



LA GESTIÓN MUNICIPAL TAMBIÉN ES LA GESTIÓN DEL ESTADO

Por Eduardo Abarzúa C.

Director del Magister en Gestión de Personas. Ph.D en Ciencias del Trabajo. U. Católica de Lovaina.

Oe Se habla de la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno, la política y sus instituciones. La experiencia real y cotidiana de ejercicio de gobierno de toda persona se inicia en su espacio más próximo y vital, que generalmente es aquel administrado por el gobierno municipal. El municipio es el que interviene en la administración de la salud, en la educación pública básica y secundaria, en los servicios de aseo y mantención de espacios públicos, programas sociales, culturales, de recreación y deportes, etc. También, es un actor normativo: a través de ordenanzas en los planos reguladores, definiendo los niveles de participación, entre otros aspectos.

Sin embargo, se hacen cotidianos los escándalos a nivel municipal en estas materias. Por ejemplo, a propósito de procesos de licitación de servicios de basura, el Consejo de Defensa del Estado se querelló contra los alcaldes de Maipú y Cerro Navia, además de varios concejales, por cohecho, soborno y lavado de activos. Los municipios de Alto Hospicio, Quilicura entre muchos, aparecen cuestionados por mal uso de recursos municipales al financiar costosos "viajes de estudio y capacitación" para sus concejales que superan los cien millones anuales. En el municipio de Zapallar se cruzan denuncias entre el alcalde y funcionarios a propósito de licitaciones fraudulentas y honorarios pagados por servicios no prestados a "palos blancos". En la municipalidad de Quinta Normal se querelló el Consejo de Defensa del Estado contra la alcaldesa por malversación de caudales públicos puesto que no son habidos 700 millones que debían ser destinados al Programa de Integración Escolar. En La Pintana existen denuncias por la contratación de futbolistas para el equipo Deportes La Pintana, a través de recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), en el que aparecen los deportistas en cargos y funciones que nunca ejercieron.

Con todo esto, no sorprende que sean las municipalidades las instituciones que lideran el ranking de percepción de corrupción

en los últimos tres años. (Encuesta Nacional de Corrupción 2015 elaborada por Libertad y Desarrollo). Al preguntar, de manera genérica, por el propósito de la corrupción, demasiadas respuestas están alineadas con las facultades de un municipio: ganar una licitación, acelerar un trámite, entregar un permiso e influir una regulación. Y la corrupción no tiene color político, según la Unidad Especializada Anticorrupción de la Fiscalía, los casos son transversales e incluso involucran simultáneamente alcaldes, concejales y funcionarios de distintas coaliciones.

Las municipalidades por ley gozan de autonomía financiera y patrimonial, por lo que están más expuestas a casos de corrupción y clientelismo. De acuerdo a la Contraloría General de la República, el presupuesto total de las municipalidades para el año 2015 fue de \$6,06 billones y sólo cuatro áreas concentraron el 94% de sus gastos:

- 1) Gestión interna: 34% (operación de los servicios para la gestión municipal, por ejemplo sueldos);
- 2) Educación 27% (remuneraciones de personal del Departamento y de los establecimientos dependientes, además se destinan recursos a pago de servicios básicos de las escuelas o liceos, compra de equipamiento, material didáctico, mantenimiento de edificaciones, entre otros);
- 3) Servicios a la comunidad: 20% (funcionamiento y mantención de los bienes y servicios de uso público tales como, servicios de aseo y ornato de espacios públicos, extracción de basura, electricidad para el alumbrado público, agua, entre otros);
- 4) Salud 13% (remuneraciones de personal del Departamento y de los establecimientos dependientes, además incluye el pago de servicios básicos de postas o centros de salud, compra de equipamiento, productos farmacéuticos o quirúrgicos, mantenimiento de edificaciones, entre otros).

Diversos estudios demuestran que la mayoría de los actos de corrupción se generan al interior los municipios, involucrando según Alfredo Rehren a algunos componentes de la triada alcalde-consejo municipal, burocracia local o funcionarios municipales y la comunidad local o grupos de interés (Alfredo Rehren B., "Corrupción y política local en Chile", Revista Ciencia Política Vol.18 - N°1 y 2, 1996, pp.141-153). Justamente es dicho espacio de interacción y alta autonomía el que debe ser revestido con los mejores antidotos contra la corrupción: mayor control, sistemas de gestión modernos, personas capacitadas e información a la ciudadanía.

1. Mejorar el control y la fiscalización especialmente en materia de compras y contratación de servicios

Como se ha dicho, uno de los factores de riesgo de corrupción a nivel municipal es el margen de discrecionalidad de los alcaldes que manejan una gran cantidad de recursos dadas las diferentes funciones que cumple el municipio. Más allá del control que pueda ejercer la ciudadanía, los dos órganos de control sobre la gestión del alcalde son el Consejo Municipal y la Contraloría General de la República.

