



Segregación socio-territorial y la inversión pública como vía para su reducción

Ian Alonso Reyes Cortez¹

Recibido: 29 de junio del 2022 / Enviado a evaluar: 6 de julio del 2022 / Aceptado: 18 de julio del 2023

Resumen. La segregación socio territorial ha sido una de las problemáticas centrales de Latinoamérica, que con el paso del tiempo se ha profundizado en vez de disminuir, en ese sentido los Estados han realizado distintas estrategias para disminuir y mejorar las condiciones de la población, en esta investigación se analiza la inversión pública de Chile, en específico la de la Región Metropolitana se analizan, sus actores, sus mecanismos de obtención y sus alcances en relación a la reducción de la segregación socio territorial.

Palabras clave: Segregación socio-territorial; Inversión Pública; Región Metropolitana; Gobierno Regional; Gobierno Local.

[en] Socio-territorial segregation and public investment as a way to reduce it

Abstract. The socio-territorial segregation has been one of the central problems of Latin America, which over time has deepened instead of diminishing, in that sense the States have carried out different strategies to reduce and improve the conditions of the population, in this investigation The public investment of Chile is analyzed, specifically that of the Metropolitan Region, its actors, its obtaining mechanisms and its scope in relation to the reduction of socio-territorial segregation are analyzed.

Keywords: Socio-Territorial Segregation; Public Investment; Metropolitan Region; Regional Government; Local Government.

[fr] La ségrégation socio-territoriale et l'investissement public comme moyen de la réduire

Résumé. La ségrégation socio-territoriale a été l'un des problèmes centraux de l'Amérique latine, qui au fil du temps s'est approfondie au lieu de diminuer, en ce sens les États ont mené différentes stratégies pour réduire et améliorer les conditions de la population, dans cette enquête Le public l'investissement de Chili est analysé, en particulier celui de la région métropolitaine, ses acteurs, ses mécanismes d'obtention et sa portée par rapport à la réduction de la ségrégation socio-territoriale sont analysés.

Mots-clés: Ségrégation Socio-Territoriale; Investissement Public; Région Métropolitaine; Gouvernement Régional; Gouvernement Local.

¹ Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile).

E-mail: ioreyes@uc.cl

Cómo citar. Reyes Cortez, I.A. (2023): Segregación socio-territorial y la inversión pública como vía para su reducción. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 43(2), 451-488.

Sumario. 1. Introducción. 1.1. Planteamiento del problema. 2. Descripción del área de estudio. 3. Metodología. 4. Resultados. 4.1. Análisis del marco jurídico e institucional que norma el funcionamiento del Estado e Inversión Pública. 4.2. La incidencia del Gobierno Regional en la inversión pública y las instituciones involucradas a nivel nacional regional. 4.3. Inversión Relevante para la Reducción de la Segregación. 4.4. Dimensiones SIEDU. 4.5. Inversión Pública del periodo 2017-2020, según grupos de inversión por indicador SIEDU. 4.6. Caracterización de la Segregación Socio Territorial de las comunas de la RM, según indicadores y datos gubernamentales. 4.7. Caracterización de las Comunas de Santiago. 4.8. Déficit de profesionales. 4.9. Fondo Común Municipal. 4.10. Encuesta CASEN. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

Esta investigación tiene como fin analizar el rol de los gobiernos locales en la disminución de la segregación socio territorial, poniendo énfasis en la administración de la inversión pública como un mecanismo para su disminución y en la importancia del gobierno local o municipio en la gestión de la unidad administrativa más básica del Estado, como son las municipalidades, esto porque son quienes aparte de administrar el territorio se enfrentan de manera directa los problemas asociados a la segregación socio territorial y están en una constante tarea para reducirla, a través de los mecanismos que tiene el Estado disponible para poder invertir recursos en mejoras en distintos ámbitos de sus límites administrativos. Esta relación entre el Estado y los gobiernos locales para la adquisición de recursos se traduce en iniciativas de inversión, con el fin de que mejoren la calidad de vida de la mayoría de los habitantes y por consecuencia, disminuir la segregación socio territorial que se presenta en una parte importante de las comunas de Chile. La investigación pretende establecer si esta relación es relevante en la disminución de la segregación socio territorial, al ser una vía real y directa sobre la administración e intervención del territorio, y por ende, en las personas y en su calidad de vida. Si bien se sobreentiende que la adquisición de los recursos estatales no es el foco completo de las tareas de un municipio, y estos no se usan solo para tratar temas relacionados a la segregación socio territorial, este ítem es relevante en el sentido de que es la base para poder realizar obras de pequeña y gran escala en municipios que no tienen los suficientes recursos propios para responder a todas las demandas que exigen sus habitantes, y así hacer frente a un espacio urbano fragmentado y segregado, como ocurre en la Región Metropolitana.

El análisis que se presenta tiene un inicio en la génesis de la ciudad que surge a partir de la década del 1950, con el fenómeno de la migración campo ciudad, siendo este suceso el que va configurando una ciudad más compleja, mostrando síntomas de una distribución poco planificada y espontánea con un crecimiento explosivo hacia las periferias, con oleadas de migrantes a lugares vacíos dentro de lo que hoy se ha conformado como Santiago y que, en la década del 50 y 60 se configuraba a las afueras de la ciudad, dependientes del centro como lugar de trabajo y gran concentración de los servicios, lo que se generó a partir de las políticas de

ordenamiento territorial y habitacionales, sumado a los requerimientos de la ciudadanía. El crecimiento de la ciudad que se dio en estas décadas y de los movimientos sociales, fueron complejizando la ciudad de Santiago. La zona de estudio corresponde a toda la Región Metropolitana de Santiago, lo que nos dará una visión completa de cómo se manejan las inversiones y si ellas están pensadas en reducir la segregación, puesto que los recursos se distribuyen en toda la región con distintos fines. Este relato histórico ira acompañado por los conceptos de segregación socio territorial, para así contextualizar cómo la configuración actual ha estado acompañada por la segregación desde su génesis y, también analizar los mecanismos de la inversión pública como una herramienta y vía válida para su disminución en los espacios de responsabilidad de los gobiernos locales y, los problemas que ellos enfrentan en este mismo tema, puesto que, si bien el problema de la segregación socio territorial es un problema multiescalar, los gobiernos locales son fundamental en generar condiciones a través de inversión pública, tales como las de ordenamiento territorial (PRC) que permitan un desarrollo sustentable y armónico de lo urbano, proyectos relacionados a las viviendas, los barrios, áreas verdes, centros deportivos, sedes sociales, y temas relacionados a la movilidad urbana que van en pro de crear contextos que mejoren la cohesión social, evitar el aislamiento y reforzar la accesibilidad en buenas condiciones al equipamiento público en general.

1.1. Planteamiento del problema

A Partir de la segunda mitad de los 80, Chile ha mantenido un crecimiento acelerado de su economía con una serie de medidas que parten desde el giro económico de la década del 70 después del golpe militar y posterior dictadura militar, liderados por las ideas de los llamados *Chicago boys*. Los resultados macroeconómicos fueron pasar de una de las economías medias de la región a liderarla en varios períodos, mostrándose como un país estable que atrae a más inversores cada año. La imagen país para el resto del orbe ha mejorado y ha sido ejemplo en la región por su estabilidad económica y política. A nivel económico Chile ha registrado un crecimiento robusto y sostenido los últimos 30 años, según los datos del Banco Mundial, que muestran que en el año 1980 Chile tenía un PIB alrededor de 29.037 mil millones y para el año 2017 el PIB había aumentado casi 10 veces a US\$ 277.076 (Banco Mundial, 2019).

Este crecimiento económico se ha visto reflejado en un desarrollo sostenido en el país, en diferentes ámbitos y que ha generado un proceso de grandes cambios en distintas dimensiones durante los últimos 40 años, cambios que se han reflejado tanto en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas como también en la infraestructura del país, servicios básicos, superación de la pobreza, esperanza de vida al nacer y un sinnúmero de mejoras que han beneficiado a la población nacional, dando como resultado un ingreso Per Cápita de casi US\$ 25.000 (Banco Mundial, 2019), siendo por años el primero de la región, además una sostenida reducción de la pobreza extrema que no supera el 2,5 % (Casen, 2017). Bajo este escenario, la inversión pública durante estos últimos 30 años también se ha visto en crecimiento constante, en las distintas áreas que son importantes, tales como Salud, Educación e

Infraestructura. Por ejemplo, a nivel urbano se ha reflejado en grandes obras públicas como la ampliación como la red del Metro en Santiago, que transporta a 2,6 millones de personas diarias de lunes a viernes en sus 140 km de extensión, con proyecciones de seguir extendiendo su red a los 300 km durante los próximos 15 años (Ministerio de transporte y telecomunicaciones, 2019). Bajo la lógica de lo anteriormente presentado, Chile se encuentra en un escenario favorable para alcanzar el desarrollo y el bienestar, pero la realidad es que a pesar de los números positivos en la economía que existen actualmente, el Estado Chile enfrenta aún graves problemas por resolver, ya que se han acrecentado y profundizando las desigualdades en que ciudadanos viven cada día, como también se ha manifestado en la distribución de la riqueza, la calidad de la salud y de la educación pública, como también en temas importantes e históricos, como las causas indígenas y el gran tema urbano del siglo XX y XXI como es la segregación socio territorial. Este último tema es uno de los que se repiten en toda Latinoamérica con mayor frecuencia y Chile no ha sido la excepción, ya que no ha configurado una mejor respuesta en la región, ni para discutirla ni para enfrentar los efectos negativos que tiene sobre las personas.

Como es sabido, la segregación socio territorial sigue siendo uno de los problemas fundamentales de la ciudad actual latinoamericana y chilena, teniendo una larga data de cerca de 40 años y que termina expresándose en 2019 en un estallido social importante, basado en que no se ha avanzado en una solución y en que se siguen generando grandes diferencias en las comunas de la Región Metropolitana y entre ellas. En este sentido, el rol de los municipios es fundamental puesto que, como se mencionó anteriormente, es una forma del Estado para la administración del territorio a menor escala, y, por ende, la estructura pública más cercana a los habitantes. Actualmente existen en la Región Metropolitana de Santiago 52 comunas que corresponden al área de estudio de esta investigación, distribuidas en 6 provincias, la provincia de Santiago que se subdivide en 32 comunas, Chacabuco dividida en 3 comunas, la provincia Cordillera dividida en 3 comunas, la provincia del Maipo dividida en 4 comunas, la de Melipilla dividida en 5 comunas y la provincia de Talagante dividida en 5 comunas. Uno de los ítems del Estado para el desarrollo regional es el FNDR², que está disponible para postular a iniciativas de inversión por los municipios en distintos ámbitos y que presenta una diferencia anual en su distribución. El papel que juega el municipio en este fondo es fundamental, pudiendo existir diferencias importantes por cada comuna dentro de la región, existiendo aquí ya un primer problema al tener distintas cuotas para cada comuna durante un año calendario. Esto se analizará de mejor manera dentro de la investigación. A su vez, los distintos grupos políticos en la administración del Estado, al igual que los municipios, no coincidirán siempre en su línea de trabajo y desarrollo para darle

2 Fondo Nacional De Desarrollo Regional. Es un programa de inversiones públicas, a través del cual, el Gobierno Central transfiere recursos a regiones para el desarrollo de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la Región con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo (MIDESO, 2019).

3. Metodología

Se estableció una metodología para cada objetivo específico, buscando con esto responder de manera clara al objetivo general. Además, se establece para cada uno de ellos los resultados esperados.

Objetivo 1 Específico.

Analizar funcionamiento de Estado e Inversión Pública.

- Analizar el marco jurídico e institucional que norma el funcionamiento del Estado e Inversión Pública., Se hará una revisión bibliográfica, revisión de Leyes y reglamentos asociados.

- Establecer según indicadores de segregación socio territorial. (SIEDU), dimensiones para ordenamiento de la inversión pública. Según los indicadores SIEDU se seleccionará la inversión pública que está en correspondencia con dichos indicadores de segregación, esto dará como resultado establecer los indicadores SIEDU pertinentes a la investigación, seleccionar solo las inversiones que están relacionadas a la segregación socio territorial y agruparlas en dichos indicadores.

- Según Indicadores establecidos medir, analizar y caracterizar (FNDR) los fondos de inversión pública y realizar una caracterización general de RM. Ya seleccionados los indicadores y acotada y agrupada la inversión pública, se podrá establecer que indicadores es donde se invierte más o menos dinero, comparar la inversión en las comunas de la RM, ver hacia donde se enfocado la inversión, etc. La caracterización se realizará una tabla resumen de la RM con información relevante para su caracterización.

