

**Servicios Garantizados (SEMUGs) de Providencia:  
Neo municipalismo responsable versus  
re-centralización<sup>1</sup>**

**Esteban Valenzuela Van Treek  
Chile**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 11, Granada, Noviembre, 2016  
ISSN: 2173-8254**

---

<sup>1</sup> Esta investigación es parte del proyecto de investigación FONDECYT 1150684 sobre Ciclo de Protestas y Reformas descentralizadoras en Chile.



**Resumen:** La descentralización en el Continente está cuestionada por los diferentes escándalos, malos servicios e impunidad para las gestiones locales que incumplen leyes. La posibilidad de revertir las tendencias incluso de recentralización, es vincular la demanda de mayores recursos y poder local en base a un modelo neo municipalista con servicios de calidad controlados socialmente. El artículo explica los resultados del primer pilotaje en el municipio de Providencia de un paquete de doce servicios municipales garantizados (SEMUGs), con lo cual se busca aportar a un neo municipalismo responsable con control ciudadano e impactos verificables que legitimen un mayor financiamiento subnacional. Dichos sistemas se han explorado en Bogotá y Curitiba, siendo comunes en los países anglosajones y europeos desde los 1970s, mientras América Latina queda rezagada en sistema de indicadores con monitoreo y obligatoriedad. El caso de Providencia es un paradigma para las municipalidades de zonas urbanas consolidadas donde habita el 70% de los chilenos.

**Palabras clave:** Municipalismo, Servicios, arantizados, estándares, Providencia (Chile).

**Abstract:** Decentralization in the Continent is difficult because local administrations are associated to scandals, poor services and impunity for local officials that violate laws. The only option to avoid re-centralization is matching more local power with better municipal services with citizen accountability. The article explains the results of the first pilot in the municipality of Providencia of a twelve pack guaranteed municipal services, which seeks to provide a new municipalism responsible for citizen and with verifiable services legitimizing greater subnational finance control. Such systems have been explored in Bogota and Curitiba, still common in Anglo-Saxon and European countries since the 1970s, while Latin America is lagging indicators in system monitoring and enforcement. Providence Case is a paradigm for the municipalities of consolidated urban areas where 70% of Chileans live.

**Key words:** Municipalism, guaranteed services, standards, Latin America, Providencia (Chile).



**Sumario:**

- I.- Introducción: El desafío de empoderamiento municipal en el centralista Chile
  - II.- La evolución de los sistemas de estándares de gestión y monitoreo social en Iberoamérica y el Mundo
  - III.- Los orígenes de los SEMUGs chilenos
  - IV.- Metodología del experimento en Providencia
  - V.- Resultados del Pilotaje en Providencia
  - VI.- Conclusiones y recomendaciones
- Bibliografía.

**I.- Introducción: El desafío de empoderamiento municipal en el centralista Chile**

En el caso de Chile se vive con mayor fuerza las dudas centralistas de devolver poder a los municipios a quienes se juzga como mediocres en gestión a pesar del creciente descontento ciudadano con los centralizados servicios urbanos a cargo de agencias ministeriales: vías estructurante, transporte, medio ambiente, incluso parques y pavimentación de calles. Una Comisión para la Descentralización el año 2014 propuso romper el círculo vicioso por la vía de destinar más recursos a los gobiernos locales a cambio se servicios municipales garantizados (SEMUGs), superando tanto el modelo de agencias centralistas a cargo de asuntos territoriales como el abuso de la idea de autonomía municipal con predominio de sistemas de competencias genéricas sin estándares explícitos obligatorios de servicios locales. Las lecciones del caso Providencia son parte de un camino innovador en vías de generalizarse en Chile por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, la que extiende el modelo con siete servicios básicos a todas las municipalidades (cuatro trámites *on line* y disposición de residuos, alumbrado público y áreas verdes). De esta manera se busca un mínimo para todos y que la mayor complejidad obtenida en el caso de Providencia sea útil para otras administraciones locales con mayor capacidad fiscal.

El artículo mostrará los resultados de un pilotaje pionero en Chile de servicios municipales garantizados (SEMUGs), acuñados por una Comisión para la Descentralización como única manera de lograr persuadir a la centralista élite chilena de permitir un mayor poder municipal por la vía de recursos a cambio de servicios explícitos y con estándares. En Chile aún no se eligen gobernadores regionales y los municipios tienen un débil poder des sólo un 12% del gasto público (Rosales 2012) incluyendo las transferencias de educación que el Parlamento ya ha acordado quitárselas a los municipios para ubicarlas en servicios territoriales a cargo del Ministerio de Educación en otro caso de los procesos de recentralización en América Latina (Cravacuore 2014) El chileno es un modelo *presicrático* de presidencialismo con centralismo (Valenzuela 2007) sin poder territorial y con agencias centrales que se dispersan por los territorios y controlan los principales servicios urbanos (vivienda, calles, mega parques, transporte, aguas lluvias). No obstante, el ciclo de protestas en Chile ha tenido un fuerte protagonismo municipal en demanda de compensaciones a los territorios en el período 2011-2016: Punta Arenas y Puerto Aysén en el sur se levantaron por beneficios para zonas extremas; Calama y Tocopilla para que mineras y termoeléctricas dejen tributos relevantes en los territorios del norte; Quellón y Ancud han encabezado las protestas por compensaciones ante la crisis del salmón y la contaminación del mar en la sureña Chiloé. Son municipios que demandan un nuevo Estado y se interesan por el desarrollo de la vivienda, medio ambiente y sostenibilidad productiva de sus comunas en la perspectiva de movimientos alternativos al neoliberalismo (Holloway, 2002, Zibechi, 2008, Modonessi, 2010). En el caso Perú Muestra Panfichi (2011) denomina “representación contenciosa” a la nueva ola de movimiento territoriales que logran participación en la renta minera y de recursos naturales (CEPAL 2013). De esta manera se suman nuevos actores subalternos a nuevas formas de gobernanza democrática (Cunill, 1999: 68).

Chile se ha mantenido desacoplado de los fenómenos descentralizadores y de empoderamiento territorial lo que entra en crisis por las protestas descritas, el conflicto mapuche y la mala evaluación del segundo gobierno de Bachelet (25-28% en el período junio 2014-2016). En dicho contexto el Gobierno envía un moderado e incremental de elección de ejecutivo regional y explora nuevo financiamiento municipal a cambio de servicios explícitos presionado por la protesta territorial (Valenzuela 2015, Valenzuela y Penaglia 2014, 2016).

Los estudios de opinión demuestran una situación doble de la ciudadanía con los municipios: se les valora por su cercanía, pero se les critica por malos servicios y la corrupción. La mayor confianza con los gobiernos locales la otorgan El Salvador (60.9), Venezuela (59.4), Chile (58.4) y México (56.1). En cuanto a evaluación positiva de los servicios se ubican sólo se ubican sobre un 54% USA, Chile, Ecuador, Nicaragua, Argentina y Canadá con un 60% (Lapop 2012: 151-156). Los sistemas de salud y las coberturas educacionales en América Latina, pero muestra los rezagos en igualdad y corrupción, además del crecimiento de la violencia y la criminalidad, donde la gestión local-regional tiene omisiones lesivas (PNUD 2013).

Chile obtiene una evaluación levemente sobre el 50% respecto a los servicios que otorgan los municipios, ha crecido la percepción de que crece la corrupción entre ellos (Instituto Libertad 2010), lo que refuerza las lógicas centralistas de anulación de un competidor político (Gandhi 2007, Gerschewski 2010), siendo común compararlo como aliado o crearle estructuras paralelas anómalas de inserción territorial con operadores vinculados a parlamentarios oficialistas que dominan las agencias estatales (Valenzuela 1977, O'Donnell 2008, Durston 2012). Chile está plagado de ministerios fuertes que realizan programas locales de parques, deportes y seguridad ciudadana, muchos esporádicos sin la sostenibilidad que requiere cualquier política pública que debe crear instituciones fuertes y permanentes (Aguilar 2011, Corzo 2013). Se produce el círculo vicioso de municipios con poca fiscalidad y alta corrupción. A diferencia de los países desarrollados con alta fiscalidad autónoma, en América Latina abundan los modelos de transferencias desde el centro que llegan a ser el 21% de los fondos públicos, lo que evidencia un modelo verticalista (Brosio y Jiménez 2012: 3). De esta manera, crecen los ministerios y se mantiene un municipio mínimo que además ha sido desempoderado en la recaudación centralizada de las contribuciones de bienes raíces, que bajaron del 0.8 del PIB al 0.52 entre el año 2002 al 2012, con una exención del 80% de las viviendas por leyes nacionales (Valenzuela 2013) no obstante en Chile sólo el 15% de la población es pobre (CASEN 2013).

Iván Borcosky, secretario ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipios (ACHM) reclama que se traspasen a los municipios “los distintos servicios que operan en el territorio de forma descoordinada como el Fondo de Inversión Social (Fosis), el Instituto de Desarrollo Agrícola (Indap), programas de capacitación, deportes, entre otros (Borcosky 2014)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://blog.lanacion.cl/2014/03/14/24-anos-de-gobiernos-democraticos-y-la-historica-deuda-municipal/>

El debate de cómo medir las gestiones locales ha crecido en el mundo desde los 1980s en la década que se considera de legitimación de democracias descentralizadas, incluyendo a países en transición desde el autoritarismo en América Latina y Asia. Se enfrenta desde los clásicos modelos de control de gestión iniciados por la Comisión de Auditoría Inglesa y las agencias del Congreso Norteamericano, que se focalizan en cobro de impuesto y cumplimiento de legalidad. En la OCDE existen diversas formas de medición legitimadas de la gestión municipal que permite objetivar costos y medir la efectividad/eficiencia.

### **II.- La evolución de los sistemas de estándares de gestión y monitoreo social en Iberoamérica y el Mundo**

En el mundo Iberoamericano fueron pioneros los académicos de la Universidad de Salamanca, José Prado e Isabel García (2004), al cuestionar el formalismo de algunos sistemas de autoevaluación de la Nueva Administración Pública, sin considerar contexto y costos (los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias, Observatorio Iberoamericano, RIGG 4). Previamente, ILPES- CEPAL (2002), publicó el Manual de Ricardo Arriagada “Diseño de un Sistema de Desempeño para evaluar la gestión municipal”, rompiendo con el taylorismo y la producción por flujo, para focalizarse en cuestiones cualitativas como la capacidad de planificación con una ruta concreta de realización con otros actores. En esa línea, de apreciar la capacidad de construir redes de gobernanza, el PNUD (Nahem, 2009) produjo el texto que legitimó el modelo de análisis desde fuentes primarias y secundarias: “A Users' Guide to Measuring Local Governance”. Los rankings y observatorios clásicos de estándares son:

**International IDEA Democracy at the Local Level:** Coloca énfasis en los asuntos de elecciones libres, acceso al poder y competencia limpia, con gestiones abiertas al control ciudadano (openness, fairness, transparency, responsiveness, accountability)

**Good Governance for Local Development – GOFORGOLD:** Jerarquiza los valores de un buen gobierno municipal de manera de requisitos sumatorios: Representación, participación, rendición de cuentas, transparencia activa, efectividad, seguridad, equidad.

**Local Governance Barometer (LGB):** efectividad, transparencia y cumplimiento de la ley, rendición de cuentas, participación y cultura cívica local, equidad.

### **Los modelos que estudian los impactos en el entorno y la calidad de vida:**

La otra tendencia menos organicista (interna de la organización, aunque con rendición de cuentas), pone el acento en el vínculo de gobernanza externo y los resultados concretos de indicadores de calidad de vida en el territorio donde el municipio gobierna:

**UN-HABITAT** Urban Governance Index. Liderado por el programa Habitat de la ONU pone el acento también en la efectividad que se mide en servicios universales con equidad territorial, con participación social y transparencia que permita el proceso de control.

**Revista Money:** Irrumpió con sus rankings que miden los resultados de la gestión de una ciudad por los indicadores globales por resultados, independientes de quienes los provean (municipio, condado, asociación público-privada). Su listado de los “Mejores lugares para vivir en América” entrecruza variables de precio y calidad de la vivienda, clima, medio ambiente, áreas recreativas y verdes, calidad de servicios de salud, oferta educacional y cultural, promedio de salarios, asociatividad, nivel de la delincuencia.

**Bogotá como Vamos:** El gran aporte latinoamericano, con un ranking pactado Municipio/Empresas/Academia, con un consejo autónomo que lo gestiona y que combina variables administrativas, resultados y percepciones ciudadanas. También hace seguimiento a temas y proyectos claves que la planificación participativa de Bogotá ha consensuado.

**Los indicadores técnicos de resultado** de la cobertura y calidad de los servicios y bienes básicos son suministrados por el Gobierno Distrital y el Concejo de Bogotá. **Los indicadores de percepción** se nutren de encuestas ciudadanas, quienes califican el acceso y calidad de diferentes servicios locales, así como medir aciertos y problemas de la ciudad (se realiza desde 1998). **Los Activos de las Personas:** combinan Indicadores sociales: educación, salud, empleo, pensiones y seguridad, Hábitat Urbano (vivienda, servicios públicos, espacio público, medio ambiente y movilidad), Cultura y responsabilidad ciudadana (cultura, la recreación/deporte y el voluntariado con cultura cívica), Buen Gobierno (gestión pública, finanzas públicas y justicia y Desarrollo económico y competitividad (indicadores de actividad y dinámica empresarial)

**Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU):** En el caso chileno del Índice de Calidad Vida Urbana (ICVU), ideado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC, es un Indicador integral de medición de la calidad de vida urbana de las comunas de más de 50 mil habitantes y áreas metropolitanas en Chile, cubriendo un total de 93 comunas en sus análisis desde el 2011. Miden Condiciones Laborales (CL), Ambiente de Negocios (AN), Condiciones Socioculturales (CS), Conectividad y Movilidad (CM), Salud y Medio Ambiente (SM) y

Vivienda y Entorno (VE). Cada uno de estas dimensiones calculadas sobre la base de entre 5 y 7 variables, tiene una ponderación diferente, siendo Vivienda y Entorno el que aporta el 29,7% en el cálculo del ICVU.

**Otros estudios en Iberoamérica:** Argentina ha desarrollado diversas experiencias de autoevaluación y buenas prácticas. España tiene trayectoria con los proyectos SINIGAL I y II de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como los estándares que ha ido fijando el País Vasco, Navarra, Catalonia y la Comisión de Competencias de Valencia.

En Suecia desde 1993 existe un Informe sobre financiar y comparación de otros resultados de gestión (Annual Benchmarking of the Finances of Swedish Local Government). Reino Unido hace informe de los costos en la provisión de servicios municipales desde 1992 en Escocia e Irlanda del Norte (Accounts Commission for Scotland y Performance Information for Northern Ireland). En Alemania desde 1998 la Fundación Bertelsman publica su Intermunicipal comparative performance measurement. Otra iniciativa más reciente en el 2012 es el informe de gestión comprado de los municipios de Canadá en la zona francófona: Québec Ministère des Affaires Municipales.

En Taiwán cuando se realizó la descentralización 1992 se otorgó amplios poderes a los municipios pero se establecieron indicadores en metros de áreas verdes, estacionamientos por habitantes, calidad de la educación municipal, sistemas de aseo integral.

### **III.- Los orígenes de los SEMUGs chilenos**

Al interior de las comisiones programáticas de la Nueva Mayoría, el conglomerado de centro izquierda que amplió el año 2013 la Concertación al Partido Comunistas y otras fuerzas de izquierda, hubo una friccionada relación entre los grupos descentralizadores y el encargado económico y ministro de Hacienda del segundo gobierno de Bachelet, Gonzalo, Alberto Arenas. La Comisión Descentralización del conglomerado acordó proponer como pilares del programa 2014-18 la elección de los intendentes regionales, un fondo de convergencia regional, los SEMUGs como eje de lo municipal y una ley de rentas regionales con devolución de recursos a los municipios. Los tres primeros puntos fueron recogidos en el programa de gobierno (Bachelet 2013), a diferencia de la ley de rentas regionales, que sí repuso la Presidenta al ser propuesta como una de las tres medidas claves por la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014).

La Comisión ligó la equidad territorial para eliminar brechas tanto con el Fondo de Convergencia como con los SEMUGs con el concepto de derechos universales: “Durante nuestro gobierno vamos a establecer garantías sociales territoriales en seis dimensiones del desarrollo: educación, salud, participación de las mujeres y de los jóvenes en el mundo del trabajo, calidad del empleo, vivienda y entorno, y conectividad (Descentralización Nva. Mayoría 2013: 3)”. Claramente el entorno de las viviendas (los barrios y sus espacios públicos), los programas para jóvenes y la conectividad son cuestiones de índole principalmente municipal.

En Chile existen 345 municipios con características heterogéneas, de los cuales sólo el 14% tiene más de 100.000 habitantes (INE 2006), pero el 83% de la población se concentra en zonas urbanas. Entre las debilidades estructurales de los municipios listan: La debilidad del sistema financiero municipal, la homogeneidad y rigidez de las normas, la falta de profesionalización y la imposibilidad de proyectar inversiones estratégicas de manera plurianual, además de la prohibición de endeudamiento. Por último se refieren a la ausencia de los SEMUGs: “Para la gran mayoría de los municipios, es insostenible mantener niveles de servicio adecuados, no solo en educación y salud, también lo es en aseo, jardines, pavimentación y desarrollo urbano, parte de la base de ese problema es la inadecuada escala, en que prestan dichos servicios” (Descentralización Nva. Mayoría 2013: 8)”.

La inspiración del concepto se retrotrae a la reforma de salud que realizó como ministra Bachelet el gobierno de Ricardo Lagos en los años 2004-5 cuyo eje fue el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (Plan AUGE), que se tradujo en la Ley N° 19.966 denominada Régimen General de Garantías en Salud en una reglamentación sanitaria que garantiza el acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud tanto para las aseguradas privadas como al Fondo Nacional de Salud público (FONASA). Comenzó el año 2006 hay con 40 enfermedades garantizadas, pasando a ser 56 en el 2007, 69 el 2010 y 80 en el 2013. Modelos bajo la misma idea de universalizar derechos han sido seguidos también en Colombia y México, que se suman a los avanzado históricamente por otros países con derechos en salud fuertes como Argentina, Uruguay, Cuba y Costa Rica (Sojo 2011).

La propia SUBDERE (2007) realizó un estudio de encuestas y focus groups, en 16 municipios a lo largo de Chile, que ratifica la dualidad de la valoración positiva que le otorgan los ciudadanos al rol que cumple el municipio en el desarrollo de la comuna, pero a su vez, tienen una visión crítica que sobre los servicios que entrega. Las áreas en que los ciudadanos vemos mayor responsabilidad municipal en sus vidas son empleo, fomento productivo, medioambiente,

seguridad ciudadana y pavimentación de calles. Las notas fueron malas en torno a 4 (del uno al siete), siendo mejor evaluadas aseo/ ornato, y desarrollo comunitario (funciones exclusivas), mientras que la peor evaluada es seguridad ciudadana (función compartida).

Para Egon Montecinos (2005) en su estudio sobre las tendencias de la descentralización en América Latina no observa de manera explícita el enfoque de derechos, listando las escuelas economicista, fiscal, sociológica y política. Sin embargo, relaciona el de New Public Management (Osborne y Gaebler 1994, Haggard 1998, Prates 1998) con un enfoque que pone el acento en los resultados, la eficiencia, integrando la descentralización como un instrumento de un proceso mayor de reforma del Estado para cumplir las expectativas de los ciudadanos (Montecinos 2005). Se puede concluir que dicho enfoque es el más cercano a la idea de SEMUGs al connotar lo instrumental por sobre otras valoraciones estructurales de la descentralización cuestionadas por los mediocres y dispares resultados de la misma en América Latina (Albuquerque, Aghón y Cortés 2001; Serrano 2005). De Mello (2010) al comparar la inversión municipal en América Latina con los países OCDE concluye su bajo monto porcentual y lo concentrado en las grandes ciudades, demostrando tanto la debilidad como la inequidad de la misma.

En América Latina las competencias municipales son muy genéricas, otras compartidas por el gobierno central y cuando sí hay ciertas obligaciones ocurre que no hay sanciones relevantes al ejecutivo municipal, como destitución de un alcalde por notable abandono de deberes. Es dicha cultura ocurre la impunidad. En el caso chileno, por citar sólo un ejemplo, la rica ciudad de Antofagasta en la mayor región minera de Chile, sigue disponiendo su basura en vertederos donde niños y animales concurren a buscar restos de basura, porque no se cumple con lo más básico que es cubrirla con una capa de tierra en una zona desértica en que no tiene valor<sup>3</sup> (El Nortero 2012). El resultado es que Chile y los países latinoamericanos en general son negligentes en la disposición final de la basura y reciclan muy poco. Mal amparados en el concepto de “autonomía municipal” y ante la omisión lesiva de las autoridades sanitarios- Salud del Ambiente debiera haber actuado- se crean estos ejemplos deplorables. En el caso Europeo ya en el año 1975 se dictaminó en su Consejo de países una directiva que obliga de manera explícita a sus miembros a tratar y disponer adecuadamente todo tipo de residuo. Así, se acuerda la regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los

---

<sup>3</sup> Visita a los asentamientos precarios a cargo del jesuita Felipe Berrios a los pies del basural en La Chimba sector norte de Antofagasta. 7 Mayo, 2016.

residuos (CEE 1975, art 235). Paradojalmente en Chile al observar la historia de reglamentos, decretos y leyes que obligan a los municipios a cumplir normas de mantenimiento de calles, aguas y basura, se descubre que ya desde 1931 se definían con claridad lo que debían hacer y comprometían apoyo financiero del Estado, refrendado en 1947: “Apruébanse las siguientes Normas Sanitarias Mínimas, con el objeto de que las Municipalidades dicten proveer a la limpieza de los sitios públicos de tránsito y recreo.- Artículo 26, número 1, del decreto con fuerza de ley N° 226, de 15 de Mayo de 1931. Es obligación de las Municipalidades mantener limpias y aseadas las calzadas urbanas. Recolectar y someter a un tratamiento adecuado para su higienización las basuras, residuos y desperdicios de la vía urbana (M.Interior 1947). Lo concreto es que, a pesar de normativas de hace casi 70 años, los municipios casi no usan “agua a presión” para lavar calles y muchos son pasivos para retirar los microbasurales que se acumulan en bandejones, avenidas, sitios eriazos y caminos rurales. Siguiendo con el caso Antofagasta y su impunidad, la pregunta es ¿Dónde han estado las autoridades?, ya que se dictó un reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios (M. de Salud 2005), el cual obviamente no se ha cumplido en Antofagasta. Finalmente: las tenues multas y los plazos con excepciones, que es lo que genera la impunidad al modo “latinoamericano” en que existen leyes retóricas sin *law enforcement* (hacer cumplir la ley).

En la tradición europea se precisa, se calcula y cofinancia dando buenos incentivos con un sistema explícito de responsabilidades para garantizar mejores prácticas con el servicio de la basura (Puig 2002), a diferencia de Chile en que hay impunidad y el Estado no explicita un pacto con los municipios con plazos, metas, fondos de cofinanciamiento.

La Comisión Presidencial para la Descentralización (2014) aprobó unánimemente la creación de Servicios Municipales Garantizados, SEMUGS, como elemento clave de una nueva ola de gestión municipal con garantías con indicadores a cambio de mayor financiamiento de los gobiernos locales, especialmente la “devolución” a los Municipios de los montos de la altísima exención de pago de las contribuciones de bienes raíces y derechos de aseo (80% de las viviendas en Chile versus 20% promedio países OCDE). El equipo a cargo de la Comisión Presidencial introdujo el concepto en la Comisión Programática de la campaña de Michelle Bachelet en mayo del año 2013.

En Chile existe legislación dispersa que obliga a los municipios a cumplir normas en rellenos, baños públicos, demarcación de calles, estándares de veredas, entre otros, pero el rol fiscalizador de autoridades de salud (basura) y de vivienda (veredas, urbanización) es mediano, casi inexistente en demarcación de calles, semáforos y otros. Existe impunidad y falta de financiamiento. La estatalidad falla y muchos municipios se escudan en una mal entendida “autonomía” como si fueran entes sin control de gestión y social (accountability integral).

La Comisión Presidencial usó el concepto de servicios “garantizados” y no universales debido a la enorme diversidad de municipios, algunos aislados y despoblados. En complementación propuso SEMUGs según tipologías de Municipios (complejo, normal, rural, aislado/extremo/isleño, indígena) y exigencias según cantidad de habitantes:

**Propuesta 10 SEMUGs Iniciales (sin educación y salud)**

<b>SEMUGs</b>	<b>Indicadores Claves</b>
Calles	Mantenimiento adecuado y tapado de baches en 48 hrs.  10% con ciclovías en zonas urbanas
Basura	Recolección domiciliaria tres veces a la semana y cinco en zonas comerciales  Con rellenos sanitarios, Sistema retiro de escombros y 20% reciclaje / compost
Áreas verdes	10 m2 por habitante, plazas con juegos, bebederos y baños en zonas densas
Deporte	Multicancha cada 3 mil habitantes, Polideportivo cada 20 mil habitantes.  Estadio integral con pista atlética y piscina cada 50 mil habitantes
Iluminación	Cada 50 metros en zonas rur-urbanas y cada 30 en zonas urbanas, sin contaminación lumínica y ampollitas ahorrativas, reposición en 48 horas y limpieza anual
veredas	3 metros promedio de anchura, mantenidas con árboles y rebaje discapacitados  Soterramiento en plazas principales y zonas patrimoniales de cableado

Políticas sociales	Apoyo a extrema pobreza permanentemente Políticas de género, jóvenes, adultos mayores y discapacitados Fomento a organizaciones y capacitación socio-económica
Señalética	Nombre de calles con cartel de direccionalidad, Demarcación asegurada: pasos de cebra, líneas. Tachas reflectantes en zonas de alto tráfico.
Cultura	Biblioteca integral cada 20 mil habitantes, Museo cada 30 mil habitantes Casa o centro cultural cada 50 mil habitantes, Teatro con 50 jornadas culturales al año cada 100 mil habitantes Programa cultura y lengua en comunas con más de 20% de población indígena
Seguridad ciudadana	Inspección comunal un funcionario cada cinco mil habitantes, Programas de Apoyo a población en riesgo y rehabilitación. Sistema comunitario de información.

Fuente: Propuesta de Esteban Valenzuela y María Ignacia Jiménez acogida por Comisión para la Descentralización agosto 2014.

Tras la Comisión Presidencial, la Unidad de Fortalecimiento de la SUBDERE recopiló lo avanzado en una década en expandir trámites y pago de patentes por internet y sus estudios sobre servicios municipales. En su modelo se requiere una Agencia Acreditadora de Servicios lo que implica un esquema de estándares y costos básicos a construir en diferentes servicios. Berstein e Inostroza (2013) proponen una combinación de 80 servicios municipales de diverso calibre y sugieren construir modelos de medición en base a condiciones de buen gobierno municipal: recursos humanos, participación y respuesta a demandas, gestión de ingresos, clima de inversiones, gestión de proyectos, contexto urbano-ambiental, gestión social, entrega de servicios.

La idea de SEMUGs fue asumido por la Presidente de la República, por lo cual la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE se encuentra realizando estudios con la UC para la implementación de siete SEMUGs, los que tendrían pilotajes durante el año el 2017.

La Subsecretaría (Vice Ministerio) de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior, en un contexto de descentralización dual incremental (Valenzuela 2015<sup>4</sup>) y estrechez económica tras el fin del ciclo de alto precios de las materias primas en América Latina (el cobre bajó un 50% su valor entre el 2013 y el 2016), resolvió modelar durante el año 2016 los estándares y eventuales costos de siete servicios básicos en la lógica de hacerlos exigibles en los 345 municipios en Chile. Dichos servicios son las competencias históricas de los municipios en plazas verdes y jardines, alumbrado público, recolección de residuos sólidos domiciliarios, luego el sistema de registro de hogares para los subsidios sociales y el trámite on line simplificado para pagar las patentes comerciales, los permisos de circulación de vehículos y el obtener o renovar licencia de Conducir.

#### **IV.- Metodología del experimento en Providencia**

Providencia fue elegido por el equipo del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad jesuita Alberto Hurtado (UAH) para realizar un primer pilotaje debido a la apertura de la Alcaldesa Josefa Errázuriz, independiente que rompió un dominio conservador aliada con agrupaciones ciudadanas y juveniles de los nuevos residentes de la comuna, además de la voluntad del secretario de planificación Marcelo Belmar a explorar el modelo y ser sometido al escrutinio de un panel de expertos. Es un Municipio con acumulación histórica de buena gestión documentada la que se enriqueció en la actual gestión con elementos nuevos en política social, espacios públicos y participación. Además, tras la decisión del Gobierno de Chile de hacer de implementaren el año 2017 un sistema de SEMUGs en base a trámites en la web y servicios básicos de iluminación, recogida de basura y metraje mínimo de áreas verdes- lo que es casi una obviedad para una centena de los municipios en zonas urbanas consolidadas- , Providencia aparece como pilotaje para un modelo de escalamiento con *upgrading* (nivelación hacia arriba en calidad de la gestión) para dichos municipios de zonas urbanas consolidadas con ingresos municipales per cápita medios que concentran el 70% de la población en Chile.

En el sistema centralista chileno sin gobernadores regionales electos ni alcaldes mayores metropolitanos, Providencia es uno de los 30 municipios del Gran Santiago (tiene 130 mil habitantes de un total de seis y medio millones de la macro ciudad), en un país mediano en número de municipios (345) en un país de 17 millones de personas (proyecciones del Censo 2002). Sin embargo, Providencia es un municipio poderoso que alberga el “segundo centro” de la ciudad orientada donde se ubica el llamado “Barrio Alto (zona pudiente)”, lo que algunos

---

<sup>4</sup> Revista RIEM del ICHAM 2015.

llaman el centro moderno versus el histórico en torno a la Plaza de Armas de la ciudad fundada como por el conquistador Pedro de Valdivia en 1541 en las inmediaciones del cerro Huelén (hoy Santa Lucía), lugar sagrado para picunches (mapuches del norte) liderados por el cacique Michimalonco. Dicho centro histórico fue sobrepasado en el siglo XIX por una zona de mercados, indígenas, pobres e inmigrantes en el siglo XIX llamada La Chimba (los actuales municipios de Recoleta e Independencia), y en el siglo XX por Providencia, Ñuñoa y Las Condes como zona de clase media-alta hacia el oriente, en contraste con el sur-poniente donde se localizaron los asentamientos populares y pueblos jóvenes conocidos en Chile como poblaciones *callampas* y tomas de terreno.

Providencia concentra los servicios, edificios de altura como el más alto de Sudamérica (Costanera Center), las nuevas universidades, el comercio sofisticado, barrios gastronómicos y centros culturales. Es comparable con Callao del gran Caracas o Miraflores-Barranco en Lima; los barrios de Recoleta en Buenos Aires o zona rosa-Usaquén de Bogotá. No obstante su baja población residente, se calcula en casi 1.8 millones<sup>5</sup> las personas que circulan, trabajan, compran o visitan Providencia diariamente, lo que impone alto gasto en mantenimiento.

Es un municipio de baja precariedad social de sólo 7.6 (segmentos D y E que en Chile significan pobre y clase media baja), no obstante con alta prevalencia de adultos mayores que demandan servicios de atención por enfermedades crónicas e invalidez. Su ingreso municipal per cápita es cercana a 550 mil pesos anuales por habitante (900 dólares), con un presupuesto municipal de 70 mil millones de pesos (110 millones de dólares anuales aproximadamente) sin educación y aporte al Fondo Común Municipal (los municipios de altos ingresos sobre todo del sector oriente del Gran Santiago aportan un porcentaje alto de sus ingresos de patentes y bienes raíces a fondo de compensación municipal nacional). En la centralizada política chilena en que los municipios sólo administran en torno a un 12% del gasto público (Rosales 2012), Providencia se ubica en los cinco con mayores ingresos per cápita (Valdebenito 2016).

El pilotaje consistió en las siguientes etapas en seis meses:

- Definición de los 12 SEMUGs con equipo directivo municipal (cuatro talleres diciembre 2015-enero 2016): paquete de servicios integrados, indicadores relevantes. En estos talleres participaron en promedio doce de los 15 altos directivos municipales, desde la unidad de finanzas, administradora municipal, jefe de gabinete, planificación, aseos, director de desarrollo comunitario, encargados de área educación y salud, jefe de seguridad ciudadana, entre otros. No

---

<sup>5</sup> Sitio oficial de la Ilustre Municipalidad de Providencia. <http://www.providencia.cl/la-comuna/historia>. Consultado el 20 de junio del 2016.

fue fácil definir cada servicio, al inicio la U. >A. Hurtado propuso quince, se concentraron en doce y se dejó abierto las dimensiones para el propio testeo. Hubo también resistencias en parte del equipo acostumbrado a las rendiciones de cuenta más lineales de los Planes de Desarrollo Comunal, PLADECOS, obligatorios en Chile y que se debe rendir en abril de cada año.

- Focus groups y encuesta de testeo con dirigentes vecinales y vecinos (on line) de valoración de los componentes de los servicios y de evaluación de sus componentes (febrero-abril 2016). La asistencia a los focus fue menos por el período estival, por lo cual se complementó con una encuesta online para vecinos y dirigentes que se socializó por correos electrónicos y el boletín informativo de la Municipalidad.

- Definición indicador principal, estándar y verificación de los mismos por equipo Secretaría de Planificación y equipo UAH (mayo 2016). Tras el testeo se realizaron tres reuniones entre los equipos siendo relevante lo de definir el indicador principal agregativo para de este modo tener metas exigibles y monitorear año a año.

- Seminario final y entrega (junio 2016). Al seminario de entrega realizado en el auditorium de la Fundación Cultural de Providencia se aseguró seriedad y credibilidad por la vía de tres expositores externos al proceso que conocieron los detalles y comentaron desde la valoración: la propia jefa de la unidad de fortalecimiento municipal de la SUBDERE, Jimena Valdebenito; el director del Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHEM, Camilo Vial; María Ignacia Jiménez, asesora principal en gobernanza territorial GIZ Chile con proyectos de Centro América y Paraguay de cooperación triangular.

### **V.- Resultados del Pilotaje en Providencia**

El Informe de verificación del Pilotaje de los SEMUGs fue muy exigente a cargo de la Unidad de Planificación a cargo de Domingo Moreno (2016) fue muy exigente en los servicios deportivos y culturales al considerar que debían ser gratuitos, lo que fue rebatido por el panel de expertos de la UAH, ya que es común en todo el mundo una mezcla de espacios abiertos, semi abiertos y con pagos para su sustentabilidad. El metraje cuadrado de área verde sube a 16,6 metros por habitante con la zona consolidada del Parque Metropolitano que es de uso público por Pedro de Valdivia de Norte. El de estricto mantenimiento municipal es 5.1 metro cuadrado por habitante. En relación al ancho de las calzadas peatonales, sólo existe un catastro milimétrico en el cuadrante norponiente de la comuna, pero el equipo de la UAH de verificadores corroboró en terreno que el ancho de las calzadas peatonales (vereda más espacio verde, árboles y espacio de trote y ciclovías), supera o promedia los diez metros promedio en

todas sus avenidas estructurantes: Providencia, Nueva Providencia, Pocuro, Pedro de Valdivia, Miguel Claro, Lyon, Antonio Varas, Suecia. Los Leones, Andrés Bello. Presenta mínimos a dichos estándares en sectores de las avenidas Manuel Montt y Seminario en el eje norte-sur, y en las avenidas Los Conquistadores, Eleodoro Yáñez y Santa Isabel en el eje oriente y poniente.

El siguiente es la síntesis de verificación editada y jerarquizada por el panel de expertos de la UAH:

Semugs Providencia, Indicador Principal y Resultado Verificado

Semug	Indicador	Resultado
1.-Equipamiento Peatonal Amigable	10 metros promedio de ancho aceras (ambos lados) de todas avenidas comunales con veredas en buen estado, arboleado e iluminación de calidad	93% fue el promedio con limitación de catastro a zona norte de la comuna
2.-Calles Óptimas	100% de las avenidas de Providencia con demarcación y con solución de baches en una semana	100%
3.- Plazas y Parques de alto estándar	10 Metros cuadrados por habitante de plazas y parques con mantención y equipamiento de juegos, iluminación y basureros	16.6 metros cuadrados por habitante considerando 5.1 municipal y 10.5 Parque Metropolitano
4.- Aseo Integral con reciclaje	Cinco días de recolección de la basura en todos los barrios de la comuna y acceso a sistemas de reciclaje, poda y escombros con apoyo municipal	66% del territorio cubierto 5 días a la semana  100% en reciclaje, escombros y poda
5.- Trámites Municipales	Siete trámites masivos por vía on line y/o teléfono: Permiso de circulación, pago de	16 Cantidad de trámites en línea disponibles desde la

## Artículos de investigación

Rápidos/Simples	patente comercial, licencia de conducir, pago de multas, entre otros.	página web municipal
6.- Seguridad y Defensoría	100% de acompañamiento a las víctimas de delincuencia que lo solicitan y un guardia/inspector municipal por cada 500 habitantes residentes	34% de meta de guardias percápita  100% acompañamiento víctimas
7.- Servicios Sociales Integrales	10 programas garantizados cumpliendo requisitos	20 programas garantizados
8.-Salud Proactiva y Complementaria	100% de acceso a especialidades dentales para todos los residentes y de remedios para enfermos crónicos a un precio menor al menos en un 20% menos que el mercado en promedio	100% cobertura dental y 34% bajo mercado oferta de farmacia
9.-Derechos Culturales y Deportivos	Acceso gratuito a 15 centros culturales (bibliotecas, museos, salas de exposición, creación y conferencias) y 5 áreas deportivas	17 centros culturales  3 deportivo integral
10.- Apoyo al empleo y desarrollo económico	Existencia de programas de empleabilidad a cesantes comuna	Si con unidad especializada y programas
11. Educación integral y de calidad	Situarse en promedio en los cinco últimos años entre las 10 mejores educación municipal promedio PSU	Si primeros a nivel municipal de Chile
12.- Transparencia y participación sustantiva	100% normas transparencia y consulta a vecinos en PLADECO y toda política relevante	En debate en el Concejo Municipal

Fuente: Síntesis EV en base a informe de Domingo Moreno.

***El Testeo Ciudadano y las variables que priorizan:***

Tanto los focus groups realizados como la encuesta on line que completaron 160 vecinos (se adjunta anexo), muestran una valoración alta por la calidad de los servicios municipales de providencia, con sobre dos tercios de los encuestados que colocan buena nota o sobresaliente, con cierto rezago en recolección de la basura, que los directivos municipales atribuyen a temas de incumplimiento de horarios puntuales y ausencia de barrido/lavado de calles en algunas zonas.

Del mismo modo, se pareció la alta valoración a los propios temas “nuevos” como la transparencia, participación y fomento productivo. Los vecinos de Providencia ya internalizan como algo “obvio” la existencia de trámites on line y no los consideran tan relevantes como los servicios de impacto diario (iluminación, áreas verdes, seguridad ciudadana). La siguiente encuesta que completaron 160 vecinos y dirigentes vecinales de la comuna, muestra la positiva consideración en una escala de uno (máxima reprobación) a siete (híper valoración). La mayor reprobación se concentra en los sistemas de aseo integral.

<b>Evaluación de Servicios Municipales de Providencia</b>				
<b>Alternativa</b>	<b>Reprobación notas entre 1 y 3,9</b>	<b>Aprobación notas entre 4 y 5,9</b>	<b>Aprobación con excelencia entre 6 y 7</b>	<b>Respuestas contabilizadas</b>
<b>Equipamiento Peatonal Amigable</b>	14%	57,7%	27,2%	154
<b>Calles Óptimas e Integradas</b>	19,3%	60%	20%	155
<b>Plazas y Parques con Alto Estándar</b>	14,1%	48%	37,8%	156
<b>Aseo Integral con Reciclaje</b>	30,7%	50,6%	18,5%	156

<b>Trámites Municipales Rápidos y Simples</b>	14%	50,6%	35,3%	150
<b>Apoyo Seguridad y Defensoría</b>	18,8%	57,7%	23,3%	154
<b>Servicios Sociales Integrales</b>	18,1%	57%	24,8%	149
<b>Salud Proactiva y Complementaria</b>	19,3%	56%	24,6%	150
<b>Derechos Culturales y Deportivos</b>	13,9%	50,2%	29,8%	151
<b>Apoyo al Empleo y Desarrollo Socioeconómico</b>	22,4%	65,9%	11,5%	147
<b>Educación Municipal de Calidad</b>	18,1%	49,6%	32,2%	149
<b>Transparencia y Participación Sustantiva</b>	18,9%	46,4%	34,6%	153

Fuente: Informe Testeo a cargo de Francesco Penaglia, diseño encuesta Ignacio Cienfuegos y coordinación focus Camila Galván.

En el experimento de Providencia fue relevante auscultar qué valoran de manera más relevante los ciudadanos de cada servicio, lo que vino a corroborar que un buen proceso de SEMUGs implica tanto la dimensión política-técnica como la consulta al ciudadano ya que estos valores mutan en el tiempo.

En el caso de “veredas amigables”, los ciudadanos valoraron mucho más la luminosidad que el tamaño de los árboles y el ancho de la vereda, variables a juicio del panel de expertos UAH-Municipalidad de Providencia mucho más relevantes.

## Servicio N°1

<b>Para tener un Equipamiento Peatonal Amigable ;Cuál de estos elementos le parece más importante?</b>					
<b>Alternativas</b>	<b>Muy importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Poco importante</b>	<b>Nada importante</b>	<b>No sabe/no responde</b>
<b>Veredas anchas</b>	75	77	18	2	0
<b>Veredas con rebaje en las esquinas</b>	111	50	10	1	0
<b>Luminosidad en calles, plazas y avenidas</b>	143	34	1	0	0
<b>Iluminación peatonal</b>	136	34	1	1	0
<b>Árboles de más de tres metros en calle</b>	57	65	35	8	2
<b>Poda de árboles</b>	82	65	20	3	1
<b>Mantenimiento de mobiliario y espacios públicos</b>	107	62	6	0	0
<b>Paraderos de buses con techo</b>	111	55	7	2	0
<b>Total de respuestas 160</b>					

Fuente: Encuesta SEMUGs marzo-abril 2016. Providencia.

En el caso de las plazas también hubo sorpresa, ya que se pensó que los vecinos priorizarían la existencia de guardías y los populares juegos y máquinas de gimnasia, siendo para ellos relevante la mantención de las mismas.

<b>Para que en su comuna existan Plazas y Parques con alto Estándar ¿Cuál de estos elementos le parece más importante?</b>					
<b>Alternativas</b>	<b>Muy Important e</b>	<b>Importan te</b>	<b>Poco Importan te</b>	<b>Nada Importan te</b>	<b>No Sabe/ No Respon de</b>
<b>Mantención y mejoramiento de áreas verdes</b>	113	41	1	0	0
<b>Plazas con basureros, bolsas para fecas animales, bebederos de agua, vigilancia básica, juegos infantiles y máquinas de ejercicio</b>	120	33	4	0	0
<b>Plazas con vigilancia básica</b>	79	56	16	2	1
<b>Plazas con juegos infantiles y máquinas de ejercicio</b>	66	63	14	6	1
<b>Total de respuestas 160</b>					

Fuente: Encuesta SEMUGs marzo-abril 2016. Providencia.

Un tercer ejemplo nace de los programas de salud, en los cuales si se corrobora el foco de los directivos municipales que prejuizgaban como claves los fármacos para crónicos y la atención dental, la cual en Chile no es cubierta por los seguros de salud públicos y privados, siendo relevante la acción de los consultorios municipales. Los vecinos, con alta protagonismo del segmento adulto mayor, también relevaron la pronta respuesta de ambulancias.

<b>Para desarrollar una Salud Proactiva y Complementaria ¿Cuál de estos elementos le parece más importante?</b>					
<b>Alternativas</b>	<b>Muy Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Poco Importante</b>	<b>Nada Importante</b>	<b>No Sabe/ No Responde</b>
<b>Atención Dental de Especialidad</b>	103	44	4	2	2
<b>Visitas garantizadas múltiples a postrados</b>	93	52	4	2	2
<b>Una hora respuesta ambulancia para dependientes severos</b>	104	41	5	1	1
<b>Actividades de promoción de adultos mayores autovalentes y feria de prevención de enfermedades</b>	60	72	17	3	3

<b>Apoyo a Enfermedades Catastróficas y remedios básicos para enfermos crónicos.</b>	116	37	3	1	0
<b>Operativo veterinario informado por macro barrios</b>	42	78	22	6	2
<b>Agenda de horas de morbilidad por teléfono</b>	66	60	13	3	8
<b>Servicio de Apoyo en Atención Hospitalaria, Atención Oftalmológica y Lentes</b>	98	45	4	3	1
<b>Total de respuestas 159</b>					

Fuente: Encuesta SEMUGs marzo-abril 2016. Providencia.

La relevancia del apoyo a los mayores y discapacitados, así como la existencia de políticas postmaterialistas como orientación legal, entretención y apoyo psicológico tuvo una alta importancia en la pregunta sobre programas sociales, lo que grafica la escala de preocupaciones de una sociedad comunal que ha minimizado la pobreza y donde las enfermedades mentales en el stress de la mega ciudad de un país de desarrollo medio-alto.

<b>A fin de alcanzar Servicios Sociales Integrales ¿Cuál de estos elementos le parece más importante?</b>					
<b>Alternativas</b>	<b>Muy Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Poco Importante</b>	<b>Nada Importante</b>	<b>No Sabe/ No Responde</b>
<b>Actividades múltiples para los Adultos Mayores</b>	110	23	21	3	3
<b>Protección Legal y Defensoría Ciudadana</b>	98	32	22	4	4
<b>Apoyo Educativo y Becas</b>	108	24	23	2	3
<b>Ayuda para Servicios Funerarios</b>	47	61	20	24	8
<b>Becas de Apoyo a la Educación, Sala Cuna y Jardín Infantil</b>	93	27	25	12	3
<b>Becas deportivas para personas con vulnerabilidad social</b>	84	38	21	14	3
<b>Asistencia Legal Gratuita, Servicio de Atención</b>	109	27	15	7	2

<b>Psicológica y Talleres</b>					
<b>Centro de apoyo a los jóvenes</b>	94	32	22	9	3
<b>Navidad y Turismo Social para Adultos Mayores</b>	74	58	15	9	4
<b>Total preguntas 160</b>					

Fuente: Encuesta SEMUGs marzo-abril 2016. Providencia.

Finalmente, transcribimos el resultado en el servicio municipal por antología en el municipalismo mundial y latinoamericanos que es la recogida integral de desechos domiciliarios. La frecuencia con exactitud del paso de los camiones recolectores y la limpieza de los sumidores de aguas lluvias para evitar inundaciones centraron la opinión de los vecinos.

<b>Para que exista Aseo Integral con Reciclaje ¿Cuál de estos elementos le parece más importante?</b>					
<b>Alternativas</b>	<b>Muy Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Poco Importante</b>	<b>Nada Importante</b>	<b>No Sabe/ No Responde</b>
<b>Frecuencia en el retiro de la Basura</b>	110	39	6	0	0
<b>Lugares cercanos de separación de residuos</b>	83	64	7	1	0

<b>Barrido de calles en todos los barrios</b>	88	62	6	0	0
<b>Borrado de grafitis y publicidad no autorizada</b>	61	71	18	6	0
<b>Limpieza de papeleros</b>	99	48	5	0	0
<b>Recolección de escombros y vegetales</b>	88	60	7	1	0
<b>Limpieza de sumideros</b>	104	41	4	0	2
<b><i>Total de respuestas 160</i></b>					

Fuente: Encuesta SEMUGs marzo-abril 2016. Providencia.

Usando el método de corpus al analizar las palabras más repetidas en los focus groups y en las valoraciones más altas de las dimensiones de los SEMUGs, nos encontramos con una sociedad comunal que pide buena mantención de los espacios públicos lo que puede explicarse por el altísimo uso que recibe diariamente los espacios de Providencia. También resaltan las frases arreglo de baches en las calles, luminarias, atención de salud y los asuntos de probidad y transparencia que han sido el sello de la gestión municipal de Josefa Errázuriz.

***c.- Los SEMUGs de Providencia en relación a los siete que busca universalizar el Gobierno de Chile.***

Al chequear dichos siete servicios básicos que promueve el Gobierno vía SUBDERE, Providencia los cumple (Cárdenas 2016):

Áreas Verdes: La comuna **posee 16,6 mts<sup>2</sup>** de áreas verdes con mantención municipal o estatal por cada residente. Está por encima de otras comunas colindantes como Santiago o Ñuñoa, las que presentan una media de 4,5 m<sup>2</sup> en 2012

Residuos Domiciliarios: Los datos muestran que el 100% tiene al menos tres días (lo que pediría la SUBDERE para municipios urbanos) y dos tercios cinco días

Alumbrado Público: El 88% de la red vial estructurante está a 20 metros o menos de luminarias ornamentales o peatonales, que es oficiosamente el estándar ideal que se recomienda y sobre el cual se buscaría programar y tipificar exigencias.

Permisos de circulación: hace una década on line en Providencia, de los cuales a marzo de 2016: Un total de 64.879 permisos de circulación. Pagados vía internet: un 21,82% .

Patentes Comerciales: tiene pago en línea

Licencias de Conducir: reserva de hora en línea

Registro Social de Hogares: no forma parte del piloto Providencia ya que casi no hay pobreza y si alguien lo pide si se hace con total celeridad.

Los indicadores adicionales a los 7 SEMUGs de la SUBDERE, responden a servicios valorados tanto por los equipos técnicos Municipales, como por los vecinos de Providencia, pero son muy limitados ante los ciudadanos y la realidad de los municipios complejos y con servicios integrales.

### **VI.- Conclusiones y recomendaciones**

Providencia garantiza servicios complejos y de alto estándar, teniendo desafíos en equipamiento deportivo, ampliación de equipamientos a calles/calzadas secundarias y homogenización incremental de mejoras a plazas, así como la institucionalización de sus innovaciones en participación (sugiriendo el propio proceso Semug) y la mejora en la calidad del servicio de la basura que denota la evaluación ciudadana.

La lógica de “mínimo común denominador universalista” de siete SEMUGs planteado por el Gobierno se inscribe como explicitó la directora de la Unidad de Fortalecimiento Municipal, Jimena Valdebenito, “en la lógica de garantizar derechos universales homogéneos a todos los habitantes de Chile sin discriminación de la comuna en que vida”<sup>6</sup>, lo que choca con la lógica de la Comisión Presidencial para la Descentralización que planteó tipologías de municipios para no perder tiempo en universalizar servicios en comunas cuasi despobladas y no quedarse sin exigencias a municipios urbanos de alta densidad e ingresos. “El territorio no es como una

---

<sup>6</sup> Presentación en Seminario “Pilotaje SEMUGs Providencia-U.A. Hurtado”, Santiago, 13 de junio, 2016.

persona con derechos, los territorios y municipios son diversos”, contradujo en el mismo seminario la experta de la cooperación alemana para América Latina (GIZ), María Ignacia Jiménez, que integró dicha comisión presidencial y fue secretaria de planificación de la populosa comuna de La Florida (medio millón de habitantes).

La SUBDERE no tiene apoyo del Ministerio de Hacienda en un contexto de baja económica de los minerales, no se atreven a mejorar la recaudación de tributos locales, quedando atrapados en una idea de universalizar servicios sin diferenciar tipos de municipios. En la política chilena existe un peso hegemónico de dicho Ministerio que además hace la evaluación de las políticas de las restantes reparticiones públicas, manteniéndose esta herencia de la dictadura de Pinochet (Huneus 2001)

El doctor Arturo Cárdenas, experto municipalista y magíster en gestión pública, aclara que en Chile se aseguró en la reforma de salud un centenar de enfermedades que se cubren total o parcialmente (muchas tienen requisitos) en un sistema de garantías explícitas de salud (GES). Se garantiza un parto seguro en un hospital complejo a las madres o a los enfermos crónicos renales aunque no se dice que en todo pueblo aislado o despoblado va a tener dicho hospital o el centro de diálisis, en esos casos se les traslada a una ciudad intermedia cercana. Para el caso de los servicios municipales, la Comisión para la Descentralización recomendó el esquema de tipologías porque se puede exigir sistemas de control en red de semáforos, centros de fomento económico local, teatro municipal con elenco permanente o multideportivos con piscina temporada desde cierto número de habitantes que lo hacen sostenible.

Es probable que en el ajuste de la implementación de SEMUGs se busque una solución mixta en que se garantizan servicios con diversas características, como de hecho el estudio de la Universidad Católica de Santiago (2016) sugiere para la primera generación: la recogida de la basura sería de tres veces a la semana como estándar en las zonas urbanas y de una vez en las zonas rurales, la exigencia de zona verde en plazas y parques sería menor a un 50% en la desértica zona norte de Chile, al igual que los estándares de luminosidad difieren de barrios a avenidas comerciales de alta concurrencia. La propia experiencia de Providencia muestra niveles diferenciados de estándares, al sugerir que avenidas y vías estructurantes deben tener demarcación de alta calidad durable, ancho de aceras de al menos diez metros sumados ambos lados, luz peatonal, basureros, entre otros.

Cárdenas (2016) sugiere que el pilotaje de Providencia fue fecundo como prototipo de buena referencia para estimar la cantidad y calidad de un servicio en comuna exigente, de altos ingresos y alta demanda por ser uno de los dos centros de una metrópolis de siete millones. ¿Es posible establecer una relación entre los modelos de SEMUGs SUBDERE y los de SEMUGs del piloto Providencia? Ante ello, postula que ambos modelos son complementarios, considerados dentro del enfoque de la Calidad como mejoramiento continuo que se pacta y se mueve como valor que se pone en movimiento (proceso).

Lo anterior permitiría impulsar a esos Municipios a entrar en el ciclo del Mejoramiento Continuo y no quedar atrapados en la calidad como trámite. Se podría pensar que SUBDERE permitiera el uso de esta metodología a los municipios, en la medida que estos vayan cumpliendo los estándares básicos de los primeros SEMUGs patrocinados por el Gobierno.

Entre los observadores del proceso de pilotaje, Camilo Vial<sup>7</sup> de la Universidad Autónoma de Chile y director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), señala adecuadamente que se debe buscar un sistema de monitoreo social permanente como ocurre con *Bogotá cómo vamos*, que avalúa y hace encuestas anualmente, como el propio ICHEM lo ha emprendido en Chile para medir los avances socio-económicos en las quince regiones llamado Índice de Desarrollo Regional (IDERE).

El piloto realizado con la Universidad Alberto Hurtado permitió el diseño de una metodología particular para definir servicios y requisitos., donde se combinó el panel de expertos externos, el pacto con los directivos municipales y el testeo con los ciudadanos. Como sistema permanente se puede sugerir que a dichos pasos se sume su ratificación por el concejo municipal, un sistema de evaluación ciudadana anual y un consorcio para la verificación similar al rol histórico que cumple el efectivo espacio público-privado-universitario que son el Instituto de Planificación y Políticas de Curitiba (IPPC) y Bogotá Cómo Vamos que une al Municipio, la Universidad jesuita Javierana, la Cámara de Comercio y Turismo, un periódico influyente para la difusión y otras fundaciones privadas.

En la lógica más institucionalista chilena, el equipo de fortalecimiento municipal de la SUBDERE espera a partir de su década promoviendo mejoras en servicios on line para trámites que reportan ingresos a los municipios se sienten las bases de una Superintendencia de Servicios Municipales. En cualquier caso, las cosas en sintonía con Bogotá y Curitiba se mueven en la dirección de ponerse metas explícitas, monitorearlas y que existan consecuencias. Un camino

---

<sup>7</sup> Entrevistas con Camilo Vial, mayo 25 y junio 10 del 2016.

más rápido y menos gradualistas es pactar estándares explícitos quinquenalmente como lo propuso la Comisión para la Descentralización por la vía de un panel gobierno-municipios-sociedad civil, en la línea de las directrices obligatorias de la Comunidad Europea, donde los gobiernos y las administraciones de cumplir, colocándose incentivos económicos positivos, fondos de convergencia y penalidades para que los servicios lleguen a los ciudadanos y nadie se lave las manos en una mal entendida autonomía. Las propias exigencias altas que se auto impuso la gestión Municipal de Providencia en su pilotaje abre la puerta a un nuevo municipalismo co-responsable ante el ciudadano.

Lo básico es diferenciar trámites de los servicios esenciales que todo municipio debe prestar, analizar las exigencias legales y reglamentarias que no se implementan (en lo sanitario, urbano, pavimentos, medio ambiente) y aquellos servicios claves para la ciudadanía que no aparecen como competencias legales, como empleo y seguridad ciudadana.

A su vez, evitar el definir costos en cada municipio lo cual es una casuística enorme. Tiene más valor concentrarse en un paquete básico de SEMUGs y crear la arquitectura del matching grant (cofinanciamiento) en que el gobierno central aporta o devuelve los actuales montos de exención del impuesto predial a los municipios como propuso la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014) en el capítulo fiscal. Un grupo de municipios de altos ingresos (15 aproximadamente) quedarían excluidos de estos recursos lo que coincide en que el nivel de exención de pago de bienes raíces es bajo.

La principal recomendación es que hay que diferenciar “trámites” de “SEMUGs”. Es decir, distinguir un conjunto de servicios básicos que los municipios entregan como función administrativa por obligaciones que le han establecido diversas leyes y que son obligatorias y tangibles de manera simple: dar patentes, permisos de circulación, entregar subsidios de diversa índoles. Estos son trámites o servicios municipales administrativos. Los SEMUGs implican fijar estándares medibles por la propia ciudadanía en base a una oferta pública permanente de servicios sociales, urbanos, ambientales, laborales y culturales.

### **La tarea de construir una pragmática:**

La SUBDERE tiene objetivos precisos, aunque generales que pueden evitar arrancar en el caso de la experiencia chilena. En el siguiente cuadro se contrasta los objetivos que la SUBDERE busca en sus estudios y una manera de operacionalizarlo con equipos de tarea.