El principal control interno lo ejercen los concejales, sin embargo, dicho control es muy poco efectivo. El Consejo no tiene capacidades para ejercer una fiscalización efectiva (tiempo, recursos, etc.) y, peor aún, en varios de los casos de corrupción aparece involucrado con la autoridad comunal. Por lo mismo, debería ser prohibida toda práctica de cooptación como la contratación cruzada con otros municipios de concejales o sus allegados y las prebendas como pueden ser vistos los viajes y viáticos asociados a capacitación o visitas internacionales.

La Contraloría ejerce un control, en la mayoría de los casos, luego de producidos los actos administrativos, siendo necesario -más bien- controles específicos en áreas sensibles. Por ejemplo, las Corporaciones que han sido creadas por los municipios para gestionar los fondos provenientes de los ingresos municipales y subvenciones, manejan los servicios más sensibles y con mayores ingresos: salud, educación, cultura y medio ambiente, incluso en algunos casos tienen a cargo cementerios y la atención de niños y adultos mayores. Se trata de estructuras paralelas, dependientes del alcalde que muchas veces administran más recursos y personal que el municipio, buscando disponer de mayor flexibilidad y agilidad en la gestión. Así sus adquisiciones no necesitan pasar por el portal Chile Compra, tampoco los sueldos de sus integrantes quedan sujetos a las "rigideces" del escalafón administrativo. Por lo mismo, las Corporaciones no pueden quedar ajenas a fiscalización y control por parte de la Contraloría y deben estar sujetas a los mismos sistemas de rendición de cuentas y transparencia que las demás instituciones del Estado.

Otra medida que permite un mayor control es el uso como norma del portal ChileCompra, facilitando la imparcialidad y publicidad de los procesos de asignación de recursos municipales. Del mismo modo se debería limitar la práctica de parcelar contratos que permiten la asignación directa.

2. Modernización de la gestión municipal y profesionalización de los cargos directivos

Los municipios son la instancia de servicio público más cercana a los ciudadanos, es el territorio de la descentralización. La tendencia

internacional es traspasarles recursos que destinen, cada vez con más autonomía, a la provisión de servicios y bienes públicos, que también pueden ejecutar a través de terceros.

Por lo mismo, los municipios como organización, deben adoptar formas de gestión moderna para equilibrar buen uso de los recursos y calidad del servicio a la comunidad. Disponiendo de sistemas de medición del desempeño institucional que permitan la trazabilidad y la rendición de cuentas, en el marco de una estructura organizacional altamente profesionalizada y meritocrática, fijando estándares adecuados de cumplimiento sobre ejecución presupuestaria y administración financiera.

Consistentemente, el municipio no puede quedarse exento de los principios de mérito e imparcialidad al momento de contratar o despedir. Hoy el alcalde puede, con altos grados de discrecionalidad, cargar a programas el pago de honorarios. Y si bien se han caracterizado en la planta municipal cargos críticos de segundo nivel jerárquico, por ejemplo, el Director de Obras, muchas funciones no se desarrollan en la práctica. Al mismo tiempo, los mecanismos de selección se omiten de las prácticas vigentes en el resto del Estado, donde la regla es la Alta Dirección Pública, en la que prevalecen criterios como la antigüedad en vez de las competencias profesionales.

3. Transparencia y rendición de cuentas

Oe Los municipios, según el Consejo para la Transparencia, Chile Transparente y la Fundación ProAcceso, son la institución que más opacidad presenta, siendo las principales falencias la información presupuestaria desactualizada o incompleta, la escasa divulgación de actos con terceros (concesiones, contratos, permisos) y la poca atención a mecanismos de participación. Dada las particularidades de los municipios una solución que estas instituciones proponen sería crear algunas especificidades y obligaciones para la entrega de información.

Por ejemplo, la publicación de los contratos en las áreas de gastos y contratación de servicios más significativas: concesión de basura (y todos sus adendas), de mantención de áreas verdes, etc. Debe ser obligatoria la Declaración Patrimonial e Intereses para los Directores Municipales y Jefes de Áreas o Unidades, sin consideración que sean o no jefes de departamento, sino de la función que desempeñen. También hacer realmente accesible a la ciudadanía la información de proveedores de bienes y servicios municipales.

Por otra parte, las Corporaciones Municipales también deberían cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se necesita transparencia respecto de los ingresos y gastos y, de quienes participan en las ellas. También publicar los ingresos recibidos a través de la subvención escolar, subvención educacional preferencial y lo que transfiere cada municipalidad a educación, como los gastos mensuales en la materia. Asimismo, debiera existir información respecto de contrataciones que realiza su personal administrativo, las funciones que desempeñan y las remuneraciones que perciben.

Como se ve, se habla de modernización del Estado olvidando que las municipalidades son el Estado a nivel local. Allí se implementan las políticas públicas y, por lo mismo, se necesita control, capacidad de gestión, profesionalización y transparencia. ■