- Crear cartas de distribución de inversión pública relevantes en temas de Segregación socio territorial en el gran Santiago según indicadores SIEDU, se utilizarán los softwares Excel y ArcGIS 10.3 para el procesamiento de datos.

Resultados esperados

-Conocer cómo opera el Estado e inversión pública a nivel nacional.

-Agrupar el total de inversión pública en dimensiones para un mejor análisis.

-Explicar cómo se distribuye la inversión pública en el territorio y saber cuánta de la inversión está siendo utilizada en temas que disminuyen la segregación socio territorial.

-Graficar en una carta las zonas donde se invierte en la disminución de la segregación socio territorial.

Objetivo Especifico 2. Comparar, analizar y caracterizar la segregación socio territorial en la RM.

- Revisión de indicadores Estatales con el fin de caracterizar la Segregación Socio Territorial, con datos relevantes de cada comuna de la RM, tanto de pobreza,

ingresos, profesionales y otros indicadores oficiales se revisará su comportamiento durante el periodo analizado con el fin de generar un indicador de prioridad de 5 clases con cada uno de los datos revisados.

- Creación de una carta síntesis de segregación socio territorial en las comunas de estudio. Según los datos analizados anteriormente se generarán cartas de prioridad para la RM y se resumirá en un indicador de prioridad de inversión para la reducción de la segregación socio territorial, esto se hará a través de software Excel de manera manual.

Resultados Esperados

- Analizar, Comparar y caracterizar la segregación Socio Territorial en la RM, a través de indicadores y datos más relevantes en las comunas de estudio.

- Carta síntesis de prioridad que identifique las comunas con mayor Segregación Socio Territorial.

- Establecer un indicador de prioridad de inversión para la RM.

🚩 Objetivo Especifico 3.

Determinar si los gobiernos locales han utilizado la inversión pública como Fondo para la Reducción de la Segregación Socio Territorial.

- Estudiar mecanismo de obtención de la inversión pública. Se revisarán Reglamentos, metodologías y bibliografía.

- Escoger comunas relevantes del indicador de prioridad de inversión anteriormente realizado con el fin de analizar 5 casos de la RM, la selección será a partir de que su PLADECOS este lo más cercano al periodo de análisis de este estudio, se seleccionara un caso de cada una de las prioridades es decir alta prioridad, media alta prioridad, media prioridad, media baja prioridad y baja prioridad de inversión.

- Analizar instrumentos de planificación del periodo estudiado existentes en los municipios seleccionados anteriormente tales como PLADECOS, PRC y documentos directrices, se hará una revisión crítica de dichos instrumentos de planificación., y se recogerá cuáles son sus ejes estratégicos para el desarrollo de la comuna en los temas que están vinculados a la reducción de la segregación socio territorial.

- Identificar y caracterizar datos de proyectos de inversión y los de prioridad en las comunas de estudios del último periodo electoral. Ya seleccionadas las comunas y revisados sus PLADECOS se podrá reconocer si la inversión que la comuna realizo en el periodo estudiado va en congruencia con sus lineamientos PLADECOS.

Resultados Esperados

- Poner en discusión la actual metodología de inversión pública y criterios para que un proyecto sea financiado.

-Conocer como los gobiernos locales han desarrollado estrategias en sus instrumentos de planificación y directrices generales para así establecer sus prioridades con respecto a disminuir la segregación socio territorial.

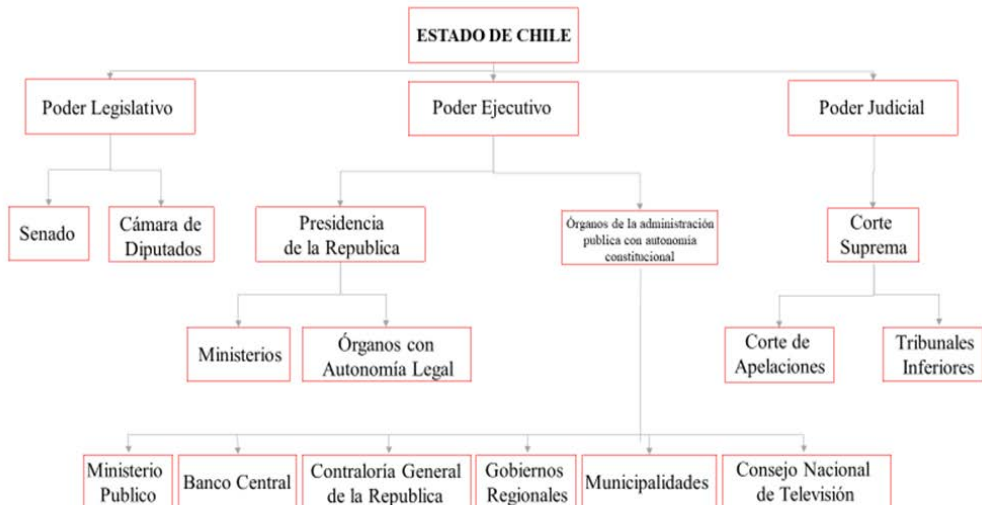
-Conocer cuáles de sus proyectos de inversión pública están relacionados con la disminución de la segregación socio territorial.

4. Resultados

4.1. Análisis del marco jurídico e institucional que norma el funcionamiento del Estado e Inversión Pública

La inversión pública está destinada en Chile principalmente al desarrollo de obras que benefician a la población en las distintas dimensiones en que puede clasificarse las distintas necesidades que esta presenta, por ejemplo, en comunicaciones, deporte, educación, cultura patrimonio, energía, recursos naturales, seguridad pública, transporte, vivienda y desarrollo urbano. A su vez, la Inversión Pública para su funcionamiento involucra distintas instituciones del Estado de Chile, asociadas a un marco legal, a metodologías, a presupuestos, que van ordenando este proceso, el que se realiza a través del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que es parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) que como se mencionó anteriormente, da funcionamiento y hace más eficiente el gasto público, con inversiones que entreguen un beneficio social, preferentemente a los estratos de menores ingresos.

Figura 2. Organigrama Estado de Chile.



Fuente: Elaboración Propia.

El Estado de Chile es un “Estado de Chile es unitario, y su administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada dependiendo del caso. Asimismo, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de Chile se divide en regiones y éstas en provincias. Para efectos de administración local, las provincias se dividen en comunas.” (Art. 99 Constitución Política del Estado).

De esta cita es importante rescatar que la administración de los territorios se desagrega en distintas escalas para su administración, y señalar que esta investigación se centrará en las comunas de la Región Metropolitana. A continuación, se presenta un esquema general del funcionamiento del Estado de Chile.

Es necesario y de gran importancia entender el funcionamiento de la administración del Poder Ejecutivo, puesto que, sus decisiones se relacionan con el desarrollo del país y sus efectos implican cambios en la vida de los habitantes, en ese sentido todos quienes administren la estructura del estado en el territorio del Chile, en sus distintas escalas, deberían tener esto como norte de su accionar.

Se puede observar que el Estado a nivel regional queda bajo la responsabilidad del Gobierno Regional (GORE), creados en 1993 bajo la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR, N°19.175. Mas allá de las dificultades y los desafíos pendientes, los GORE han sido un avance significativo en el proceso de descentralización del país. Como ya se mencionó, entre sus funciones más importantes está el desarrollo equitativo y armónico de la región, buscando una mejora constante a nivel social, cultural y económico de la misma. Cuentan con presupuesto propio, aunque está pendiente el tema de los ingresos propios, los que sin duda vendrían a reforzar la inversión pública regional.

Durante el año 2021, el GORE tuvo un cambio muy significativo respecto de quien lo encabeza y dirige, esto es, una nueva autoridad regional, Gobernador/a, superando la figura del Intendente/a designado/a a un/a Gobernador/a Regional. que llega al cargo a través de elección popular, con comicios cada 4 años. Cabe destacar que el gobernador tendrá atribuciones similares a las que se conocen para un alcalde Mayor, en el caso de la definición de una o más Áreas Metropolitanas (AM) en su región, lo que le permitirá una mejor articulación, definición y mandato, es decir, mayor gobernabilidad bajo este nuevo concepto, la ciudad, cuando estas hayan adquirido la dimensión de una metrópolis. En consecuencia, su incidencia en el desarrollo en la ciudad y en la distribución de la Inversión Pública podrá verse mejorada durante los próximos años. Dentro de las principales funciones generales de los gobiernos regionales se pueden destacar las siguientes:

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.
- Resolver la inversión de los recursos que le corresponde a la región en la distribución del FNDR. (a través del Consejo Regional).
- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contempla la Ley de Presupuestos. (Ley 21.289).

Estos dos últimos puntos son clave, puesto que es el GORE quien administra la forma como se usarán los recursos públicos del FNDR y Sectoriales, con la aprobación de los proyectos por parte del Consejo Regional (CORE).

El CORE Metropolitana tiene un rol significativo en la Inversión Pública. “El Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE Santiago) es un órgano colegiado con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, cuya institucionalidad nace con la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”. Entre sus funciones de interés para esta investigación, se puede mencionar:

Resolver la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en aplicación de lo dispuesto en el número 20, del artículo 19 de la Constitución Política de la República. Adicionalmente, además aprueban los instrumentos de planificación urbana, entre ellos, Planes Reguladores Comunales y el Plan Regulador Intercomunal, en este caso, denominado Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), en razón del número de población involucrada. A partir de esta descripción del Estado, del Gobierno Regional y del Consejo Regional, la investigación pretende presentar los datos de inversión pública asociados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para luego categorizarla por medio de las dimensiones del indicador del Sistema de Indicadores de Desarrollo Sistema de Indicadores de Desarrollo Urbano o Urbano (SIEDU). Como se mencionó anteriormente la inversión pública regional se rige a través del SNI y parte importante de su presupuesto es por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

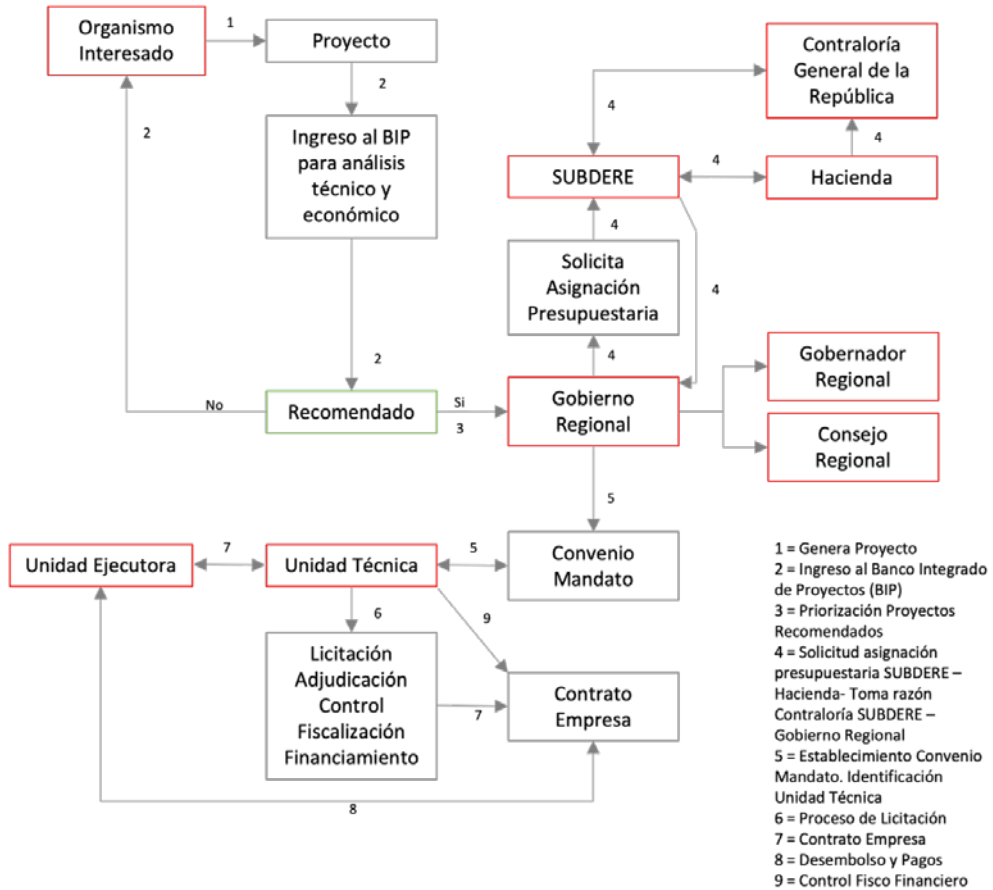
El FNDR es un programa de inversiones públicas destinado al financiamiento de acciones en los ámbitos de infraestructura social y económica, que busca una forma de *compensación territorial* para alcanzar un desarrollo armónico y equitativo a lo largo del país.

A partir de esto podemos destacar, primero, que el FNDR es una fuente de financiamiento a nivel regional que promueve la infraestructura social y que busca compensar territorialmente para tener un desarrollo armónico y equitativo, es decir, pretende reducir las diferencias existentes en la región, por lo que es una herramienta clave en la reducción de la segregación.

En cuanto a esta fuente de financiamiento, se puede mencionar que el monto de este fondo se fija anualmente en la Ley de Presupuestos (Ley 21.289), donde un 90% se distribuye entre las regiones en función de la población en condiciones de vulnerabilidad social y las características territoriales de cada región. El 10% restante se distribuye a las regiones durante la gestión presupuestaria del año, donde un 5% se transfiere según criterios de estímulo a la eficiencia, y el otro 5% se provisiona para gastos.

Para la obtención de dinero de este fondo, las instituciones del Estado a través del SNI que depende del MIDESO, y que reúne las metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las Iniciativas Inversión (IDI), postulan a estos fondos públicos.

Figura 3. Proceso de Proyectos de Inversión Pública.



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar en este esquema, el proceso de inversión pública involucra, en distintas etapas, a distintas instituciones que con su participación permiten que se concrete alguna iniciativa de inversión.

4.2. La incidencia del Gobierno Regional en la inversión pública y las instituciones involucradas a nivel nacional regional

Entre los puntos más importantes para establecer la incidencia del gobierno regional se encuentran los siguientes:

Financiamiento

Para desarrollar las funciones y prioridades establecidas se resuelve la inversión de los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con adecuación a la planificación estratégica de la Región Metropolitana de Santiago. También se distribuyen entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas.

La erradicación de la pobreza

Es eje principal dentro de las funciones de los Gobiernos Regionales, y se deben establecer prioridades regionales sobre la materia. Para lograr este objetivo se realizan estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.

Las prioridades regionales se traducen en la participación del Gobierno Regional en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, la educación y cultura, la vivienda, la seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.

También se han identificado los siguientes puntos como aspectos relevantes para esta investigación.

- Coordinación intersectorial.
- Ordenamiento territorial.
- Desarrollo social y cultural.
- Movilidad.

4.3. Inversión Relevante para la Reducción de la Segregación

Como ya se ha indicado cómo funciona el Estado y el FNDR y la Inversión Pública, en primer lugar, se establecerá cual es la inversión pública que es relevante para la reducción de la segregación territorial, basándonos en indicadores de otros organismos gubernamentales. En este sentido, las inversiones relevantes para la reducción de la segregación para esta investigación, se enfoca principalmente en la inversión que se realiza en el espacio público, no siendo ésta la única dimensión a estudiar. Por lo tanto, estará asociada a los compromisos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), establecidas por el INE – SIEDU, compromisos o dimensiones que establecen los principios orientadores y lineamientos que guían hacia una evolución positiva y sustentable de las ciudades y centros poblados en el territorio.

El objetivo principal de la PNDU es generar condiciones para una mejor “Calidad de Vida de las Personas”, entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos. La elección se basa principalmente en que estos indicadores se enfocan en la calidad de vida y dan

parámetros para agrupar la inversión en dimensiones que puedan ser analizadas posteriormente.

Para dar cumplimiento a los objetivos de la PNDU, se ha establecido un sistema de indicadores y estándares de desarrollo urbano (SIEDU), con el objetivo de medir, monitorear y evaluar periódicamente los avances de las ciudades chilenas en términos de la calidad de vida y formas de desarrollo urbano. Estos indicadores además se ajustan a los objetivos del GORE y en cuanto al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, si bien en la Región Metropolitana de Santiago no solo existen comunas urbanas, las inversiones que se presentan se pueden categorizar en las dimensiones del SIEDU.

El SIEDU se organiza y estructura a partir de ocho compromisos que encarnan los desafíos planteados tanto por la PNDU, como por la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III y las directrices planteadas por la OCDE.

4.4. Dimensiones SIEDU

Estas ocho dimensiones son.

- 1.- Mejor acceso a servicios y equipamientos públicos básicos.
- 2.- Mejor acceso a movilidad sustentable.
- 3.- Mejor calidad del medio ambiente urbano.
- 4.- Mayor integración social y calidad de barrios y viviendas.
- 5.- Más y mejor planificación de ciudades y regiones.
- 6.- Mayor crecimiento económico inclusivo y sostenible para el desarrollo urbano.
- 7.- Mayor protección de nuestro patrimonio cultural.
- 8.- Mayor y mejor participación de la sociedad civil en las decisiones de desarrollo urbano.

Para esta investigación se utilizarán las siguientes dimensiones y los siguientes indicadores por dimensión.

- 9.- Mejor acceso a servicios y equipamientos públicos básicos.
- 10.- Mejor acceso a movilidad sustentable.
- 11.- Mejor calidad del medio ambiente urbano.
- 12.- Mayor integración social y calidad de barrios y viviendas.
- 12.- Más y mejor planificación de ciudades y regiones.

En ese sentido cada una de estas dimensiones, están compuestas por los siguientes indicadores relevantes para la inversión pública.

1. Para el Mejor acceso a servicios y equipamientos públicos básicos:

- Plazas Públicas.
- Salud Pública.
- Deporte.

2. Para Mayor acceso a movilidad sustentable:

- Paraderos de transporte público.
- Ciclovías.

- Señalización vial.
- 3. Para la dimensión Mejor calidad del Medio Ambiente Urbano:**
 - Residuos sólidos domiciliarios.
- 4. Para la dimensión Mayor integración social y calidad de barrios y viviendas:**
 - Veredas con buena calidad de pavimento.
 - Luminarias viales.
- 5. Más y mejor planificación de ciudades y regiones.**
 - Plan Regulador.
 - Plan de inversión.
 - PLADECOS.

Cabe mencionar que no se utilizan todos los indicadores de cada dimensión, y que estos fueron seleccionados teniendo en cuenta que se pueden relacionar a alguna inversión en el espacio público y que pueden tener incidencia en la reducción de la segregación. A partir de las dimensiones presentadas anteriormente, se recopilará e identificarán los proyectos de inversión pública en las comunas de la Región Metropolitana. Estos datos se presentarán en función de las categorías mencionadas anteriormente.

4.5. Inversión Pública del periodo 2017-2020, según grupos de inversión por indicador SIEDU

Ya establecida las inversiones que se analizarán, a continuación, se presenta la cantidad de proyectos durante el periodo 2017-2020.

Esta tabla muestra la realidad de la RMS, en cuanto al total de iniciativas de inversión que son capaces de presentar los municipios en 4 años y deja en evidencia la falta de iniciativas de inversión por parte de algunas municipalidades, que en realidad no son las comunas ricas, sino más bien las vulnerables. Si se excluye las comunas de Lo Barnechea y La Reina, en la Tabla 1 se puede establecer que existen tres grandes grupos de comunas con proyectos: están los de 1 a 10 proyectos, 11 a 20 y 20 y más proyectos. En ese sentido cabe destacar la baja cantidad de proyectos de Quilicura, Pudahuel, Quinta Normal, a su vez las comunas de Buin, Melipilla, San José de Maipo, Alhué, Padre Hurtado y San Pedro, cuentan con 35 o más proyectos de inversión, siendo las de mejor desempeño en este sentido, durante el periodo 2017-2020.

La capacidad de generación de iniciativas de inversión es un tema que se discutirá en el tercer capítulo y para el que es importante mencionar que la cantidad de proyectos no está asociada directamente con la cantidad de montos transferidos por parte el Gobierno Regional, sino a la capacidad de presentar iniciativas de inversión por parte de la municipalidad formuladora.

A continuación, se presenta el detalle de las iniciativas de inversión de la tabla 1 y las tablas según las 5 categorías por cada dimensión SIEDU, serán ordenadas de mayor a menor en cuanto a los recursos traspasados por parte del GORE. Para realizar

estas tablas se seleccionaron todas las inversiones de las comunas de la RM y se agruparon en función de estas 5 categorías, destacando que las que no corresponden a estas dimensiones quedaron fuera de este análisis.

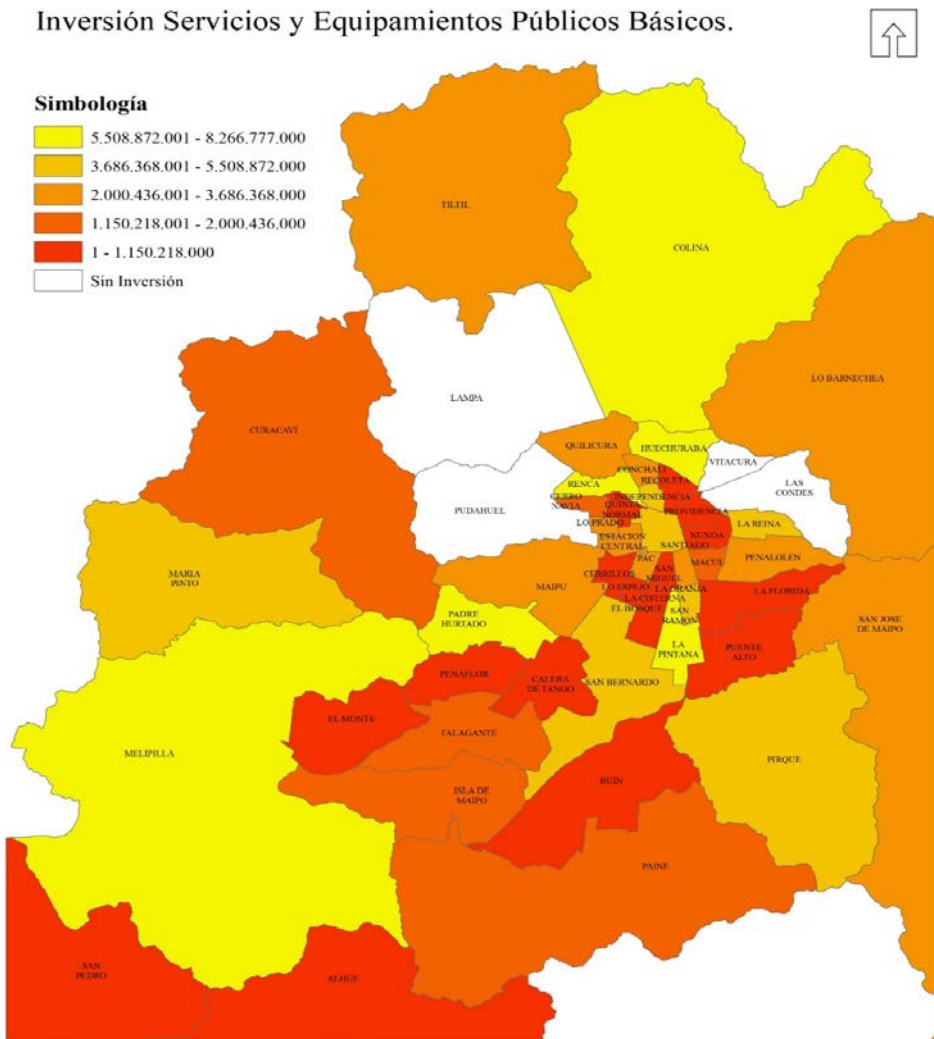
Tabla 1. Cantidad de iniciativas de inversión postuladas durante el 2017-2020

Comuna	Cantidad de Proyectos	Comuna	Cantidad de Proyectos
Quilicura	1	Paine	11
Lo Barnechea	2	Macul	12
La Reina	4	Maipú	12
Pudahuel	6	Isla de Maipo	13
Quinta Normal	6	Pedro Aguirre Cerda	13
Recoleta	6	San Joaquín	13
Estación Central	7	María Pinto	18
La Cisterna	7	San Bernardo	18
Providencia	7	Curacaví	20
San Miguel	7	Pirque	23
Cerrillos	8	Til Til	23
Cerro Navia	8	Calera de Tango	25
Huechuraba	8	Colina	25
Ñuñoa	8	Peñaflor	25
Renca	8	Santiago	26
El Bosque	9	Lampa	28
La Florida	9	Talagante	30
Peñalolén	9	Buín	31
San Ramón	9	Melipilla	33
Conchalí	10	San José de Maipo	34
El Monte	10	Alhué	35
La Granja	10	Padre Hurtado	35
La Pintana	10	San Pedro	35
Lo Espejo	10	Total General	748
Lo Prado	10		
Puente Alto	10		
Independencia	11		

Fuente: Elaboración Propia, con datos de GORE.