En síntesis, hay que evitar dos riesgos: a.- focalizarse sólo en trámites de bajo impacto en la ciudadanía como comunidad local universal, b.- perder el tiempo en modelar costos de todos los servicios diferenciados en tipologías que pueden ser complejas y desactualizarse.

Los SEMUGs deben tener su foco en las obligaciones claves de los municipios que deben optimizar especialmente en un contexto en que perderán educación. Esos servicios son todo el ciclo de la basura, ornato, espacios públicos y recreativos, junto a los programas sociales, culturales, de empleo, prevención del delito. Sobre los mismos, pactar con las asociaciones de municipios y los ministerios claves (Vivienda, Social, Interior por seguridad) los mínimos exigibles que les permitan a los municipios que firman el contrato por el paquete de SEMUGs contar con recursos adicionales, pero a su vez con la obligación de cumplir indicadores. El Estudio de la UC (2016) se aproximó a algunos costos para fijar brechas y lograr que la SUBDERE negociara con Hacienda un pilotaje mayor con apoyo a los municipios. Esto queda muy acotado porque el Estado se ha abocado a cumplir la principal demanda del activo movimiento estudiantil: educación gratuita escolar, secundaria y universitaria. Todo indica que en el mediano plazo para multiplicar los SEMUGs se requerirá un mayor esfuerzo fiscal municipal propio o de lo contrario se tendrán servicios muy básicos. Los SEMUGs chilenos pueden fundar un neo municipalismo que no tema del control institucional y ciudadano activo en base a garantías explícitas a cambio de un mayor aporte de los propios contribuyentes.

### **Bibliografía**

Aguilar, L (2010), *Política Pública*, México: S. XXI.

Albuquerque, F; Aghón G y Cortés, P(2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago: CEPAL/GTZ.

Arriagada, Ricardo (2002), *Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal*, Santiago: ILPES-CEPAL. Manual 20.

Bernstein, F; Inostroza, J (2013), *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión*, Santiago: SUBDERE.

Bogotá como vamos (2012), Informe de indicadores de calidad de vida de Bogotá, Bogotá: Fundación Corona-U. Javierana, El Tiempo- Cámara de Comercio.

Brosio, G y Jiménez, J P (2012), *Decentralization and reform in Latin America*, CEPAL(Ecla) -GIZ, London, Cheltenham.

- Cárdenas, Arturo (2016), “Los SEMUGs de Providencia como Proceso de Mejora Continua”, Documento de Trabajo, Santiago: SECPLAN-Providencia.
- CASEN (2013), *Resultados encuesta sobre pobreza*. Santiago: Ministerios de Desarrollo Social.
- CEE (1975), Directiva 75/442 Consejo Europeo sobre Residuos, Bruselas: CEE.
- CEPAL (2013), *Rentas de recursos naturales no renovables en A. Latina y el caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010*, Santiago: CEPAL-GIZ.
- Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Regionalización. (2014), *Informe Final*, Santiago: Gobierno de Chile.
- Comisión Descentralización Nueva Mayoría (2013), *Programa Democracia e igualdad territorial: Chile regional sin brechas*. Santiago: Nueva Mayoría.
- Corzo, L (2013), *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE: México.
- Consejo de la Transparencia (2014), *Informe de cumplimiento de normas de información municipios y servicios nacionales*, Santiago: Gobierno de Chile.
- Cravacuore, D (2014), “Descentralización y recentralización en América Latina (ponencia)”, XIX Congreso CLAD, Quito.
- Cunill, N. (1999). “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación”. *Revista Nueva Sociedad*, Vol. 160, 101-117.
- De Mello, L (2010), “Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 824, OECD, p.1-72.
- Durston, J (2012), “Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile”. En Delamaza et al, *Nueva Agenda de Descentralización en Chile*.pp. 369-391, Santiago: Ril.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias. (2001). “El Proyecto SINIGAL: una metodología de indicadores de gestión municipal”. *Rev. Auditoria y Gestión* 23, 12-24.
- Gandhi, J(2008), *Political institutions under dictatorships*. Cambridge: NY.

- Garretón, M (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*, Santiago: Arcis.
- Gerschewski, J (2010), *The three pillars of Stability. Towards an Explanation of the Durability of Autocratic Regimes in East Asia*, Berlín, WZB.
- Haggard, S (1998). “La reforma del Estado en América Latina”. *Reforma y Democracia* 11. Caracas, CLAD: 1-28.
- Holloway, J (2011), *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*, Santiago: Lom.
- Huneus, Carlos (2001), *El Régimen de Pinochet*, Santiago: Sudamericana.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2006), *Proyección de población por comunas*, Santiago: INE.
- Irrarrázaval, I (2001), *Determinación de Funciones de Costo por tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento*, Santiago: SUBDERE.
- Lapop (2012), *Cultura política de la democracia en Chile y las Américas, hacia la igualdad de oportunidades*, Santiago: PUC y Barómetro de las Américas
- Márquez, F (2007). “Imaginario urbano en el Gran Santiago: huellas de una metamorfosis”. *Revista Eure* (Vol. XXXIII, N° 99), pp. 79-88.
- Merino, M (2013), *Políticas Públicas*, México, CIDE.
- Ministerio del Interior (1947). Decreto 4740 Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Salud (2005), Reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios Número 189, Gobierno de Chile.
- Montecinos, E (2006), “Los estudios de descentralización en A. Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *Eure* Vol. XXXI, 939; pp. 73-88.
- O'Donnell, G. (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. *Revista del CLAD* Vol. 42: 1-14
- Osborne, D. y T. Gaebler (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona: Paidós.

Panfichi, A (2011) Contentious Representation and its Impact in Contemporary Perú. En John Crabtree *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. Oxford: Saint Anthony Colleague.

Penaglia, F y Valenzuela, E (2014), “Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero”, en *Revista Mexicana de Ciencias Sociales* Vol 59, 222, pp. 161-186.

Penaglia, F; Basaure, L; Valenzuela, E (2016): “Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista”. *Revista EURE (Santiago)* vol.42 no.125 Santiago

PNUD (2013), *Informe Regional 2013-2014*, Nueva York: PNUD.

Pontificia Universidad Católica de Chile (2016), “Informe de avance implementación Servicios Municipales Garantizados”, Santiago, Centro de Políticas Públicas PUC-SUBDERE.

Prates, Luciano (1998), “Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”, *Reforma y Democracia*, 12:1-12.

Puig, I (2002), “Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos. *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, 48, p. 22-32

Rosales, M (2012), *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*, Santiago, FLACMA.

Salazar, G (2011), *En el nombre del Poder Popular Constituyente* (Chile, siglo XXI), Santiago, LOM.

Serrano, R (2005), *Integrating Social Funds into Local Development Strategies: five stories from Latin America*. Washington: Banco Mundial.

Sojo, A (2011), “Condiciones para el acceso universal a la salud en América Latina: derechos sociales, protección social y restricciones financieras y políticas”, en *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16, núm. 6, 2011, pp. 2673-2685

SEGEPLAN (2015). *Ranking de Gestión Municipal 2013*. Guatemala: GIZ.

SUBDERE (2007), *Conocimiento y percepción ciudadana sobre las funciones y servicios municipales: Informe de Encuestas y Focus*, Santiago: SUBDERE.

UNDP (2012), *A User Guide to measuring local governance*. Norway: Inst. Oslo.

Valdés, M y Valdivieso, G (2013), *Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?* Santiago: SUBDERE.

Valdebenito, J (2016). “Evaluación Pilotaje de Providencia”, ppt de trabajo. Santiago, SUBDERE.

Valenzuela, Arturo (1977), *Political Brokers in Chile: local government in a centralized polity*, Durham, Duke.

Valenzuela, E (1999), *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago: Sur- Lom.

------(2007). “Chile duro: Presicracia centralista impuesta por la dictadura derechista y administrada por la centro izquierda paternalista”, en Carrión, Fernando: *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. FLACSO, Quito. 119-142

------(2013), [www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/23/el-populismo-pinerista-y-el-silencio-de-los-alcaldes](http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/23/el-populismo-pinerista-y-el-silencio-de-los-alcaldes). Revisado el 22 de junio de 2016.

------(2014). “Propuesta de Voto para Servicios Municipales Garantizados”. Plenario Valparaíso Comisión Presidencial para la Descentralización.

------(2015). *Descentralización Ya*. Santiago: Ril.

------(2015b). “El modelo dual incremental de regionalización en Chile”. *Revista RIEM*, N°11, año VI, pp. 173-194.

Véliz, C 1984, *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona: Ariel.

Zibechi, R (2008), *Dibujando fuera de los márgenes. Movimientos Sociales en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía.