="list-style-type: none"> • En lo administrativo, actualmente las funciones y atribuciones se superponen entre gobierno central y local. Las funciones privativas escasean y las compartidas se multiplican con lo que se acentúan los problemas de coordinación entre ambos (Irrarrázaval & Pérez, 2009). • Parte de la efectividad y el éxito de la labor municipal depende de los recursos profesionales con los que cuentan, tanto por el capital humano disponible como por su compromiso y vocación pública. El diagnóstico actual indica que en las municipalidades los niveles de profesionalización son más bajos que en el gobierno central (Escuela de Gobierno Local, 2015). • En el ámbito fiscal existen recursos heterogéneos, lo que limita los gastos e inversión municipales a aquellos con los que se cuenta, generando capacidades de respuesta muy variadas entre los municipios. • La capacidad de generar ingresos propios a través del impuesto territorial es menor en municipalidades más pobres, pues este se aglutina en comunas con mayor concentración de riqueza, mayor tasación de las viviendas y, por lo tanto, mayor recaudación. El manejo de recursos escasos puede ser considerado un obstáculo a la hora de hacer frente a las demandas ciudadanas, limitando a cualquier institución pública. • En lo político, parte de la autonomía que tienen para tomar decisiones se ve mermada por la necesidad de negociación continua con el nivel central para implementar políticas y programas, lo que puede afectar la capacidad de los gobiernos locales para cumplir con las expectativas de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia.

Es fundamental comprender las labores y limitaciones de los municipios en el contexto de un estudio de confianza, ya que muchos de los elementos evaluados por los vecinos tienen que ver con lo que se espera deben cumplir. En algunos casos son aspectos que competen directamente al municipio, pero en otros

existen elementos externos a él que provocan que no puedan cumplir con las expectativas que las personas tienen sobre ellos, o bien labores que son privativas de ellos, aunque en la práctica dependen de que otros actores —desde el gobierno hasta las mismas personas— deban cooperar para hacerlas posibles.

6. Lo administrativo responde a las responsabilidades municipales en la ejecución de políticas; lo fiscal, a las atribuciones para decidir el uso de los recursos públicos, independiente del origen de estos (ingresos propios o transferencias del gobierno central); y lo político, a las atribuciones para la elaboración de políticas y el nombramiento de sus propias autoridades (PNUD, 2012, pág. 373).

2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para comprender la confianza municipal, el Centro de Políticas Públicas UC realizó la presente investigación abordando la percepción tanto de los vecinos como de los municipios (funcionarios y autoridades municipales) en cuatro comunas del Gran Santiago: San Bernardo, El Bosque, Peñalolén y Providencia. En todas ellas, sus autoridades consideraron como un aporte a su gestión el conocer cómo se percibe y cómo opera la confianza entre vecinos y funcionarios municipales. Las razones del por qué se trabajó con estas comunas responden principalmente a tres razones: i) Criterios de heterogeneidad socioeconómica; ii) Reelección o no del alcalde en la última elección; y iii) Motivación de los alcaldes para ser parte de esta investigación.

En una primera etapa, el estudio estuvo centrado en la caracterización de los determinantes de la confianza por parte de los vecinos. Se utilizaron técnicas de investigación cualitativa para indagar en la percepción de los vecinos no organizados, a través de *focus groups*, y se complementó con la percepción de vecinos organizados, cuya opinión fue recogida a través de entrevistas.

En una segunda etapa, se invitó a funcionarios municipales a jornadas de reflexión para conversar respecto de los facilitadores y obstaculizadores que tienen para vincularse con los vecinos y que podrían estar afectando la confianza.

El terreno de la investigación se articuló en dos etapas descritas en la Tabla 3.

Tabla 3: Etapas de terreno del estudio Confianza Municipal

Etapa 1. Caracterización de determinantes de la confianza desde los vecinos (agosto – noviembre, 2015)
<p>Objetivo: Conocer la percepción que tienen sobre el municipio y los elementos que podrían estar explicando la confianza/desconfianza hacia este.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16 grupos focales en cuatro comunas, con vecinos no organizados (110 participantes). Seleccionados en terreno y a través de la técnica “bola de nieve”⁷, según criterios de género, edad y nivel educacional. • Dos entrevistas grupales a dirigentes sociales de organizaciones de dos comunas.
Etapa 2. Reflexión con las municipalidades sobre los determinantes de la confianza (diciembre, 2015)
<p>Objetivo: Conocer los facilitadores y obstaculizadores para la vinculación entre municipios y vecinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos jornadas de reflexión con funcionarios municipales⁸. • 12 entrevistas a expertos, alcaldes y administradores municipales.

7. Técnica utilizada para captar sujetos en una investigación, donde se les pide ayuda a las personas para identificar a otras que tengan un rasgo de interés similar.

8. Por problemas de agenda internos en cada municipalidad, pudieron participar sólo dos de los cuatro municipios invitados a las jornadas de reflexión.

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: LA DINÁMICA DE LA CONFIANZA COMUNAL

A partir del estudio fue posible identificar un clima generalizado de desconfianza que, a pesar de no presentarse como una amenaza exclusiva para los gobiernos locales, sí habla de un malestar y apatía que debe ser escuchado y considerado por los tomadores de decisión. Los hechos recientes de corrupción han contribuido a problematizar el escenario de forma bastante negativa, ya que las personas sienten que ya no pueden confiar en casi nadie. A su vez, perciben un escenario social de baja cooperación, individualismo y oportunismo de los demás.

No obstante lo anterior, a diferencia de las instituciones públicas del nivel central, la municipalidad es una institución que, en general, las personas valoran al reconocerla como cercana y de la cual tienen altas expectativas. Mientras los juicios que se hacen a otras instituciones tienden a ser más categóricos y desde el lugar común, la gente evalúa a los municipios desde su experiencia, ya sea en los lugares formales de interacción, o bien en sus propios barrios. Aunque este grado de cercanía permite ser más objetivo y relativizar la desconfianza, también se traduce en mayores exigencias hacia la institución, al tener la expectativa de que por ser pública tiene que resolver todo, solicitando más de lo que a veces los municipios están facultados —por ley o por presupuesto— a realizar.

Es finalmente el desajuste de las expectativas de los vecinos frente a lo que esperan del municipio y lo que este hace en la práctica lo que se traduciría en desconfianza. Es decir, la desconfianza sería la respuesta a la frustración de ver que el rol que le asignan al municipio no se cumple. Si bien las personas atribuyen el incumplimiento tanto a factores de integridad como a competencia técnica por parte de la municipalidad, lo que explica la desconfianza se relacionaría con la atribución que hacen las personas de malas intenciones más que de falta de habilidad para hacer sus labores. Bajo la perspectiva de las entrevistas realizadas, la gestión municipal sería insuficiente porque habría conflictos de interés, no interesaría el bienestar de todas las personas o porque simplemente estaría muy alejada de la realidad de los vecinos. En ese sentido, se cues-

tiona la vocación de servicio público tanto de algunas autoridades como de funcionarios. No obstante lo anterior, también existen aspectos que, de cumplirse, son destacados como factores que darían luces de que las municipalidades estarían trabajando por el interés público por sobre lo personal.

Los obstaculizadores que esgrime el municipio para la adecuada satisfacción de las necesidades y expectativas de sus vecinos, en tanto, son algo diferentes. Los municipios identifican que, si bien habría profesionales con baja vocación pública, también existiría falta de competencias para hacer sus labores como, por ejemplo, de atribuciones políticas —muchas veces limitados por el nivel central—, escasez de recursos o falta de profesionales idóneos, lo que es coherente con lo que ha sido ampliamente documentado por la literatura. Un factor adicional aportado por este estudio, que explicaría la dificultad de cumplir el rol esperado, dice relación con la capacidad y voluntad de los vecinos de cooperar para que el proyecto comunal sea posible. Hoy, los vecinos estarían adoptando una posición bastante pasiva e incluso entorpecedora para la gestión municipal, según lo que tanto las municipalidades como ellos mismos afirman. Los ciudadanos llegarían a las dependencias con poca información sobre el funcionamiento del municipio, en algunas ocasiones se saltarían la institucionalidad para lograr sus objetivos o simplemente no estarían participando de las instancias que la municipalidad gestiona para vincularse a ellos, adoptando una posición de cliente-usuario más que ciudadano. De ahí que comprender la confianza como una dinámica bidireccional sea clave y dé pistas de cómo ir abordándola desde la gestión, considerando no sólo aspectos internos relacionados tanto con sus competencias técnicas como con su integridad, sino también vinculando a los vecinos en un rol más activo en el desarrollo del proyecto comunal.

En el primer apartado se profundiza en lo que manifestaron los vecinos, mientras que en el segundo en lo que argumentaron los funcionarios municipales, específicamente en relación con los temas planteados por su contraparte.

3.1

¿Qué dicen los vecinos sobre la confianza hacia sus municipalidades? El desajuste de expectativas

A partir de la investigación fue posible constatar que efectivamente la ciudadanía tiene expectativas, asociadas a los parámetros que establece la OCDE, que no se estarían cumpliendo en algunos casos, con independencia del tipo de comuna de la que se trate. En total son ocho las expectativas más relevantes para los vecinos, que de no cumplirse derivarían en desconfianza. Estas se resumen en la Tabla 4.

Tabla 4: Expectativas de los vecinos sobre los municipios considerando las categorías de análisis provistas por la OCDE

	Expectativas específicas para los gobiernos locales	Descripción de cada una de las expectativas
 Imparcialidad	Equidad en los gastos e inversión territorial	<ul style="list-style-type: none"> Distribución del gasto e inversión según criterios barriales. Distribución de gastos e inversión considerando criterios de diversidad de grupos sociales de la población comunal.
 Capacidad de dar respuesta	Adecuada gestión de recursos en las inversiones públicas Buena experiencia en servicios municipales	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución y adecuación de la inversión se interpreta desde la integridad de los equipos municipales. Buen trato a los vecinos por parte de los funcionarios. Atención efectiva y entrega de información adecuada y oportuna. Claridad y certeza sobre el procedimiento a seguir para resolver el problema que les aqueja.
 Apertura e inclusión	Transparencia y difusión de la información sobre la gestión municipal Involucramiento e incidencia de la participación de los vecinos en la gestión municipal	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas y esfuerzos municipales por acercar la información sobre la gestión municipal y beneficios sociales a la ciudadanía, a través de diversos medios. Disposición de recursos municipales para obtener información, pero también para hacer devolución a la ciudadanía (seguimiento al proceso). Método de participación ciudadana donde se aclaren objetivos, etapas, márgenes de acción e incidencia de los vecinos en las decisiones finales.
 Integridad	Cercanía de la autoridad	<ul style="list-style-type: none"> Presencia en el territorio (barrios) y horizontalidad en el trato con los vecinos. Disposición a resolver problemas y atender necesidades de los vecinos planteadas en terreno. Evitar arbitrariedad y favoritismo.
 Confiabilidad	Establecimiento de reglas en el territorio o fiscalización Cumplimiento de promesas	<ul style="list-style-type: none"> Regular y fiscalizar es una forma de mostrar interés en el bienestar de la población comunal, por sobre beneficios económicos de grupos de interés. Cumplimiento de acuerdos a tiempo. Cuando esto no es posible, debe informarse de las demoras o problemas que se presenten durante el proceso.

Fuente: Elaboración propia.

Estas expectativas no cubiertas es lo que llamaremos “determinantes de la desconfianza”, las cuales se analizaron de forma específica para conocer sus particu-

laridades: qué le genera confianza y desconfianza en el municipio y a qué lo estaría atribuyendo.



IMPARCIALIDAD

i. Equidad en los gastos e inversión territorial

“Hay un mapa con números (Unidades Vecinales) y somos el último número. Entonces, como que estamos botados. En cambio, pa'l centro la municipalidad invierte mucho más, porque es como la vitrina de la comuna”.

(Hombre)

Los gastos y la inversión social y territorial que realizan los municipios pueden ser un elemento que contribuya a generar confianza en los vecinos, siempre y cuando se perciba que la municipalidad está interesada y tiene la capacidad de planificar considerando a toda la población comunal. Esto significa contemplar la diversidad de grupos sociales de la población en la inversión (como jóvenes y adultos, por ejemplo) e invertir en todos los barrios, independiente de su ubicación geográfica o condición social. En un escenario nacional con una realidad municipal bastante heterogénea en cuanto a recursos, los vecinos valoran cuando la municipalidad comunica que se han hecho esfuerzos de gestionar recursos económicos externos para poder satisfacer a una mayor cantidad de la población. El percibir disparidades en la inversión, tanto en materia social (talleres, bonos) como territorial (ejecución y mantención de infraestructura y espacios públicos en los barrios), sería fuente de desconfianza.

“Confío en la municipalidad porque pienso que hay bastantes actividades para todo el mundo en la comuna, porque hay municipalidades que invierten pero no piensan en todos los grupos sociales”.

(Mujer)

“Se traen recursos desde distintas partes del mundo, se establecen vinculaciones estratégicas con embajadas e incorporan recursos para quienes los deseen usar y eso permite que haya una mirada inclusiva. Hoy se preocupan de los adultos mayores, también hay un centro que trabaja con personas que tienen discapacidad intelectual y siempre se están haciendo actividades para los distintos sectores de la comuna, independiente de su condición económica”.

(Mujer)

Pese a que se crearon Unidades Vecinales para propender a un desarrollo territorial equilibrado, actualmente las personas perciben una desigualdad entre ellas, en desmedro de ciertos grupos etarios o socioeconómicos que se concentran en barrios específicos. En ese sentido habría una molestia por parte de algunos vecinos de no verse beneficiados de la inversión, lo cual los llevaría a realizar juicios de valor y cuestionar las intenciones de la municipalidad, situación que se expresaría en baja confianza. Este malestar se hace particularmente evidente entre los vecinos que viven en barrios más periféricos dentro de la comuna o populares, así como en comunas donde las generaciones más adultas están experimentando la llegada de jóvenes a vivir en su entorno.

Esta inequidad que existiría a nivel de gastos se percibe por los vecinos como falta de integridad de las autoridades municipales, a quienes se les imputa el privilegiar su propio beneficio (conseguir la reelección o aumentar su capital político).

Por ejemplo, favorecer a la población de los sectores céntricos de la comuna con inversiones en materia de infraestructura y espacios públicos (mejora de veredas, centros deportivos o de salud, entre otros) u otorgar beneficios de inversiones sociales como bonos o talleres, se explicaría desde el beneficio político-electoral que tendría para las autoridades producto de la visibilidad de las obras más que por la necesidad de dichos sectores.

“Yo veo que hay mucha preocupación de parte de la comuna por el grupo etario más antiguo, por decirlo de alguna forma. Como que siento que hay una baja preocupación por los jóvenes. Quieren establecerse como una residencia más calmada, más tranquila. Por lo mismo, están diciendo que los abuelitos pueden vivir tranquilos en relación a nuestro grupo (jóvenes), precisamente”.

(Hombre)

Este punto plantea algunos desafíos para la gestión municipal:

- Considerar la diversidad social y barrial en la planificación y ejecución de la inversión en el territorio.
- Transmitir y difundir a la población comunal los criterios detrás del gasto e inversión.



CAPACIDAD DE DAR RESPUESTA

ii. Adecuada gestión de recursos en las inversiones públicas

“Confío porque la alcaldesa es buena porque ha hecho mucho en la comuna, ha trabajado y ahora está trabajando rotundamente en mejorar la estación de ferrocarriles, el alumbrado, la plaza, en fin, todas esas cosas que no se habían hecho durante 30, 40 años, y ahora se hicieron”.

(Hombre)

Las personas valoran que el municipio realice inversiones que se perciban como prioritarias por parte de la comunidad, así como también que se le dé solución a problemas comunales históricos o de larga data. También existe una importante expectativa asociada al cumplimiento de promesas de inversión y plazos de ejecución de las obras.

Sin embargo, a juicio de los vecinos, en todas las comunas existen inversiones en el territorio que han sido innecesarias (no prioritarias) o mal ejecutadas. Se hacen acusaciones respecto a: i) plazos no cumplidos; ii) obras inconclusas o de una calidad distinta (inferior) a la esperada; iii) no respeto al diseño inicial, incluso en aquellos casos en que el diseño se hizo en conjunto con la comunidad.

“Terminan las obras, generalmente, después de lo que se dice y siempre hay algo por terminar que quedó sin hacer o que quedó mal hecho o incompleto, y siempre la misma cosa, siempre queda el montón de cosas, que a veces los años pasan y no terminan, son trabajos interminables...”.

(Mujer)

Aquí se cuestiona la eficiencia y adecuación de la respuesta municipal frente a los problemas o necesidades de los vecinos, asumiéndose falta de integridad de los funcionarios municipales (por ejemplo, acusando de robos de dinero o “arreglos” con empresas encargadas de desarrollar las obras) más que falta de competencia técnica. Ello quizás se debe a que los vecinos, por lo general, no manejan suficientes antecedentes técnicos respecto a la inversión (por ejemplo, problemas asociados a la gestión de recursos necesarios para materializar las obras o tipo de materiales a emplear) o bien efectivamente hay incumplimientos a ese nivel.

“Se había puesto un cartel en el terreno donde se iba construir la cancha de fútbol, donde se especificaba la plata que se iba a invertir y el diseño del proyecto. Pero resulta que terminan el proyecto y la pavimentación de la cancha está en mal estado y las rejas que cierran el perímetro no se pusieron. Porque se supone que es un proyecto completo y a lo mejor la municipalidad lo da por terminado y, si tú lo ves, está a medias. Entonces, ¿cómo aseguras que la plata se usó en el proyecto? Quizás el marido de la encargada trabaja ahí y se va la plata para la constructora y no en el proyecto. ¿Tengo que ver el árbol genealógico de ellos acaso?”.

(Mujer)

Un matiz respecto de este punto se refiere a la importancia de la disposición municipal para solucionar ciertos problemas concretos que aquejan a la población y que, si bien no le competen directamente, requieren de su gestión. Los problemas señalados con mayor frecuencia corresponden a obras o construcciones y, por tanto, a la relación de la municipalidad con las entidades estatales que las regulan (por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas o el Servicio de Vivienda y Urbanismo), donde se espera que sea esta la que haga las gestiones necesarias para que se realicen las obras, o bien que vele por la adecuada calidad de las mismas. Sobre este punto, destaca la crítica entre vecinos de sectores populares a propósito de que la municipalidad permita construir viviendas sociales consideradas de mala calidad para sus vecinos, lo cual es considerado “indigno”. A pesar de que existirían personas que comprenden que la municipalidad no es responsable de todas las obras en el espacio público, se espera que al menos se pronuncie cuando impacten el territorio comunal y puedan ir en perjuicio de los vecinos.

Este punto plantea algunos desafíos para la gestión municipal:

- Fortalecer las instancias de diagnóstico sobre las necesidades comunales y priorización de las mismas, para mejorar la adecuación de la respuesta municipal en materia de inversión territorial.
- En caso de que los proyectos varíen en el camino, informar debidamente a la comunidad, junto a las razones de dichas modificaciones.

iii. Buena experiencia en servicios municipales

“En vez de llegar uno con agrado, sentirse en confianza de que a uno le van a solucionar un problema, uno finalmente le pregunta a otra persona ‘oye, ¿tú venís a hacer este mismo trámite?’, ‘Sí’; ‘¿sabís qué papeles hay que traer?’, ‘no, me dijeron esto’. Y al final, uno no pide la información por miedo a la reacción de la persona que atiende y no tiene por qué ser así po”.

(Mujer)

Los servicios municipales que tienen lugar presencialmente, en oficinas municipales u operativos en terreno, son puntos de contacto muy relevantes para la confianza de los vecinos, pues la experiencia que allí tengan determina en gran medida la evaluación municipal⁹. Aún cuando algunos municipios han hecho esfuerzos por proveer de servicios a través de otros medios, como la atención telefónica o a través de una plataforma web, la experiencia “cara a cara” sigue siendo determinante para la evaluación de la gestión local. Ya sea que los vecinos se vinculen permanentemente a la municipalidad o que lo hagan puntualmente, los servicios son una instancia de encuentro entre ellos y funcionarios municipales en torno a la resolución de problemas de diversa índole, satisfacción de demandas personales o de su sector, aspectos que competen a la institución en su calidad de prestador de servicios. Para los vecinos es fuente de confianza el hecho de que la municipalidad demuestre interés en hacer amable la experiencia en los servicios para todos los vecinos, brindando buen trato por parte de los funcionarios, una atención efectiva y entregando información adecuada y oportuna que les permita tener claridad y certeza sobre el procedimiento a seguir para resolver el problema que les aqueja.

“Yo creo que si tú vai con un problema, la idea es que ese problema quede y no se archive, sino que se solucione: ‘a la Gaby le pasó esto, entonces vamos y solucionémoslo; tuvo un problema en el consultorio, hablemos con la persona encargada de ese consultorio para que el funcionario mejore su conducta’, no sé, una cosa así. Pero no que pase el tiempo, pase el tiempo y fuiste a hablar y no pase nada”.

(Mujer)

Sin embargo, dichas expectativas son incumplidas en reiteradas ocasiones descritas por los vecinos. Estos declaran que el personal que se desempeña en las oficinas de atención al público estaría brindándoles un mal trato. La desconfianza se instala respecto de la integridad y las intenciones de los funcionarios para desempeñarse en la institución, que se percibe sería por su propio beneficio por sobre la vocación exigida a quienes trabajan en lo público, así como en la posibilidad de que estén “apitutados” y no interesados en hacer mejor su trabajo pues estarían seguros en sus puestos.

“Yo estoy embarazada y de repente llegar al mesón y que alguien te diga ‘señora, tiene que esperar’, ‘pero no le he preguntado nada’, ‘no, pero por si acaso, le digo al tiro que tiene que esperar’: me ve con la guata y ella piensa que yo la voy a apurar, como que son así”.

(Mujer)

Estos problemas se producirían ya sea porque la coordinación es deficiente entre los departamentos o unidades municipales a cargo de resolver un problema, porque la burocracia estatal entorpece la capacidad de los funcionarios para solucionarlos, o bien no los incentiva económicamente a mejorar la experiencia de los vecinos en los servicios. Cualquiera sea el caso, los vecinos experimentan procesos que les generan altos costos de tiempo, desgaste físico (traslado entre dependencias municipales que no siempre se encuentran próximas) o emocional (por tener que repetir su caso varias veces en distintas oficinas).

“El sistema público todos sabemos que entre menos trabajai te pagan igual po’ y tenís pega de por vida. Y otra cosa también, que en el sistema privado yo podría ganar esto, mejor no hago, hago el veinte por ciento, entonces me esfuerzo el mínimo. Y ahí es donde yo voy con el tema de la vocación de servicio, porque, claro, yo entiendo que hay gente que tiene ganas de trabajar y todo, pero cuáles son los parámetros pa’ seleccionar el personal. Porque en realidad el municipio está para ayudar a los vecinos, a la gente, a contribuir a la mejor calidad de vida de los vecinos”.

(Mujer)

9. Actualmente, la calidad de los servicios municipales (tanto presenciales como virtuales) es uno de los ámbitos a fortalecer por los municipios, acorde a las políticas de Modernización del Estado y propuestas de la Comisión para la Descentralización. Considerando que la calidad en la entrega de servicios puede verse afectada por las capacidades diferenciadas de los municipios para gestionar recursos propios, existen esfuerzos por asegurar ciertos estándares mínimos de calidad de los servicios municipales por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

“Mi suegra es como súper conocida en la municipalidad y es dirigente social y todo, las tiene todas. Yo, por ejemplo, voy sola a pedir algo y no me resulta, y la llamo y le digo ‘Silvia, ayúdeme con esto’ y ella pega una llamada y me ha resultado... Te da rabia, no debería ser así, porque yo digo claro, yo puedo llamar y pedir la ayuda, pero ¿y el resto de las personas, qué pasa con el resto de las personas? Porque tampoco es que ella tenga santos en todas las cortes me va a poder ayudar en todo, porque va a llegar un momento en que va a haber un tope y voy a querer pedir algo o un certificado, cualquier cosa y no se va a poder, y no se va a poder no más. ¿Tienes que ser amigo de, o conocer a, pa’ que te funcione?”

(Mujer)

Las personas declaran que se les estaría entregando información poco clara o parcelada sobre los procesos a seguir para resolver las problemáticas vecinales, provocando incertidumbre, confusión o más “idas” a las oficinas de las necesarias. Para los vecinos, esto se debería a falta de competencias técnicas para resolver los problemas, pero principalmente a falta de interés y orientación del quehacer al ciudadano. Se cree que parte de dicha información sobre programas y beneficios sociales, por ejemplo, sería utilizada por los funcionarios como

para beneficiarse ellos mismos o representantes de sus grupos cercanos (familiares, conocidos o amigos). Este elemento da cuenta de cierta arbitrariedad que genera desconfianza, en la medida que se estaría privilegiando a algunos vecinos por sobre otros.

“Yo creo que igual aquí hay cierta cantidad de gente, gente de la municipalidad, que desinforma al ciudadano pa’ poder adquirir ellos mismos las cosas po’, me entendís, no sé po’, desinformemos por un subsidio. Es re fácil po’, dai mal la información, información errada, u omitís cosas...”

(Hombre)

Este punto plantea algunos desafíos para la gestión municipal para mejorar la experiencia en los servicios municipales:

- Mejorar la atención en los servicios presenciales.
- Mejorar la capacidad de adecuación de la respuesta municipal a los problemas vecinales, identificando el historial del usuario.
- Entregar certezas sobre los tiempos de respuesta de procedimientos y trámites municipales: más que la velocidad, importa el cumplimiento de los plazos establecidos.



iv. Transparencia y difusión de la información sobre la gestión municipal

“O yo soy muy torpe buscando o, realmente, la información no es tan fácil de encontrar, porque busco información sobre los proyectos, sobre las políticas, sobre quiénes están a cargo, y no siempre encuentro esa información. Y, entonces, eso me genera desconfianza”.

(Mujer)

La participación informativa es el nivel de incidencia más básico que tiene la ciudadanía en la toma de decisiones (Centro de Políticas Públicas UC, 2010), y desde el año 2008 está definido que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley” (Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública N° 20.285, 2008). La información es un elemento que se considera clave para la confianza institucional, ya que indica apertura de la misma y disminuye los márgenes de incertidumbre que existen. A nivel municipal, los vecinos evalúan desde la confianza aquellas iniciativas y esfuerzos del municipio por acercar la información a la ciudadanía, difundiéndola a través de diversos medios o entregando datos sobre la gestión municipal (como proyectos de inversión, por ejemplo) y beneficios sociales.

“Hay un diario que informa semanalmente, la página web también. Y también hay una fecha en el año en que la alcaldesa hace una cuenta pública y los vecinos somos invitados a esa cuenta pública. En ese sentido, la gestión es bastante transparente en esta comuna”.

(Mujer)

El problema es que a nivel municipal (y probablemente a nivel de instituciones públicas, en general) existe una percepción entre los vecinos de que no cuentan con información que consideran relevante para relacionarse con él. Principalmente, a lo que apelan es a dos elementos: i) Poder fiscalizar la gestión municipal; ii) Contar con información para obtener beneficios municipales.

Los vecinos no organizados acuden menos a la municipalidad a solicitar información que los que sí lo están, pues afirman contar con poco tiempo para hacerlo, lo cual no significa necesariamente que no les interese estar al tanto. Asimismo, están menos familiarizados con la municipalidad y su funcionamiento, y por lo tanto, les resulta más dificultoso saber dónde, cómo y a quién pedir información. En ese sentido, muchas personas plantean que cuando han ido a solicitar información a la municipalidad, no han tenido buenos resultados. Incluso, en algunos casos, los funcionarios no habrían facilitado la entrega de información a quienes la solicitan, situación que se traduce en desconfianza pues se sospecha respecto de la arbitrariedad o favoritismo hacia algunos más que a otros.

“Una persona preguntó en la muni cuánto iba a costar poner una multicancha y dijeron que ellos no tenían por qué poner eso, porque no era obligación mostrar cuánto costaba cada cosa”.

(Hombre)

Ahora bien, los vecinos manifiestan querer contar con información de las actividades que se realizan (talleres, ferias o festivales), de los programas que se implementan o de los proyectos de inversión que hace la municipalidad, principalmente aquellos que afectan directamente a los barrios donde viven. Por este motivo, las personas plantean la necesidad de que el municipio se acerque a los vecinos para informar, por ejemplo, a través del diario comunal, funcionarios en terreno, folletos, pancartas o camionetas con parlantes. Esto, según ellos, permite acercarlos a lo que hace la municipalidad y, a su vez, son señales de que esta se interesa en mantener a la población al tanto. Se destacan algunas instancias de participación ciudadana donde tienen contacto con funcionarios o inclusive con los alcaldes, como potenciales espacios que podrían utilizarse para informar a la gente.

“Yo trabajaba de lunes a sábado, entonces en qué momento iba a acercarme a la municipalidad (...). Yo también considero que es muy importante estar al tanto de todo lo que la municipalidad está haciendo y, por eso, me parece importante también que se informe más a la población sobre lo que está pasando, más masivamente”.

(Mujer)

Algunos desafíos para la gestión municipal:

- Cómo acercar la información sobre la gestión municipal a vecinos diversos (organizados y no organizados) para visibilizar la gestión y también disminuir los márgenes de incertidumbre.

v. Involucramiento e incidencia de la participación de los vecinos en la gestión municipal

“Hacen el proceso, hacen los cabildos, hacen votaciones, hacen consultas ciudadanas, pero uno no sabe en qué queda toda esa información, en qué queda el *input* que uno da”.

(Mujer)

A nivel local, junto con la elección de las autoridades –alcaldes y concejales– se promueven instancias específicas de participación ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador Comunal (PRC) y cuentas anuales del Presupuesto Municipal. Adicionalmente, la Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 20.500) establece la existencia de instancias de diálogo con el municipio a través del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) y las Ordenanzas de Participación Ciudadana, donde se regulan las audiencias públicas, plebiscitos y consultas ciudadanas, entre otros¹⁰. La forma de cumplir con la normativa en esta materia puede variar según la voluntad de los municipios. En este contexto, es fuente de confianza para los vecinos que las autoridades se den el tiempo no sólo de obtener insumos de las personas en instancias consultivas, sino también de dar información clara sobre lo que hay detrás de la participación y su incidencia concreta en la gestión municipal. En otras palabras, junto con la disposición de recursos municipales para obtener información, se valora la construcción de un método de participación ciudadana donde se aclaren objetivos, etapas, márgenes de acción e incidencia de los vecinos en las decisiones finales. La claridad del proceso y la devolución a la ciudadanía de los resultados obtenidos son aspectos que generan confianza.

“Cuando hay una consulta o cuando te invitan a participar en algo, tiene que ser transparente con todo: quién va a tomar la decisión al final, cuáles son los caminos para tomar las decisiones, cuánta plata se va a invertir. Yo creo que hay una obligación como moral de ser transparente en todo sentido y, por eso, a mí por lo menos me genera confianza, no solamente en el hecho de que ocupen mi voz”.

(Mujer)

Pese a no participar de forma permanente en organizaciones, varios vecinos no organizados han asistido a las instancias que la municipalidad ha promovido para vincularse con ellos como, por ejemplo, encuestas, consultas ciudadanas, cabildos o mesas territoriales. Sin embargo, existe un desencanto generalizado con la participación, principalmente por percibir que i) no es vinculante con la gestión municipal, ii) no existe mayor transparencia del método bajo el cual se trabaja y porque iii) las decisiones se tomarían finalmente entre unos pocos. Esta situación sumada a los altos costos relativos a participar más activamente (por ejemplo, menos tiempo para estar con la familia o para trabajar) incidiría en que las personas tengan una baja disposición a participar de estas instancias.

Los factores que afectan la confianza remiten a la interpretación que hacen los vecinos sobre el porqué la municipalidad estaría actuando de esta forma. Algunos lo interpretarían como un uso instrumental de las personas, por ejemplo, para traducir las demandas de la gente en campañas políticas o, simplemente, a modo de contención para que sientan que sus ideas están siendo representadas.

Lo que ocurre finalmente es que las personas no sólo desconfían porque sienten que no son consideradas, sino que terminan juzgando a la municipalidad por tomar decisiones que consideran “a puertas cerradas” y para el beneficio de un grupo reducido de interés que puede ser político o empresarial.

[Sobre la percepción de baja incidencia de la participación ciudadana] “Hoy las decisiones se toman a puertas cerradas. ¿Quién está influyendo en las decisiones?... Yo creo que va más por dónde van los intereses. ‘Oye, vamos a poner un mall aquí’ y no te preguntaron nada y alguien puso lucas y le doblaron la mano al alcalde y eso no te genera nada de confianza. Por eso, si te invitan a participar, tú decí ‘ah, o sea esto está abierto’, podemos entrar a esa comuna, a esa puerta oscura en donde se tomaron las decisiones”.

(Hombre)

Algunos desafíos para la gestión municipal:

- Cómo vincular a las personas en las etapas de los proyectos (diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación) y a su vez en las modificaciones que se hacen en el camino y sus razones.
- Difundir las decisiones tomadas en conjunto con los vecinos en distintos medios (presenciales y virtuales).
- Minimizar el esfuerzo y los costos asociados a participar.

10. Las ordenanzas regulan estas tres, aunque también hay municipios que tienen regulaciones específicas para las defensorías comunales, mesas territoriales y cabildos ciudadanos.



INTEGRIDAD

vi. Cercanía con la autoridad

“No sé cómo hará su trabajo, no sé cómo será como jefe, pero como persona es muy cercana, presta oído, escucha a la gente y, si ve que no puede, como anda muy ocupado, le dice a sus asesores ‘anota, ve’, por lo menos manda un correo para decir ‘sabe, no se puede’”.

(Mujer)

La confianza tiende a ser mayor cuando se evalúan las instituciones conocidas o en las que se participa directamente, fenómeno que explica la “paradoja de Fenno”. De ahí que la cercanía represente un recurso en la vinculación con las personas para las municipalidades, consideradas “la primera cara del Estado”, y que es utilizada cotidianamente en política por los equipos directivos y autoridades. En el caso de las municipalidades, estrategias como “alcalde en tu barrio”, audiencias públicas, operativos de servicios municipales en terreno, entre otros, son formas bastante usadas de acercarse a los vecinos. A ellos les genera confianza que las autoridades y funcionarios municipales tengan una relación de cercanía con la ciudadanía, pues de ello desprenden que tienen vocación pública y que están orientados y preocupados por las personas y sus necesidades. Esta expectativa es mayor hacia las autoridades locales —incluidos los concejales—, de quienes se espera que estén presentes en el territorio comunal, tengan una relación de mayor horizontalidad con la ciudadanía y que se muestren dispuestos a resolver problemas y atender necesidades de los vecinos.

“Creo que la alcaldesa es una persona que siempre recibe, uno pide una audiencia y la tiene inmediatamente. Si está afuera, en la calle, conversa con quien se detiene. Y esa calidad yo se la admiro, porque en las ferias ella camina, conversa con todos; si alguien quiere pedirle algo, ella lo escucha, y eso es la calidad humana de las personas”.

(Mujer)

“Yo he ido a las actividades de la municipalidad y yo veo a la alcaldesa en las actividades, o sea, ella cree en lo que está haciendo y eso me genera confianza. El otro día fue el Día del Niño y fui a una obra de teatro con mi hijo y la alcaldesa estaba ahí con su nieto. Entonces, ella cree que la obra de teatro es buena, ¿me entiendes? Para la fiesta del 18 de septiembre, yo la veo comiendo lo que sirven ahí, porque cree que es bueno lo que sirven”.

(Mujer)

Cuando esto no ocurre, cuestionan su vocación y qué es lo que los motiva a ocupar esos puestos públicos, fomentando la desconfianza en las autoridades desde una perspectiva de falta de integridad.

“A mí me parece que no tengo una opinión ‘verdadera’ sobre el alcalde y eso ya es negativo, porque lleva muchos años y yo no sé de él. Entonces eso es negativo, es netamente negativo; por eso pongo rojo¹¹, porque no lo conozco. No se ve acá en la población, de repente lo veo en los folletos, no lo veo en las calles haciendo algo por uno”.

(Mujer)

Sin embargo, la cercanía presenta una dificultad: puede prestarse para situaciones de arbitrariedad. Los vecinos afirman que a través de conversaciones informales o contactos con las autoridades, las personas (ya sean vecinos individuales o dirigentes sociales) podrían conseguir información privilegiada, recursos o respuestas a sus demandas pasando por sobre procedimientos formales. En este sentido, resultaría útil, a nivel individual, saltarse la institucionalidad pues permitiría resolver los problemas de manera más eficaz y eficiente, pero su generalización es invisible, pues puede significar que una gran cantidad de vecinos asista a las oficinas municipales para ser atendido por “el” funcionario o incluso el alcalde que conoce su problema. Al mismo tiempo, puede levantar sospechas en aquellas personas que no resultaron beneficiadas, pues el personalismo y el manejo arbitrario de los recursos dan cuenta de que no existiría igualdad en su asignación y que habría discrecionalidad de la autoridad.

11. En los *focus groups* se utilizó una técnica para evaluar aspectos que podían ser relevantes para la confianza, que suponía el uso de tarjetas de colores por parte de los vecinos para la evaluación positiva, neutra o negativa. El rojo fue el color asignado a esta última.

Participante 1: “La alcaldesa tenía que darnos una audiencia y a las finales nunca nos dieron audiencia pa’ ver el tema de la mediagua”.

Participante 2: “Pero no mandes cartas pa’ audiencia, eso no funciona. Mira, lo que tenía que hacer es llegar a las ocho de la mañana a la escalera donde está la oficina de la alcaldesa y esperarla pa’ contarle esto; así lo hacemos nosotras y ¡siempre nos atiende!”.

(Mujeres)

Algunos desafíos para la gestión municipal:

- Cómo utilizar la cercanía de manera generalizada en la gestión municipal, sin caer en prácticas arbitrarias ni clientelistas.
- Cómo transformarla en algo que no sólo involucre al alcalde, sino que a otras instancias y funcionarios municipales.



CONFIABILIDAD

vii. Establecimiento de reglas en el territorio y/o fiscalización

[Sobre la basura] “Una cosa es que la municipalidad sea responsable y otra cosa es que tenga que estar vigilando y fiscalizando. Porque el municipio no es responsable de que nosotros tiremos basura afuera de nuestra casa. Pero si el municipio llegara donde una persona y dijera, ‘sabe, usted tiene que pagar por dejar basura ahí’, no lo haríamos más, entonces sería como una solución... que castigue con dinero”.

(Hombre)

Una de las tareas de los municipios es hacerse cargo de la planificación y regulación de la comuna a través de diversos instrumentos, como los Planes de Desarrollo Comunal, Planes Reguladores Comunales, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, Decretos Alcaldicios o Resoluciones (Ley N° 18.695, 2006), facilitando una buena convivencia entre los distintos actores que participan en el territorio municipal. Para los vecinos, es fuente de confianza que el municipio demuestre interés en su bienestar estableciendo reglas y fiscalizando aquellos aspectos que pueden afectar la calidad de vida de las personas en los barrios, principalmente por el actuar de terceros. En otras palabras, regular y fiscalizar es una forma de mostrar interés en el bienestar de la población comunal, por sobre beneficios económicos de grupos de interés. El problema, sin embargo, es que los vecinos estarían evaluando aspectos que son actualmente de competencia municipal así como otros que no lo son, lo que dificulta el abordaje de este tema.

Así, favorece la desconfianza que la municipalidad no cuente con reglas claras, no ejerza su rol fiscalizador o bien no multe a los vecinos en caso de estar afectando la calidad de vida de otros, por ejemplo, al no fiscalizar y multar (i) ampliaciones y construcciones irregulares de las viviendas, (ii) el botar basura en la calle en horarios que no corresponden, y (iii) el mal uso de las veredas para que los ciclistas respeten a los peatones. En estos casos, la falta de regulación y fiscalización, o el hecho de no hacer lo que debería por falta de atribuciones o personal municipal, es interpretada como falta de integridad o interés en el bienestar de los vecinos. No obstante lo anterior, las personas entienden que la responsabilidad pasa también por quienes viven en el territorio, donde ambos actores tienen que colaborar para velar por la buena convivencia.

Un tema especialmente sensible es la regulación de construcciones en altura que afectan la calidad de vida de los vecinos, aspecto que se destaca principalmente en comunas centrales y peri-centrales, y que han experimentado o están experimentando fuertes reconfiguraciones barriales. En este caso, los vecinos tienden a atribuir malas intenciones por parte de la municipalidad frente a la falta de regulación de los actores empresariales involucrados pues, junto con afectar la calidad de vida de los vecinos, estas inversiones beneficiarían a las empresas y supuestamente a personas dentro del municipio, sospecha que estaría afectando la confianza.

“Yo entiendo que son terrenos privados, pero también hay una cuestión en que ellos empiezan como a aumentar la densidad, generan gran impacto en la comuna. La cuestión es que ahí de repente un arreglín y como que ya, listo. Está bien que no se pueda meter en lo privado, pero el impacto que genera poner un edificio acá y empezar a densificar, densificar, densificar, vamos a quedar atascados. No sé, me provoca desconfianza”.

(Hombre)

Desafíos para la gestión municipal:

- Asumiendo que las tareas de control y fiscalización tienen elevados costos para la municipalidad, el desafío es cómo incentivar la corresponsabilidad de los vecinos en esta tarea.

viii. Incumplimiento de promesas

“Ellos están presentes cuando están en campaña electoral. Andan en la feria, te dan la manito para la fotito y... cuando realmente necesitas de ellos, no están. Te tramitan po’ y me ha pasado ‘venga este mes, venga el próximo’ y al final te sentí humillada, porque no te ayudan, como que estai rasguñando y diciendo por favor pa’ que te pesquen”.

(Mujer)

Parte del quehacer político de las autoridades supone prometer ciertas acciones a los vecinos —principalmente en tiempos de campaña—, las que pueden llevarse a cabo o no una vez electos para ejercer cargos públicos. Aunque parezca evidente, de todos los aspectos que afectan la confianza en las instituciones locales, probablemente este sea uno de los más sentidos por parte de las personas, aspecto que se extrapola no solo a la política a nivel local sino a la política nacional.

Aun cuando la posibilidad de cumplir con los acuerdos establecidos no se vincula únicamente con la voluntad

de las autoridades —sabemos que el que se lleven a cabo las inversiones depende de la competencia para formular proyectos técnicamente adecuados y dentro de los plazos establecidos por los ministerios, por ejemplo—, para los vecinos lo relevante es que los acuerdos se cumplan y se hagan a tiempo, así como que se informe de los avances y posibles demoras o problemas que se presenten durante el proceso.

“Lo más justo y digno es que la persona que la embarró dé la cara. Porque así por último... somos seres humanos, todos nos podemos equivocar: si tú no pudiste con eso, por último da la cara y di ‘lo siento, me equivoqué no lo quiero volver a hacer’ pa’ que alguien pueda confiar en ti”.

(Mujer)

Sin embargo, hay numerosas promesas que no se cumplen. Más que el cumplimiento del programa comunal en términos generales, los vecinos evalúan las promesas de los candidatos a alcalde o concejales que se hacen en terreno, enfocadas específicamente en los barrios. Destacan que los políticos suelen prometer apoyo a los problemas de las personas y sus territorios, estableciendo lazos de cercanía que incluso se traducen en regalos, pero que una vez electos escasamente aparecen en los barrios o cumplen lo prometido. En ese sentido, se percibe una sensación de instrumentalización de las personas para beneficio propio de los políticos, donde se haría uso de las promesas para contar con el apoyo electoral de los vecinos, lo que se atribuye a una falta de integridad, transparencia y vocación pública de los mismos.

“Ya no creemos en la política por muchas promesas que hiciera la municipalidad; pa’ las campañas electorales, todos vienen, todos prometen, te llenan de palabras, te agasajan... no sé po’ te traen regalitos, te invitan a comer, te celebran el cumpleaños, pal’ bingo, te dan premios para el fútbol, porque regalan camisetas y ya después, nada de lo que prometen se hace. Es triste cuando estás viendo una persona enferma y van pedir ayuda a la municipalidad y le prometen el cielo y la tierra cuando están en tiempo de campaña y después cuando se acaba, la persona se ve en la misma condición precaria. Entonces igual es triste darte cuenta que son como los jefes de tu comuna en quienes no podís confiar”.

(Mujer)

Desafíos para la gestión municipal:

- Facilitar el seguimiento de las promesas que establecen las autoridades locales en los territorios, informando a la población del porqué estas no pudieron ser satisfechas y haciéndola partícipe del encuentro de soluciones alternativas.

3.2

¿Qué dicen los funcionarios municipales? La importancia de la cooperación de los vecinos en la confianza institucional

El fenómeno de la desconfianza se explica principalmente por el desajuste que existe entre las expectativas que tienen los vecinos y los roles que debe cumplir la municipalidad como garante de la participación en el progreso y como prestador de servicios. El no cumplimiento de las expectativas de los vecinos tiene explicaciones que dialogan entre sí y que dicen relación con limitantes internas de los municipios como también con factores externos a ellos. Estos últimos se refieren a las funciones compartidas que tienen con el nivel central pero, por sobre todo, con el grado de cooperación que tienen los vecinos con la gestión municipal, que es un elemento clave para que la municipalidad pueda cumplir sus funciones.

En relación con los aspectos internos que hoy estarían débiles y que afectarían la satisfacción de expectativas de los vecinos, los funcionarios municipales hicieron mención de algunos aspectos claves que dificultan su gestión:

- No todas las municipalidades cuentan con criterios sistemáticos que les permitan hacer inversiones equitativas dentro del territorio. Más que divisiones territoriales por Unidades Vecinales como define la LOCM, los municipios reconocen los barrios como unidades que requieren de tratamientos diferenciados. Sin embargo, la mayoría afirma no contar con un método para garantizar esa equidad; desde los diagnósticos que se hacen en los PLADECO, los criterios de inversión, hasta indicadores que hagan su evaluación.
- La mayoría tiene dificultades para comunicar a la población lo que hace, como gastos sociales e inversiones territoriales o actividades y talleres recreativos. En muchos casos no existe necesariamente una estrategia comunicacional, en la que por ejemplo se consideren los distintos barrios y los distintos tipos de población (como adultos y jóvenes).
- En general, no se hacen seguimientos a las instancias de participación ciudadana. Se involucra a la ciudadanía al inicio, pero no se realizan procesos sistemáticos de revisar avances y resultados en el tiempo, con la población.

- Imposibilidad de fiscalizar todo lo que se hace en el territorio, donde la gestión de la basura y las inversiones en el espacio público (obras y desarrollo inmobiliario) son temas críticos y bastante cuestionados por los vecinos.
- En relación con los servicios, entre los departamentos municipales existe poco diálogo, no tienen registros de las personas y sus solicitudes, lo cual se agrava cuando algunos funcionarios no tienen buena voluntad para resolver los problemas de la gente.
- Identifican que la cercanía de las autoridades políticas es algo positivo como estrategia de llegada a la población. Sin embargo, esto les genera un problema a los equipos técnicos cuando se les pide que hagan cosas que no están facultados para realizar (por ejemplo, porque no hay recursos o porque la norma no lo permite).

Por su parte, las limitantes también refieren a gestiones que el municipio realiza en conjunto con el nivel central. Si bien estas remiten a ámbitos sectoriales diversos como salud, educación, medio ambiente o vivienda y urbanismo, es el último el que se evalúa con más fuerza por parte de los vecinos, probablemente por su mayor visibilidad. La municipalidad se ve cuestionada por realizar gestiones que se consideran poco apropiadas para el territorio o inexistentes, pero también se ve obstaculizada para hacerlo. Por ejemplo, la superposición de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) frente a la planificación comunal, situación que genera que incluso el Plan Regulador Comunal, que cuenta con instancias de participación ciudadana, pueda ser relativizado al momento de aprobar las construcciones.

Junto con estos factores propios de la institucionalidad pública, también está el rol que juegan hoy los vecinos en el territorio, que afectan la gestión municipal



y, por consiguiente, la manera en que la municipalidad es evaluada finalmente. En ese sentido, a lo que apela la municipalidad, de forma explícita o más implícita en algunos casos, es a la necesidad de contar con **corresponsabilidad** para poder cumplir su rol, donde ellos logren ser garantes de derechos, pero que las personas también acaten ciertos deberes para hacer esto posible. Actualmente, la LOCM define cuáles son los roles que le competen al municipio, no obstante, el papel que deben cumplir los vecinos, está menos formalizado. Esto es clave para dar pistas de que lo que hoy estaría determinando la confianza no solo se explica por aquellas cosas que la institucionalidad deja de hacer, sino también por cómo los vecinos, en este caso, cooperan para hacer posible el cumplimiento del rol municipal y, a su vez, desde dónde evalúan a la municipalidad.

• ¿Cómo es el vecino actualmente?

Hoy la ciudadanía en Chile está cambiando. Pasamos de ser una sociedad más pasiva a una que exige derechos, situación que puede deberse a múltiples causas, como mayor acceso a educación de la población o información gracias a las redes sociales. Por este motivo, la ciudadanía también se ha vuelto más demandante, lo que ha generado el surgimiento de organizaciones que se dedican a la promoción de intereses en los últimos años (PNUD, 2014), a partir de instancias de oposición o demandantes frente a las instituciones públicas. Las municipalidades perciben a un vecino cada vez más exigente de sus derechos y que, por lo tanto, busca incidir más que antes en las decisiones que se toman a nivel institucional. Sin embargo, esto no necesariamente se traduce en vecinos más activos en cuanto a acatar los deberes que les corresponden como ciudadanos. Un estudio del Consejo para la Transparencia (2015), donde se evalúa la relación entre funcionarios estatales y ciudadanos, identifica una baja proporción de funcionarios que considera que los chilenos están “conscientes de sus deberes y obligaciones” (22%), donde un grupo mayoritario (54%) cree que son solamente “exigentes de sus derechos”.

Los municipios también percibirían que junto con la dificultad de la baja corresponsabilidad producto de tener que enfrentar a un vecino más exigente y poco enterado de sus deberes, también estaría el desafío de tener que conciliar los intereses individuales versus los comunes. Si bien este es un problema histórico de las entidades públicas, hoy se problematiza aún más, debido a la visibilización de los temas que presenta esta ciudadanía más activa y demandante. En ese sentido, no sólo no se estaría cooperando en cumplir con los deberes, sino que se estarían exigiendo cosas que dificultarían articular un

proyecto que beneficie a todos los vecinos de forma equitativa. En esa línea, los municipios destacan aquellas instancias en que han contado con la cooperación de las personas y donde estas logran actuar como socios para concretar fines comunes. A pesar, entonces, de que se critica la baja colaboración, también se destacan instancias donde se ha colaborado y ha resultado beneficioso para la gestión municipal.

“Los vecinos son bien demandantes, donde se ponen en una postura de que yo soy el que te paga el sueldo y que tú tienes que supeditarte a lo que yo quiero, digamos. Eso pasa en todos lados, quizás aquí los vecinos son más influyentes y tienen más capacidad de presionar. Es súper difícil transmitirles que decisiones que les afectan negativamente en lo individual a veces se toman por el bien común”.

(Funcionario municipal)

“Uno de los proyectos que mejor ha funcionado acá fue el de la plaza (...) con diseño participativo y donde logramos involucrar a la comunidad en el proceso. Hasta el día de hoy, las personas la cuidan y la mantienen en buen estado”.

(Funcionario municipal)

• La importancia de la cooperación ciudadana para la confianza institucional

La cooperación de los vecinos es clave para lograr efectuar de buena forma la gestión municipal, que a su vez es fundamental al momento en que los vecinos evalúan al municipio. La desconfianza producto del desacople de expectativas, en algunos casos, estaría mediada no sólo por las responsabilidades propias de la municipalidad y por su relación con el nivel central, sino también por la cooperación de los vecinos para cumplir bien su rol, la cual puede darse en distintos niveles. El más básico sería uno más pasivo, por ejemplo, acatando las normas que establece el municipio y que afectan sus tareas, como lo sería respetar la ordenanza de aseo y ornato. Otro nivel de cooperación podría darse en que los vecinos se informen sobre la gestión municipal, haciendo uso de las plataformas que la entidad destina para dichos fines. Y otra forma más activa sería participar propositivamente con el municipio, por ejemplo, asistiendo a instancias convocadas por las autoridades.

Sin embargo, esta colaboración no siempre ocurre, lo cual indirectamente afecta la confianza que se tiene sobre la institución. Para graficar esta situación se han desarrollado algunos ejemplos en esta línea, en torno a 3 temas: basura, información y participación ciudadana.

• **Botar la basura donde y cuando corresponde.**

La desconfianza de los vecinos se produce, por ejemplo, cuando hay basura en la calle, situación que hace pensar que la institución no estaría haciendo su trabajo, ya que se asume que parte de sus funciones es mantener la comuna limpia y fiscalizar y multar a quienes botan la basura. Sin embargo, habría vecinos que no botan sus residuos en los horarios establecidos o bien lo hacen en lugares que no están destinados para dichos fines. Lo que ocurre con esto es que los vecinos que sí cumplen harían juicios sobre la municipalidad a partir de malas prácticas de otros vecinos. Esta situación de no cooperación, entonces, contribuiría a disminuir la confianza en la municipalidad.

VECINOS

[Sobre el cuidado de las calles] “Eso ya no pasa por la municipalidad, pasa por la gente, porque aquí la municipalidad pasa con el camión de la basura, pero la gente va y bota en cualquier parte y a cualquier hora”.



(Hombre)

MUNICIPALIDAD

“Yo recojo la basura todos los días, pero la gente insiste en no preocuparse por la basura, hay algo que está pasando. Yo creo que lo que nos falta efectivamente es que vivimos en una sociedad súper consciente de sus derechos, pero poco consciente de sus deberes”.



(Funcionario municipal)

• **Mantenerse informado.**

El municipio debe cumplir ciertas tareas comprometidas, pero actualmente las personas no están al tanto de cuáles son. Esto abarca aspectos propios de cada administración en particular y que dicen relación con su programa y metas específicas comprometidas, hasta las labores mismas que le compete a la institución por el hecho de ser municipio. A pesar de que el municipio pueda cumplir informando por distintos medios a la comunidad sobre sus tareas y funciones, como lo son por ejemplo las plataformas web, diarios comunales o stands municipales, por algún motivo las personas no estarían acudiendo a estos canales. Esto haría que evalúen al municipio de forma negativa, al pensar que no están cumpliendo lo que creen deberían hacer. Este desajuste de expectativas se traduce finalmente en desconfianza.

VECINOS

“Yo como joven personalmente sí estoy enterada de las cosas de la comuna y es porque yo quiero enterarme. Pero yo creo que no hay cultura de meterse o informarse, como vecinos estamos muy acostumbrados a recibir la información y no a buscar”.



(Mujer)

MUNICIPALIDAD

“Llegan mucho alegando por el programa, y me alegan por temas que no están en el programa. Y tenemos una página web con todas las metas, pero no la miran. Para nosotros ha sido un tema el dar cuenta del programa y que la ciudadanía sienta que cumplimos los compromisos”.



(Funcionario municipal)

• **Participar de las instancias de participación ciudadana que convoca la municipalidad.**

Los vecinos reclaman que la municipalidad hace inversiones en el espacio público que no son adecuadas para sus necesidades o que nadie les pregunta su opinión de qué cosas habría que hacer. Por su parte, el municipio dice contar con instancias de participación para priorizar las necesidades que se traducirían en inversiones concretas; sin embargo, sólo acudirían algunas pocas personas. Dichas personas no estarían siendo representativas de la comunidad necesariamente. Esta situación generaría que la gente desconfíe del municipio por hacer inversiones inadecuadas, aunque tampoco estaría participando de las instancias que la municipalidad convoca.

VECINOS

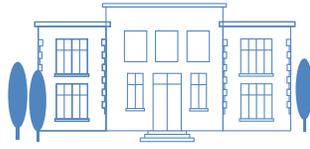
“Hoy día a pesar de que entendemos que pa' lograr cosas hay que participar, la gente dice 'ah no, qué voy a ir a perder el tiempo'. Entonces es por eso que no participan, porque no saben, no están enterados”.



(Hombre)

MUNICIPALIDAD

“La gente no participa en los planos reguladores hasta cuando le afectan” (...). “el problema es que satisfacer al dirigente no garantiza en nada el satisfacer a la comunidad”.



(Funcionario municipal)

En síntesis, hoy los vecinos son percibidos desde un rol exigente e individualista, situación que dificultaría la gestión municipal y que, como se ha destacado, puede afectar finalmente la confianza que estos mismos tengan en la municipalidad. Hoy habría muchos casos en que se posicionarían como vecinos-ciudadanos, en tanto estén conscientes de que hay ciertos derechos políticos que les competen y que intervienen ejercitándolos. No obstante, al mismo tiempo, coexiste una lógica de vecino-usuario, el cual exige, pero no está consciente de sus deberes. Esta tensión es el escenario que enfrenta el municipio en su gestión. A su vez, estos hacen el mea culpa de que tampoco han sabido promover una mayor educación que propenda a formar ciudadanos más conscientes de sus derechos y deberes, capaces de cooperar en una lógica de corresponsabilidad con el municipio. Así, se entiende que aspectos como la participación ciudadana se utilicen principalmente como herramienta de diagnóstico y no en todo el proceso de la gestión de proyectos locales, que sería desde la definición de prioridades, fiscalización y negociación, hasta su incidencia en las iniciativas finales (Montecinos, 2012).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

La investigación tuvo como objetivo explorar y caracterizar aquellos factores que están afectando la confianza a nivel local ya que, como se ha argumentado, esta se ha posicionado como un tema crítico en la opinión pública. Si bien existen múltiples instituciones que están interpeladas con este diagnóstico, principalmente políticas y económicas, se optó por abordar la confianza en las municipalidades por ser una institución que, a pesar de contar con baja confianza, tiene un nivel de vinculación más cercano con las personas. En ese sentido permite no sólo dar cuenta de aquellos factores que generan desconfianza, sino también entregar algunas pistas sobre cómo ir fortaleciendo aquellos ámbitos que las personas destacan como factores generadores de confianza. Más que quedarse en el diagnóstico de la existencia de baja confianza, se busca aportar con posibles factores explicativos que la estarían afectando actualmente, aunque sin pretensiones de generalización.

Se rescatan aquí tres grandes conclusiones a partir del estudio, que sirven como contexto general de la confianza y que podrían interpelar a cualquier institución que se vincule con personas. Luego se mencionan aspectos específicos a trabajar por parte de las municipalidades, a partir de los parámetros establecidos por la OCDE (2013), que aluden a las expectativas que las personas tienen en las instituciones públicas. Posteriormente se postulan algunas recomendaciones para abordar estos hallazgos desde la gestión municipal.

1.

La bidireccionalidad es clave para comprender el fenómeno de la confianza, relevando la importancia de los derechos y deberes como pactos sociales básicos de una sociedad.

Generalmente, los estudios que buscan profundizar en el fenómeno de la confianza lo hacen desde una lectura unidireccional, donde sólo las instituciones son evaluadas por la ciudadanía. Junto con definir aquellos aspectos claves que afectan la confianza y que interpelan directamente al actuar municipal, también se destaca el rol que cumplen

los vecinos en el éxito o no de las tareas que le competen a los gobiernos locales y que terminan incidiendo en la confianza que se deposita en ellos.

Tal como se describió, hoy los municipios enfrentan la difícil tarea de gobernar en territorios donde sus vecinos son cada vez más demandantes, pero en ocasiones poco conscientes de sus deberes y principalmente orientados hacia su bien particular por sobre el común. Han comenzado a formarse como ciudadanos, en tanto conscientes y demandantes de sus derechos, pero al mismo tiempo adoptan una posición de usuarios. El estudio releva la importancia de que para fomentar la confianza no sólo se necesitan instituciones que logren cumplir su rol, sino también ciudadanos que cooperen en que el proyecto que se debe ejecutar sea posible.

2.

La desconfianza se origina en el desajuste de expectativas entre lo que las personas esperan del municipio y lo que este hace. Esto se atribuye a la falta de integridad de autoridades y funcionarios, independiente de que también sean las competencias técnicas las que determinan el incumplimiento del rol que se le atribuye.

La desconfianza a nivel local se explicaría principalmente por el desacople de expectativas de los vecinos entre lo que esperan del rol que deben cumplir sus municipios y lo que efectivamente ocurriría en la práctica. Esto apela directamente a lo que las personas creen son los derechos básicos que la municipalidad debe cumplir en el territorio. Sin embargo, dado el clima de desconfianza que se registró en el estudio, las atribuciones que hacen los vecinos sobre las razones que explicarían que el municipio no cumpla con las expectativas que

se vierten sobre él se interpretan desde supuestas malas intenciones por parte de sus autoridades y funcionarios más que por limitantes de sus competencias. A pesar de existir, en algunos casos, factores externos que limitan su actuar como, por ejemplo, falta de atribuciones políticas, ausencia de recursos económicos o simplemente roles que en la práctica no les competen, el incumplimiento siempre se asocia a una falta de integridad. Por este motivo es fundamental que junto con abordar aspectos técnicos de la gestión municipal –como los diagnósticos que se hacen sobre la realidad municipal, el correcto seguimiento de los proyectos de inversión y la calidad profesional de las personas que componen el municipio– también se den señales a los vecinos sobre la vocación que orienta el trabajo municipal, junto a las tareas que son de su competencia y las que no.

3. **Necesidad de complementar y fortalecer la confianza a nivel municipal mediante cercanía y transparencia como alternativas a la familiaridad y el control.**

Desde la literatura se argumenta que basar la confianza sólo desde la familiaridad (afectividad) y desde el control (sanción) cimienta relaciones débiles en sociedades complejas como las nuestras, junto con implicar altos costos, como se ha evidenciado en el estudio. En el caso de la familiaridad, esta se usa como estrategia para solucionar problemas en contextos en que la institucionalidad no funciona debidamente, apelando a buscar soluciones por medio de personas específicas e instancias cara a cara más que en mecanismos institucionalizados. Ello no sólo puede ser ineficiente, sino que conlleva el riesgo de arbitrariedad y clientelismo. En el caso del control, hay costos asociados a la alta fiscalización del quehacer municipal por parte de la ciudadanía. En muchos casos, el control se materializa en prácticas de oposición frente a lo que hace el municipio más que en formas de asociarse y colaborar con él.

Si bien elementos como los mencionados –que comprendemos como complementarios de la confianza– se vuelven necesarios y valorados por la ciudadanía, estos no necesariamente deben mantenerse ni potenciarse bajo su forma actual.

Los resultados del estudio arrojan la necesidad de acercar la institucionalidad a los vecinos, desde el trabajo en

terreno que actualmente se ejecuta, pero también desde nuevas formas, más en la línea de la cercanía que de la familiaridad propiamente tal, lo que podría materializarse, por ejemplo, en el servicio que se presta a las personas que asisten a los municipios a través del buen trato o el registro personalizado de quienes acuden a la institución. También se propone acercar el municipio a los territorios, con atención en terreno o simplemente visibilizar su labor a través de campañas informativas. La apuesta es que la cercanía entre los vecinos y el municipio puede ser mucho más amplia que el nexo presencial como única vía para lograr concretar soluciones frente a necesidades específicas y que, de abordarse con nuevas lógicas, podría traducirse en vínculos más fuertes y duraderos en el largo plazo. Ello sin mermar los canales formales.

Por otra parte, a partir de los resultados del estudio podría decirse que el pasar desde un enfoque de control hacia uno de transparencia tendría resultados beneficiosos para el municipio, si es que los vecinos antes de reaccionar contra la gestión municipal pudiesen acceder debidamente a la información sobre aspectos clave de la gestión que hoy son cuestionados, de forma “preventiva”. Por ejemplo, entregar información clara sobre los proyectos de inversión en la comuna y los barrios o las razones de las modificaciones de estos en el tiempo, por nombrar algunas formas de transparentar la gestión. Esa mayor visibilización de la gestión municipal facilitaría la fiscalización oportuna e informada de parte de la ciudadanía, demanda que cada vez es más fuerte. La promoción de la transparencia, junto con fomentar la confianza, contribuiría al fortalecimiento de la participación ciudadana y, a fin de cuentas, de la democracia.

4. **Aspectos clave de los servicios públicos para abordar la confianza a nivel municipal.**

La OCDE definió que las instituciones públicas deben ejercer sus labores considerando cinco aspectos clave, a saber: i) Imparcialidad; ii) Capacidad de dar respuesta; iii) Apertura e inclusión; iv) Integridad; y v) Confiabilidad. Con base en los resultados del estudio sobre aquellos aspectos que generan confianza o desconfianza entre los vecinos, se han realizado algunas precisiones para la gestión municipal. Estas se resumen en los siguientes puntos:

- La imparcialidad a escala local debe considerar aspectos de equidad territorial, lo cual tiene que reflejarse

en los distintos barrios que componen la comuna y que deben ser a su vez visibles para los vecinos. Asimismo, se espera la no arbitrariedad en la asignación de beneficios a las personas.

- La capacidad de dar respuesta frente a las necesidades de los vecinos se juega por un lado en las dependencias municipales, donde la personalización de los vecinos junto al buen trato son fundamentales. A su vez, esto debe expresarse también en cómo el municipio es capaz de responder frente a lo que ocurre en el espacio público, tanto a nivel de inversiones como de convivencia entre los actores que son parte del territorio.
- En relación con la apertura e inclusión, como se mencionó anteriormente, la transparencia es fundamental para la gestión municipal.

A su vez la participación ciudadana también es clave para promover la apertura e inclusión, las cuales no se deben agotar a instancias específicas convocadas por el municipio. Deben contar con un seguimiento permanente, donde las personas puedan ver avances y resultados, reducir incertidumbre y manejar expectativas de lo que es posible hacer y lo que no.

- Como elemento de integridad, las personas valoran la cercanía con el municipio, ya que se interpreta como un indicador de vocación pública de las autoridades que los representan.
- Aunque suene evidente, es clave la confiabilidad, es decir, cumplir las promesas y los acuerdos establecidos que se señalan tanto a los vecinos organizados como a los que no lo están, principalmente porque hoy ya no creen en la palabra de sus autoridades. En esta línea, un reconocimiento de lo que no se va a poder lograr o lo que requerirá cambios en relación a lo previsto originalmente es clave cuando no se pueden cumplir las promesas.

Considerando estos aspectos se destacan algunos lineamientos de propuestas que los municipios podrían trabajar en orden de fortalecer y restituir la confianza en los ciudadanos. Si bien, como ya se mencionó, existen limitaciones propias de estos organismos, hay márgenes de acción que dicen relación con cómo se hacen las cosas y las señales que se le dan a la población. Esto tiene que ver en gran medida con la voluntad de las autoridades (alcaldes, principalmente) y su capacidad de innovar en prácticas que permitan fortalecer la gestión. Estos lineamientos son apuestas para abordar el complejo fenómeno que es la confianza a nivel local, pero que se entiende, no son los únicos aspectos que estarían

influyendo. Sin embargo, los aprendizajes del estudio podrían dar pistas sobre cómo abordar la confianza institucional en sus distintas escalas, más allá de la local.

A continuación se esbozan tres recomendaciones para la gestión municipal a partir de los resultados del estudio. Estas vienen a complementar iniciativas que ya se han trabajado en torno a la confianza institucional, las cuales se han enfocado principalmente en la integridad de personas y organizaciones públicas (como las propuestas de la Comisión Engel y el Observatorio de Anticorrupción).

1. Fomentar la corresponsabilidad entre vecinos y municipio respecto del proyecto comunal, a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Hoy las instituciones públicas cuentan con diversos mecanismos de participación ciudadana cuyo objetivo es el involucramiento de la ciudadanía en la gestión estatal: desde diagnósticos participativos y cogestión de proyectos hasta monitoreo y evaluación ciudadana a través de prácticas de *accountability*. La participación entre Estado y vecinos está mediada por la Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 20.500, 2011), Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (N° 20.285, 2008) y, adicionalmente, a nivel municipal a través de los mecanismos incluidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM, N° 18.695, 2006), por medio de los PLADECO, PRC y el presupuesto municipal. Pese a estos esfuerzos, hoy las únicas formas de participación vinculantes son los plebiscitos comunales, todos los demás no son vinculantes para el quehacer municipal. En gran medida, el descontento ciudadano con estos mecanismos de participación se debe a la sensación de que son utilizados para simular la inclusión de las personas y que no se traducirían en cambios concretos en la vida de las personas. Y para la municipalidad, la participación muchas veces se traduce en costos asociados al monitoreo constante de los vecinos y la emergencia de organizaciones reactivas más que prácticas de corresponsabilidad frente a un proyecto comunal.

Por este motivo, se cree que para fortalecer la confianza el horizonte debe ser fomentar la corresponsabilidad de ambas partes, donde la participación ciudadana sea un beneficio más que un costo para el municipio. Específicamente porque: i) Es la única forma en que un proyecto orientado hacia el bienestar de todos sea posible, responsabilizando a ambas partes de lo que acontezca en el territorio comunal; ii) Se promueve el respaldo

ciudadano de las gestiones municipales, actuando de garante frente a situaciones en que algunos vecinos se opongan a iniciativas que busquen un beneficio social mayor (como el Plan Regulador); iii) Se fortalece la apropiación de los proyectos, lo cual podría derivar en un mayor cuidado y defensa de lo que en el territorio acontece. Por este motivo se considera clave:

- Potenciar los espacios de articulación entre el municipio y los vecinos para promover la corresponsabilidad. Para ello, en los distintos instrumentos actuales (PLADECO, PRC, cabildos o mesas territoriales) es importante dejar claro: a) Cuál es el diagnóstico de los vecinos y de la municipalidad; b) Qué cosas se pueden abordar y qué cosas no, explicando claramente las razones y ajustando las expectativas; c) Cuál va a ser la responsabilidad y compromiso que van a adquirir los vecinos y la municipalidad para abordar los temas planteados, junto a la difusión de esos acuerdos; d) Seguimiento constante a los temas planteados y cómo estos se abordan en el tiempo.
- La municipalidad debe incentivar y promover la organización ciudadana, educando a la población. La educación se entiende no sólo desde espacios formales en colegios o universidades, sino también a través de campañas comunicacionales dentro de la comuna, donde tanto aquellas personas que participan como las que no lo hacen actualmente puedan estar al tanto de las decisiones del municipio en conjunto con los vecinos. A su vez, también se pueden desarrollar exigencias normativas en las ordenanzas de participación que impulsen a los vecinos a organizarse para levantar demandas y soluciones a los temas planteados.

2. Considerar criterios sociales y barriales adecuados a la realidad comunal en la gestión municipal.

Hoy, un tema clave para la confianza es la inclusión de los vecinos en el proyecto comunal, lo cual puede traducirse tanto en verse beneficiados de los gastos sociales e inversiones que realiza el municipio en el espacio público como también en la información y participación que se promueve desde el gobierno local. Como se vio antes, hoy se desconfía por la sensación de no inclusión en ese proyecto, específicamente por el grupo social al que se pertenece (jóvenes, adultos, grupos vulnerables) o bien por el barrio en el que se vive. A pesar de que se siguen validando y reconociendo las políticas que buscan focalizar en aquellos grupos más necesitados, el sentirse parte del proyecto comunal es clave. Por este motivo, se considera relevante abordar tanto los gastos e inversiones

como la difusión de información y participación, con criterios que fomenten una mayor inclusión de la población:

- Definir grupos objetivos en el territorio. Cada comuna cuenta con realidades poblacionales distintas, que dan cuenta de grupos etarios diversos (jóvenes y adultos), socioeconómicos (sectores populares y acomodados), habitantes del territorio (vecinos, trabajadores, estudiantes) o inclusive migrantes.
- Definir barrios. Ya no es suficiente abordar la comuna como un todo, sino que hay una mayor demanda por inversiones específicas en cada territorio. De ahí que sea clave definir los barrios existentes en la comuna, al margen de que se sigan trabajando temas a nivel comunal. En ese sentido, habría que diferenciar entre proyectos macro como, por ejemplo, lo sería un parque comunal, de plazas o juegos infantiles de uso barrial.
- Visibilidad de lo que hace la municipalidad, para “experimentarla” en el territorio. Se considera clave que los gastos, inversiones y participación se puedan experimentar de alguna forma. Por lo mismo es importante que el municipio use como estrategia hacer lo más visible posible su gestión en el territorio y no solo en las dependencias municipales.

En ambos casos se podría traducir en incluir estos criterios al momento de realizar los diagnósticos de necesidades de la población, ejecución, seguimiento o evaluación de los proyectos a través de las cuentas públicas. Por ejemplo, que los PLADECO consideren criterios de grupos sociales y que, a su vez, esto se trabaje a nivel local, como es el caso de las mesas barriales que algunas comunas han implementado.

Ahora, como los vecinos que participan en estas instancias son minoría (y de ahí que el primer lineamiento esté orientado en fomentar la participación), es fundamental desarrollar políticas comunicacionales para que, tanto las personas que no participan como las que sí lo hacen, estén enteradas de los criterios de la municipalidad. Esto podría traer diversos beneficios para el organismo comunal: i) Hace más eficiente la participación ciudadana y desconcentra la difusión de manera presencial en las dependencias municipales; ii) facilita la gestión de recursos municipales (muchas veces los municipios no tienen planificado dónde focalizar todos los recursos con que cuentan); y iii) permite dar señales de equidad en la distribución de los recursos. Esto se podría hacer considerando los grupos objetivos y barrios existentes, por medio de políticas de difusión a través de redes sociales, diarios comunales y campañas de propaganda en el espacio público.

3. Fomentar una buena experiencia en los servicios municipales, utilizando la cercanía como un facilitador.

Actualmente, la calidad de los servicios municipales es uno de los ámbitos a fortalecer por los municipios, acorde a las políticas de Modernización del Estado y propuestas de la Comisión para la Descentralización, calidad que en parte está siendo trabajada desde la orientación al usuario. Por otro lado, los municipios ya utilizan la cercanía como recurso para vincularse a los vecinos, por ejemplo, a través de operativos de servicios en terreno. Considerando la relevancia de la cercanía para la confianza, se debiera seguir fomentado su utilización por las municipalidades, en este caso para llevar a cabo mejoras en la experiencia de los vecinos en los servicios; se debe dar cuenta que la municipalidad está orientada al vecino, que empatiza con él y que realiza esfuerzos por hacer “más amable” su experiencia en los servicios y dependencias municipales¹². Algunos elementos a considerar en esta línea son: (i) Seguir fomentando que los funcionarios brinden un buen trato a los vecinos (a través de bonos, incentivos o instancias de formación); (ii) acercar los servicios al territorio y los vecinos, considerando sus necesidades específicas; (iii) individualizar a los usuarios y sistematizar su historial de relación con los servicios (similar al sistema de ventanilla única o registro social de hogares); (iv) generar confianza respecto de ciertos trámites o procedimientos (velar porque las personas siempre salgan de la municipalidad con una respuesta o estableciendo plazos para dar respuesta a las solicitudes).

Para que los vecinos puedan cooperar en estas tareas, la municipalidad puede generar instancias en que aporten a la mejora en los servicios desde su experiencia o haciendo uso de las ya existentes. Por ejemplo, a partir de la utilización de metodologías participativas o de codiseño de servicios, evidenciando el interés de la municipalidad por incorporar sus sugerencias o reclamos planteados en mecanismos como el libro o aclarando las razones por las que estas no se llevan

a cabo. Es importante transmitir el mensaje de que la cooperación es importante y puede generar impactos positivos en los servicios, tanto para los vecinos como para los funcionarios. Prácticas de este tipo se han desarrollado por el Centro de Políticas Públicas UC a partir de cursos de capacitación sobre Atención al Usuario e Iniciativas de Personalización de la Atención en conjunto con el Laboratorio de Innovación Pública UC, donde destaca la publicación “Nuevos servicios para usuarios con experiencia”¹³.

Consideraciones para próximas investigaciones

Un último elemento a destacar dice relación con las puertas que abre esta investigación para futuros estudios. Junto con comprender el fenómeno más a fondo, se entregan antecedentes que pueden permitir futuros estudios cualitativos y mediciones cuantitativas más profundas. Resultaría interesante proponer formas de medición que permitan evaluar y monitorear cómo se avanza en estos temas, así como estudios comprensivos respecto del fenómeno a distintas escalas (gobierno local y central, por ejemplo). En ese sentido, medir si efectivamente municipalidades que trabajan los aspectos mencionados, como criterios de gastos e inversión por grupos sociales y barrios, participación ciudadana con lógicas de corresponsabilidad, servicios de mayor cercanía a los usuarios y buenas políticas comunicacionales para transmitir estas prácticas a la población, inciden o no en una mayor confianza hacia los municipios. A su vez, de qué manera los aspectos destacados por la OCDE y que se han matizado para el mundo municipal se aplican en contextos de instituciones públicas del nivel central, como el parlamento o el ámbito judicial. También cómo en otro tipo de instituciones más lejanas a la cotidianeidad de las personas, como las ya mencionadas, o bien relacionadas al ámbito económico como bancos o empresas privadas, se valora la cercanía y transparencia, y formas concretas de abordarla. Estas son solo algunas ideas posibles de seguir trabajando en futuros estudios que busquen comprender el complejo fenómeno de la confianza.

12. Hay algunas iniciativas que se están realizando en esta dirección, por ejemplo, habilitando la atención nocturna en dependencias municipales para aquellos vecinos que por motivos de trabajo no pueden asistir en los horarios habituales. O acercando las oficinas de servicios a los barrios, a través de oficinas móviles.

13. La publicación puede encontrarse en el siguiente link: http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/LIPUC_Book_Singles.pdf

BIBLIOGRAFÍA

- Barozet, E.** (2006). Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social. *ECUADOR DEBATE* n°69, Quito-Ecuador.
- BCN.** (21 de abril de 2011). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado el 28 de enero de 2016, de De qué se habla. Red ciudadana promueve ley de voto programático como mecanismo de participación: <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/voto-programatico-y-plan-de-metas>
- Bernstein, F., & Inostroza, J.** (2010). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. En C. d. UC, *Un mejor Estado para Chile* (págs. 265-301) Santiago.
- Bradach, J., & Eccles, R.** (1989). Price, Authority, And Trust: From Ideal Types To Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97-118.
- CADEM.** (31 de diciembre de 2015). *Plaza Pública CADEM*. Recuperado el 20 de enero de 2016, de <http://plazapublica.cl/page/2/?s=diciembre+2015>
- COES.** (2014). *Encuesta Nacional de Cohesión y Conflicto Social. Tema 1: Crisis en la confianza política*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social.
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción.** (2015). *Informe Final*. Santiago, Chile: www.consejoanticorrupcion.cl/Informe.
- Consejo para la Transparencia(CPLT).** (2015). *Unidad de Reporte Estadístico*. Recuperado el 14 de enero de 2016, de www.consejotransparencia.cl: http://extranet.consejotransparencia.cl/web_rsw/paginas/Periodos.aspx
- Consejo para la Transparencia(CPLT).** (2015(b)). *Estudio Nacional de Transparencia. Sexta medición*. Santiago de Chile: Consejo para la Transparencia.
- Consejo para la Transparencia(CPLT).** (abril 2015). *Informe Análítico Comparado de los resultados del III Estudio Nacional de Funcionarios y el VI Estudio Nacional de Transparencia*. Santiago de Chile: Dirección de Estudios - Consejo para la Transparencia.
- Centro de Políticas Públicas UC.** (2010). *Marco para la Participación Ciudadana SEGEGOB*. Centro de Políticas Públicas UC.
- Centro de Políticas Públicas UC.** (2014). *Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica - Adimark 2014*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Centro de Políticas Públicas UC** (2015). *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Centro de Políticas Públicas UC.** (2016). *Mapa de las organizaciones de la Sociedad Civil 2015. Primer informe de resultados del proyecto Sociedad en Acción*. Santiago, Chile: Centro de Políticas Públicas UC - Fundación Chile + Hoy.
- Easton, D.** (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- El Ciudadano.** (2015). *Encuesta Cadem: aprobación de Bachelet se desploma al 26% en medio de cuestionamientos por precampaña*. Recuperado el 29 de diciembre de 2015, de <http://www.elciudadano.cl/2015/11/30/236675/236675/>
- Encuesta Nacional Bicentenario UC-GfK Adimark.** (2015). Una mirada al alma de Chile. 2006-2015: diez años de la Encuesta Nacional Bicentenario. Santiago: P. Universidad Católica de Chile - GfK Adimark.
- Escuela de Gobierno Local.** (2015). *Informe Nacional de Capital Humano Municipal. Indicadores de profesionalización y gasto en capacitación municipal en Chile*. Santiago: AMUCH.
- Gobierno de Chile.** (2015). *Plataforma Ley del Lobby*. Recuperado el 10 de enero de 2016, de <https://www.leylobby.gob.cl/>.
- ICHEM.** (2012(b)). *Opinión Pública sobre Evaluación de los Alcaldes y Alcaldesas en las comunas de Chile. Encuesta ICHÉM 2012*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales.
- ICHEM.** (2012). *Resultados encuesta sobre transparencia y probidad entre las Autoridades Municipales de Chile*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales - Asociación Chilena de Municipalidades.

- ICHEM.** (2012). *Visión longitudinal de la mirada comunal y municipal de las personas en Chile, según la Encuesta Nacional de Opinión Pública ICHÉM 2009-2012*. Santiago, Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales.
- Instituto Libertad y Desarrollo.** (16 de junio de 2015). *Encuesta LyD 2015: PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN*. Obtenido de <http://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2015/06/encuesta-lyd-2015-percepcion-de-corrupcion-registra-significativo-aumento-durante-2014/>
- Irrázaval, I., & Pérez, E.** (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma* (págs. 175-205). Chile: C.I.P. Pontificia Universidad Católica de Chile - Consorcio para la Reforma del Estado.
- Laboratorio de Innovación Pública.** (2015). *Nuevos Servicios para Usuarios con Experiencia*. Santiago, Chile: LIP-UC.
- LAPOP.** (2012). *Latin American Public Opinion Project - Chile*. Vanderbilt University.
- Latinobarómetro.** (2015). *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*. Santiago, Chile: www.latinobarometro.org.
- Luna, J. P., Toro, S., Jaramillo-Brun, N., Salas, V., & Seligson, M.** (2012). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. LAPOP - PUC - Vanderbilt University.
- Marien, S., & Hooghe, M.** (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50: 267-291.
- Minsepres.** (10 de enero de 2016). *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*. Obtenido de Qué entendemos por participación ciudadana: <http://participacionciudadana.minsepres.gob.cl/>
- Montalvo, D.** (2010). *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas 2010: Entendiendo la confianza en los gobiernos municipales*. LAPOP - www.americasbarometer.com.
- Montecinos, E.** (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Año 17. N° 58, 345 - 364.
- MORI.** (2012). *Barómetro de las municipalidades 2012*. Santiago, Chile: MORI - Asociación Chilena de Municipalidades.
- Morrone, A., Tontoranelli, N., & Ranuzzi, G.** (2009). *How Good is Trust?: Measuring Trust and its Role for the Progress of Societies*. France: OECD Statistics Working Papers. OECD Publishing.
- Newton, K., & Zmerli, S.** (2011). Three forms of trust and their association. *European Political Science Review*, 3, pp 169-200.
- OECD.** (2013). *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing.
- PNUD.** (2012). Auditoría a la Democracia. *Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD.** (2012). *Estudio Nacional de Opinión Pública 2012*. Auditoría a la Democracia. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD.** (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rousseau, D., Sitkin, S., Burt, R., & Camerer, C.** (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 393-404.
- Ruz, M. A., Orellana, A., Vicuña, M., & Maldonado, M.** (2014). Planes de Desarrollo Comunal: Propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En C. UC, *Concurso de Políticas Públicas 2014* (págs. 183-214). Santiago, Chile: CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC.
- Santiso, C.** (10 de agosto de 2015). *Cómo recuperar la confianza en los gobiernos de América Latina*. Recuperado el 12 de agosto de 2015, de Foreign Affairs Latinoamérica: <http://revistafal.com/como-recuperar-la-confianza-en-los-gobiernos-de-america-latina/>
- Segpres** (2014). Gobierno Abierto 2014-2016. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. <http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-Accion-2014-16-CHILE-OFICIAL.pdf>
- SUBDERE.** (2013). *Diagnóstico Gestión Municipal*. Subsecretaría de Desarrollo Regional.
- Transparency International.** (27 de enero de 2016). *Corruption Perceptions Index*. Recuperado el 27 de enero de 2016, de <https://www.transparency.org/>
- UDP.** (2013). *Santiago Cómo Vamos, programa de monitoreo a la calidad de vida y gestión urbana del Gran Santiago*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

UDP. (2013). *Santiago Cómo Vamos. Programa de monitoreo a la calidad de vida y gestión urbana del Gran Santiago*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Valenzuela, E., & Cousiño, C. (2000). Sociabilidad y Asociatividad. Un estudio de sociología comparada. *Estudios Públicos*, 77, 321-339.

Valenzuela, J. P. (2007). Cono sur - serie de estudios económicos y sociales. *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. *Trabajo preparado para el XI Congreso de Ciencia Política. Instituto de Estudios Municipales ICHEM*.

WVS. (2010-2014). *World Values Survey w.6*, 2010-2014. Recuperado el 20 de diciembre de 2015, de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

Leyes citadas:

- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) N° 18.695
- Ley de Acceso a la Información Pública (N° 20.285)
- Ley de Participación Ciudadana (N° 20.500)
- Ley del Lobby y gestión de intereses (N° 20.730)
- Ley que implementa el sistema Chile Compra para Compras Públicas (N° 19.886)
- Ley de Sistema de Alta Dirección Pública (N° 19.882)
- Ley que establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública (N° 20.088)
- Ley de Transparencia límite y control del gasto electoral (N° 19.884)

CONFIANZA MUNICIPAL

Un estudio del Centro de Políticas
Públicas UC en el marco de la
incubadora de Gestión Municipal UC - Bci

Centro UC
Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl

