



**RESUMEN EJECUTIVO ESTUDIO
“CONOCIMIENTO Y PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LAS
FUNCIONES Y SERVICIOS MUNICIPALES”**

OCTUBRE 2007



Presentación

La Reforma Municipal es parte del esfuerzo nacional por la modernización del Estado, la mayor eficiencia de las políticas públicas y la democratización sustantiva del espacio local. Pone el foco en la institucionalidad municipal, de modo tal de adecuar su estructura, resolver sus dificultades financieras y mejorar el vínculo del municipio con la comunidad; pero se preocupa también de la contribución del municipio al desarrollo, en la medida en que entiende que dada su privilegiada posición de cercanía a los habitantes del territorio, el municipio está llamado a liderar y promover los procesos de articulación de iniciativas tendientes al desarrollo local.

En el marco de la Reforma es necesario conocer y analizar la percepción ciudadana respecto de los servicios municipales, en términos del conocimiento que tiene la ciudadanía sobre las funciones y labores de los municipios, la percepción que tiene respecto de los servicios municipales en cuanto a calidad y características, y la opinión respecto a qué servicios en general son percibidos como más prioritarios y requieren de mayor cercanía en la prestación. A ello pretende aportar el presente estudio, realizado por Consultorías FOCUS entre los meses de mayo y octubre del 2007, que abordó una muestra de 16 comunas urbanas y rurales de 7 regiones del norte, centro y sur del país.



1. Objetivos del estudio

El estudio tuvo como *objetivo general*: “Conocer el grado de información y la percepción de la ciudadanía sobre las funciones y servicios municipales y definir cuáles son los servicios más prioritarios para la comunidad”¹.

Sus *objetivos específicos* fueron los siguientes:

- Analizar el nivel de conocimiento de la ciudadanía respecto de las funciones y atribuciones de los municipios, así como de los servicios que presta.
- Analizar la percepción de la ciudadanía respecto de las características de los servicios prestados por el municipio, su calidad y eficacia.
- Determinar cuáles son los servicios que mayor prioridad tienen para la comunidad.
- Clasificar los servicios municipales de acuerdo a la valoración que de ellos haga la ciudadanía.

2. Metodología

El diseño metodológico contempló la utilización de técnicas de recolección cualitativas y cuantitativas, las cuales incluyeron focus group, entrevistas en profundidad y la aplicación de una encuesta. Se seleccionaron 16 municipios a lo largo del país en forma aleatoria considerando municipios urbanos y rurales de las zonas norte, centro y sur del país.

Cuadro 1: Muestra de municipios según tipo

| Tipo de Municipio | Universo | | Muestra N° de municipios |
|-------------------|-----------|-------------|--------------------------|
| | % comunas | % población | |
| Urbano-grande | 23% | 71% | 8 |
| Rural-pequeño | 77% | 29% | 8 |

Cuadro N°2: Muestra de municipios por región y tipo.

| Comuna | Región | Tipo |
|----------------|---------------|--------|
| *Alto Hospicio | Tarapacá | Rural |
| Freirina | Atacama | Rural |
| *Vallenar | Atacama | Urbana |
| Salamanca | Coquimbo | Rural |
| La Higuera | Coquimbo | Rural |
| Algarrobo | Valparaíso | Rural |
| *La Ligua | Valparaíso | Urbana |
| Viña del Mar | Valparaíso | Urbana |
| *Negrete | Bio-Bio | Rural |
| Tucapel | Bio-Bio | Rural |
| Chillán | Bio-Bio | Urbana |
| Punta Arenas | Magallanes | Urbana |
| *Cerrillos | Metropolitana | Rural |
| *La Florida | Metropolitana | Urbana |
| Maipú | Metropolitana | Urbana |
| Las Condes | Metropolitana | Urbana |

En las comunas con () se aplicaron, además de la encuesta, focus group.

¹ Se definió **funciones** como “ámbitos de responsabilidad que le son asignados por ley al municipio”, y **servicios**, a “todo lo que hace en general el municipio para el cumplimiento de esas funciones”.



En 6 municipios se llevaron a cabo focus group con habitantes hombres y mujeres mayores de 18 años que no trabajaban en el municipio. La información recopilada contribuyó al diseño del cuestionario que se aplicó posteriormente en las 16 comunas.

La muestra para la aplicación de la encuesta fue probabilística tri-etápica, seleccionando en primer lugar las comunas (muestra aleatoria estratificada, urbanas y rurales), en segundo lugar los hogares (muestra aleatoria sistemática a partir de una zonificación por manzanas) y por último los sujetos (muestra aleatoria de acuerdo a una tabla kish). La muestra ascendió a 400 casos, 200 correspondientes a comunas urbanas y 200 a comunas rurales, siendo representativa a nivel general con un 4,9% de error a un 0.95 de confianza.

El siguiente cuadro resume las dimensiones y variables de análisis:

Cuadro N°3: Dimensiones y variables de análisis.

| Dimensiones | Variables |
|--|--|
| Nivel de conocimiento de funciones y servicios municipales | *Identificación espontánea de servicios municipales *Identificación de servicios municipales (según lista de alternativas) y atribución de responsabilidades (exclusiva o compartida) *Identificación de funciones municipales (según lista de alternativas) y atribución de responsabilidades (exclusiva o compartida) *Auto-percepción nivel de conocimiento de funciones *Auto-percepción nivel de conocimiento de servicios *Descripción atribución de responsabilidades entre municipio y gobierno |
| Calidad y eficacia de funciones y servicios municipales | *Evaluación de la calidad de las funciones y servicios municipales *Identificación de funciones mejor desarrolladas por el municipio *Identificación de funciones peor desarrolladas por el municipio *Evaluación de la eficacia del municipio |
| Servicios prioritarios | *Identificación funciones y servicios prioritarios (espontánea) *Identificación funciones y servicios prioritarios (alternativas) |
| Vínculo con municipio | *Frecuencia de visita al municipio *Conocimiento de medios de información y difusión municipal |
| Evaluación general del municipio | *Evaluación de acuerdo a atributos de la gestión municipal |

3. Principales resultados

- La ciudadanía tiende a sobre-responsabilizar al municipio en una serie de funciones y servicios, especialmente las referidas a empleo, fomento productivo, medioambiente, seguridad ciudadana y pavimentación de calles.
- Los ciudadanos identifican correctamente, según atribución de responsabilidades, alrededor de la mitad de las funciones, fundamentalmente las que son exclusivas del municipio. La confusión se produce respecto de las funciones compartidas, donde asignan mayor responsabilidad al municipio de la que existe en realidad.
- La calidad de los servicios y funciones es evaluada como deficiente, en general con notas en torno al 4,0. Las mejor evaluadas son aseo y ornato, y desarrollo comunitario (funciones exclusivas), mientras que la peor evaluada es seguridad ciudadana (función compartida).
- Los servicios considerados como prioritarios por la ciudadanía para ser responsabilidad del municipio son: asistencia social, aseo y ornato, salud, educación y seguridad ciudadana.

3.1. Resultados de la fase cualitativa

- Las personas tienden a identificar de forma amplia y general los servicios que entrega su municipio.



- Se identificó a dos clases de vecinos que tenían conocimientos y vinculaciones distintas con el municipio: i) aquellos que acudían con frecuencia al municipio por distintas razones y ii) aquellos que se acercaban sólo para trámites puntuales. Los primeros conocían en general un gran abanico de funciones, mientras que los segundos identificaban menos, pero con mayor precisión.
- Destacan por ser mayormente conocidas por los entrevistados, las áreas de aseo y ornato, vivienda y organizaciones comunitarias.
- Destacan por su prioridad para la comunidad, las áreas de seguridad ciudadana y empleo, las que resultaron ser, asimismo, las áreas donde los ciudadanos saben menos acerca de los servicios y atribuciones específicas que realiza el municipio al respecto.
- Por lo general existe la percepción de que el municipio, aunque no tenga responsabilidades específicas frente a algún tema o servicio, siempre tiene como una de sus funciones primordiales, velar e intermediar por los problemas de su comuna en general, lo que lo vincula con todo lo que acontece en ella, tenga o no una función específica asignada al respecto.

3.2. Resultados de la fase cuantitativa

3.2.1. Nivel de conocimiento de las funciones y servicios municipales

Los ciudadanos tienen conocimiento parcial sobre la responsabilidad de las funciones y servicios municipales, identificando bien aquellas que son de responsabilidad exclusiva del municipio y tendiendo a confundir aquellas que son de responsabilidad compartida. Ante la pregunta espontánea P.2. *¿Qué servicios recuerda que realiza su municipio?*, las menciones mayoritarias fueron “aseo y ornato” (21,8%), “subsídios” (9,5%) y “asistencia social” (8%). Esto cambia cuando se ofrecen alternativas de respuesta, donde se agrega a las mencionadas una serie de funciones.

Los siguientes cuadros relacionan las funciones de acuerdo a la ley (LOCMUN N° 18.695) y los servicios municipales con la percepción de los ciudadanos en cuanto a atribución de responsabilidad. Los servicios son acciones más concretas e identificables que las funciones y que se derivan directamente de ellas.



Cuadro N°4: Funciones y atribuciones legales y percepción ciudadana

| FUNCIONES Y ATRIBUCIONES PRIVATIVAS** | PERCEPCIÓN CIUDADANA sobre responsabilidad* | | |
|---|--|------------|---------|
| | Exclusiva | Compartida | Ninguna |
| Plan de Desarrollo Comunal | *** | *** | *** |
| Plan Regulador Comunal | *** | *** | *** |
| Desarrollo Comunitario | 67% | 28% | 0% |
| Aplicar las disposiciones de Transporte y tránsito públicos | *** | *** | *** |
| Construcción y urbanización | 75% | 20% | 0% |
| Asco y ornato | 80% | 16% | 2% |
| FUNCIONES Y ATRIBUCIONES COMPARTIDAS** | | | |
| Educación y cultura. | 43% | 50% | 4% |
| Salud pública | 40% | 53% | 5% |
| Medioambiente | 45% | 44% | 6% |
| Asistencia social y jurídica | 65% | 32% | 1% |
| Capacitación, promoción del empleo y fomento productivo | 46% | 44% | 4% |
| Turismo, deporte y recreación | 53% | 39% | 3% |
| Urbanización y vialidad urbana y rural | *** | *** | *** |
| Viviendas sociales e infraestructura sanitaria | 44% | 49% | 5% |
| Transporte y tránsito públicos | 36% | 49% | 6% |
| Prevención de riesgos en emergencias y catástrofes | 46% | 47% | 5% |
| Prevención en seguridad ciudadana | 44% | 47% | 7% |
| Promoción de igualdad de oportunidades hombres y mujeres | 31% | 50% | 8% |
| Desarrollo de actividades de interés común | *** | *** | *** |

*La pregunta del cuestionario era: P.5. ¿Sabe quién es responsable de (...lea una a una las funciones)?, ¿Es responsabilidad exclusiva del municipio, de responsabilidad compartida con otras instituciones del gobierno o el municipio no tiene ninguna responsabilidad en esta área?

**Los porcentajes residuales corresponden a "No Sabe".

***No se preguntó por todas las funciones, por estimarse que prestaban a confusión o fueron preguntadas como servicios.

**Cuadro N°5: Identificación de servicios realizados
por la municipalidad o por otros organismos públicos.**

| SERVICIOS** | PERCEPCIÓN CIUDADANA sobre responsabilidad general* | | |
|--|--|------------------------|-------|
| | El Municipio | Otras instituciones | NS/NR |
| Entrega de canastas de alimentos | 86.4% | 11.3% | 2.4% |
| Permisos de edificación | 76.1% | 22.7% | 1.2% |
| Subsidio PASIS (pensión asistencial) | 74% | 24.7% | 1.2% |
| Instalación de semáforos y señales de tránsito | 67.1% | 31.4% | 1.6% |
| Medidas para la protección del medioambiente | 61.6% | 36.2% | 1.9% |
| Programa de capacitación para promover el empleo | 61.3% | 36.7% | 1.9% |
| Servicio de transporte público | 55.4% | 43.4% | 2% |
| Programa de prevención de drogas | 48.1% | 48.9% | 3% |
| Medidas para la prevención del delito | 44.3% | 53.3% | 2.5% |
| Beca Presidente de la República | 41% | 55.7% | 3.3% |

*La pregunta del cuestionario era: P14-15-16. ¿Quién diría que es mayormente responsable en cuanto a diseño, ejecución y financiamiento para cada uno de estos servicios?. La tabla presenta la suma global de las tres preguntas.

**Los porcentajes residuales corresponden a "No Sabe".

Se observa que tienden a sobre responsabilizar al municipio en una serie de funciones, entre ellas, el empleo y fomento productivo, medio ambiente y seguridad ciudadana. No se reconoce la participación y responsabilidad de otras instituciones o, en aquellas en que se identifica como responsabilidad compartida, se sigue atribuyendo mayor responsabilidad al municipio.

Sobre la atribución de responsabilidad al municipio en el diseño, ejecución y financiamiento, para todos los servicios y funciones se atribuye mayor responsabilidad en la ejecución y menor en el diseño y financiamiento, sin embargo, los habitantes de las comunas urbanas distinguen mejor las



responsabilidades del municipio en diseño, ejecución y financiamiento de los servicios, que los de las comunas rurales.

3.2.2. Percepción de calidad

Los ciudadanos evalúan de forma deficiente las funciones y servicios realizados por el municipio en términos de calidad. En efecto, al preguntar sobre la calidad de las mismas funciones y servicios consultados en las preguntas sobre atribución de responsabilidad, cerca de la mitad de los encuestados evaluó con nota igual o inferior a 4,0 alguna de estas funciones, obteniéndose un promedio de evaluación para cada una entre 4,0 a 4,9 en una escala de notas de 1 a 7.

Las funciones mejor evaluadas fueron “aseo y ornato de la comuna” (4,9) y “promoción del desarrollo comunitario” (4,8), mientras que la peor evaluada fue “seguridad ciudadana y control de la delincuencia” (4,0). Por otra parte, ante la pregunta P.9 *¿Cuáles diría que son las tres funciones que mejor desarrolla en la actualidad su municipio?*, se menciona en primer lugar “turismo, deporte y recreación” (11%) y “promoción del desarrollo comunitario” (9%). La función peor desarrollada es “seguridad ciudadana y control de la delincuencia” (15%).

La siguiente tabla resume la evaluación de la calidad de las funciones municipales.

Tabla N°1: Evaluación de las funciones municipales.

La pregunta del cuestionario fue P. 7: Con nota de 1 a 7, donde 1 es pésimo y 7 es excelente, ¿Cómo evaluaría la calidad de las funciones y servicios realizados por su municipio en la actualidad en cuanto a...?

| Funciones | Promedio | % Notas 6+7 | % Notas 1 a 4 | INDICE NETO |
|---|----------|-------------|---------------|-------------|
| El aseo y ornato de la comuna | 4,9 | 39 | -35 | 4 |
| La promoción del desarrollo comunitario | 4,8 | 32 | -34 | -2 |
| La educación y la cultura | 4,7 | 28 | -37 | -9 |
| La prestación de auxilio en caso de emergencias o catástrofes | 4,8 | 33 | -36 | -3 |
| Promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres | 4,6 | 26 | -38 | -12 |
| Regular el transporte y tránsito público dentro de la comuna | 4,7 | 27 | -37 | -10 |
| El turismo, el deporte y la recreación | 4,6 | 29 | -38 | -9 |
| La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias | 4,5 | 28 | -44 | -16 |
| Gestión de permisos de construcción, patentes de alcoholes, etc | 4,5 | 23 | -41 | -19 |
| La capacitación, promoción del empleo y fomento productivo | 4,4 | 24 | -47 | -23 |
| La asistencia social | 4,4 | 24 | -47 | -23 |
| La protección del medio ambiente | 4,4 | 23 | -47 | -24 |
| La salud pública | 4,4 | 23 | -52 | -29 |
| Seguridad ciudadana y control de la delincuencia | 4,0 | 18 | -59 | -41 |

Indice: % Notas positivas (6+7) menos % Notas negativas (1+2+3+4)

Junto con evaluar la calidad de las funciones, se preguntó por la percepción general respecto de una serie de atributos deseables en la gestión local. En este caso, la evaluación es algo mejor que respecto a las funciones, pero también es regular. El atributo mejor evaluado es “la proactividad y conectividad con otras instituciones” (4,8) y el peor “la preocupación por todos sus ciudadanos” (4,4).



Tabla N°2: Evaluación de atributos municipales.

La pregunta del cuestionario fue P.17.: Ahora le mencionaré una serie de atributos que los ciudadanos pueden esperar de su municipio, ¿Qué nota le pondría de 1 a 7, donde 1 es pésimo y 7 es excelente, en cuanto a...?

| | PROMEDIO | %Notas 6+7 | % Notas 1+2+3+4 | INDICE NETO |
|---|----------|---------------|--------------------|----------------|
| La proactividad y conectividad con otras instituciones | 4,8 | 28 | -35 | -7 |
| Su transparencia | 4,7 | 31 | -37 | -6 |
| Profesionalismo de sus funcionarios | 4,6 | 29 | -37 | -9 |
| La eficiencia en entrega de respuestas | 4,6 | 28 | -40 | -12 |
| Su eficacia, es decir, el cumplimiento de los objetivos y su capacidad de respuesta | 4,6 | 25 | -41 | -16 |
| Calidad de la atención | 4,6 | 29 | -40 | -11 |
| Su trato y relación por igual con todos sus ciudadanos | 4,6 | 30 | -44 | -14 |
| La preocupación del municipio por informar | 4,5 | 30 | -45 | -15 |
| La cercanía con la gente | 4,5 | 30 | -45 | -15 |
| La eficiencia en el uso de los recursos | 4,5 | 23 | -46 | -23 |
| La preocupación por todos sus ciudadanos | 4,4 | 25 | -49 | -24 |

Índice Neto: % Notas positivas (6+7) menos % Notas negativas (1+2+3+4)

3.2.3. Priorización de funciones

Consultados por los servicios a los que se debiera dedicar el municipio, los encuestados mencionan espontáneamente en primer lugar la asistencia social (49%), en segundo lugar el aseo y ornato (37%) y en tercer lugar la seguridad ciudadana (36%). Cuando se le ofrece al encuestado el listado de alternativas, la priorización cambia y se ubica en el primer lugar a la salud (46%), en segundo lugar la educación y cultura (40%), y en tercer lugar en forma compartida el aseo y ornato y la seguridad ciudadana (30%). No hay diferencias entre comunas urbanas y rurales, salvo que en las primeras es más considerada la “regulación del transporte”.

Cuadro N°6: Priorización de funciones, respuesta espontánea y con alternativas.

| Servicios | Priorización espontánea | Servicios | Priorización con alternativas |
|-------------------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| Asistencia social | 1° | Salud pública | 1° |
| Aseo y ornato | 2° | Educación y cultura | 2° |
| Seguridad | 3° | Aseo y ornato | 3° |
| Salud | 4° | Seguridad ciudadana | 4° |
| Pavimentación de calles | 5° | Capacitación, promoción del empleo | 5° |

*Las preguntas del cuestionario fueron: P.3 ¿Cuáles diría Ud. que son los principales servicios a los que debiera dedicarse su municipio?, mencione al menos tres; y P.8 Ahora viendo esta lista de funciones, ¿Cuáles diría Ud. que son las tres principales a las que debiera dedicarse su municipio en la actualidad?.

4. Conclusiones y recomendaciones

- La sobre-responsabilización del municipio respecto de sus funciones compartidas, requiere que exista un mayor nivel de conocimiento sobre los servicios municipales por parte de la ciudadanía, de modo de que se ejerza adecuadamente la democracia local y *accountability*.



- Se sugiere elaborar y sistematizar información básica de los servicios que deben conocer los ciudadanos acerca de las responsabilidades municipales.
 - Difundir cartillas a través de las juntas de vecinos.
 - Radio o Canal local.
 - Revista municipal.
- Se aconseja diseñar un modelo básico para la elaboración de las Cuentas Públicas del municipio, que vele por la calidad de información que se entregue en relación a los servicios y funciones básicas del municipio que se presenta en esta instancia.
- Especial atención merece la función de seguridad ciudadana, que es percibida como de exclusiva responsabilidad municipal por un 44% de los ciudadanos, tiene una evaluación baja (nota 4,0) y es priorizada en 3° y 4° lugar.