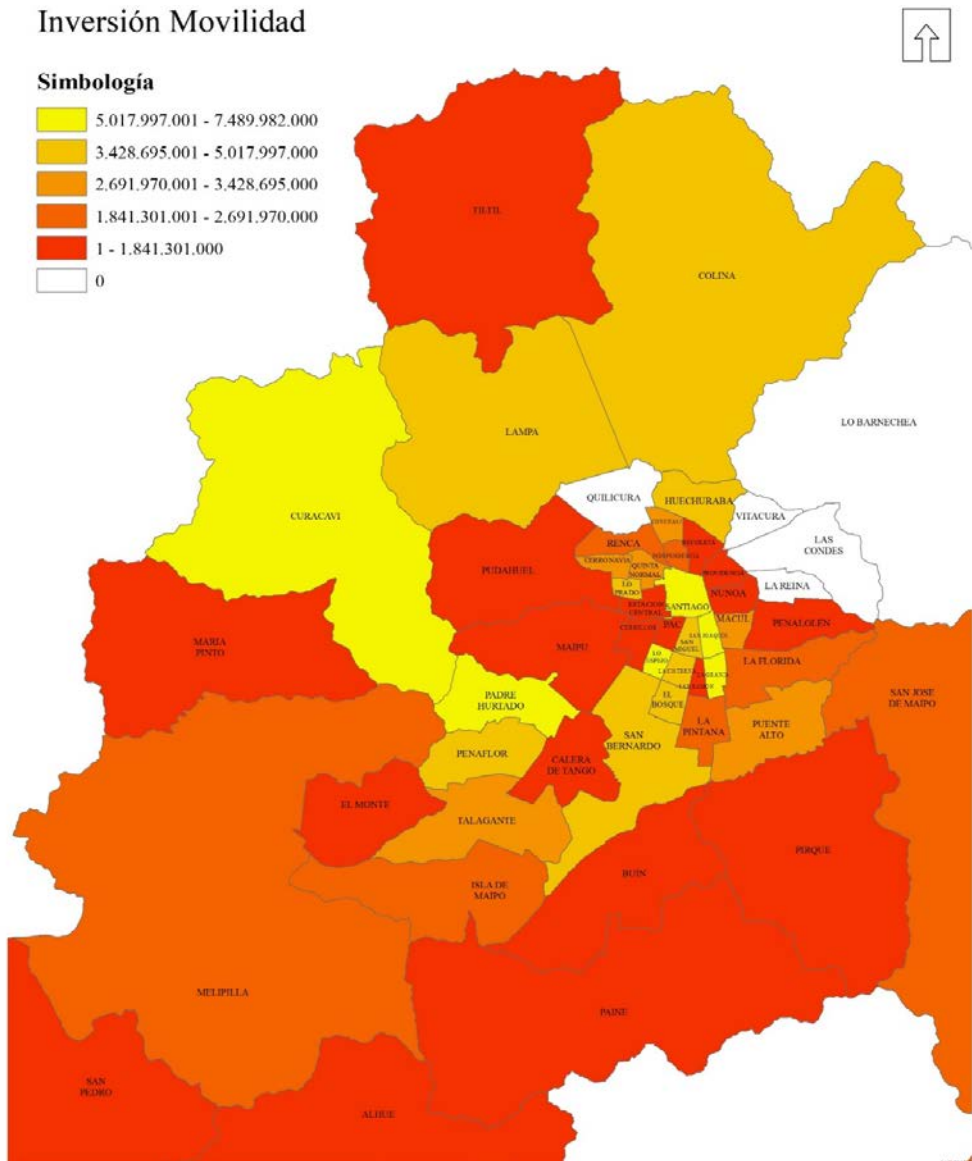
Las dimensiones a las que más recursos se le traspasaron tuvieron que ver con iniciativas de inversión de Servicios y Equipamientos Públicos Básicos y Movilidad. En este sentido para la primera dimensión, las comunas de Colina, La Pintana y Melipilla son a las que se les ha traspasado más fondos; para la dimensión Movilidad las comunas con más fondos traspasados son Santiago, Padre Hurtado y Curacaví. Por el contrario, para la dimensión 1, Lampa y Pudahuel no han tenido proyectos relacionados, al igual que comunas de La Reina, Lo Barnechea y Quilicura para la dimensión Movilidad.

Figura 4. Inversión Servicios y Equipamiento Públicos Básicos.



Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos GORE.

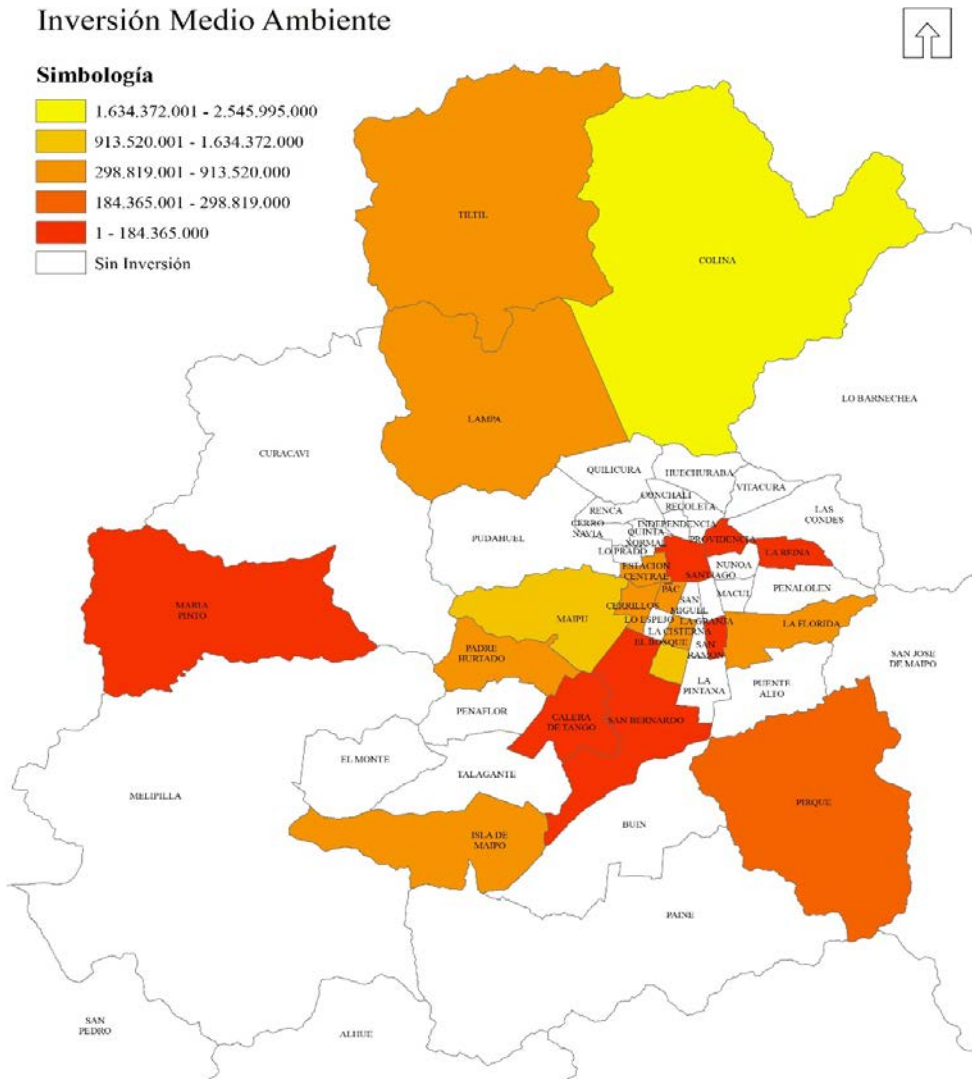
Figura 5. Inversión en Movilidad.



Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos GORE.

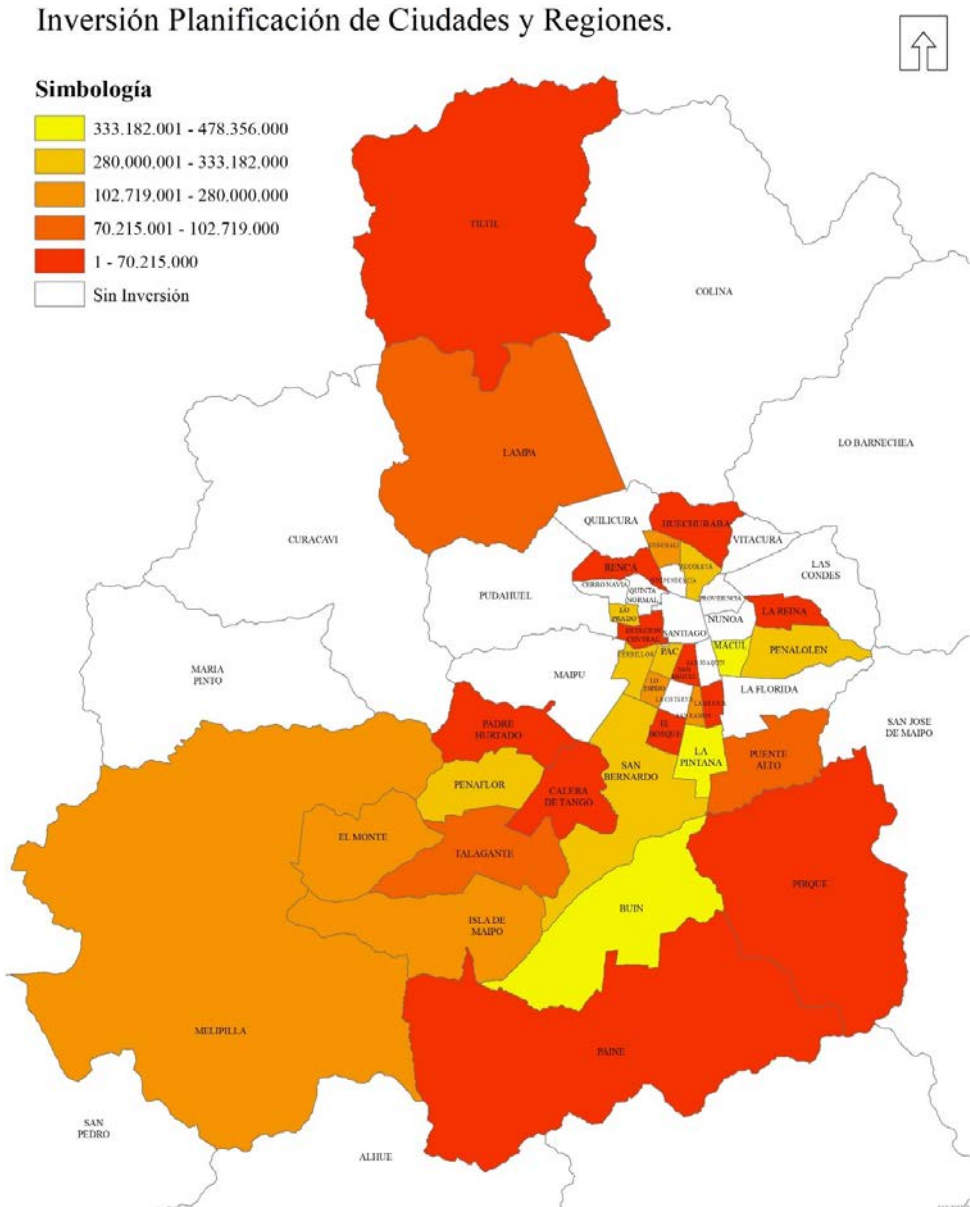
Para las dimensiones de Medio Ambiente Urbano e Integración Social y Calidad de Barrios y Viviendas para el Periodo, se aprecia una baja importante en los recursos traspasados, por ejemplo, la dimensión Medio Ambiente Urbano, tiene una baja participación de las comunas teniendo solo 20 con proyectos relacionados a esta dimensión, a su vez, para la dimensión 2 si bien muestra una mejora en los fondos traspasados durante el periodo, siguen existiendo 19 comunas que no tienen proyectos.

Figura 6. Inversión en Medio Ambiente Urbano.



Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos GORE

Figura 8. Inversión Planificación de Ciudades y Regiones.

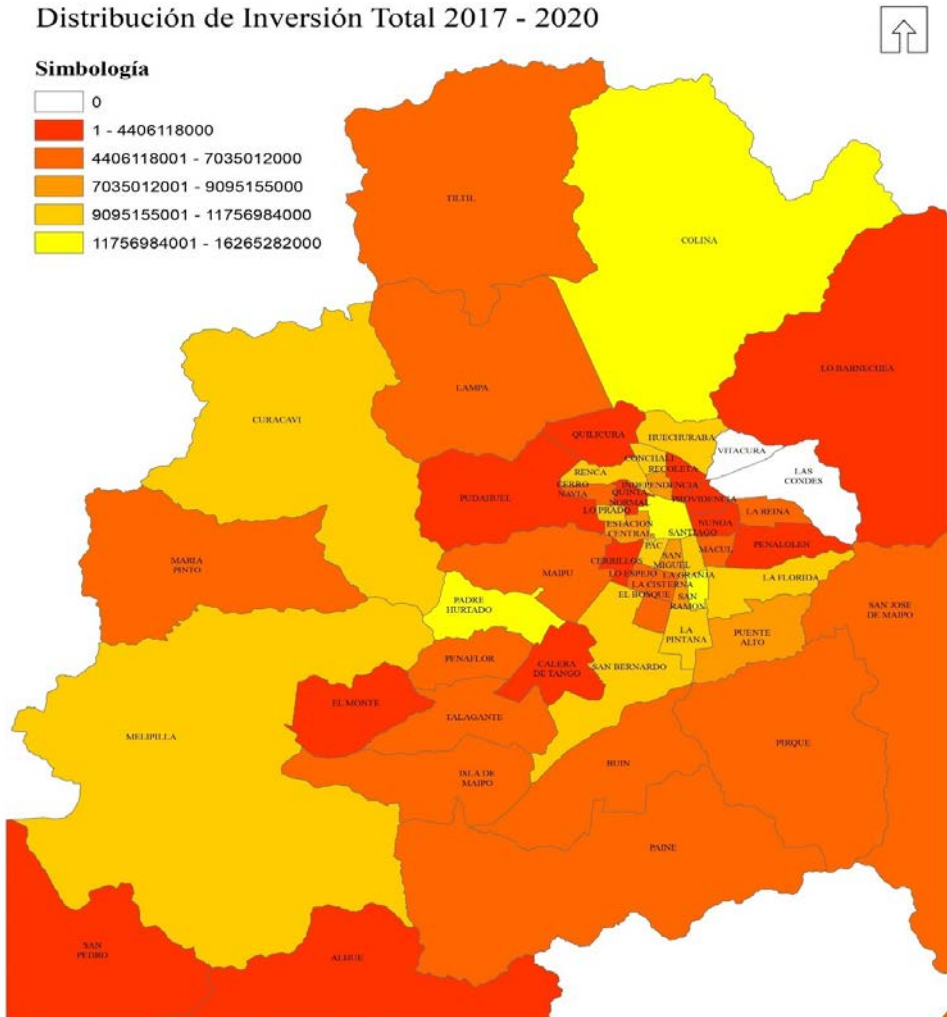


Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos GORE

Para la última dimensión también se observa una baja participación de los municipios, esto se puede explicar porque estas inversiones están más asociadas a

proyectos de Planes Reguladores Comunales (PRC), y Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), principalmente, los que se presentan como Estudios Básicos y estas inversiones no superan 500 Millones.

Figura 9. Distribución en la Región Metropolitana durante los últimos 4 años es la siguiente.



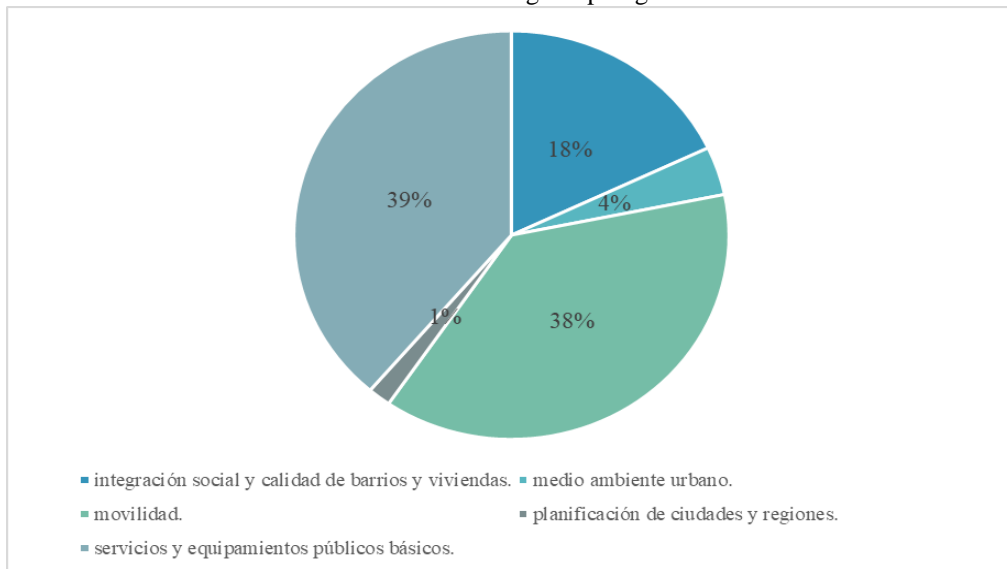
Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos GORE

Para el total general, se puede observar que las comunas de Padre Hurtado, Colina, Santiago, La Florida y La Granja son comunas con más fondos traspasados durante el periodo 2017-2020, por el contrario, las comunas de Providencia, Ñuñoa, Pudahuel, El Monte y Recoleta fueron las comunas con menor traspaso de fondos durante este

periodo. Cabe mencionar que, como se dijo anteriormente, la cantidad de proyectos no está en relación al monto traspasado, y se puede observar que Quilicura, que solo tenía un proyecto, no está en el último lugar.

Según los datos mostrados, existe un total de 748 iniciativas de inversión realizados entre el año 2017-2020, las que suman un total de \$348.559.388.000 de inversión por medio del FNDR, recursos que se distribuyeron, según tipología de inversión SIEDU, como se explica en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Distribución de la Inversión FNDR según tipología.



Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos GORE.

El orden de las dimensiones es el siguiente:

- 39% para la dimensión Servicios y Equipamiento Público Básicos.
- 38% para la dimensión Movilidad.
- 18% para la dimensión Medio Ambiente Urbano.
- 4% para la dimensión Integración social y calidad de Barrios y Viviendas.
- 1% para la dimensión Planificación de Ciudades y Regiones.

4.6 Caracterización de la Segregación Socio Territorial de las comunas de la RM, según indicadores y datos gubernamentales

Ya revisada la inversión dentro de la RM, se procederá a caracterizar las comunas de la región a través de distintos indicadores con el fin de establecer un indicador final de prioridad de inversión pública para la RM. Luego con este indicador de prioridad se podrá establecer las comunas que serán analizadas con mayor profundidad en el tercer capítulo. El siguiente cuadro caracteriza la Región Metropolitana en los datos

de población y si cuenta con instrumentos de planificación además de cuantas personas trabajan y el porcentaje de profesionales. Para esta tabla se utilizaron datos del Censo, como de Transparencia para presentar el personal por cada comuna.

4.7. Caracterización de las Comunas de Santiago.

Como se puede observar, en la RM no todas las comunas cuentan con sus instrumentos de planificación, por lo que en términos del contexto de la RM esto representa dificultades para establecer sus propios planes y por carecer de normas para la utilización del territorio, por falta de PRC, en ese sentido, esto representa un importante reto para la la autoridad regional durante los próximos años, ya que no sólo es necesario que todas las comunas de la RM tengan sus instrumentos de planificación, sino porque estos son básicos para poder trabajar en objetivos concretos que requiere la comunidad y para resguardar los intereses de los habitantes, junto a un desarrollo más equilibrado.

Tabla 2. Caracterización Comunal.

Comunas	Km ²	Población	PRC	PLADECO	Año PLADECO	% Profesionales	Personal
Alhué	845	7.405	No	Si	2014	66,67	163
Buín	214	109.641	No	No	0	25,57	496
Calera de Tango	73	28.525	No	Si	2020	35,9	289
Cerrillos	21	88.956	No	Si	2019	29,43	429
Cerro Navia	11	142.465	Si	Si	2018	31,28	956
Colina	971	180.353	Si	Si	2020	28,33	820
Conchalí	11	139.195	Si	Si	2019	22,2	325
Curacaví	693	36.430	Si	Si	2016	13,68	485
El Bosque	14	172.000	Si	Si	2019	31,01	591
El Monte	119	40.014	No	No	0	20	181
Estación Central	14	206.792	Si	Si	2016	22,42	855
Huechuraba	45	112.528	Si	Si	2019	40,82	766
Independencia	7	142.065	Si	Si	2020	20,07	586
Isla de Maipo	189	40.171	Si	Si	2015	27,85	377
La Cisterna	10	100.434	Si	Si	2019	22,05	472
La Florida	71	402.433	Si	Si	2017	32,54	2.300
La Granja	10	122.557	Si	Si	2014	26,1	499
La Pintana	31	189.335	No	Si	2019	37,43	781
La Reina	23	100.252	Si	Si	2014	21,85	634
Lampa	452	126.898	No	Si	2017	25,1	545
Las Condes	99	330.759	Si	Si	2017	40,37	1.497

Lo Barnechea	1024	124.076	Si	Si	2020	52,68	751
Lo Espejo	7	103.865	Si	Si	2019	28	660
Lo Prado	7	104.403	Si	Si	2018	24,85	537
Macul	13	134.635	Si	Si	2019	32,8	874
Maipú	133	578.605	Si	Si	2018	14,69	3.900
María Pinto	395	14.926	No	Si	2018	34,85	228
Melipilla	1345	141.612	Si	Si	2015	29,61	539
Ñuñoa	17	250.192	Si	Si	2016	33,51	823
Padre Hurtado	81	74.188	Si	Si	2013	35,43	389
Paine	678	82.766	Si	Si	2020	33,53	671
Pedro Aguirre Cerda	10	107.803	Si	Si	2014	25,6	619
Peñaflor	69	101.058	Si	Si	2021	30,57	533
Peñalolén	54	266.798	Si	Si	2020	27,49	928
Pirque	445	30.433	Si	Si	2020	31,43	384
Providencia	14	157.749	Si	Si	2020	38	1.383
Pudahuel	197	253.139	Si	Si	2019	32,16	638
Puente Alto	88	645.909	Si	Si	2010	30,41	3.037
Quilicura	58	254.694	Si	Si	2015	29,08	1.021
Quinta Normal	12	136.368	Si	Si	2017	19,57	414
Recoleta	16	190.075	Si	Si	2020	28,85	737
Renca	24	160.847	Si	Si	2020	42,36	472
San Bernardo	155	334.836	Si	Si	2011	25,38	997
San Joaquín	10	103.485	Si	Si	2020	32,2	445
San José de Maipo	4995	18.644	No	Si	2018	24,49	148
San Miguel	10	133.059	Si	Si	2019	22,57	670
San Pedro	788	11.953	Si	Si	2018	37,04	112
San Ramón	7	86.510	No	Si	2018	25,61	579
Santiago	22	503.147	Si	Si	2014	14,39	2.470
Talagante	126	81.838	Si	Si	2014	25,52	368
Tiltil	653	21.477	No	No	0	20	433
Vitacura	28	96.774	Si	Si	2016	35,91	740

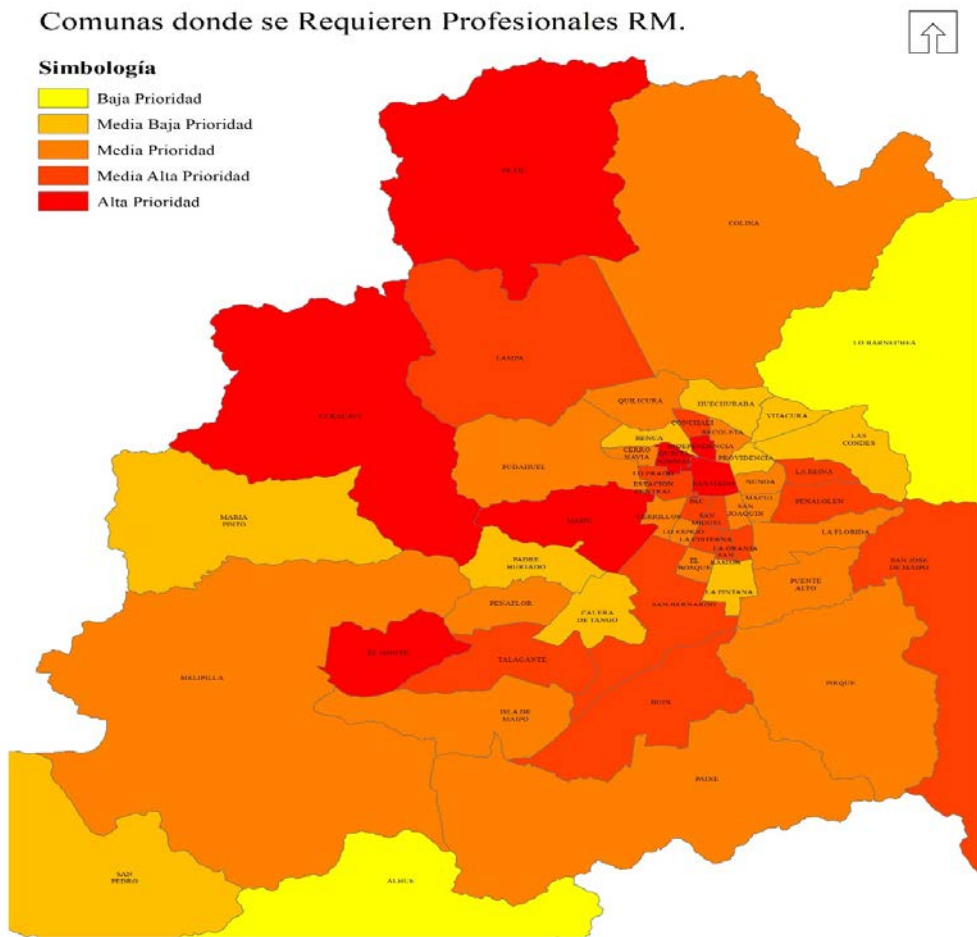
Fuente: Elaboración Propia.

4.8. Déficit de profesionales.

Otro dato que se agrega en la tabla es la cantidad de profesionales y personal. Al respecto se puede decir que existen solo 2 comunas con más del 50% de profesionales, de un total de 52, lo que es preocupante ya que 29 comunas se encuentran con menos

del 30% de profesionales trabajando, lo que muestra que falta reforzar los equipos municipales con profesionales. Otro dato que se puede rescatar es que, solo 7 comunas tienen más de 1.000 personas trabajando, como son Quilicura, Providencia, Las Condes, la Florida, Santiago, Puente Alto y Maipú, las que concentran un total de 2.873.296 habitantes, y dentro de las cuales están las con mayor número de habitantes como son Puente Alto, Maipú y la Florida.

Figura 10. Comunas donde se Requieren Profesionales.



Fuente: Elaboración Propia.

La baja cantidad de profesionales es un dato importante, puesto que es clave a la hora de realizar iniciativas de inversión tener un equipo técnico que permitirá lograr mejores iniciativas, más rápido y más eficientes, dado que en muchos casos estas

iniciativas de inversión involucran a arquitectos, ingenieros, geógrafos y expertos en distintas áreas y formuladores que lleven a cabo dichos proyectos. En ese sentido, la siguiente carta indica, a través de 5 categorías, la necesidad de contratar profesionales yendo desde una alta prioridad a una baja. Carta de representación de prioridad de comunas donde el promedio de profesionales es bajo se presenta a continuación.

Se puede observar la alta prioridad de contratación de profesionales en comunas como Maipú, que es una de las comunas con más habitantes de la RM, además de Curacaví, Til Til, El Monte, Santiago, Independencia y Quinta Normal. En general, se puede observar que en la RM existe un déficit de profesionales que quieran trabajar como funcionarios de un municipio, ya que solo 2 comunas tienen baja prioridad, lo que en una lectura rápida significa que 50 comunas necesitan de profesionales.

Según estos datos, si bien se puede observar que durante el periodo estudiado las comunas mejoraron su porcentaje de profesionales, existen comunas con media y alta prioridad y sólo 3 comunas mejoraron, Alhué, La Florida y El Monte. En cambio San José de Maipo, Estación Central y Quinta Normal están con una alta prioridad para agregar profesionales en su municipio.

4.9. Fondo Común Municipal.

Según la Tabla 3, uno de los datos principales que se rescata es la dependencia del FCM, puesto que se puede establecer que comunas han aumentado su dependencia y además, que existen casos extremos donde el fondo común representa un 80% y más de los recursos que tienen anualmente algunos municipios. En este caso, las comunas que tienen mayor dependencia al FCM son Cerro Navia, con un 88,49%; La Pintana, con un 85,93%; El Bosque con un 81,59%; Lo Prado con un 81,28% y San Ramón, con un 80,12%, esto para el año 2020.

La dependencia del fondo común es un dato relevante y crítico, puesto que en general existe un aumento de la dependencia, y del total de las 52 comunas, existió un aumento de la misma en 38 de ellas, lo que muestra además lo importante de una revisión al FCM, ya que gran parte de las comunas son dependientes y no se muestra que puedan superar esta dependencia, lo que se traduce en una dificultad estructural, es decir, comunas que no logran generar suficientes ingresos para su propio desarrollo. Para la siguiente cartografía se utilizó la brecha del % de dependencia entre 2017 y 2020.

Tabla 3. Datos Ingresos y Fondo Común Municipal (FCM).

Comunas	Ingresos Propios (IPP y FCM) 2017 (M\$)	Ingresos Propios Permanentes per Cápita (IPPP) 2017	% Dependencia del Fondo Común Municipal sobre los Ingresos Propios 2017	Ingresos Propios (IPP y FCM) 2020 (M\$)	Ingresos Propios Permanentes per Cápita (IPPP) 2020	% Dependencia del Fondo Común Municipal sobre los Ingresos Propios 2020
ALHUE	\$ 2.531.392	300,47	41,12	3.281.467	320,27	29,59
BUIN	\$ 9.789.700	96,83	24,03	11.508.227	76,91	26,72
CALERA DE TANGO	\$ 4.556.616	149,51	18,89	5.348.632	148,12	21,01
CERRILLOS	\$ 14.859.777	144,98	19,27	16.623.688	145,12	22,35
CERRO NAVIA	\$ 15.319.177	15,4	84,81	16.883.984	13,64	88,49
COLINA	\$ 26.662.701	193,42	12,5	32.436.812	157,86	12,23
CONCHALI	\$ 15.182.950	58,95	48,05	16.180.041	53,31	54,14
CURACAVI	\$ 4.603.268	88,97	49,09	5.544.213	80,19	47,31
EL BOSQUE	\$ 18.918.798	20,08	80,77	21.685.059	23,21	81,59
EL MONTE	\$ 4.441.451	64,87	53,11	5.912.040	76,52	48,21
ESTACION CENTRAL	\$ 20.122.412	129,8	13,88	19.443.480	72,49	22,9
HUECHURABA	\$ 28.961.724	269,29	8,12	32.900.950	266,31	8,92
INDEPENDENCIA	\$ 10.146.522	100,21	22,79	11.960.367	60,67	27,94
ISLA DE MAIPO	\$ 4.496.520	64,02	55,67	5.486.805	61,5	54,98
LA CISTERNA	\$ 9.478.934	96,11	21,28	10.685.909	77,04	27,6
LA FLORIDA	\$ 44.737.719	67,53	53,92	55.945.504	70,16	49,53
LA GRANJA	\$ 14.066.157	24,92	77,89	16.010.764	26,26	79,9
LA PINTANA	\$ 22.684.134	17,18	83,56	25.318.459	18,81	85,93
LA REINA	\$ 18.109.392	180,38	6,65	21.021.368	193,53	7,7
LAMPA	\$ 14.936.551	132,38	17,27	18.491.222	120,47	17,33
LAS CONDES	\$ 137.285.481	509,26	1,99	157.984.061	466,37	2,36
LO BARNECHEA	\$ 59.269.956	579,25	2,31	70.631.833	555,28	2,46
LO ESPEJO	\$ 12.224.258	30,85	73,79	13.136.469	26,67	78,91
LO PRADO	\$ 10.879.177	23,62	77,21	12.093.973	21,69	81,28
MACUL	\$ 15.005.885	106,31	18,25	17.545.773	101,95	21,77
MAIPU	\$ 70.239.013	50,13	61,18	76.781.349	47,23	64,41
MARIA PINTO	\$ 2.641.963	122,39	47,51	3.224.574	115,29	46,63
MELIPILLA	\$ 13.305.783	48,6	62,07	15.720.504	39,2	64,69
NUNOA	\$ 31.010.692	133,68	8,3	36.027.657	131,35	8,78

PAC	\$ 10.078.714	32,78	67,25	11.878.431	33,22	69,85
PADRE HURTADO	\$ 6.954.499	70,82	48,29	8.085.105	57,06	47,65
PAINE	\$ 7.767.572	74,96	39,26	9.469.312	71,7	37,33
PENAFLOL	\$ 9.399.780	43,42	62,44	11.111.137	42	61,8
PENALOLEN	\$ 31.525.236	91,71	37,97	35.245.718	80,05	39,41
PIRQUE	\$ 4.921.550	195,71	13,89	5.334.728	140,8	19,68
PROVIDENCIA	\$ 69.400.725	485,83	2,26	69.691.960	426,1	3,55
PUDAHUEL	\$ 38.512.147	122,72	33,31	45.847.201	122,25	32,5
PUENTE ALTO	\$ 68.136.054	26,74	77,53	77.461.962	26,79	77,66
QUILICURA	\$ 36.707.481	139,79	17,5	43.199.180	138,54	18,32
QUINTA NORMAL	\$ 11.292.166	77,7	27,49	12.019.719	56,85	35,5
RECOLETA	\$ 22.364.359	118	15,29	26.122.798	113,12	17,69
RENCA	\$ 18.610.994	99,06	32,95	23.544.684	102,54	29,95
SAN BERNARDO	\$ 37.612.072	81,39	41,42	43.270.022	75,25	41,77
SAN JOAQUIN	\$ 12.838.565	105,7	25,9	15.907.243	114,99	25,19
SAN JOSE DE MAIPO	\$ 3.826.795	162,4	36,59	3.485.392	99,1	46,99
SAN MIGUEL	\$ 14.161.979	112,96	8,9	13.592.276	88,06	13,79
SAN PEDRO	\$ 1.959.568	65,43	72,73	2.359.929	54,52	72,38
SAN RAMON	\$ 10.500.868	24,27	76,6	11.914.034	27,38	80,12
SANTIAGO	\$ 92.881.040	247,33	1,36	100.341.088	186,79	6,34
TALAGANTE	\$ 8.058.643	53,24	57,34	9.129.610	46,5	58,32
TILITIL	\$ 3.044.531	113,82	40,95	3.559.453	94,54	42,96
VITACURA	\$ 49.412.739	607,06	2,5	57.249.719	573,31	3,09

Fuente: Elaboración propia.

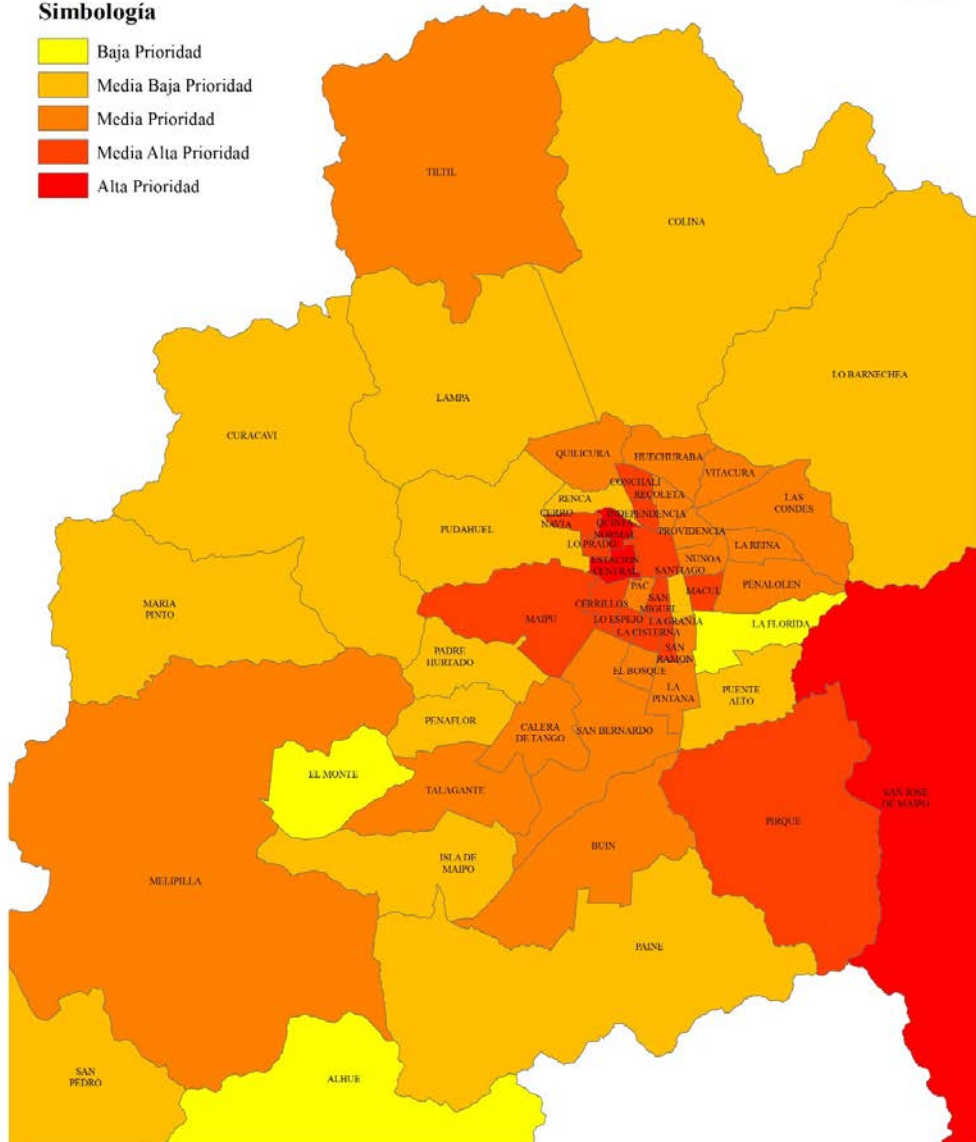
Figura 11. Brecha de Dependencia del FCM durante el periodo 2017-2020.

Dependencia Fondo Comun Municipal.



Simbología

- Baja Prioridad
- Media Baja Prioridad
- Media Prioridad
- Media Alta Prioridad
- Alta Prioridad



Fuente: Elaboración Propia.

4.10. Encuesta CASEN

La encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social con los objetivos de caracterizar el estado de los hogares en relación a aspectos demográficos, educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos, para así identificar carencias y brechas de la población, en diferentes segmentos sociales y ámbitos territoriales.

Tabla 4. Porcentaje de Pobreza CASEN.

Nombre comuna	N° de personas en situación de pobreza por ingresos 2015	% de personas en situación de pobreza por ingresos 2015	N° de personas en situación de pobreza por ingresos 2017	% de personas en situación de pobreza por ingresos 2017	%Variación	Pobreza por ingresos
Melipilla	15.089	14,0%	5.569	5,2%	8,8%	Disminuyó
Talagante	9.794	12,0%	3.114	3,7%	8,2%	Disminuyó
Recoleta	15.357	13,9%	7.251	6,9%	7,0%	Disminuyó
Lampa	7.312	9,8%	2.861	3,6%	6,2%	Disminuyó
Colina	14.939	12,6%	7.919	6,4%	6,2%	Disminuyó
El Bosque	23.024	14,5%	14.680	9,6%	5,0%	Disminuyó
San Ramón	7.241	9,4%	3.390	4,6%	4,8%	Disminuyó
Pedro Aguirre Cerda	9.096	11,0%	4.841	6,2%	4,8%	Disminuyó
Renca	10.671	8,5%	4.530	3,7%	4,8%	Disminuyó
Cerro Navia	14.977	12,1%	9.046	7,6%	4,5%	Disminuyó
Paine	5.608	8,1%	3.012	4,2%	3,8%	Disminuyó
Alhué	467	10,5%	303	6,7%	3,8%	Disminuyó
Peñaflor	7.276	7,9%	4.597	4,9%	3,0%	Disminuyó
Lo Espejo	8.632	9,5%	5.811	6,7%	2,8%	Disminuyó
Conchalí	9.620	10,2%	6.653	7,4%	2,7%	Disminuyó
Maipú	54.066	5,2%	28.806	2,6%	2,7%	Disminuyó
La Granja	8.363	7,2%	5.308	4,8%	2,5%	Disminuyó
San Pedro	918	11,5%	733	9,3%	2,3%	Disminuyó
Buín	7.674	10,3%	6.017	8,0%	2,2%	Disminuyó
Quinta Normal	4.632	5,9%	2.753	3,7%	2,2%	Disminuyó
Quilicura	19.703	7,8%	15.317	5,7%	2,1%	Disminuyó
Isla De Maipo	3.432	10,3%	2.808	8,3%	2,0%	Disminuyó

Santiago	7.996	5,9%	5.210	4,1%	1,8%	Disminuyó
Cerrillos	4.976	8,1%	3.826	6,5%	1,6%	Disminuyó
Ñuñoa	3.187	2,4%	1.143	0,9%	1,5%	Disminuyó
Padre Hurtado	5.376	10,3%	4.704	8,8%	1,5%	Disminuyó
San Joaquín	4.472	6,6%	3.315	5,2%	1,4%	Disminuyó
La Reina	2.132	2,3%	875	1,0%	1,4%	Disminuyó
Independencia	4.295	9,8%	3.492	8,5%	1,3%	Disminuyó
Tiltil	1.278	7,9%	1.100	6,8%	1,1%	Disminuyó
Puente Alto	66.322	8,0%	63.255	7,3%	0,7%	Disminuyó
Huechuraba	5.336	6,1%	4.917	5,6%	0,5%	Disminuyó
Peñalolén	11.980	4,8%	11.033	4,4%	0,4%	Disminuyó
Las Condes	1.599	0,6%	558	0,2%	0,4%	Disminuyó
Estación Central	5.959	6,2%	5.382	5,8%	0,4%	Disminuyó
Providencia	882	0,7%	513	0,4%	0,3%	Disminuyó
Vitacura	25	0,0%	99	0,1%	-0,1%	Aumentó
Lo Prado	4.767	5,7%	4.635	5,8%	-0,1%	Aumentó
María Pinto	1.268	10,6%	1.298	10,8%	-0,2%	Aumentó
San Bernardo	29.986	9,2%	31.280	9,4%	-0,2%	Aumentó
La Pintana	27.694	13,9%	27.822	14,1%	-0,3%	Aumentó
San José De Maipo	770	5,7%	820	6,0%	-0,3%	Aumentó
Lo Barnechea	3.020	2,5%	3.593	2,8%	-0,4%	Aumentó
Pudahuel	22.747	7,8%	24.889	8,2%	-0,5%	Aumentó
Curacaví	2.141	6,9%	2.346	7,4%	-0,6%	Aumentó
Calera De Tango	833	2,8%	1.112	3,5%	-0,8%	Aumentó
Pirque	945	3,6%	1.284	4,7%	-1,1%	Aumentó
San Miguel	2.186	3,5%	2.945	4,8%	-1,4%	Aumentó
La Florida	12.178	3,1%	17.385	4,5%	-1,4%	Aumentó
Macul	4.698	5,3%	6.275	7,5%	-2,1%	Aumentó
El Monte	1.959	6,1%	2.826	8,7%	-2,6%	Aumentó
La Cisterna	2.321	3,6%	4.004	6,6%	-3,0%	Aumentó

Fuente: Elaboración Propia.

La encuesta CASEN es un instrumento utilizado por una amplia cantidad de organismos del Estado, y su importancia radica en que se estima la pobreza de dos maneras, por ingresos y multidimensional, además de que se trata de un instrumento

de aplicación periódica, cada 2 o 3 años, y que entrega datos generalmente por comuna. Para la última encuesta CASEN 2020, no cuenta con resultados comunales por lo que se analizaron dos encuestas, las de 2015 y 2017, que son las más próximas al periodo estudiado. A continuación, se presentan los datos de la encuesta CASEN 2015-2017 para la RM.

Tabla 5. Porcentaje de Pobreza Multidimensional CASEN.

Nombre comuna	N° de personas en situación de pobreza multidimensional 2015	% de personas en situación de pobreza multidimensional 2015	N° de personas en situación de pobreza multidimensional 2017	% de personas en situación de pobreza multidimensional 2017	Variación	Pobreza multidimensional
La Pintana	84.076	42,4%	61.996	32,7%	9,7%	Disminuyó
Alhué	1.262	29,0%	855	20,3%	8,8%	Disminuyó
Talagante	23.821	29,9%	17.775	21,3%	8,6%	Disminuyó
Calera De Tango	7.536	29,4%	6.912	22,1%	7,4%	Disminuyó
Colina	37.927	32,1%	30.158	25,5%	6,6%	Disminuyó
Ñuñoa	13.578	10,7%	7.251	5,8%	5,0%	Disminuyó
Paine	18.156	27,0%	15.639	22,3%	4,6%	Disminuyó
El Bosque	40.418	27,0%	32.115	22,7%	4,4%	Disminuyó
Pedro Aguirre Cerda	24.974	31,0%	19.489	26,8%	4,2%	Disminuyó
Macul	15.216	17,5%	11.054	13,5%	4,1%	Disminuyó
Puente Alto	216.691	27,1%	196.738	23,3%	3,8%	Disminuyó
Recoleta	27.569	26,2%	23.160	22,5%	3,7%	Disminuyó
Tiltil	4.167	27,2%	3.500	23,7%	3,5%	Disminuyó
La Reina	8.789	9,8%	5.814	6,9%	2,9%	Disminuyó
La Granja	28.148	24,5%	23.351	21,9%	2,6%	Disminuyó
San Joaquín	15.975	23,7%	12.500	21,1%	2,6%	Disminuyó
La Cisterna	12.259	20,0%	10.129	17,8%	2,2%	Disminuyó
Santiago	15.410	11,6%	11.848	9,6%	2,0%	Disminuyó
Renca	31.191	26,2%	28.131	24,5%	1,7%	Disminuyó
Curacaví	7.452	24,2%	6.956	22,6%	1,7%	Disminuyó
San Ramón	21.989	29,5%	19.840	27,9%	1,5%	Disminuyó
Peñaflor	13.018	14,9%	12.242	13,5%	1,4%	Disminuyó
Providencia	5.361	4,6%	3.858	3,4%	1,2%	Disminuyó
Lampa	19.801	26,8%	19.784	25,8%	1,0%	Disminuyó
Cerro Navia	43.229	35,6%	40.510	34,6%	0,9%	Disminuyó

Quilicura	45.257	18,5%	47.098	17,9%	0,6%	Disminuyó
Las Condes	13.530	4,8%	11.776	4,2%	0,6%	Disminuyó
Independencia	9.214	21,3%	8.522	20,9%	0,4%	Disminuyó
Lo Barnechea	20.233	17,3%	19.696	17,2%	0,1%	Disminuyó
Padre Hurtado	10.971	21,1%	11.587	21,6%	-0,5%	Aumentó
Vitacura	1.939	2,8%	2.451	3,5%	-0,6%	Aumentó
Maipú	122.594	12,5%	142.225	13,2%	-0,7%	Aumentó
La Florida	64.957	17,0%	70.646	19,0%	-2,0%	Aumentó
Pudahuel	57.818	20,5%	64.870	22,5%	-2,0%	Aumentó
San Pedro	2.310	29,2%	2.431	31,8%	-2,6%	Aumentó
San José De Maipo	2.837	21,2%	3.192	24,0%	-2,8%	Aumentó
Isla De Maipo	7.950	24,3%	8.902	27,2%	-2,9%	Aumentó
San Bernardo	69.079	22,0%	85.040	26,1%	-4,1%	Aumentó
Melipilla	20.897	20,8%	25.599	24,9%	-4,2%	Aumentó
Lo Prado	16.864	20,3%	19.181	24,5%	-4,2%	Aumentó
Huechuraba	20.140	23,8%	23.744	28,8%	-5,0%	Aumentó
María Pinto	3.105	27,7%	3.788	33,1%	-5,5%	Aumentó
Peñalolén	49.292	20,7%	61.194	26,3%	-5,5%	Aumentó
San Miguel	7.137	11,6%	10.157	17,2%	-5,6%	Aumentó
Buín	13.615	18,9%	18.277	24,9%	-6,0%	Aumentó
El Monte	8.602	27,0%	10.818	33,7%	-6,6%	Aumentó
Conchalí	19.791	21,6%	26.030	29,4%	-7,7%	Aumentó
Cerrillos	10.704	19,7%	14.432	27,4%	-7,8%	Aumentó
Estación Central	13.736	14,5%	19.907	23,5%	-9,0%	Aumentó
Pirque	2.915	11,3%	5.437	20,3%	-9,0%	Aumentó
Lo Espejo	25.021	28,2%	31.496	37,5%	-9,3%	Aumentó
Quinta Normal	10.267	13,5%	17.018	23,5%	-10,0%	Aumentó

Fuente: Elaboración Propia.

De esta tabla de información de pobreza por ingresos se puede establecer que, en general, la pobreza tuvo una reducción durante este periodo, puesto que en 36 comunas existió una disminución de hasta 8,8 puntos, tal como ocurre en la comuna de Melipilla. El promedio de la RM durante este periodo es del 1,8 y por el contrario la pobreza aumentó en 16 comunas con hasta un 3%, como lo fue el caso de las comunas de la Cisterna, El Monte, Macul, donde si bien existen variaciones

significativas estas no representan el promedio. Sin embargo, se puede establecer que este periodo fue positivo en cuanto a la pobreza por ingresos.

Para el caso de la pobreza multidimensional, los resultados de la encuesta CASEN 2015-2017 cambian, puesto que en este caso se miden 5 variables: Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno y Redes y Cohesión Social (ver tabla 5). La pobreza multidimensional entre 2015 y 2017, como lo muestra la tabla anterior, presenta una tendencia a la disminución, y ya no comprende tantas comunas. En ese sentido, se tiene que 29 comunas disminuyeron su pobreza multidimensional hasta un 9,7 como es el caso en la comuna de La Pintana. La RM tiene un valor negativo en su media, lo que nos muestra es que la tendencia negativa se replicaría y aumentaría drásticamente en los años próximos, marcados por el estallido social y la pandemia. En el caso contrario, las comunas de Quinta Normal, Lo Espejo, Pirque y Estación Central aumentaron su pobreza multidimensional incluso hasta en un 10%.

5. Conclusiones

Después del análisis presentado de la inversión pública en la Región Metropolitana de Santiago, se puede concluir primero que la hipótesis planteada si se cumple, puesto que, pese al incremento de la inversión pública, esta no ha ayudado a reducir la segregación socio territorial en las comunas de la RMS en los últimos cuatro años, esto según los datos presentados.

Aunque si bien, en su espíritu tanto los fondos disponibles como estas iniciativas de inversión intentan dar una respuesta de justicia territorial, no logran alcanzar dicho objetivo, primero porque los montos de transferencia son muy acotados, no tienen una distribución en función de las necesidades reales de las comunas y están más asociadas a los programas de cada autoridad de turno, que a los ejes estratégicos definidos en los instrumentos correspondientes.

Además, si bien existen comunas que siguen su PLADECO como guía de la inversión, nunca van logran crear todas las iniciativas de inversión que sería necesario que se plasmen en el territorio comunal, y por otro lado aún existen comunas que no tienen PLADECO o ellos no están actualizados. Adicionalmente, la formulación o actualización de un PLADECO corresponde a un proceso lento, al igual que en el de los PRC, es decir, su antigüedad y inexistencia se transforma en un punto crítico en la planificación y que es básico resolver para primero conocer las condiciones más actuales posibles del territorio, para, a partir de ello mejor administrarlo y gestionarlo, en búsqueda de su desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Como se pudo observar, además, el proceso de inversión pública es complejo, ya que considera demasiadas aristas y demasiados actores y descansa en la administración del Estado, en su eslabón más debilitado, como lo es el gobierno local, puesto que el administrar un territorio a veces de más de 400.000 personas, es más bien una tarea regional de escala regional, o en su defecto, una que requiere de recursos mayores y asimilables a los que maneja una región de ese volumen de

población. Se demuestra además que es más simple administrar grupos pequeños 10.000-50.000 habitantes, en donde se pueden generar condiciones de administración directa y eficiente.

En consecuencia, de la investigación se puede concluir que el tamaño de la administración actual del gobierno local tiene problemas complejos, que están tanto en lo externo (por ejemplo, en las disparidades en cuanto al mecanismo de generación de los ingresos municipales directos), como en el plano interno (porcentaje de profesionales en las plantas municipales, entre otros).

Se concluye que las reglas del juego en el Estado de Chile son segregadoras, es decir, la distribución del Fondo Común Municipal, el tamaño de la población, lo competitivo de las comunas, la distribución del FNDR, la burocracia del proceso de Inversión Pública, son condiciones que, si no se generan cambios o modificaciones sustantivas, seguirán siendo la base de las disparidades y generando conflictos que se traducen en la segregación socio territorial descrita en este trabajo. Esta es la realidad observada en Chile desde hace más de 40 años, con una mayor severidad los últimos 20 años. Existe entonces, una incapacidad del Estado para resolver este tipo de dificultades y reducir la problemática de la segregación, si se quiere avanzar hacia un país desarrollado, como aspira a ser Chile y según se repite cada cierto tiempo. Este es un problema complejo y profundo, tanto que sigue definiendo el futuro de las personas que viven en un lugar segregado.

Si bien se trata de temas que se han discutido por distintos investigadores, al parecer llegó el momento de mejoras y cambios sustantivos y, en ese sentido, el proceso de la nueva constitución debe ser la instancia para que estas cuestiones sean discutidas de manera que puedan generarse los cambios necesarios.

También queda por saber que rol tomará la nueva autoridad regional, el gobernador regional, actuando como nuevo “gran alcalde” de la región, en el desarrollo de la misma, utilizando los mecanismos que la ley le otorga, por ejemplo, para definir una o más Áreas Metropolitanas en la RMS y, por esa vía, poder utilizar nuevas atribuciones para la administración y gestión territorial, a la espera de las perspectivas que se abran con la definición de Chile como un Estado regional o de la futura asamblea regional, en reemplazo del actual CORE. En cualquier caso, sus propuestas tendrán que buscar nuevas vías de mejorar la inversión, tanto del Gobierno Regional como de los propios Municipios.

Se puede entender también que, en general, la inversión pública responde a resolver temas de déficit del espacio público más que a temas relacionados a la segregación socio territorial en profundidad. En los PLADECOS revisados e las inversiones analizadas no se menciona a la segregación como un problema relevante a disminuir o como un objetivo específico, lo que da a entender que desde los propios gobiernos locales este tema no está en su visión, y más bien se discute a nivel académico, el que no siempre baja para ayudar y dar soporte a un desarrollo efectivo de la región.

Si, se debe reconocer que, las inversiones públicas si dan un respiro a miles de chilenos y generan mejoramiento de la calidad de vida, pero la inversión pública descansa en un modelo que ya presenta problemas de base y que el gobierno local

resuelve en la medida de sus propias limitantes. En ese sentido, es necesario revisar y modernizar las formas de administración, postulación e impacto de la inversión pública, puesto que los análisis de evaluación ex – post son aún muy acotados. Los ejemplos de las diferencias de ingreso per cápita en cada comuna son muy claros, los gastos en personal y la baja profesionalización de los municipios, también lo es, aun cuando con la Ley N°20.922, llamada *ley de plantas o fortalecimiento de la gestión municipal* existía la real posibilidad de profesionalizar las plantas municipales, es decir, existe una baja importancia de los propios municipios en cuanto a profesionalizar sus equipos y, por esa vía, mejorar la gestión.

En cuanto al análisis del capítulo 3, se destaca la comuna de Alhué y su excelente gestión de la inversión pública durante el periodo analizado, su gran cantidad de proyectos, pero su baja relación con su PLADECO, contradicción que se puede observar en más comunas y a la que es necesario poner atención. Los instrumentos de planificación no son solo un material que se revisa solo cuando hay que ejecutarlo, sino un reflejo de las ideas y aspiraciones de todos los habitantes y el gobierno local, tanto como la comunidad, deben trabajar en cumplir y respetar de la mejor manera sus propias metas, lo que va más allá de la formalidad puesto que en teoría el proceso se cumple.

La conclusión es que falta todavía un mayor compromiso de todos los actores en trabajar en el propio bienestar y desarrollo, lo que se puede traducir en problemas de falta de gobernabilidad y desconexión del Estado con la población, relación que viene en un proceso de debilitamiento continuo, desde hace décadas, por lo que se espera que el proceso constituyente pueda generar mecanismos que permitan nuevas formas de hacer participar a todos en un objetivo en común, aunar criterios y trabajar para desplegar un esfuerzo constante que permita avanzar en la línea de la reducción de las disparidades socio territoriales.

Si bien los antecedentes entregados no son suficientes para profundizar en los temas del tamaño de la administración para un determinado territorio, es importante decir que el análisis final muestra que la actual forma en que el Estado está trabajando lleva a una perpetuidad de la pobreza y la segregación socio territorial. Los cambios que se requieren son más profundos y complejos, la revisión del actual tamaño de las comunas y cantidad de población debe revisarse, para poder fortalecerlas. Es importante destacar que es necesario que para temas comunes los gobiernos locales puedan trabajar de manera conjunta, porque no todos los problemas tienen que ver con lo local y muchas veces traspasan los límites establecidos, es decir, su abordaje debe hacerse a otra escala, estudiando la posibilidad de creación de nuevas comunas, en algunas zonas y, eventualmente, la fusión de otras.

Como recomendaciones finales, se requiere mayor fiscalización a los gobiernos locales, mejorar las gestiones de los mismos, revisar los mecanismos y la forma de generación de los ingresos municipales, agilizar los procesos de transferencia de fondos, mejorar la distribución del FNDP, revisar el Fondo Común Municipal para establecer mejoras, profesionalizar los gobiernos locales e, incluso, la creación de una academia formadora de funcionarios públicos, que puedan dar ciertas garantías básicas para que el desarrollo siempre este pensado en los habitantes, el gobierno

local, el gobierno regional y el país, afinando las respuestas a los desafíos aquí planteados, a la escala más adecuada posible.

6. Bibliografía

- Allard, P. (2009). Segregación Residencial en la Región Metropolitana, Observatorio de Ciudades UC.
- Aguilar, A. G., & López, F. M. (2016). Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México: Las desventajas acumuladas. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 42(125), 5–29.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/f). Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución Política del Estado.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/f). Biblioteca del Congreso Nacional. Ley Orgánica Constitucional Municipal. (Ley N°. 18.695).
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/f). Biblioteca del Congreso Nacional. Ley Orgánica Constitucional. (Ley N° 19.175).
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s/f). Biblioteca del Congreso Nacional. Ley de Presupuestos. (Ley N° 21.289).
- De Ramón, A. (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *Revista EURE*, 16 (50), 5-17.
- DIPRES (2017), Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Fernández Richard, J. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista IUS*, 7(32), 148–160.
- Harvey, D. & González Arenas, M. (2007). *Urbanismo y desigualdad social* (2a. ed.). Siglo Veintiuno de España.
- Henríquez Díaz, M., & Fuenzalida Aguirre, J. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, (4), 73–104.
- Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30(91).
- Linares, S. (2013). Las consecuencias de la segregación socioespacial: un análisis empírico sobre tres ciudades medias bonaerenses (Olavarría, Pergamino y Tandil). *Cuaderno urbano*, 14, 6.
- Morales, E. y Rojas, S. (1986). Relocalización socio-espacial de la pobreza, política estatal y presión popular 1979-1985, pp. 280.
- Montes, C. (2000). A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 26(77).
- Orellana, A., Allard, P., Néspolo, R., & Mercado, J. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, 67–80.
- Sabatini, F., & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 34(103).

- Sepúlveda, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *Revista INVI (Impresa)*, 13(35).
- Tapia Zarricueta, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile: Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002. *Revista INVI (Impresa)*, 26(73), 105–131.
- Valdés, E. G., & Koch, M. R. (2009). Tendencias de segregación residencial en metrópolis latinoamericanas intermedias al inicio del siglo XXI. Porto Alegre (Brasil) y Córdoba (Argentina). *Revista LIDER*, 11(15), 85–104.
- Vergara-Erices, L., & Garín Contreras, A. (2016). Vivienda social y segregación socioespacial en una ciudad pequeña: el caso de Angol, Chile. *Polis*, 15(44), 457–486.