



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA GESTIÓN TERRITORIAL DE BARRIOS
VULNERABLES DEL GRAN SANTIAGO**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

FELIPE EDUARDO MANCILLA MEJIAS

PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

MIEMBROS DE COMISIÓN:
SARA ARANCIBIA CARVAJAL
MARÍA PAZ TRONCOSO PULGAR

SANTIAGO DE CHILE

2023

Resumen

Para las municipalidades constituye toda una proeza administrar los desafíos que impone el barrio desde el punto de vista de la vulnerabilidad social y urbana. Atender el fenómeno implica reconocer asimetrías entre los municipios con impactos disímiles, los que se entrecruzan con las exigencias que surgen desde la ciudadanía-barrio. Dicha situación hace difícil establecer un modelo único que compatibilice la efectividad de la gestión y la heterogeneidad entre éstos.

La presente investigación busca contribuir en la determinación y análisis de variables que permiten o dificultan la gestión territorial a nivel municipal sobre los barrios vulnerables del gran Santiago. Para ello se diseñaron tres indicadores ad hoc. Uno de vulnerabilidad territorial -nivel barrial y comunal-, de gestión territorial municipal y un índice de planificación de barrios vulnerables, los que se sometieron a un proceso de evaluación multicriterio que permitió comprender la incidencia que tienen dichas variables en la gestión y planificación territorial.

El estudio determinó la existencia de una correlación entre el índice de vulnerabilidad y el de gestión territorial municipal, siendo necesaria una revisión al sistema municipal con el fin de equiparar las capacidades institucionales. Así mismo, se concluye la presencia de correlación entre el índice de planificación de barrios vulnerables y el índice de vulnerabilidad, lo que demuestra la relevancia de los procesos de planificación con miras a buscar soluciones en aquellas comunas que posean barrios vulnerables.

Por otro lado la investigación concluye que no existe correlación entre el índice de planificación y el de gestión territorial municipal, lo que reafirma la necesidad de vincular las estrategias de planificación conforme a las potencialidades que tienen las instituciones en la gestión territorial.

Finalmente se propone establecer una política pública de gestión local para el desarrollo territorial de barrios vulnerables, mediante la integración de criterios que fortalezca el sistema municipal con el fin de equiparar las condiciones de gestión local y reducir las brechas territoriales.

Agradecimientos

A mi familia, papá y mamá, por animarme en la consecución de estudios, por enseñarme el valor de la perseverancia y responsabilidad.

A mi señora, Catalina, por su apoyo incondicional durante el programa de Magister, pero sobre todo, por alentarme en mis decisiones las cuales muchas veces implicaron tiempo matrimonial por horas de estudio.

También agradezco a Cristian Leyton, quien como profesor guía siempre mostró disposición para orientarme, recomendarme y entregarme los mejores consejos para que este trabajo de investigación fuera factible. Así mismo, reconozco en Sara Arancibia una excelente docente, de gran calidez humana y profesionalismo, quien siempre estuvo dispuesta para el proceso metodológico de este proyecto.

Mención y dedicación especial a mi hijo Clemente, pues su nacimiento se transformó en fuente de gran motivación para finalizar las últimas páginas de este proyecto investigativo.

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	1
2. Antecedentes del Problema	2
2.1 Identificación y caracterización de los instrumentos de gestión municipal	2
2.1.1 Plan de Desarrollo Comunal	2
2.1.2 Plan Regulador Comunal.....	3
2.1.3 Presupuesto Municipal	4
2.1.4 Plan Comunal de Seguridad Pública	5
2.1.5 Política de Recursos Humanos	6
2.2 Principales características de los barrios vulnerables.....	7
2.2.1 Modelos de gestión territorial municipal	8
3. Justificación del problema y Objetivos	11
3.1 Identificación del problema.....	11
3.2 Objetivo General	12
3.2.1 Objetivos Específicos	12
4. Metodología.....	13
4.1 Área de Estudio.....	13
4.2 Unidad de Análisis.....	14
4.3 Enfoque Metodológico.....	15
5. MARCO TEORICO	22
5.1 La relevancia del proceso de descentralización.....	22
5.1.1 La descentralización en el mundo municipal	23
5.2 Gobiernos locales y la gestión municipal	25
5.2.1 El financiamiento municipal. Un problema no resuelto.....	27
5.2.1.1 Fondo Común Municipal. ¿Una herramienta redistributiva?	29
5.2.2 Heterogeneidades en las capacidades de gestión municipal.....	29
5.3 El barrio como unidad de análisis	31
5.3.1 La ciudad en el contexto regional	31

5.3.2 La idea de barrio	31
5.3.3 Vulnerabilidad Socioeconómica.....	33
5.3.4 Vulnerabilidad Urbana	34
5.4 Gobernanza y procesos de gestión territorial a nivel local.....	36
5.4.1 La territorialidad como enfoque	36
5.4.2 El desafío de la pertinencia.....	37
5.4.3 Herramientas de intervención territorial	38
5.4.3.1 Gestión Territorial Municipal.....	38
5.4.3.2 Planes Maestros	38
6. Resultados.....	40
6.1 Análisis Índice de Gestión Territorial Municipal.....	40
6.2 Análisis Índice de Vulnerabilidad Territorial	44
6.2.1 Análisis Índice de Vulnerabilidad Territorial a nivel de Zona Censal	44
6.2.2 Análisis Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal	46
6.3 Obtención de perfiles comunales	47
6.4 Índice de Planificación de Barrios Vulnerables	50
6.5 Relación y comportamiento entre los índices.....	53
6.5.1 Índice de Vulnerabilidad Territorial – Índice de Planificación Barrios Vulnerables.....	53
6.5.2 Índice de Gestión Territorial Municipal – Índice de Planificación Barrios Vulnerables.....	56
6.6 Hacia una política pública de gestión comunal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables	58
6.6.1 Criterios orientadores para la Política Pública.....	59
6.6.1.1 Oportuna.....	59
6.6.1.2 Integralidad	59
6.6.1.3 Participativa	60
6.6.1.4 Sostenibilidad Presupuestaria	60
6.6.1.5 Coordinación Intersectorial	61
6.6.1.6 Reconocimiento y Priorización de Barrios Vulnerables	62

6.6.1.7 Intervención Territorial diferenciada	62
6.6.1.8 Alianza Público – Privada	63
6.6.1.9 Transparente	63
6.6.1.10 Disponibilidad de la Información.....	64
6.6.1.11 Fortalecimiento de las capacidades Institucionales.....	64
7. Conclusiones	65
8. Bibliografía	71
9. Anexos	76

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Escala de Saaty para comparaciones a pares.....	19
Tabla 2.	Matriz de perfiles comunales.....	20
Tabla 3.	Clasificación de los ingresos municipales.....	27
Tabla 4.	Matriz de perfiles comunales.....	50

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje de la inversión pública en los países OCDE.....	24
Gráfico 2.	Porcentaje de pobreza y disponibilidad presupuestaria per cápita por comuna.....	25
Gráfico 3.	Recaudación Municipal de los Ingresos Propios Permanentes.....	28
Gráfico 4.	Índice de Gestión Territorial Municipal.....	41
Gráfico 5	Resultados por dimensiones evaluadas.....	42
Gráfico 6.	Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal.....	46
Gráfico 7.	Dispersión Vulnerabilidad Territorial – Gestión Territorial.....	48
Gráfico 8.	Índice de Planificación de Barrios Vulnerables.....	51
Gráfico 9.	Resultados por dimensiones evaluadas.....	52
Gráfico 10.	Dispersión Vulnerabilidad Territorial – Planificación de Barrios Vulnerables.....	54

Gráfico 11. Dispersión Gestión Territorial – Planificación de Barrios Vulnerables.....	57
--	----

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Área Funcional de Santiago.....	14
Imagen 2. Modelación del Índice de Vulnerabilidad territorial.....	16
Imagen 3. Modelación del Índice de Gestión Territorial Municipal.....	17
Imagen 4. Matriz de comparación de a pares.....	18
Imagen 5. Modelación del Índice de Planificación de Barrios Vulnerables.....	20
Imagen 6. Cartografía de Vulnerabilidad Territorial por Zona Censal.....	44

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Correlación de Variables Índice de Gestión Territorial – Índice de Vulnerabilidad territorial comunal.....	49
Recuadro 2. Resumen del Modelo.....	49
Recuadro 3. Correlación Índice de Planificación de Barrios - Índice de Vulnerabilidad territorial comunal.....	53
Recuadro 4. Resumen del Modelo.....	55
Recuadro 5. Correlación Índice de Planificación de Barrios - Índice de Gestión territorial.....	56
Recuadro 6. Resumen del Modelo.....	57

1. Introducción

El rol que tienen los gobiernos locales y su incidencia en la gestión de los problemas públicos ha sido de gran relevancia en diferentes estudios tanto a nivel nacional como internacional. En el caso Chileno, los municipios actúan como la institución pública más cercana a la ciudadanía y en contextos de alta vulnerabilidad territorial se transforman en el eslabón de mayor incidencia para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Bajo esa realidad la presente tesis pretende analizar como influyen las capacidades institucionales en la gestión territorial de barrios vulnerables. En ese contexto se presume que a pesar de la heterogeneidad en las capacidades institucionales para gestionar el territorio, los municipios cuentan con niveles de planificación territorial más homogénea para abordar las diferentes dinámicas de los barrios vulnerables.

El proyecto investigativo profundiza en una discusión teórica la idea de las heterogeneidades en las capacidades municipales, al barrio como espacio territorial en contextos de vulnerabilidad socioeconómica y urbana, como también la noción de planificación, gobernanza y gestión territorial urbana a nivel local.

Dichos conceptos son fundamentales ya que se busca medir la vulnerabilidad territorial de los barrios al interior del gran Santiago -en función de la vulnerabilidad socioeconómica y urbana- contrastándolo con la medición de las capacidades en gestión territorial de las respectivas comunas. Posteriormente, se determina la forma en cómo se aborda y gestiona la existencia de barrios vulnerables en los instrumentos de planificación institucional de cada municipio, específicamente en sus Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). Por último, se proponen criterios para una política de carácter local para el desarrollo territorial de dichos barrios.

Finalmente el proyecto de investigación mediante una síntesis de los resultados busca generar conclusiones y reflexiones que permitan dar cuenta de puntos de vista y enfoques alternativos a lo expuesto y señalado en estudios anteriores, como también la posibilidad de abrir nuevas líneas de investigación.

2. Antecedentes del Problema

2.1 Identificación y caracterización de los instrumentos de gestión municipal

Para efectos de esta investigación, se ahondará en aquellas atribuciones privativas, mediante una aproximación de aquellos instrumentos que permiten una gestión municipal a nivel territorial.

2.1.1 Plan de Desarrollo Comunal

Tal como se establece en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) corresponden a un instrumento rector del desarrollo de cada comuna, el cual contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su evaluación es ser periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

A pesar de dicha definición y a la luz de los avances de planificación territorial que se han desarrollado en cada comuna en las últimas décadas, diversos autores e instituciones han estudiado el nivel de incidencia que han tenido los PLADECO como el principal instrumento de gestión comunal.

En ese sentido un análisis de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2009), establece que desde el punto de vista político, éste instrumento aún incide débilmente en la captación de recursos regionales y sectoriales, apareciendo más rentable la comunicación directa con las autoridades pertinentes para lograr la aprobación de recursos, que la existencia de un plan técnico y socialmente consensuado.

Orellana, Mena y Montes (2016) coinciden con lo anterior, señalando en que los instrumentos para la generación de procesos de planificación territorial establecidos en la ley, solo entregan lineamientos generales para su ejecución y evaluación, dejando vacíos que no se hacen cargo sobre el contenido, ni menos de una vinculación efectiva entre éstos y la gestión municipal, como tampoco relativos a temas de participación ciudadana, entre otras carencias relevantes.

En la medida que las municipalidades son la instancia más cercana a los ciudadanos y constituyen un importante eslabón del sistema democrático, resulta de la mayor importancia perfeccionar sus formas de gestión, desarrollando nuevas técnicas e incorporando métodos y procedimientos que reconozcan la naturaleza cambiante de los fenómenos sociales, políticos y económicos.

2.1.2 Plan Regulador Comunal

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) en su artículo 41° señala que la Planificación Urbana Comunal será aquella que promueve el desarrollo armónico de la comuna, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Para ello, establece que dicha planificación se realiza mediante el Plan Regulado Comunal (PRC).

En el mismo artículo de la ley, ésta define a los PRC como un instrumento constituido por un conjunto de normas que orienta y regula el desarrollo urbano de la comuna, estableciendo dónde y cómo se puede construir. Dichas disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, entre otros.

De manera complementaria, en el artículo 2.1.10 de la OGUC se establece que los PRC estarán conformados por los siguientes documentos:

- Memoria explicativa, la que debe contener de un diagnóstico del territorio comunal o del área que afecte la planificación que se busca realizar.
- Estudio de factibilidad, que busca ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias según corresponda, en función del crecimiento urbano proyectado.
- Ordenanza local, que debe contener las disposiciones reglamentarias pertinentes al nivel de planificación territorial.
- Los Planos, que expresen gráficamente los contenidos de la Ordenanza Local.

Resulta fundamental que dicha planificación territorial converse de manera estratégica con los contenidos vertidos en otros instrumentos de planificación tanto a nivel local - PLADECO- como regional -Plan Regional Metropolitano, el Plan Regulador Intercomunal, Planes Seccionales, entre otros-; aquello pues los planes reguladores comunales son instrumentos que requiere de tramitaciones exhaustivas que pueden demorar por lo menos 6 años, lo que hace que se desacople de las necesidades reales.

2.1.3 Presupuesto Municipal

De acuerdo al Decreto Ley N° 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado (1975), se estipula que el presupuesto del sector público es una estimación financiera de los ingresos y gastos, el que busca compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

Se comprenderá que el presupuesto municipal es una expresión financiera, esencialmente flexible, la que debe ser una herramienta para el logro óptimo de los objetivos municipales expresados en otros instrumentos de gestión municipal (PLADECO, PRC, Política de RRHH y el Plan Comunal de Seguridad Pública) y considerada por los actores que intervienen en su elaboración, aprobación y modificación (Contraloría General de la República, 2015).

De esta manera el presupuesto municipal se enmarca dentro de un contexto regulatorio más amplio, destacando:

- El artículo 112° de la Constitución de la República el que establece que las municipalidades tendrán autonomía para la administración de sus finanzas. Para ello, cada municipio gozará de ingresos que directamente se les confiera por ley, o se les otorguen por los respectivos Gobiernos Regionales. Sin perjuicio que, la Ley de Presupuesto de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005).
- La Ley n° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que señala las normas sobre ejecución y formulación del presupuesto municipal.

En ese contexto el presupuesto se transforma en una herramienta básica, que es determinante en la gestión de un municipio, pero de vital relevancia para las acciones que se quieran emprender en el territorio.

Para efectos de esta investigación, la existencia de municipios presupuestariamente heterogéneos, que deben asumir labores de gestión administrativa y territorial diversa, resulta gravitante tener una aproximación de los principales tópicos presupuestarios que incidirán en los objetivos que se persiguen.

2.1.4 Plan Comunal de Seguridad Pública

La Ley N°20.965 instauro los planes comunales de seguridad pública (PCSP), siendo éstos un instrumento de planificación obligatorio para cada municipio. La Subsecretaría de Prevención del Delito, define a los PCSP como instrumentos de gestión y planificación cuyas funciones radican en fijar las orientaciones y medidas que cada municipio disponga en materia de seguridad a nivel comunal. Su foco es la prevención con una duración de cuatro años (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016).

Desde el punto de vista de la planificación, los PCSP no pueden tratar al mismo tiempo todos los problemas de seguridad identificados en el territorio comunal. Los recursos, tanto humanos como financieros disponibles no son suficientes para dar cobertura a la magnitud de todos los problemas. Por esta razón siempre será recomendable abordar un número acotado de problemas, focalizando las intervenciones en el territorio.

La Subsecretaría de Prevención del Delito define una serie de criterios propios de la gestión municipal en materia de seguridad, entre ellos:

- Liderazgos locales empoderados, alcaldes y equipos municipales de seguridad.
- Una estructura orgánica clara y definida.
- La existencia de un equipo técnico.
- La generación de acciones intersectoriales y transversales en conformidad con la aplicación del PCSP.
- La promoción de la participación ciudadana.
- Rendición de cuentas y difusión de las iniciativas de seguridad.

2.1.5 Política de Recursos Humanos

Se comprende como la Política de Recursos Humanos, al marco de referencia para todos los integrantes de un Municipio y una herramienta de gestión para todos aquellos que tienen responsabilidades en el mismo.

La gestión estratégica del recurso humano busca alinear los objetivos institucionales de la organización con las personas que la integran. En tal sentido uno de los ejes centrales de la modernización del Estado es el fortalecimiento y perfeccionamiento de la gestión de las personas que se desempeñan en los distintos servicios públicos, reconociendo que su desempeño, aporte y expectativas son esenciales para el cumplimiento de las metas institucionales y el establecimiento de un Estado moderno al servicio de la ciudadanía (SUBDERE, 2019).

En términos generales, los marcos legales de la política de recursos humanos están establecidos en la Ley 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales, en el Decreto Ley N° 3.551 que fija Normas sobre remuneraciones y personal para el sector público, además de la Ley N° 20.922 que modifica las disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2019).

Es relevante comprender que la política de recursos humanos debe estar alineada con los objetivos estratégicos que se persigan en otros instrumentos de gestión, entre ellos los Planes de Desarrollo Comunes, y que para efectos de la gestión territorial que establezca cada municipio, ésta debe ser puesta en acción mediante marcos referenciales para sus funcionarios.

Importante es comprender el rol que cumplen los diferentes instrumentos de gestión municipal y como interactúan cada uno de ellos, como también sus fortalezas y debilidades en cuanto a la capacidad que poseen los municipios para gestionar el territorio en contextos de barrios vulnerables.

Para efectos de esta investigación, la comprensión y análisis de sus variables resulta gravitante; en especial determinar cómo se vincula la existencia de barrios vulnerables en la formulación y desarrollo de los diferentes instrumentos de gestión municipal, en especial, en los Planes de Desarrollo Comunal, Planes Comunales de Seguridad Pública y Planes Reguladores Comunales.

2.2 Principales características de los barrios vulnerables

Diferentes diagnósticos y estudios coinciden que a la hora de identificar cuáles son las principales características de un barrio vulnerable se encuentran; contextos de fragmentación o falta de consolidación urbana, es decir, deficiente accesibilidad, con tejidos residenciales morfológicamente homogéneos, sin acceso a servicios y equipamiento, además de una ausencia de espacios públicos consolidados, formándose de manera relevante al interior de la ciudad, bolsones de pobreza con alto nivel de deterioro carentes en su gran mayoría de apoyo público institucional.

Bustos (2016) sostiene que analizar dicha caracterización de fenómenos que se evidencian al interior de los barrios, estaría marcada por la antigüedad de cada uno de ellos. De esta manera, lo más antiguos generalmente presentan problemáticas asociadas al deterioro de estructuras urbanas, mientras que los barrios más recientes, se caracterizarían por problemáticas ligadas a temáticas de accesibilidad, ausencia de áreas verdes y servicios, como también a problemáticas sociales como delincuencia, narcotráfico, hacinamiento, entre otros.

De manera complementaria el Programa de Recuperación de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010), definió en el marco del proceso de construcción del programa una estructura metodológica para la tipificación de barrios según diferentes características. Así, se mencionan al menos los siguientes tipos de barrios:

- *Barrios con potencial*; correspondientes a barrios que presentan fortalezas asociadas a un conjunto de oportunidades contextuales, y que requieren en consecuencia estrategias de gestión pública que incentiven la inversión privada.

- *Barrios físicamente vulnerables*; barrios con foco en la ciudad y que presentan fortalezas asociadas a sus características internas, y amenazas en el entorno, que demandan estrategias de intervención integral, expresado en grandes proyectos urbanos.
- *Barrios socialmente vulnerables*, son barrios con foco en la comunidad y que presentan oportunidades en el entorno, y debilidades internas, por lo que demandan programas sociales, educativos, generación de empleos, entre otros, que fortalezcan las comunidades involucradas
- *Barrios críticos*, con barrios que presentan amenazas externas y debilidades internas por lo que demandan una fuerte intervención pública con Programas de Intervención Integral, o Estrategias de Remodelación con alternativas de emprender acciones de demolición.

En el marco de comprender las variables que intervienen en la capacidad de gestión municipal en territorios complejos, es que la presente investigación -en función del área de estudio determinada- se propone analizar el rol que juegan dichas instituciones en la gestión territorial para barrios físicos y socialmente vulnerables, los que para efectos de este estudio, se entenderán como barrios vulnerables.

Tal como se aborda en la metodología, se desarrollarán y analizarán criterios y variables en función de las características principales que posee un barrios vulnerable con la intención de determinar su presencia en diferentes contextos territoriales-comunales.

2.2.1 Modelos de gestión territorial municipal

La necesidad de generar modelos de gestión territorial municipal, o bien, modelos de gestión urbana surge a partir de diferentes cuestionamientos sobre el verdadero impacto que tendrían los gobiernos locales en gestionar el territorio en función de elementos comunes que la ley entrega para todos los municipios.

En ese sentido Orellana et. al (2012) plantea que existe una serie de contraposiciones a la visión que tendrían los municipios en cuanto a la idea de gestión urbana, destacando funciones como capacidad de articularse, emprendimiento de proyectos emblemáticos,

mejoramiento en la provisión de servicios de cargo municipal, redistribución de rentas urbanas, entre otros.

El mismo autor establece la necesidad de separar lo que se entiende por gestión municipal de lo que sería la gestión territorial/urbana. Ante ello, se comprenderá por gestión territorial/urbana como aquellas decisiones que desde el municipio, en forma directa o indirecta, transforman el espacio local e impactan en la calidad de vida de sus residentes y usuarios.

Las diferencias y contraposiciones a las distintas visiones que existirían en cuanto al rol de los municipios para efectos de una gestión urbana, se deberían principalmente al rol que jugaría el Estado en dichas concepciones para gestionar y gobernar el territorio. Razón por la cual Orellana et. al (2012) propone a lo menos tres modelos de gestión territorial/urbana municipal, entre ellos:

- *Municipio prestador de servicio*; correspondiente aquel cuyas acciones están principalmente orientadas a responder de manera eficiente y eficaz las demanda de su ciudadanía, desde una relación prestador de servicio-cliente. Adicionalmente, dicha categoría se caracterizaría por una gestión basada netamente en las atribuciones que la ley entrega.
- *Municipio promotor*, intenta conjugar la relación prestador de servicio – cliente sobre la base de entrega de servicios de calidad, con la generación y desarrollo de proyectos con sentido público (mejoramiento al espacio público y equipamiento comunal), establecimiento de alianzas público-privado con el fin de influir en el desarrollo urbano y territorial de la comuna.
- *Municipio participativo*, supone un enfoque de gobierno municipal donde se asume que la tarea de decidir sobre la orientación de la inversión pública sobre el territorio comunal, debe ser establecida mayoritariamente *bottom-up*, es decir, reforzando a una ciudadanía organizada y empoderada para tomar decisiones que luego serán gestionadas y administradas por el gobierno local. Posiblemente un municipio bajo este enfoque tienda a colocar en su agenda de prioridades, materias que escapan a las atribuciones municipales como tareas.

Dichas consideraciones y categorías municipales en materia de gestión territorial, presupone un desafío a la hora de clasificar a los diferentes tipos de administraciones locales al interior del gran Santiago en función de contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica y urbana.

Analizar el rol que juegan los gobiernos locales en los procesos de gestión territorial siempre será un tema de incidencia pública, razón por la cual en las próximas páginas se establece un marco teórico que permite una aproximación a dichos enfoques.

3. Justificación del problema y Objetivos

3.1 Identificación del problema

Las últimas décadas han significado para Chile grandes avances en el plano económico, social e institucional. Sin embargo, durante el transcurso del Siglo XXI en las grandes ciudades comienzan a expresarse tensiones que acompañan los fenómenos de globalización y crecimiento económico, entre ellos, la especulación inmobiliaria, la fragmentación urbana y la complejidad social, entre otros. En ese orden de ideas, cobra mucha fuerza los análisis que buscan responder a las grandes interrogantes derivadas de las problemáticas asociadas a lo urbano (Blanco, I.; 2018)

Ante esta realidad urbana y social, los gobiernos locales se han transformado para la ciudadanía en la institución más cercana al Estado como la estructura de gestión política y territorial capaz de atender los requerimientos que dicha realidad supone.

Atender el fenómeno reviste reconocer asimetrías entre municipios, cuyo nivel de autonomía territorial, capacidades y recursos para enfrentar dichos desafíos difiere entre uno y otro (Bernstein & Inostroza, 2015), los que muchas veces logra impactos disimiles a pesar de los esfuerzos de éstos y que se entrecruzan con las exigencias que surgen desde la ciudadanía - barrio.

En contextos en que Chile se encuentra discutiendo un modelo de desarrollo institucional que garantice mayor equidad -tanto al territorio/barrio como a la ciudadanía- y reconociendo que a nivel municipal no existe una forma homogénea de medición de capacidades institucionales, es que la presente investigación está motivada por determinar y analizar cómo los procesos de gestión territorial a nivel local, inciden en el tratamiento de barrios vulnerables; además de comprender el comportamiento de las diferentes variables que inciden en ello y su articulación en los procesos planificación y gobernanza local.

De esta manera el siguiente estudio busca ser un complemento y actualización a investigaciones que se hayan propuesto algo similar, incorporando nuevos puntos de vistas y enfoques alternativos a un problema público vigente, como lo son las capacidades municipales en contexto de vulnerabilidad territorial.

3.2 Objetivo General

Contribuir en la determinación y análisis de las variables que permiten o dificultan la gestión territorial a nivel municipal sobre los barrios vulnerables del gran Santiago.

3.2.1 Objetivos Específicos

- Identificar y analizar perfiles de vulnerabilidad territorial y gestión territorial municipal en las comunas del gran Santiago.
- Examinar y analizar el tratamiento de los barrios vulnerables en los instrumentos de planificación municipal en comunas que enfrentan similares niveles de vulnerabilidad y capacidad de gestión territorial.
- Proponer criterios para una política pública integral de gestión comunal para el desarrollo territorial en barrios vulnerables.

4. Metodología

El siguiente apartado presenta la metodología que se llevó a cabo para el desarrollo de la investigación. En las siguientes páginas se da cuenta del área de estudio que abarcó el proyecto investigativo, el tipo de estudio, la unidad de análisis, las técnicas de recopilación y análisis de la información, además del procesamiento de datos.

4.1 Área de Estudio

De acuerdo a los datos entregados por el Censo 2017, la Región Metropolitana alberga más de 7 millones de habitantes, lo que representa aproximadamente un 41% de la población de Chile. De esa totalidad de habitantes, un poco más del 96% reside en zonas urbanas mientras que un poco menos del 4% lo hace en zonas rurales.

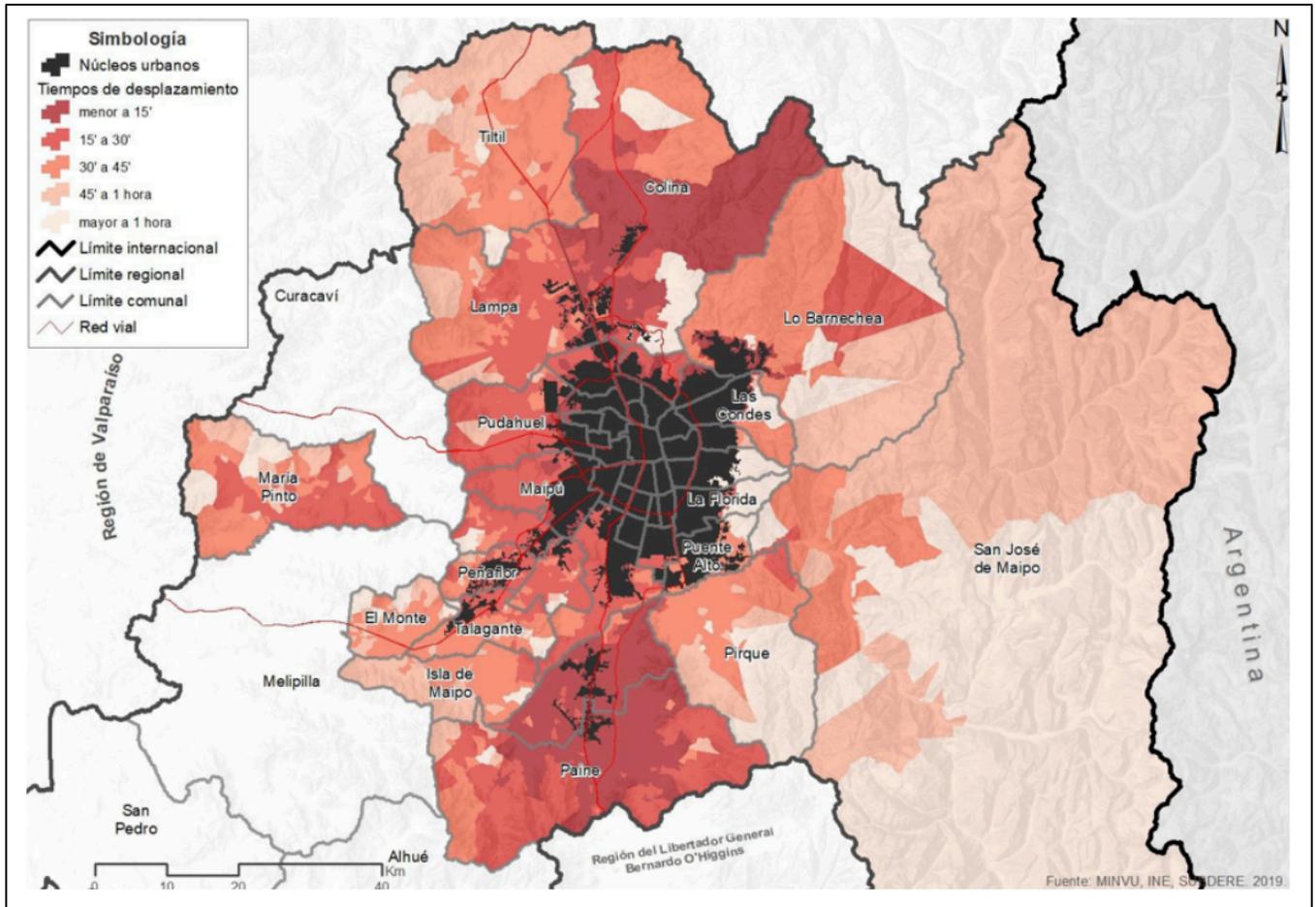
El Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (2020) por medio de MINVU, INE, SUBDERE & SECTRA; establecieron que la región metropolitana se compone por la conurbación del Gran Santiago, Buin-Paine, Colina y Melipilla. Dicho estudio, indica que la región posee un Área Funcional Urbana conformada por 48 comunas presentes en los núcleos Gran Santiago y Buin-Paine.

Ante ello el Gran Santiago se define por la composición de las 32 comunas de la provincia de Santiago más las comunas de Puente Alto, San Bernardo, Padre Hurtado, Peñaflores y Colina, lo que da un total de 37 comunas.

Dichas comunas se caracterizan por los elevados niveles de urbanización, pero principalmente por la concentración de nodos económicos y viales. Así, para efectos de esta investigación y de manera referencial, se comprenderá por Gran Santiago (ver imagen 1) la cantidad de comunas señaladas anteriormente.

Imagen 1.

Área Funcional de Santiago



Fuente: Centro de Estudios Ciudad y Territorio, 2020

4.2 Unidad de Análisis

Para determinar la unidad de análisis más cercana al objeto de estudio que se pretende estudiar, como lo es la idea de barrio, se utilizó como referencia informativa el concepto de “zona censal”. Dicho concepto se define como la división del distrito censal formada por un conglomerado de manzanas censales, la que corresponde a una unidad geográfica básica que contiene un grupo de viviendas contiguas o separadas, edificios, establecimientos y/o predios, delimitados por rasgos geográficos, culturales y naturales. En ese sentido, la manzana censal corresponde a una unidad de estudios muestrales que se utiliza para realizar el levantamiento de la información, de viviendas, hogares y personas (INE, 2017).

Tal como señalan Garretón, Palacios & Truffello en Link (2018), es relevante considerar que para efectos metodológicos, investigaciones recientes aconsejan la utilización de “agregados territoriales” contruidos a partir de una similitud de análisis estadístico en vez de “*agregados administrativos*”. Teniendo en cuenta la información disponible en fuentes secundarias de información, se consideran a las zonas censales como una unidad de análisis, dada la validación en investigaciones recientes.

4.3 Enfoque Metodológico

La investigación se llevó a cabo mediante un diseño metodológico cuantitativo de tipo exploratorio y descriptivo, el que consideró la recopilación y análisis de información de fuentes secundarias. Para ello la construcción metodológica estuvo basada en el desarrollo de objetivos de manera concadenados, es decir, para abordar un objetivo fue fundamental desarrollar el anterior.

Para determinar el rol que tienen los gobiernos locales en la gestión territorial de barrios vulnerables, fue imprescindible la generación y posterior cálculo de índices, tanto de vulnerabilidad territorial -cuya escala comprende la zona censal-, como también, de gestión territorial a nivel municipal (ver imágenes 2, 3 y Anexo A).

En cuanto a las variables utilizadas para la construcción del índice de vulnerabilidad territorial, es necesario precisar que ellas fueron seleccionadas luego de diferentes revisiones a indicadores similares, entre ellas, el índice de deterioro urbano y social (IDUS), o bien, la Matriz de Bienestar Humano Territorial (MBHT), entre otros, cuya pertinencia se asemeja a la realidad que viven aquellos barrios vulnerables al interior del gran Santiago.

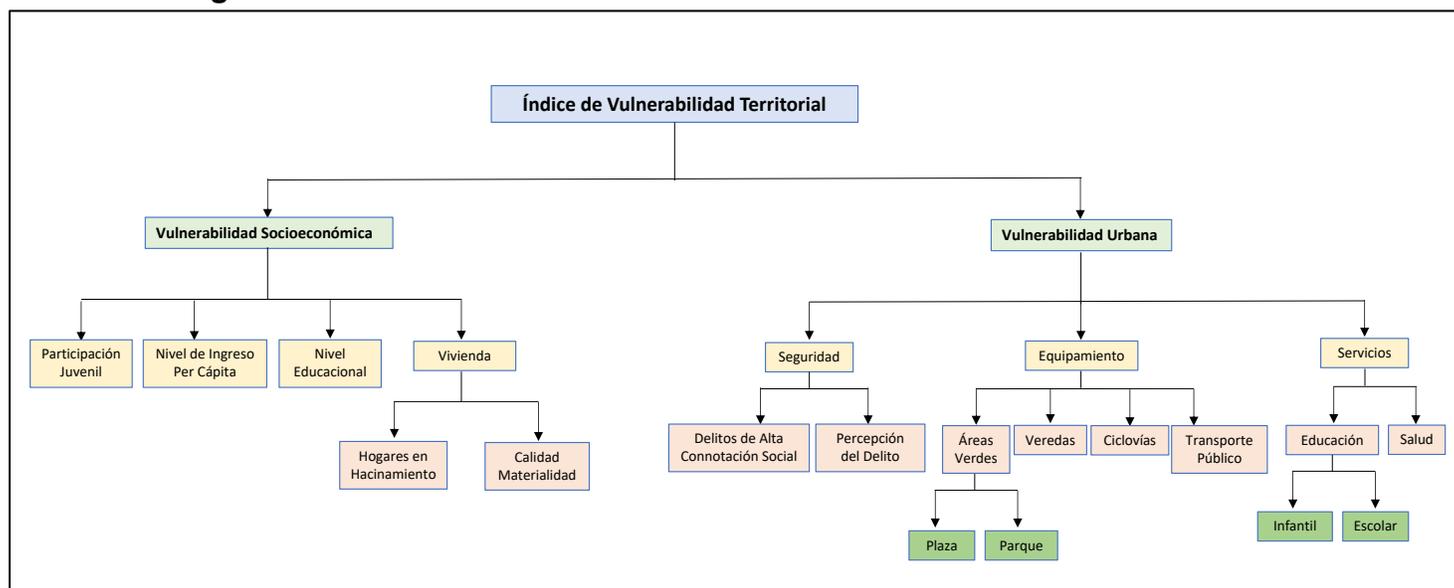
Para la confección del índice de gestión territorial municipal, se tomó como referencia aquel desarrollado por Orellana, Fuentes y Allard (2007), para lo cual se actualizaron las variables a utilizar, como también la forma de calcular los indicadores propuestos. De la misma manera, se tomó como referencia para el cálculo de cada variable, el promedio simple del trienio 2019 – 2021.

Para el proceso de obtención de resultados se utilizó el método Analytic Hierarchy Process (AHP) de Saaty o metodología multicriterio, el que corresponde a un método de descomposición de estructuras complejas en sus componentes, ordenados de forma jerárquica, asignando valores numéricos para los juicios (subjetivos) dada la importancia relativa de cada componente, para finalmente sintetizar dichos juicios a fin de determinar cual es la variables que tiene más alta prioridad (Saaty, 2000).

Una de las principales características de la metodología multicriterio es la diversidad de factores que se logran integrar en el proceso de evaluación y cuya particularidad radica en la transformación de mediciones y percepciones en una escala única, permitiendo comparar elementos y establecer órdenes de prioridad (Arancibia, 2010).

Para efectos de esta investigación la evaluación multicriterio permitió comparar criterios diferentes llevándola a una escala de evaluación común, previo proceso de normalización de datos, las que se desarrollaron mediante ecuaciones de transformación, permitiendo establecer relaciones de preferencia e intensidad entre ellas.

Imagen 2. Modelación del Índice de Vulnerabilidad territorial

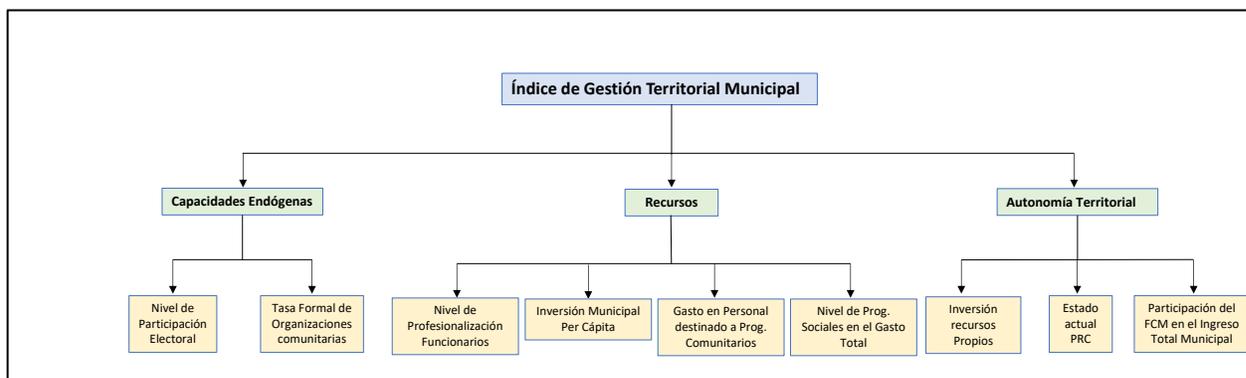


Fuente: Elaboración Propia, 2023

Para la confección de dichos índices, específicamente la determinación entre la relación de importancia de variables, como también los niveles de intensidad entre cada una de

ellas, fue imprescindible la generación de un *panel de expertos* -el que se caracterizó por su pluralismo profesional, diversidad política y experiencia técnica en la materia asociada, destacando entre ellos, profesionales provenientes del mundo académico, público, gremial, centros de estudios y fundaciones, entre otros- el que permitió alcanzar un consenso entre varios juicios que representaban diferentes visiones y opiniones.

Imagen 3. Modelación del Índice de Gestión Territorial Municipal



Fuente: Elaboración Propia, 2023

Tal como se sostiene en diferentes investigaciones, los resultados generados a partir de los juicios a expertos y pesos obtenidos no son valores al azar, sino más bien, se obtienen de diferentes procedimientos matemáticos que entregan dicha priorización.

Por lo general, se pueden expresar como lo muestra la ecuación (Arancibia, 2010):

$$A \cdot w = \lambda \cdot w$$

Donde:

A : matriz recíproca de comparaciones a pares (Juicios de importancia/Preferencia de un criterio sobre otro).

W : vector propio

λ : máximo vector propio

La justificación matemática de la metodología se basa en el álgebra lineal.

Tal como sostiene Saaty (1997), luego de establecer las prioridades, fue necesario realizar las comparaciones a pares, es decir, comparar los elementos en pares con respecto a un criterio dado, para ello se utilizó una matriz cuadrada, la cual es una

herramienta que ofrece un marco para probar la consistencia, obteniendo información adicional por medio de todas las comparaciones posibles.

La presente investigación tomó como referencia el modelo de comparación de a pares utilizado por Arancibia (2010), el cual plantea que dicho proceso se inicia en la parte superior de la jerarquía seleccionando el objetivo, criterio o propiedad C que se usará para realizar la comparación. Luego, a partir del nivel inmediatamente inferior, se toman los criterios o subcriterios que se compararán, A1, A2, A3,....., An. Se dispone de estos elementos (criterios o subcriterios) en una matriz cuadrada (ver imagen 4).

Imagen 4. Matriz de comparación de a pares

C	A1	A2	A3An
A1	1	5.....		
A2	1/5	1		
A3	.		1	
.	.			1 ..
.	.			
An	.			1

Fuente: Arancibia, 2010.

Para completar la matriz de comparaciones a pares, se utilizaron números para representar el nivel de importancia relativa de un criterio sobre el otro, decisión que fue tomada por los expertos previa discusión.

La escala se definió mediante números del 1 al 9 (ver tabla 1), los que fueron asignados en función de los juicios de los expertos a criterios o subcriterios semejantes en cada nivel de una jerarquía con un criterio del nivel inmediatamente superior.

Tabla 1**Escala de Saaty para comparaciones a pares**

Intensidad de la Importancia	Definición	Explicación
9	Extremadamente importante	Se acepta que una variable tiene predominancia en la práctica sobre otra
7	Muy fuertemente importante	Existe predominancia de una variable sobre la otra
5	Fuertemente importante	La variable influye fuertemente sobre la otra
3	Ligeramente importante	La variable influye moderadamente sobre la otra
1	Igual de importante	Dos variables contribuyen de igual medida al objetivo
1/3	Ligeramente menos importante	Se utiliza cuando la segunda variable es mayor al criterio a comparar
1/5	Fuertemente menos importante	Se utiliza cuando la segunda variable es mayor al criterio a comparar
1/7	Muy fuertemente menos importante	Se utiliza cuando la segunda variable es mayor al criterio a comparar
1/9	Extremadamente menos importante	Se utiliza cuando la segunda variable es mayor al criterio a comparar

Fuente: Elaboración propia en base a Arancibia, 2010.

Los cálculos posteriores de la matriz se realizaron mediante el software Total Decision, el cual facilitó la estimación de los ponderadores y los resultados finales para cada índice. Cabe hacer notar que la metodología AHP de Saaty, no tan sólo permite asignar pesos a los distintos criterios de la estructura jerárquica, sino también permite seleccionar, evaluar y priorizar distintas alternativas (Arancibia, 2010).

De manera complementaria y a fin de mejorar la interpretación de los resultados obtenidos en función de los indicadores generados, éstos se espacializaron en una cartografía pertinente, lo cual permitió mejores reflexiones dando continuidad al desarrollo metodológico.

Una vez obtenidos y estimados los resultados de ambos índices, se construyó una matriz de perfiles comunales -con resultados similares- (tabla 2), con la finalidad de agrupar tipos de comunas/municipios que contemplen similares niveles de vulnerabilidad y capacidad de gestión, haciéndolas comparables entre si.

Tabla 2

Matriz de perfiles comunales

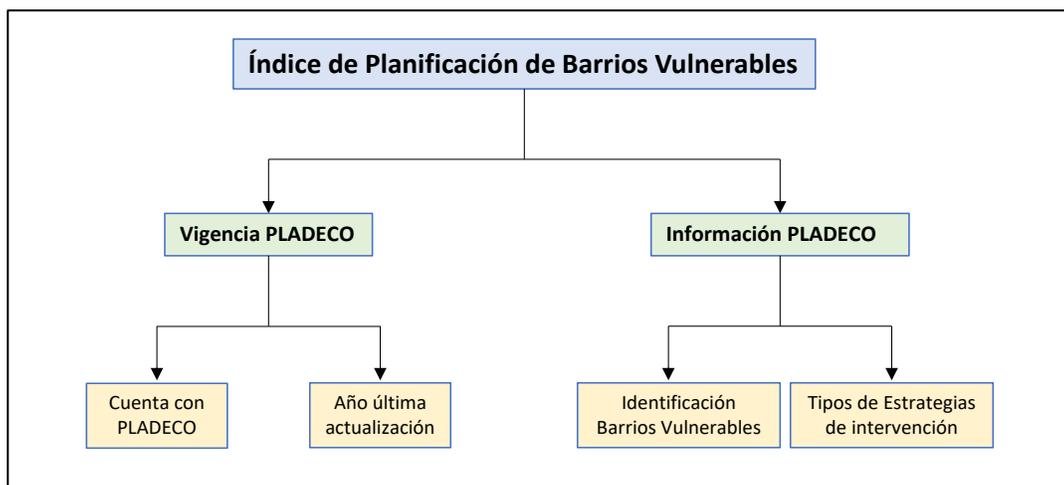
		Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal		
		Alta	Media	Baja
Índice de Gestión Territorial Municipal	Alta	Comuna tipo 1	Comuna tipo 2	Comuna tipo 3
	Media	Comuna tipo 4	Comuna tipo 5	Comuna tipo 6
	Baja	Comuna tipo 7	Comuna tipo 8	Comuna tipo 9

Fuente: Elaboración propia, 2023

Posteriormente se revisaron los instrumentos de planificación territorial, específicamente los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), con el fin de determinar cómo se abordan e integran las acciones y gestiones municipales ante la existencia de barrios vulnerables.

Para ello se analizaron y dataron las últimas actualizaciones de los PLADECOs, como también, si el nivel de integración de las estrategias municipales corresponden a un plan, programa o intervenciones municipales puntuales en zonas correspondientes a barrios vulnerables.

Imagen 5. Modelación del Índice de Planificación de Barrios Vulnerables



Fuente: Elaboración Propia, 2023

El análisis de dicha información se registró en una matriz (anexo B), que permitió generar un índice de planificación de barrios vulnerables (imagen 5). La obtención de los resultados para dicho índice se realizó -al igual que los anteriores- mediante el método

Analytic Hierarchy Process de Saaty o modelación multicriterio. El uso de las variables más idóneas, como también los pesos y ponderaciones a cada una de las variables, se realizó mediante el mismo panel de expertos desde donde se obtuvieron los índices de vulnerabilidad y gestión territorial municipal.

Finalmente se compararon los resultados existentes entre los índices construidos, es decir, el Índice de Vulnerabilidad Territorial – Índice de Planificación de Barrios Vulnerables, Índice de Gestión Territorial Municipal – Índice de Planificación de Barrios Vulnerables con el fin de analizar el comportamiento y la relación entre ellos.

5. MARCO TEORICO

En el siguiente apartado se aborda y desarrollan una serie de conceptos y antecedentes fundamentales con el fin de comprender de mejor manera el rol que tienen los gobiernos locales en las capacidades de gestión territorial para abordar la vulnerabilidad barrial.

Para ello, es fundamental revisar la literatura e investigaciones a nivel regional y nacional en cuanto al proceso de descentralización y sus implicancias para con los gobiernos locales, como también establecer una discusión teórica entre los procesos de gobernanza y sus implicancias con el territorio.

En segunda instancia, la discusión entre autores nos permite profundizar en la idea de barrio como unidad de análisis, relevando variables y/o fenómenos -socioeconómicos y urbanos- que confluyen en él y como éstos generan dinámicas territoriales de importancia para la institucionalidad pública.

Finalmente, se plantean ideas fuerza con el fin de establecer una aproximación en cuanto a los procesos de gestión territorial a nivel municipal y su incidencia en la capacidad de gobernanza ante la presencia de barrios vulnerables, explorando su importancia y limitaciones existentes.

5.1 La relevancia del proceso de descentralización

En términos generales existe un relativo consenso respecto de las ventajas y beneficios que puede traer la descentralización. Lo que antes parecía un concepto en disputa por parte de las autoridades, hoy parece tener mayor transversalidad y ecuanimidad. En ese sentido, Irarrázaval (2018) establece que la mayor ventaja de fortalecer la autonomía de los gobiernos locales tiene que ver con una mejor asignación de recursos y mejorar la toma de decisiones sobre la existencia de más atribuciones, lo que asegura una provisión de bienes y servicios acorde a cada territorio.

La discusión en América Latina sobre las atribuciones ha sido de larga data, mientras varios países avanzaron en mayores y mejores asignaciones presupuestaria hacia los gobiernos subnacionales y locales durante la década de los '90, las atribuciones legales

y administrativas no siempre se resolvieron de la misma manera en el subcontinente. Aponte (2017) sostiene que aquello aún no está del todo resuelto, siendo los municipios el último eslabón para completar la cadena de la descentralización.

Diversos autores (Letelier (2012), Irrarrázaval & Pérez (2009) y Fuentes (2018), entre otros) concuerdan en que a nivel latinoamericano se vive una nueva etapa donde las posibilidades para seguir generando esfuerzos descentralizadores son inmejorables. Ejemplo de ello han sido los cambios que Chile ha desarrollado en los últimos años y que se materializaron inicialmente con lo que fue la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional bajo el Gobierno de la Presidenta Bachelet, la cual permitió identificar una serie de temáticas con foco en robustecer la idea de los gobiernos subnacionales y locales, mediante el traspaso de competencias, mayores atribuciones normativa y mejor financiamiento, entre otros.

5.1.1 La descentralización en el mundo municipal

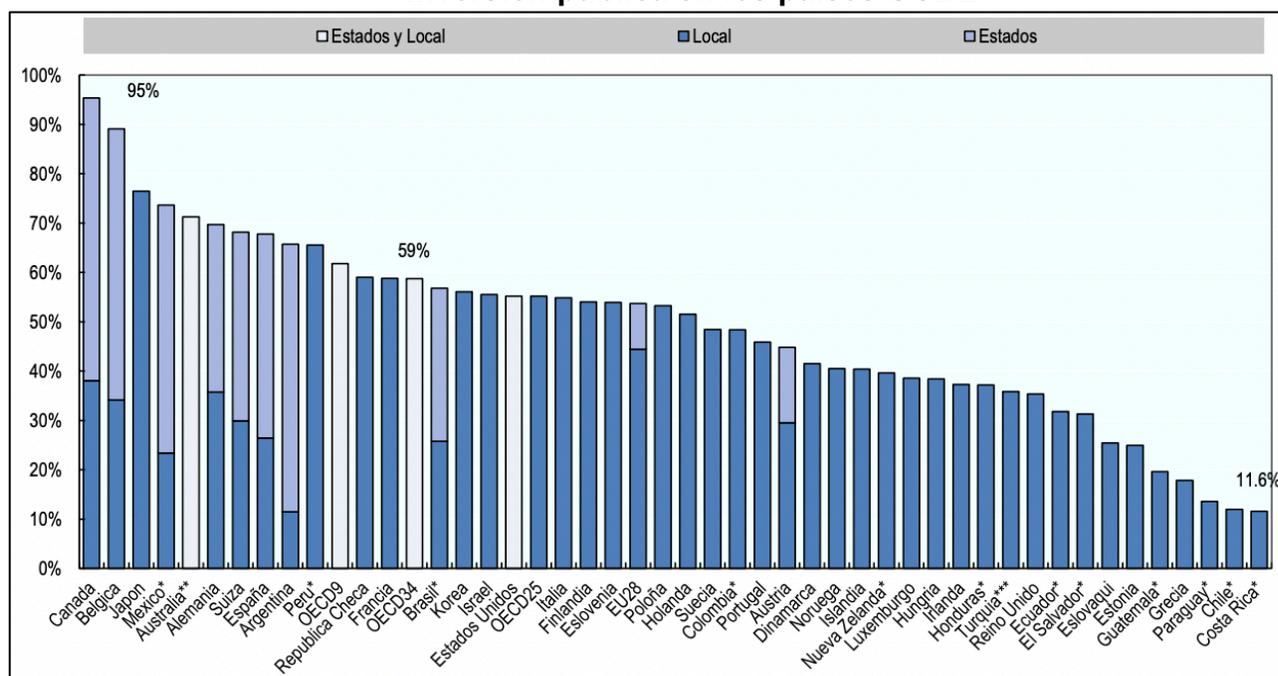
La Ley n° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades define a los municipios, como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (Biblioteca del Congreso Nacional, 2006).

Desde el punto de vista de las capacidades municipales, dicha definición exige que todos los gobiernos locales, independiente del tamaño, cantidad de población que posean, como también de los recursos financieros y humanos que disponga cada una, tengan como objetivo, satisfacer las necesidades de la comunidad, obligando a sus autoridades a gobernar de manera diferente.

En los últimos años aquella definición -a luz de las desigualdades territoriales e institucionales - ha encontrado una serie de reparos que apuntarían a profundizar la descentralización a nivel local. Ante ello, Marcel (2016) plantea que el desafío está en avanzar y conjugar la descentralización fiscal con la territorial, es decir, vincular las finanzas y atribuciones municipales con el desarrollo territorial.

En término fiscales la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016) sostiene que para el caso chileno todos los indicadores municipales reflejan la debilidad del sistema, transformándolo en uno de los más centralizados. Ejemplo de ello sería la representación de los ingresos fiscales municipales, los que apenas alcanzan un 1.4% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es del 7% (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Inversión de los gobiernos subnacionales como porcentaje de la inversión pública en los países OCDE



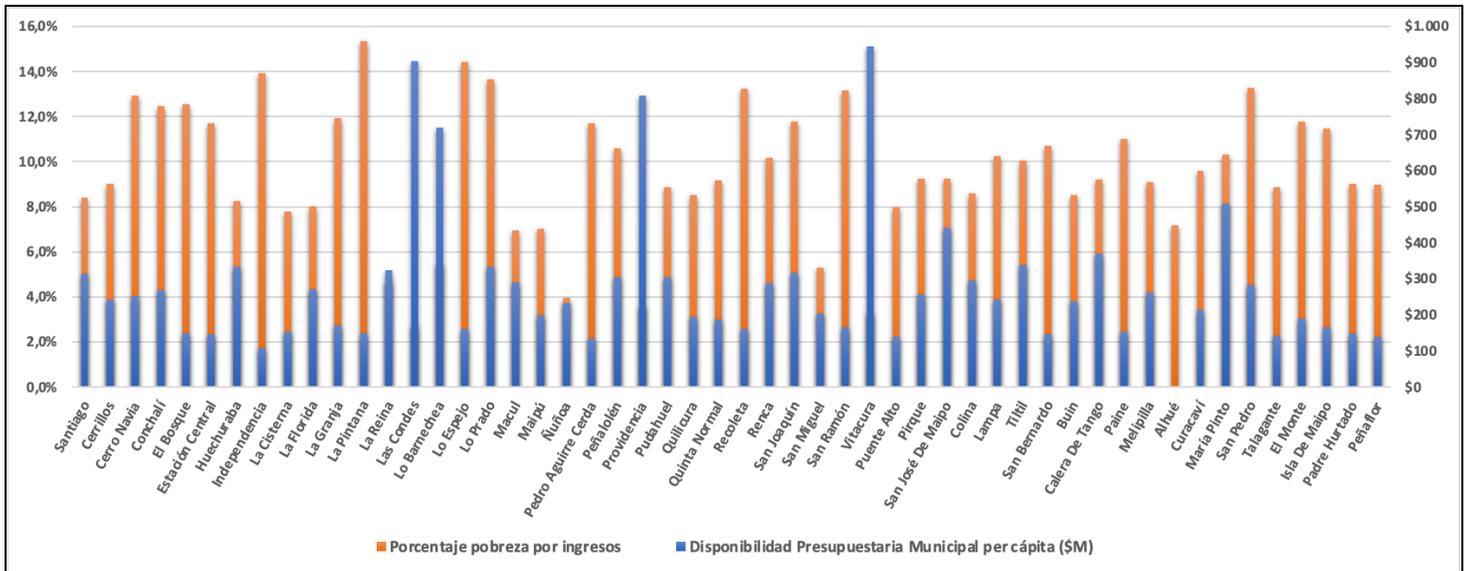
Fuente: OCDE, 2016.

Fernández (2013) coincide con dicha mirada en cuanto a la necesidad de fortalecer a los municipios dada las grandes diferencias existentes entre ellos, con el objetivo de enfrentar de manera adecuada los desequilibrios que producen los procesos globalizadores en los territorios y cuyas diferencias, impactan directamente en la capacidad institucional de cada una.

Aquello se refleja al determinar los niveles de pobreza por ingreso respecto de la disponibilidad presupuestaria municipal per cápita para las comunas del Región Metropolitana, donde observamos (ver gráfico 2) que los mayores niveles de pobreza por ingreso se encuentran en las comunas del sector norponiente y sur de la región, mientras

que las comunas del sector oriente poseen los menores niveles de pobreza por ingreso. En cuanto a la disponibilidad presupuestaria, el patrón es el mismo, es decir, las comunas con mayor disponibilidad presupuestaria per cápita están en las comunas de sector oriente, respecto de aquellas que se ubican en el sector sur de la región y que poseen la menor disponibilidad presupuestaria municipal per cápita.

Gráfico 2. Porcentaje de pobreza y disponibilidad presupuestaria per cápita por comuna



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SINIM y MDS, 2022

5.2 Gobiernos locales y la gestión municipal

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (18.695), da cuenta en su párrafo 2, específicamente en los artículos 3° y 4°, las funciones que deben cumplir los municipios.

De esta manera, dichas funciones se pueden clasificar en:

- *Privativas*, entre las que se encuentra la gestión del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador Comunal (PRC), gestionar las normativas de construcción y urbanización en función de lo que determinen las leyes, el aseo y ornato de la comuna y promocionar el desarrollo comunitario.
- *Normativas*, entendidas como aquellas que se ejercen de manera articulada con diferentes instituciones del Estado y que su función no es exclusiva. Entre ellas se encuentra el fomento productivo y promoción del empleo, gestión deportiva,

recreativa, turismo, vivienda y urbanismo, vialidad urbana y rural, prevención de riesgos y prestación de auxilio en caso de emergencias, entre otros.

Sobre dichas funciones, Matus (2007) describe a la institucionalidad municipal Chilena, como un sistema organizacional complejo en doble sentido. Primero, en cuanto articulador de prestaciones de servicios que responden a un programa descentralizado de funcionamiento a nivel del país y segundo, como uno cuyas gestiones permiten distinguir entre sus funciones como lo es la atención social, educacional, de salud, de gestión territorial y financiera, entre otras.

A pesar de ello, diferentes autores sostienen que los desafíos de los gobiernos locales - en función de las atribuciones y facultades que poseen- son enormes. Establecer marcos de modernización y fortalecimiento a la gestión para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía corresponden a uno de los pilares fundamentales.

En ese entendido Von Baer, Toloza & Torralbo (2013) señala que uno de los desafíos fundamentales es la superación de las desigualdades sociales e inequidades territoriales mediante el desarrollo y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Las referencias tanto de Von Baer, Toloza & Torralbo y Matus (2007) permiten sostener -desde diferentes miradas- y reconocer, en primera instancia, a los municipios como sistemas organizacionales complejos y segundo, cuestionarnos si dicha orgánica - constituida sobre atribuciones y facultades- logra canalizar las necesidades que se expresan en el territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas.

Esa complejidad organizacional que hoy poseen los gobiernos locales, ha sido tema de debate por diferentes autores, reconociendo muchos de ellos, que dichos sistemas están poco orientados a la concreción del mandato primario señalados en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En términos de modernización municipal, Bernstein e Inostroza (2015) establecieron que las actuales estructuras, recursos y conflictos de intereses no facilitan dicha modernización, generándose un “círculo vicioso” y persistente.

Ante ello Orellana (2017) al intentar determinar el impacto de las inversiones públicas municipal en la calidad de vida de la comunidad, sobre la base de atribuciones y facultades dadas, concluye que los mecanismos de financiamiento de índole municipal no han tenido una incidencia significativa en la calidad de vida urbana, siendo la inversión privada un agente más incidente.

5.2.1 El financiamiento municipal. Un problema no resuelto.

Dentro de las formas de clasificación presupuestaria, se visualizan a aquellas relativas por concepto de objeto o naturaleza y aquellas derivadas de las iniciativas de inversión. La relevancia de un clasificación presupuestaria municipal por objeto o naturaleza, es que dicha tipología permite ordenar las transacciones financieras en función de su origen (tabla 3). En el anexo C se desarrolla una caracterización de cada uno de los ingresos municipales.

Tabla 3 Clasificación de los ingresos municipales

Ingresos Municipales	Ingresos Propios	Ingresos Propios Permanentes (IPP)	Licencias de Conducir
			Derechos Municipales
			Permisos de Circulación
			Patentes Comerciales
			Impuesto Territorial
	Fondo Común Municipal (FCM)	Impuesto Territorial	
		Patentes Comerciales	
		Infracciones de tránsito	
		Aporte fiscal	
	Ingresos por Transferencias	Transferencias Corrientes	
Otras Transferencias			

Fuente: Valenzuela, 2008

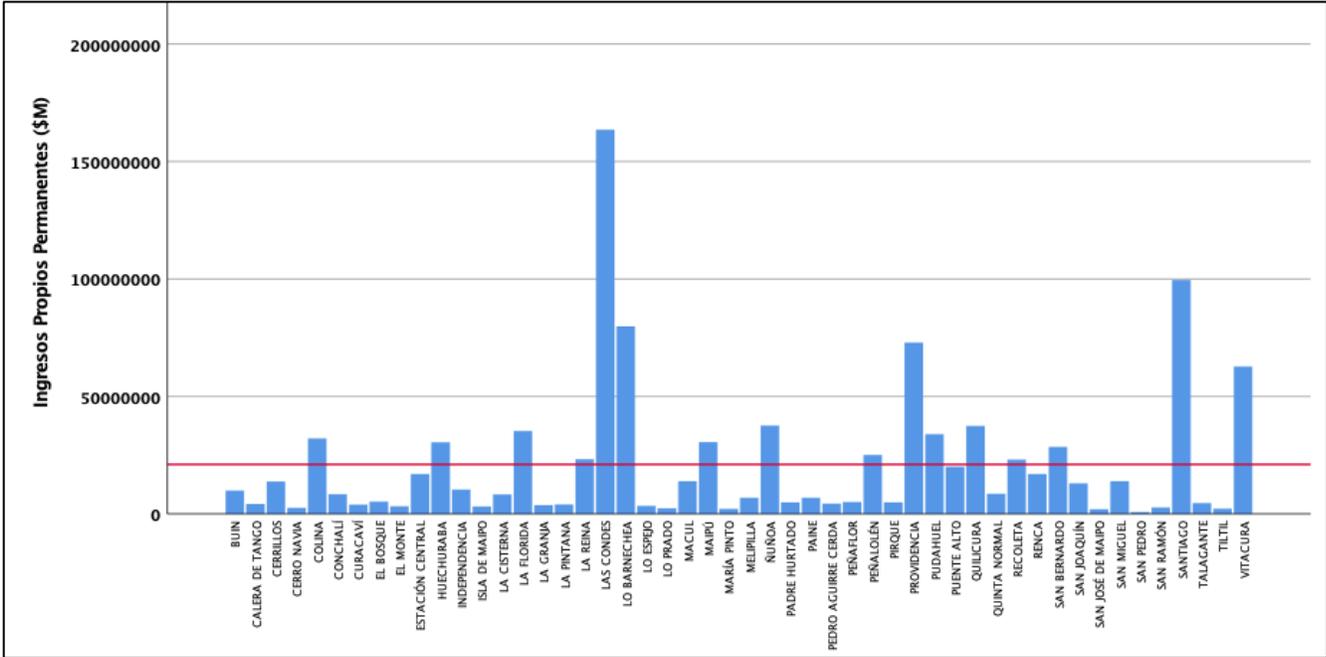
A lo anterior, se debe considerar que los porcentajes de impuestos que cada municipio realiza a sus contribuyentes, vienen dados por el gobierno central (salvo las patentes comerciales que los fijan los municipios entre un rango que va entre el 0,25% y el 0,5%), lo que genera desequilibrios horizontales entre municipios.

Horst (2015) sostiene que si dicha estructura de ingresos municipales se basara en el cobro por bienes y servicios municipales y si todas las localidades tuviesen la capacidad económica de poder pagarlos –ya sea con recursos propios o mediante el otorgamiento de subsidios del gobierno central en el marco de su rol distributivo– no sería necesaria una redistribución de recursos mediante instrumentos compensatorios.

Peralta (2018) concuerda al sostener que los desequilibrios de los ingresos municipales provienen principalmente de las diferentes capacidades fiscales de los gobiernos locales, las que muchas veces, son el resultado de gastos diferenciados en función de las necesidades de los ciudadanos que viven en las comunas respectivas.

En ese mismo tenor Bravo (2015) plantea que las principales características del financiamiento municipal chileno son la heterogeneidad en la recaudación de ingresos financieros entre las comunas (ver gráfico 3). Por ello, ante la existencia de dichos desequilibrios, se justificaría contar con instrumentos de redistribución para la provisión de bienes y servicios, como lo es el FCM.

Gráfico 3. Recaudación Municipal de los Ingresos Propios Permanentes



Fuente: Elaboración propia a partir de SINIM, 2021

5.2.1.1 Fondo Común Municipal. ¿Una herramienta redistributiva?

El Fondo Común Municipal como mecanismo de ingreso tiene por objetivo buscar la equidad fiscal entre los municipios. Para ello, dicho instrumento se compone de los aportes entregados por todos los municipios (ver anexo D) y a su vez, cada municipio recibe una proporción de lo recaudado por éste. Dicha fórmula de distribución se encuentra establecida en la SUBDERE (ver anexo E).

De esta manera el FCM busca redistribuir los recursos municipales con el fin de reducir las diferencias que se generan a partir de la estructura de financiamiento que tienen los municipio (Horst & Bravo, 2015).

A pesar de ello el FCM no ha estado exento de discusión y de replanteamientos como instrumento de compensación fiscal. Aquello por la alta dependencia y los desincentivos que éste genera para la recaudación propia (Bravo, 2015), pero también sobre la base si el instrumento tendría un efecto ecualizador de las inequidades territoriales existentes.

Peralta (2018) sostiene que el FCM en los últimos 6 años no ha logrado disminuir las desigualdades existente entre los municipios. Las comunas con mayor vulnerabilidad social son aquellas que tienen mayores necesidades que cubrir. Por lo cual evaluar el FCM resulta complejo debido a que su objetivo como mecanismo de distribución solidario no está establecido de manera clara en los términos que busca apuntar.

5.2.2 Heterogeneidades en las capacidades de gestión municipal

Tal como se ha mencionado las complejidades territoriales y las diferencias que se presentan en los aspectos fundamentales de la gestión entre municipios, genera resultados dispares ante problemas similares. En ese contexto, Matus (2007) sostiene que, pese que se advierte que los municipios enfrentan situaciones diversas como desafíos para su desarrollo local, todavía no se tiene una forma de medición que haga justicia a la heterogeneidad municipal.

La relevancia de determinar las capacidades de gestión municipal para realidades territoriales complejas, resulta relevante sobre todo en contextos de alta vulnerabilidad

social, pero en especial ante una presión constante sobre los municipios para resolver una gran cantidad de demandas de la población residente.

Es en el marco de los compromisos ante la ciudadanía, donde la necesidad de contar con una gestión municipal eficiente y capaz cobra mayor sentido. Tal como sostiene Valenzuela (2014), las capacidades de gestión no pueden comprenderse sin considerar el nivel de complejidad del entorno al que se enfrenta cada municipio, lo cual adquiere relevancia en un contexto de importante desigualdad socio-territorial.

En un esfuerzo por comprender de mejor manera las complejidades territoriales, Orellana, Fuentes y Allard (2007), definieron a éstas como las características propias y las dinámicas de desarrollo que afectan los procesos de transformación socioespacial de las comunas, mientras que las condiciones de gestión las definieron como, aquellos aspectos que afectan la capacidad del municipio para manejar y administrar las dinámicas territoriales -internas o externas-. De manera complementaria, el Centro de Estudio de Políticas Públicas UC (Matus et al., 2010) con la intención que los municipios puedan focalizar de mejor manera sus esfuerzos comprendieron a una gestión efectiva como la conjunción de cuatro componentes transversales sustantivos: la gestión financiera, la gestión de personas, gestión tecnológica y la gestión participativa.

Reconociendo que los municipios deben hacerse cargo de realidades territoriales complejas, sumado a los esfuerzos por vincular y cuantificar las capacidades de gestión municipal en dichas realidades, es que la presente investigación se propone medir – en su primer objetivo específico- las capacidades de gestión territorial de los municipios del gran Santiago en contextos de vulnerabilidad territorial. Además, con el fin de complementar dichos resultados, esta investigación se propone avanzar hacia una mirada de gobernanza territorial para dichas realidades, mediante el análisis de los instrumentos de planificación territorial local.

Para los logros de esos objetivos, se propuso utilizar la definición de gestión territorial propuesta por Orellana et al. (2007), entendida como la capacidad de gobernar, ejercer autoridad y realizar acciones para ordenar, disponer y organizar el territorio contenido en su jurisdicción, con el fin último de mejorar la calidad de vida de la población que lo habita.

En ese contexto, el autor plantea que los condicionantes de dicha definición son:

- *Autonomía Territorial*, la que se comprende como a capacidad del gobierno municipal de tener un mayor control de los procesos de decisión sobre las actuaciones urbanas y territoriales que ocurren en su comuna.
- *Capacidades Endógenas*, entendida como la existencia de una población residente con capacidades dirigenciales y profesionales que fortalezcan la red de influencia y control efectivo sobre la gestión local.
- *Disponibilidad de recursos*, referida a la disponibilidad de recursos profesionales, técnicos y económicos propios es lo que permite llevar a cabo una gestión local con un alto grado de autonomía.

5.3 El barrio como unidad de análisis

5.3.1 La ciudad en el contexto regional

No cabe duda que en las últimas décadas las ciudades de América Latina han vivido profundas transformaciones. La apertura a una globalización cada día más latente ha generado nuevos escenarios tanto en los procesos de urbanización como también en el fenómeno de la pobreza. Borja, Carrión & Corti (2016) plantean que las ciudades del S. XXI han permitido poner el centro de la discusión temáticas asociadas al crecimiento vertical, expansión metropolitana y sus fenómenos asociados entre ellos, la suburbanización y la fragmentación urbana.

Chile no ha sido la excepción a ello manifestándose dichos fenómenos a lo largo de las últimas décadas como consecuencia de las políticas de mercado en materia de suelo. Orellana, Fuentes y Allard (2007) plantean que a nivel metropolitano una de las consecuencias de los efectos globalizadores y del mercado de suelo, está en la creciente industria inmobiliaria que genera transformaciones territoriales en la búsqueda de suelos más baratos, generando como consecuencia que la demanda para efectos de vivienda social se concentren en comunas como del sector norponiente de la RM y semi rurales.

5.3.2 La idea de barrio

Como es habitual con las categorías analíticas de las ciencias sociales, la definición unánime de barrio genera controversias; mientras algunos la vinculan a una categoría

sociocultural, otros la definen a partir de una mirada más territorial-urbana. Independiente del punto de vista, en ambas visiones se encuentran elementos comunes. Rasse (2016) plantea que la forma de distribución de grupos sociales al interior de la ciudad, estaría dada por las formas de acceso a cada uno de ellos y las oportunidades urbanas que se ofrecen.

En ese sentido para efectos de esta investigación resulta apropiado utilizar la definición que realiza Tapia (2013) sobre el concepto de barrio, bajo la conceptualización de un núcleo urbano relativamente homogéneo, comprendido como un punto de intersección de relaciones sociales en un momento dado; el que implica abrirse al tiempo y espacio, sobre la base de modificaciones permanentes a sus límites que por esencia son imprecisos.

Ante ello bien vale preguntarse si existe alguna relación -en contextos de segregación o alta vulnerabilidad socioeconómica- entre las dinámicas sociales y territoriales que se generan en un barrio y qué papel juega el espacio urbano como productor o gatillante de la desigualdad.

Sabatini et al. (2010) sostiene que dicha relación es más compleja pues plantea que es posible contar la desigualdad económica entre los factores que generan segregación residencial, como también, es posible encontrar dinámicas de alta desigualdad y baja segregación.

Por otro lado Rasse (2016) plantea que los patrones de segregación son un resultado emergente de la suma de decisiones individuales de localización de cada hogar en el marco de los arreglos institucionales vigentes.

En cuanto a las consecuencias de la generación de barrios segregados, la misma autora sostiene que, éste genera nuevas desventajas para los residentes, que se suman a las que tienen que enfrentar por la falta de recursos. Así, la segregación se convierte en factor de profundización de la desigualdad.

Extrapolando dicho análisis orientaremos que bajo la idea de barrio, los factores socioculturales, como arraigo, identidad, pertenencia, entre otros, revisten la misma importancia que los factores que juegan el Estado y el Mercado como factores tras la segregación del espacio territorial -barrio-.

De esta manera cobra importancia las políticas públicas que apuntan a la medición y análisis de la segregación en Chile -vulnerabilidad socioeconómica y urbana- y cómo asimilan la integración social con integración urbana y el acceso equitativo a infraestructura, bienes y servicios, entre otros.

5.3.3 Vulnerabilidad Socioeconómica

La relevancia de la presente investigación radica en comprender y analizar las variables de la vulnerabilidad sociales como fenómeno determinante en la existencia de barrios vulnerables.

En ese sentido la vulnerabilidad socioeconómica constituye un componente relevante, pues implica orientar la discusión sobre la base de sistemas de planificación asociados a desintegración e inestabilidad social, el cual difiere del enfoque de pobreza -que lo implica- pues éste se orienta solo de forma descriptiva sobre la base de atributos de personas y familias.

La discusión sobre la orientación de la vulnerabilidad social -falta o desaprovechamiento de oportunidades- ha entrado muchas veces, en conflicto con diferentes autores. Diferentes estudios de la CEPAL plantean que la vulnerabilidad socioeconómica hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico-sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social.

Dicha definición nos parece más propicia para efectos de esta investigación, la cual busca determinar qué variables y/o condicionantes son las fundamentales en la determinación de la vulnerabilidad social.

Tapia (2013) sostiene que la vulnerabilidad socioeconómica hace referencia a las condiciones de vida que caracterizan a la mayoría de los habitantes de conjuntos de viviendas sociales construidas bajo el alero de la acción de las políticas públicas impulsadas por el Estado. Siendo este concepto el que arremete con fuerza en los últimos años, como un intento de comprender las consecuencias de diferentes problemáticas sociales vinculadas al territorio -idea de barrio-, surgidas como producto del actual modelo de desarrollo y presentes en la pobreza urbana. Para ello, establecen que los componentes de la vulnerabilidad social están fuertemente asociados a las siguientes dimensiones:

- Trabajo
- Capital Humano
- Capital Físico
- Relaciones Sociales

Ejemplo de ello son los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia en el desarrollo del mapa de la vulnerabilidad en Chile, el Índice de Deterioro Urbano y Social (IDUS) del MINVU o la Matriz de Bienestar Humano Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez. En todos esos esfuerzos se utilizaron diferentes variables asociadas a la Vulnerabilidad Social, entre ellas, el nivel de ingreso, vivienda, situación laboral y educacional, grados de discapacidad, entre otros.

Para los propósitos de esta investigación, se propuso desarrollar una forma de medir la vulnerabilidad socioeconómica que permita dar cuenta de los niveles de vulnerabilidad existente al interior de cada comuna, vinculados a ciertas variables específicas y propias del bienestar socioeconómico de un barrio. Para ello se utilizaron como referencia los modelos mencionados, especialmente el uso de variables adhoc, el que fue abordado en el correspondiente capítulo metodológico.

5.3.4 Vulnerabilidad Urbana

La vida al interior de los barrios requiere de soportes físicos y urbanos de importancia para el desarrollo comunitario. De manera contraria, el tener malas condiciones no

permitiría un adecuado desarrollo para la vida cotidiana, ya que una dimensión básica de la condición humana es tener un hábitat adecuado a las necesidades de la población.

Investigaciones alternativas han complementado el concepto de vulnerabilidad urbana ampliando dicho enfoque mediante reflexiones asociadas a ideas de deterioro o precariedad urbana. Diferentes autores, como Tapia (2020) y Rasse (2021) han teorizado sobre la idea de deterioro urbano, vinculándolo con problemas asociados a la precariedad de la habitabilidad, degradación del hábitat, situaciones de violencia y delitos en los espacios públicos, problemas en la infraestructura y equipamiento, entre otros, el cual afecta a todas las actividades que se desarrollen al interior del barrio cuyo origen radica en el fracaso del Estado como garante de las condiciones de habitabilidad y de la existencia de estándares urbanos mínimos.

Distintas entidades han puesto el desafío en contar con estándares de habitabilidad urbana, dando garantías de equidad tanto a quienes regulan y gestionan el crecimiento urbano, como también a quienes intervienen en la ciudad.

A modo de ejemplo destaca el Indicador de Calidad de Vida Urbano (ICVU) desarrollado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile en conjunto con la Cámara Chilena de la Construcción, el cual busca medir las condiciones de calidad de vida de la población generadas a partir de las actuaciones y dinámicas de transformación del espacio urbano inducidas por actores públicos, privados y la sociedad civil (Orellana, 2013); los resultados dejan en evidencia las brechas de inequidad en calidad de vida entre diferentes comunas urbanas.

Complementariamente el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015), se trazó como objetivo desarrollar una línea base de indicadores que permita medir la calidad de vida e integración social al interior de las ciudades de la manera más desagregada posible, con el fin de detectar brechas territoriales a escala detalle, vinculando el actuar de la política pública con los diagnósticos territoriales asociados a vulnerabilidad urbana

Para efectos de esta investigación se desarrolló un indicador adhoc que permita medir la vulnerabilidad urbana al interior de las comunas del gran Santiago. Para ello, se propuso

el uso de variables pertinentes asociadas a los conceptos vistos y que fueron explicadas en el apartado metodológico correspondiente.

5.4 Gobernanza y procesos de gestión territorial a nivel local

Diferentes autores (Dalla – Torre, 2017; Bustos; B., 2019 & Rosas, F., 2018) señalan que la gobernanza territorial se ha transformado en una nueva forma de gobierno impulsada, principalmente desde América Latina, a partir de la experiencia europea, que reclama incorporación con la finalidad de generar respuestas a las crisis existente en las formas tradicionales de toma de decisiones.

La gobernanza busca formular bases de legitimidad, participación y gobernabilidad configurando nuevas relaciones entre las instituciones y la sociedad civil. Así, temáticas como la ambiental o territorialidad, los que dada su complejidad y la necesidad de legitimidad permanente, requieren de una formulación participativa.

Farinós Dasí (2017) establece a la gobernanza territorial como la herramienta que permite que cada territorio, a partir de la generación de procesos de participación ciudadana, identifique su potencial y elabore su estrategia de desarrollo de manera complementaria y convergente con las estrategias nacionales, provinciales y municipales.

5.4.1 La territorialidad como enfoque

La necesidad de intervenir un territorio/barrio puede estar motivada por una multiplicidad de causas, desde las económicas y sociales hasta las ambientales. No obstante, los temas del desarrollo local y urbano son los que convocan en mayor medida el accionar público.

Bustos et Al (2021) plantea que la territorialidad como enfoque de intervención en el espacio permite comprender que las diferentes acciones que se desarrollen no actúan sobre un espacio netamente físico, sino más bien, sobre la base de un tejido complejo que se entremezcla con necesidades urbanas, sociales, políticos y culturales.

En otras palabras que la articulación de la políticas públicas solo se puede hacer desde el territorio. El caso del Programa Quiero Mi Barrio de MINVU es un ejemplo – entre

varios- de intervención con enfoque territorial donde el objetivo radica en la recuperación del espacio urbano sobre la base de una complejidad socioeconómica y cultural.

Ante desafíos como los señalados, donde se reconoce avances incipientes desde el Estado en intervenciones con enfoque territorial, es que una de las principales motivaciones de este trabajo es indagar cuanto es posible que un gobierno local pueda verse motivado en asumir dicho enfoque sobre la base de existencias complejas en el territorio.

5.4.2 El desafío de la pertinencia

Uno de los grandes desafíos en materia de intervención territorial en barrios vulnerables consiste en abordar la pertinencia de los programas públicos, es decir, que los programas o políticas que se buscan ejecutar permitan dar cuenta de la necesidad que quiere trabajar. Aquello impacta directamente en temáticas asociadas a la recuperación de barrios, donde el sentido de pertinencia no siempre es tal, o bien, la duplicidad de funciones entre un programa y otro es evidente.

El sentido local de un programa de recuperación o regeneración de barrios vulnerables no implica asumir que los problemas que lo afectan se remiten una y exclusivamente a dicha escala. Bustos et. Al (2021) señala que no se debe suponer que los problemas que afectan a los barrios no se circunscriben solo a escala local, con prescindencia de factores causales originados en la estructura social y la estructura urbana.

Es pertinente asumir que los problemas locales deben contener una mirada estructural más amplia, alineada con una mirada de ciudad el cual plantea como desafío la temática de la segregación urbana. En ese sentido, diferentes autores plantean que la actuación focalizada sobre determinados sectores de la ciudad contribuye a la estigmatización de los territorios que habita la población más desposeída.

Bustos et. Al (2021) plantea que el desafío de la pertinencia supone en materia de regeneración urbana asumir dimensiones de territorialidad, integralidad e interescalaridad como condición necesaria para revertir dicho fenómeno.

5.4.3 Herramientas de intervención territorial

5.4.3.1 Gestión Territorial Municipal

La necesidad de intervenir un territorio obedece a un sin número de necesidades identificadas mayormente entre actores del Estado y la sociedad civil. Tal como se ha señalado anteriormente, el presente estudio busca discernir como las capacidades de gestión territorial municipal permiten o dificultan la intervención del territorio identificado, con miras a revertir la situación actual.

Así, es necesario determinar como la gestión territorial municipal se vincula con las comunidades y su marco normativo, mediante instrumentos como los “Planes Territoriales Estratégicos”, los que se caracterizan por acumular una gran cantidad de conocimientos acerca de los recursos disponibles y potencialidades del territorio, el cual permite sentar las bases de lo que se desea intervenir, entre otros.

En términos prácticos diferentes instituciones locales reconocen dentro de su propia estructura municipal departamentos de gestión territorial, cuyas funciones se vinculan en apoyar la construcción, revitalización e intervención en barrios en conjunto con los actores de la sociedad civil local mediante diferentes programas y departamentos municipales.

5.4.3.2 Planes Maestros

En contextos marcados por profundas transformaciones socioeconómicas, a la vez que, fenómenos como la exclusión y la desigualdad territorial se han instalado como nuevos desafíos para las políticas urbanas, es que se han comenzado a posicionar herramientas e instrumentos basadas en la idea de la integralidad urbana, entre ellos la gobernanza, los planes maestros y la focalización territorial.

Para el caso Chileno el MINVU define a los planes maestros como el resultado de la planificación estratégica y consensuada de largo plazo, orientada a la regeneración urbana de la escala barrial, que como un sistema integrado, se ha transformado en una herramienta de gestión y guía que permite poner en relación los distintos aspectos del territorio para coordinar la inversión y las distintas actuaciones en términos de plazos, actores, recursos y estrategias.

En un esfuerzo académico entre MINVU y el Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez, definieron a los planes maestros como una herramienta sistémica y eficaz para determinar las acciones específicas necesarias, definiendo la estrategia de intervenciones, los elementos, y componentes, priorizando las áreas con mayor potencial de reconversión y mayor impacto sobre el entorno; además de proyectar las operaciones de índole normativa, de ejecución de infraestructuras y de implementación del espacio público.

Se establece para efectos de esta investigación, avanzar en determinar la presencia de planes maestros en diferentes municipios, para luego comprender como dichos instrumentos priorizan las acciones en diferentes barrios vulnerables, es decir, comprender como las instituciones se hacen cargo de aquello, qué acciones se comprometen y cómo éstas han generado efectos a nivel territorial en contextos de vulnerabilidad urbana.

6. Resultados

El siguiente apartado da cuenta del análisis de los resultados como parte del procesamiento de la información y recopilación de datos para la consecución de los objetivos propuestos, entre ellos, un análisis de tipo descriptivo para el índice que evalúa las condiciones de gestión territorial que presentan los municipios, como también uno para el índice de vulnerabilidad territorial calculado tanto a nivel comunal como a nivel de zona censal (barrial).

El análisis a los resultados obtenidos continúan con los municipios seleccionados que permiten desarrollar perfiles comunales/territoriales sobre la comparación de los dos índices propuestos y desarrollados en el apartado anterior.

Así mismo la investigación permitió determinar como los municipios seleccionados planifican la gestión territorial de los barrios vulnerables que se encuentran al interior de cada comuna mediante la construcción de un índice de planificación.

Finalmente el estudio logró analizar la relación existente entre el índice de vulnerabilidad territorial con el índice de planificación de barrios vulnerables, como también, la relación entre el índice de gestión territorial municipal y el índice de planificación de barrios vulnerables.

6.1 Análisis Índice de Gestión Territorial Municipal

Uno de los pilares fundamentales para analizar el nivel de planificación territorial que tienen los gobiernos locales ante la existencia de barrios vulnerables al interior de sus comunas, es determinar que tan propicias son las capacidades institucionales para la gestión territorial que poseen los diferentes municipios del Gran Santiago.

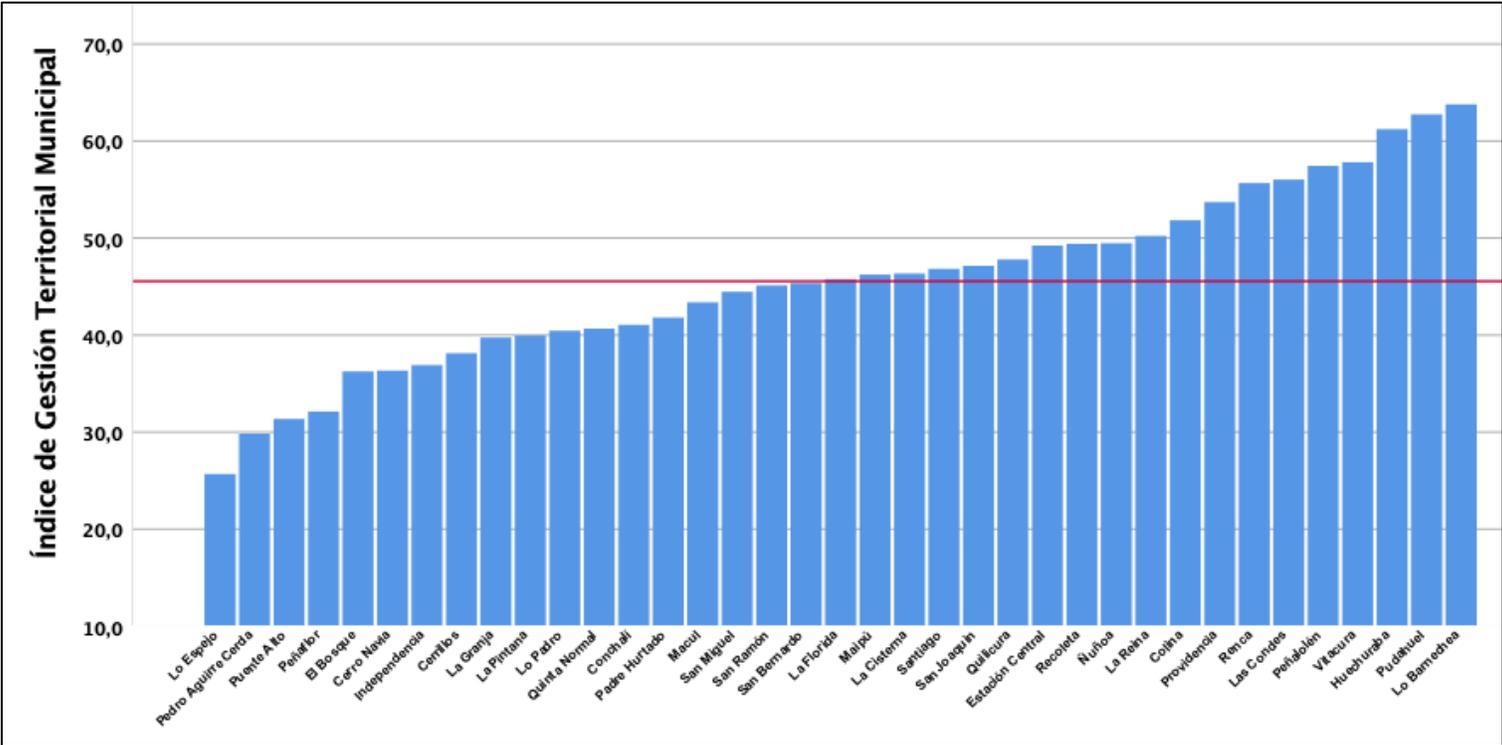
Los resultados obtenidos se ordenaron en cuartiles, donde el primer cuartil representa a municipios que poseen una *muy baja* capacidad de gestión territorial, el segundo cuartil a aquellos municipios que poseen una *baja* capacidad de gestión, el tercer y cuarto cuartil aquellos municipios que cuentan con una *media* y *alta* capacidad de gestión territorial respectivamente (ver gráfico 4).

Entre los municipios que se ubican en el primer cuartil, destacan municipios como Lo Espejo (25,68%) y Pedro Aguirre Cerda (29,83%); mientras que municipios como La Pintana (39,95%), Conchalí (41,07%) o San Ramón (45,33%) se posicionan en el segundo cuartil representando una baja capacidad institucional para la gestión territorial.

Municipios como La Florida (45,78%) y Maipú (46,34%) se ubican en la parte inferior del tercer cuartil, mientras que Ñuñoa (49,48%) y La Reina (50,20%) en la parte superior del mismo, categorizados como municipios cuya capacidad de gestión territorial se clasificaría de nivel medio.

Por último de acuerdo al índice diseñado, se encuentran aquellos municipios que tienen una alta capacidad de gestión territorial, entre los cuales destacan aquellos que territorialmente se ubican en la zona oriente del gran Santiago como lo son Providencia (53,69%), Las Condes (56,03%), Vitacura (57,81%) y Lo Barnechea (63,79%), pero también resaltan municipios como Renca (55,68%), Huechuraba (61,23%) y Pudahuel (62,75%) siendo uno de los municipios con mayor índice obtenido.

Gráfico 4. Índice de Gestión Territorial Municipal

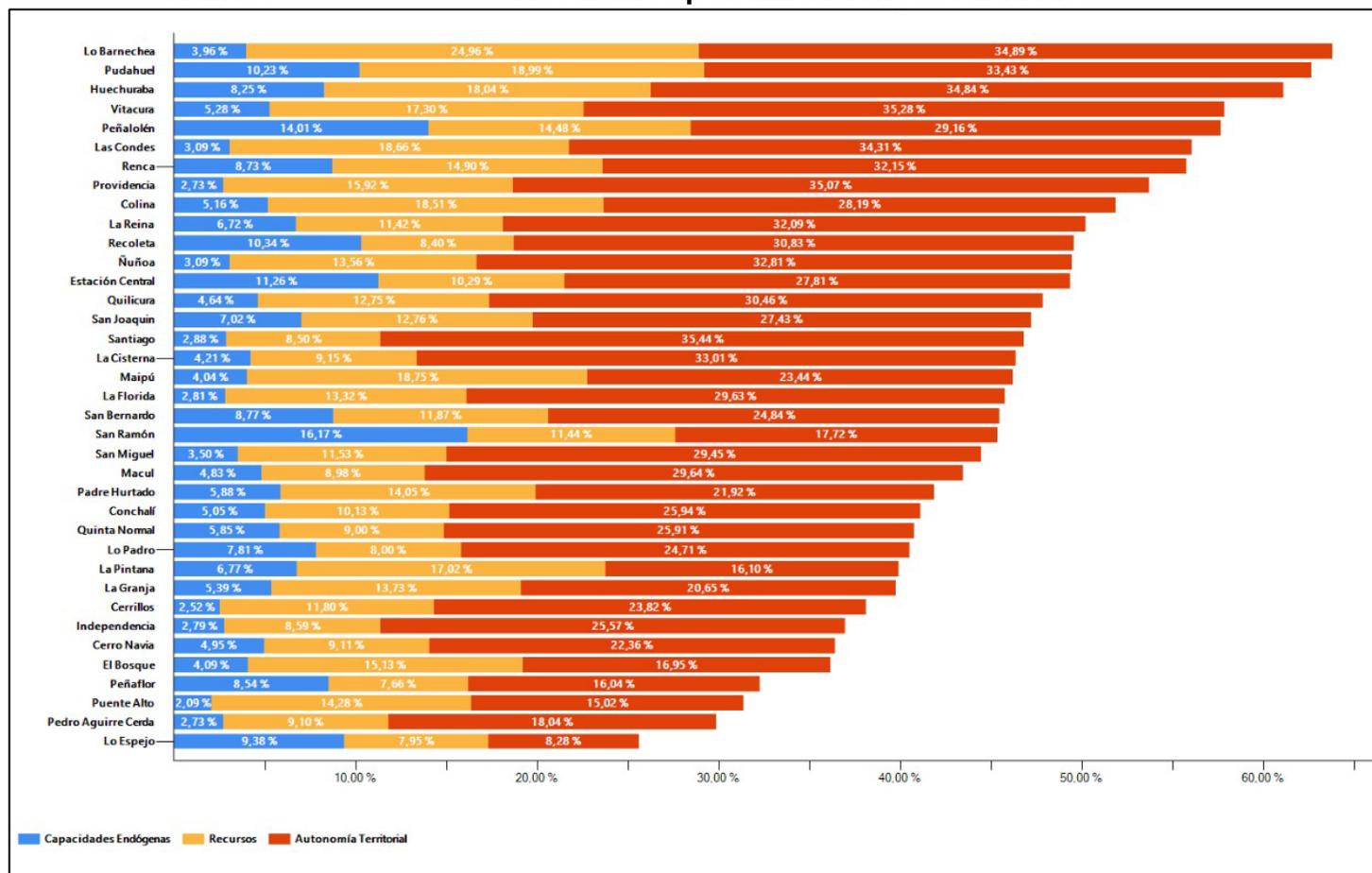


Fuente: Elaboración propia, 2023

Si bien para efectos de esta investigación, los productos del índice diseñado 3se obtuvieron a partir de un proceso de evaluación multicriterio, los resultados obtenidos no difieren a grandes rasgos de lo planteado en investigaciones similares, entre ellas, Matus et. al (2007) y Valenzuela (2014), especialmente para los municipios del sector oriente, donde se reafirma la existencia de municipios con altas condiciones de capacidad de gestión territorial (ver anexo F).

El gráfico 5 permite comprender los resultados de manera más detallada, específicamente a partir de cada dimensión valorada y ponderada por el panel de expertos. Ante ello, se aprecia que existen resultados heterogéneos para cada municipio en cada una de las dimensiones evaluadas. Ejemplo de esto, se observa en la dimensión de “capacidades endógenas” en Lo Espejo y Lo Barnechea, donde a pesar que el primero obtiene mejor resultado, en el global es Lo Barnechea quien mejor pondera conforme al indicador propuesto.

Gráfico 5 Resultados por dimensiones evaluadas



Fuente: Elaboración propia, 2023

Lo anterior ocurre debido a la importancia que toma dentro del global del modelo las variables “recursos” y “autonomía territorial”, donde existió un consenso entre el panel de expertos que dichas dimensiones son las que mayor incidencia tienen para que los gobiernos locales puedan tener mejores condiciones para gestionar el territorio.

Por otro lado al realizar una análisis de sensibilidad dinámico para las diferentes dimensiones evaluadas, se obtienen leves cambios al llevar la “Autonomía Territorial” (ver anexo G) a una ponderación del 50%, donde solo se ven afectadas municipalidades como La Pintana, Maipú, Colina y La Reina, donde las tres primeras descienden a una categoría inferior, mientras que la última entra a la categoría de municipios con altas condiciones de capacidad para la gestión territorial.

Al ponderar la dimensión “Recursos” con un 50% se obtienen (ver anexo H) resultados aún más leves, donde solo los municipios de Lo Prado y La Cisterna cambian de posición respecto de sus cuartiles originales, pasando de una baja a muy baja y de media a baja condición de capacidad para la gestión territorial respectivamente.

Ahora bien, si la dimensión “Capacidades endógenas” se ponderase con un peso del 50% se obtienen resultados completamente disímiles (ver anexo I) donde un número importante de municipios cambia de categoría en cuanto a las condiciones para la capacidad de gestión territorial. Dicha situación se origina principalmente por el nivel de importancia que toma la variable “Tasa formal de organizaciones comunitarias”, donde municipios como San Ramón o Recoleta destacan -de acuerdo a la información entregada por el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para el periodo 2019 - 2021- por tener una elevado número de organizaciones comunitarias versus municipalidades como Lo Barnechea, La Florida, Cerrillos y Las Condes, entre otros, que registran un bajo número de organizaciones.

Los resultados analizados presuponen un desafío en cuanto a las heterogeneidades capacidades institucionales del sistema municipal Chileno, es decir, la necesidad de cumplir las mismas obligaciones territoriales/institucionales para con la ciudadanía en condiciones presupuestarias, técnicas y humanas disímiles. Por ello, es que en contextos donde la descentralización recobra cada vez más importancia, es que se hace necesario

el fortalecimiento tanto de las atribuciones como de los recursos con los que cuentan los gobiernos locales.

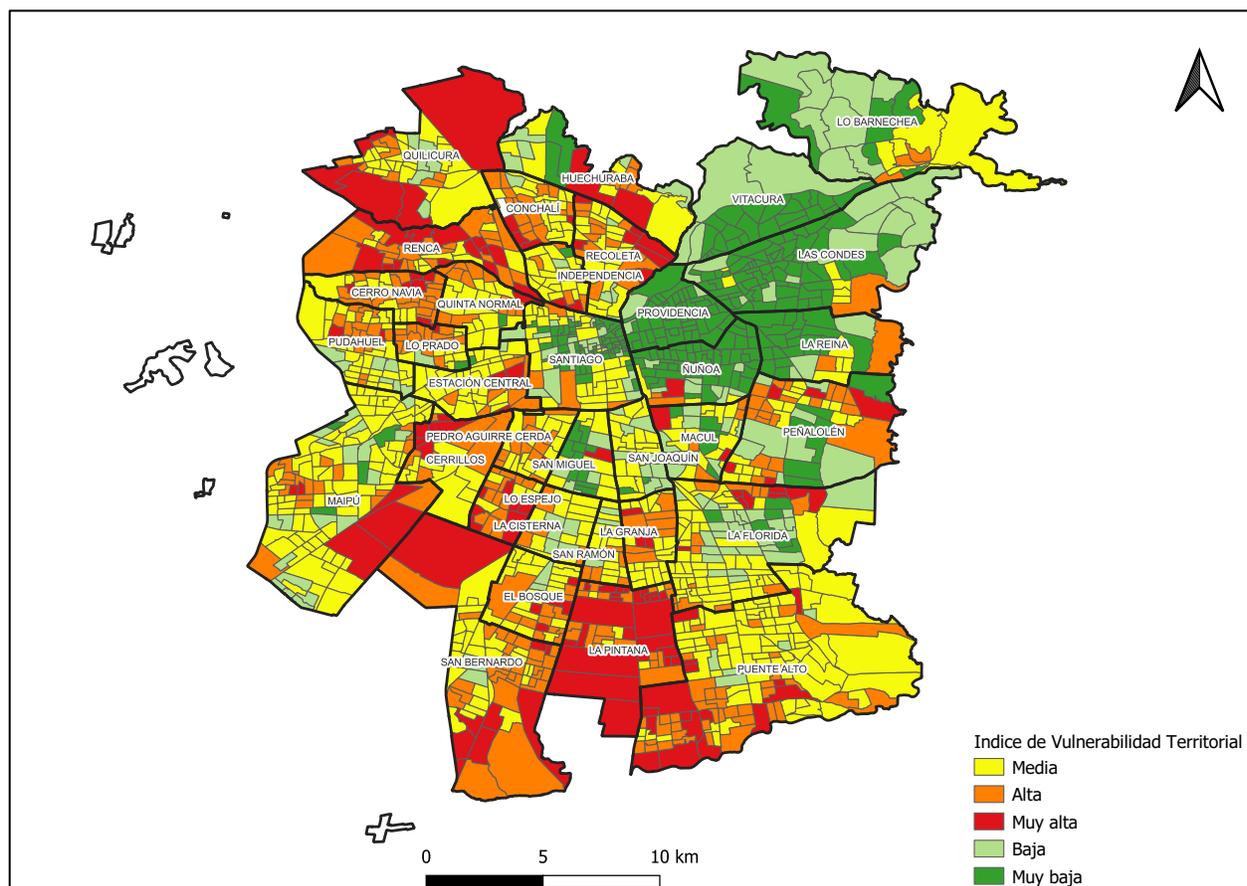
6.2 Análisis Índice de Vulnerabilidad Territorial

6.2.1 Análisis Índice de Vulnerabilidad Territorial a nivel de Zona Censal

Cabe reafirmar que la idea inicial de analizar el comportamiento de la vulnerabilidad territorial a nivel de zona censal para el gran Santiago, se debe a que dicha unidad de análisis corresponde a la unidad “más próxima” a la idea de barrio (Garretón, Palacios & Truffello en Link, 2018).

En ese sentido el índice desarrollado muestra interesantes resultados (ver imagen 6) en cuanto a la distribución territorial y localización geográfica de los diferentes barrios al interior del gran Santiago.

Imagen 6. Cartografía de Vulnerabilidad Territorial por Zona Censal



Fuente: Elaboración propia, 2023

Se observa con claridad que -mayoritariamente- los barrios de menor vulnerabilidad territorial, se distribuyen y localizan geográficamente en el sector oriente, específicamente en las comunas de Providencia, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Ñuñoa. Mientras que los barrios con mayor vulnerabilidad territorial se ubican en el sector sur de la región, específicamente al interior de las comunas como La Pintana, Lo Espejo, San Bernardo y El Bosque, entre otros.

Dicha localización geográfica se encuentra en sintonía con lo desarrollado por otros modelos construidos, como también por diferentes autores que han investigado el fenómeno, entre ellos Mattos y Rasse (2016), quienes plantean que las grandes metrópolis del Siglo XXI se caracterizan por los altos niveles de segregación residencial, presencia de vulnerabilidad urbana y socioeconómica, como también por la homogeneización social que se aprecia en diferentes barrios.

Por otro lado, existe un número relevante de comunas que presentan una gran diversidad de barrios y que se caracterizan por los heterogéneos niveles de vulnerabilidad territorial en cada una ellas, entre los cuales destacan comunas como La Florida, Maipú, Peñalolén, Macul y Huechuraba, entre otros.

Es posible establecer que dentro de la dimensión de vulnerabilidad socioeconómica las variables que fueron determinantes -a juicios del panel expertos- para la obtención de dichos resultados corresponden al ingreso per cápita y el nivel educacional del jefe de hogar, al igual que la cantidad de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y la distancia a centros de salud primaria, entre otros, correspondientes a la dimensión de vulnerabilidad urbana.

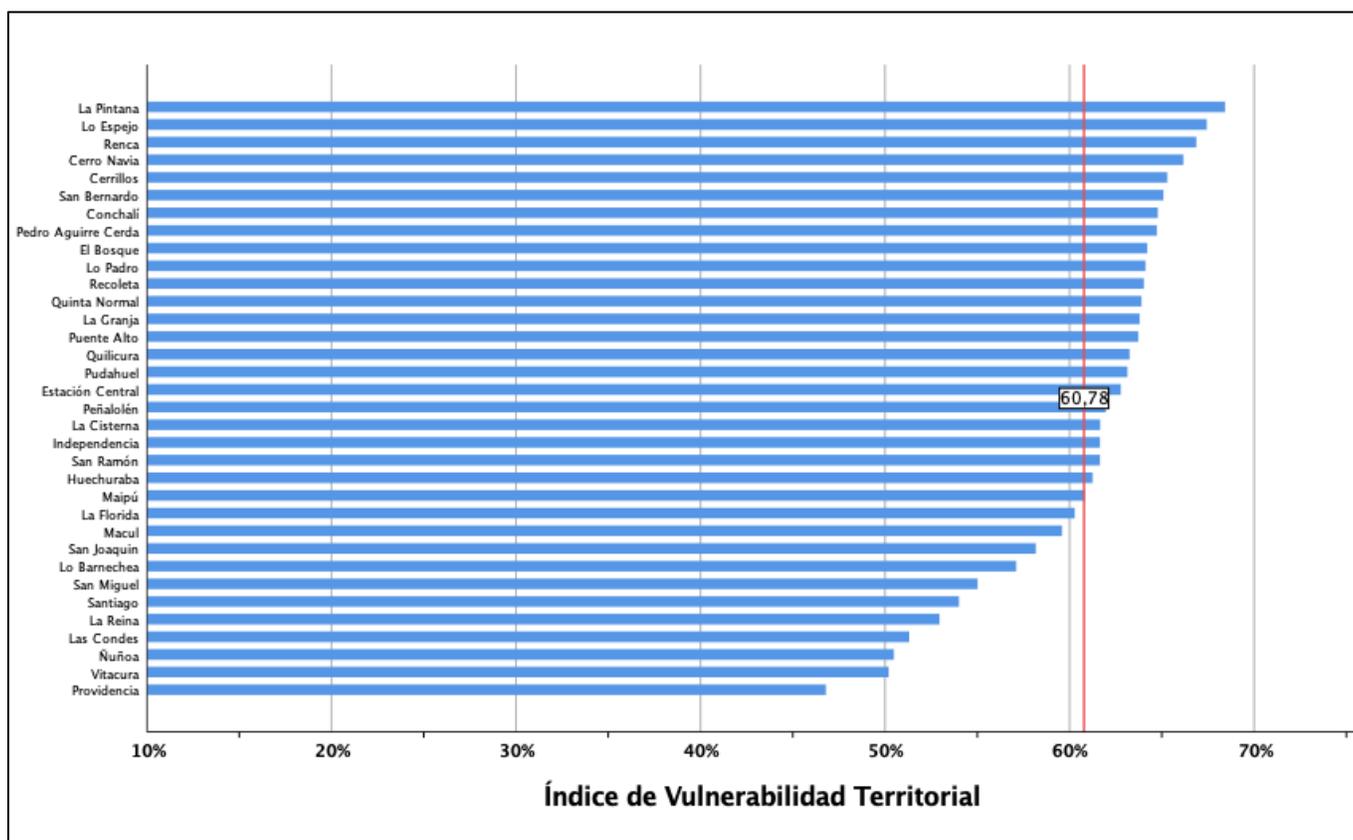
Dichas variables no solo explican los resultados obtenidos, sino que además corroboran lo señalado en diferentes estudios y literatura especializada, en cuanto a que las grandes brechas en materia territorial se explican principalmente por la desigualdad de ingresos entre una comuna y otra. Así mismo, llama la atención la relevancia -principalmente motivado por la contingencia- que obtiene la dimensión seguridad al interior del modelo propuesto, razón por la cual, el debate está abierto respecto a cómo podrían variar los resultados tanto a nivel de zona censal y comunal en contextos situacionales diferentes.

6.2.2 Análisis Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal

Para el desarrollo de la matriz de perfiles comunales, fue clave calcular el nivel de vulnerabilidad territorial existente para cada comuna del gran Santiago. Para ello se determinaron los promedios ponderados de dichas vulnerabilidades en cada zona censal de cada una de las comunas (ver anexo J).

Cabe considerar que para efectos de este análisis y con el fin de evitar sesgos en la medición sugerida, se descartaron las comunas de Peñaflor, Colina y Padre Hurtado, las que a pesar de ser parte del gran Santiago, muchos de los datos propuestos correspondiente a sus áreas urbanas no se encontraban disponibles.

Gráfico 6. Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal



Fuente: Elaboración propia, 2023

Los resultados obtenidos se ordenaron en cuartiles, de los cuales se desprende que el primer cuartil (ver gráfico 6) corresponde a aquellas comunas que poseen una baja vulnerabilidad territorial, destacando entre ellas las comunas del sector oriente como

Providencia (46,79%), Vitacura (50,19%), Ñuñoa (50,47%), Las Condes (51,30%) y Lo Barnechea (57,10%), entre otros.

El segundo cuartil corresponde a comunas que se encuentran en un nivel medio de vulnerabilidad territorial, destacando entre ellas Macul (59,58%), La Florida (60,28%), Maipú (60,82%) y Huechuraba (61,25%), entre otros.

En cuanto a las comunas que se poseen un alto nivel de vulnerabilidad territorial y que corresponden al tercer cuartil, se ubican Estación Central (62,77%), Pudahuel (63,13%), Puente Alto (63,72%) y el Bosque (64,20%), entre otros.

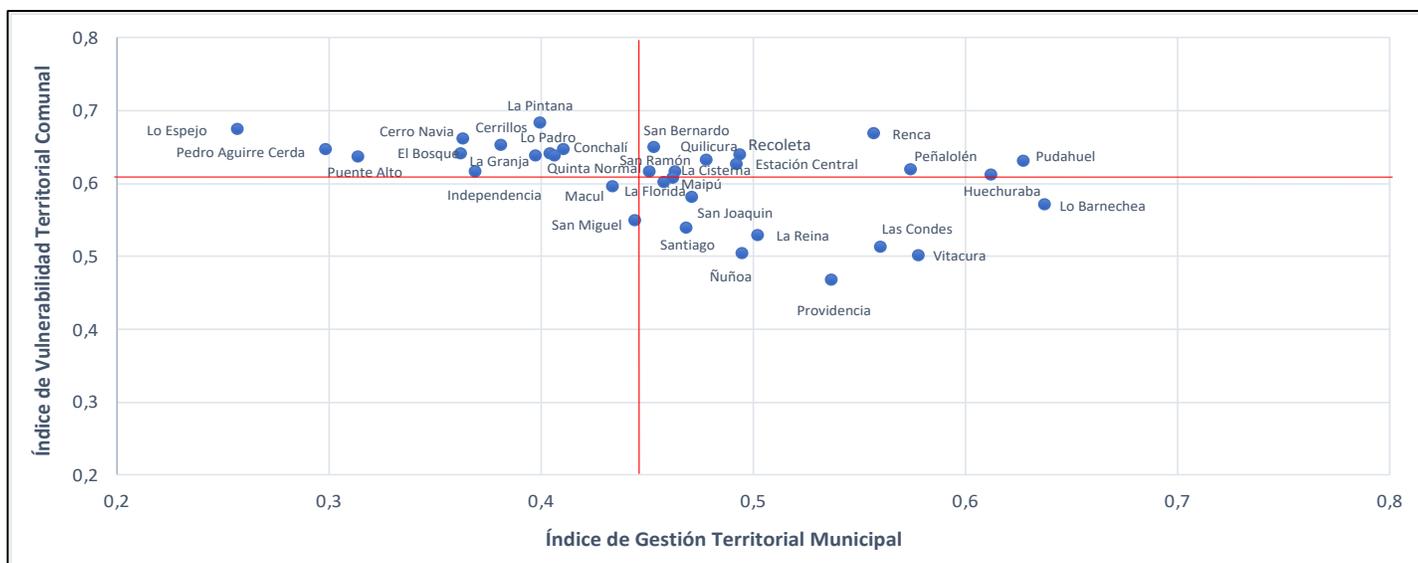
Por último destacan aquellas comunas que se posicionan en el cuarto cuartil y que se caracterizan por tener un muy alto nivel de vulnerabilidad territorial, entre las cuales se mencionan Pedro Aguirre Cerda (64,72%), Cerro Navia (66,16%), Lo Espejo (67,43%) y La Pintana (68,42%), entre otras.

En ese marco, la pregunta sobre si existe alguna relación -en contextos de segregación o alta vulnerabilidad territorial- entre las dinámicas sociales que se generan en un barrio, y qué papel juega el espacio urbano como productor o gatillante de la desigualdad sigue abierta.

6.3 Obtención de perfiles comunales

Una vez analizados los indicadores tanto de capacidad de gestión territorial municipal como de vulnerabilidad territorial a nivel comunal, se realizó un cruce de información mediante la generación de un gráfico de dispersión (gráfico 7), donde se observa el comportamiento de cada municipio/comuna, especialmente en aquellas que presentan valores altos o extremos -en consideración de los ejes que representan los promedios simples tanto del índice de vulnerabilidad como el de capacidad de gestión territorial- con la intención de compararlas entre si.

Gráfico 7. Dispersión Vulnerabilidad Territorial – Gestión Territorial



Fuente: Elaboración propia, 2023

Para determinar la existencia y el grado de correlación entre ambas variables, se realizó un análisis de prueba de normalidad de los datos (ver anexo K). De éste, se obtuvo que los datos del índice de gestión territorial municipal distribuyen de manera normal (significancia mayor a 0,05), mientras que los datos del índice de vulnerabilidad territorial, no distribuyen de manera normal (significancia menor a 0,05).

Aquello es relevante pues al observar los datos del primer indicador (ver anexo L) estos tienden a concentrarse hacia el centro, mientras que en el segundo, éstos se concentran en los extremos (ver anexo M).

Una vez analizados los resultados de la prueba de normalidad de los datos, se calculó el nivel de correlación (Spearman) entre ambas variables (ver recuadro 1), del cual se desprende que, a nivel global, sí existe una correlación (significancia menor a 0,05), cuya intensidad es moderada pero de carácter inversa (coeficiente -0,582) entre ambos indicadores, es decir, a medida que aumenta el índice de vulnerabilidad territorial comunal, menor es el índice de capacidad de gestión territorial municipal.

Recuadro 1. Correlación de Variables Índice de Gestión Territorial – Índice de Vulnerabilidad Territorial

Correlations				
			Índice de Gestión Territorial Municipal	Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal
Spearman's rho	Índice de Gestión Territorial Municipal	Correlation Coefficient	1,000	-,582**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
		N	34	34
	Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal	Correlation Coefficient	-,582**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	34	34

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fuente: Elaboración propia, 2023

Por otro lado, el R² logra determinar (ver recuadro 2) que aproximadamente un 24% de la variabilidad del índice de vulnerabilidad territorial comunal se explica por el índice de gestión territorial municipal.

Recuadro 2. Resumen del Modelo

Resumen del Modelo									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	Change Statistics			Sig. F Change
						F Change	df1	df2	
1	,489 ^a	,239	,215	,048427478	,239	10,033	1	32	,003

a. Predictors: (Constant), Gestión Municipal

Fuente: Elaboración propia, 2023

En cuanto a las posibilidades de construir un modelo predictivo que determine una regresión entre ambas variables, se estima que aquello no es posible dado el desfase en la temporalidad de los datos, es decir, a pesar que para efectos de este estudio no es viable determinar un regresión, se reafirma la existencia de una correlación entre ambos indicadores.

Aquello viene a corroborar lo señalado en investigaciones similares, al establecer que los municipios que poseen mejores capacidades institucionales para gestionar el territorio logran impactar positivamente en el tratamiento de la vulnerabilidad territorial. En ese

sentido tal como se demostró, existen ciertas variables que tienen mayor gravitación para mejorar las potencialidades en la gestión territorial, entre ellas, la dependencia al FCM, la profesionalización de los funcionarios, entre otros.

Por otro lado, para el desarrollo de una matriz de perfiles territoriales -tal como se establece en el objetivo específico n°2-, pero sobre todo, con el fin de analizar la relación que existe entre los instrumentos de planificación, la vulnerabilidad territorial presente en cada comuna, las potencialidades en la capacidad de gestión territorial a nivel municipal y las variables que mayormente influyen, es que se seleccionaron municipios/comunas que conjugan (Tabla 4) una alta capacidad de gestión territorial municipal (CGT) con alta vulnerabilidad territorial (VT), alta CGT con bajo nivel de VT, como también baja CGT con alta VT y baja CGT con baja VT, mismo análisis se hace con aquellos municipios y comunas cuyos indicadores representan niveles medios en capacidad de gestión y vulnerabilidad territorial.

Tabla 4 **Matriz de perfiles comunales**

	Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal			
		<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Baja</i>
Índice de Gestión Territorial Municipal	<i>Alta</i>	Pudahuel Renca	Peñalolén	Las Condes Vitacura
	<i>Media</i>	Recoleta	Maipú La Florida	Ñuñoa La Reina
	<i>Baja</i>	Pedro Aguirre Cerda Lo Espejo	Independencia	San Miguel

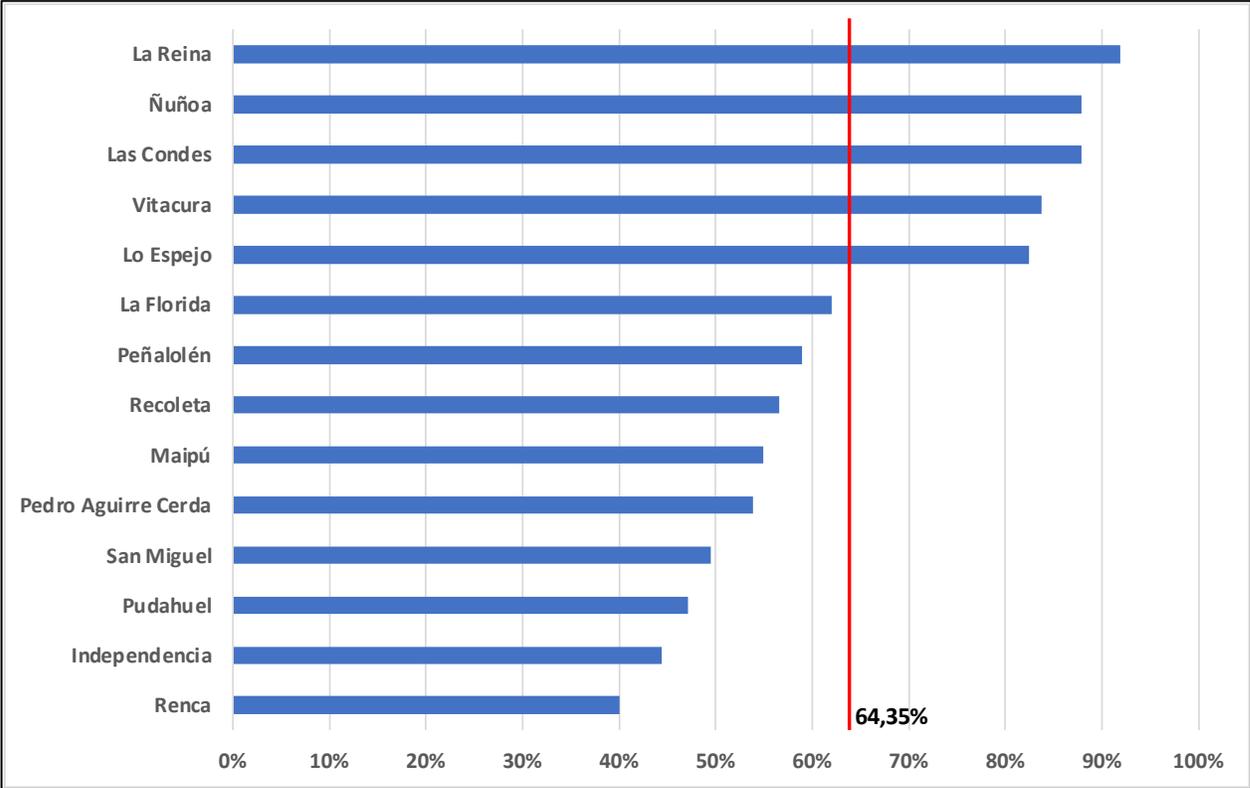
Fuente: Elaboración propia, 2023

6.4 Índice de Planificación de Barrios Vulnerables

El análisis de la información contenida en los instrumentos de planificación territorial, específicamente en los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs), relativa a la presencia, identificación y estrategias para el tratamiento de barrios vulnerables, entre otros, permitió la construcción y desarrollo del Índice de Planificación de Barrios Vulnerables.

Los resultados obtenidos para dicho índice (ver gráfico 8) ordenados en cuartiles, determinan que en el primer cuartil se ubican los municipios de Renca (40,015%), Independencia (44,391%) y Pudahuel (47,109%), los que se podrían catalogar como municipios con bajo nivel de planificación de barrios vulnerables.

Gráfico 8. Índice de Planificación de Barrios Vulnerables



Fuente: Elaboración propia, 2023

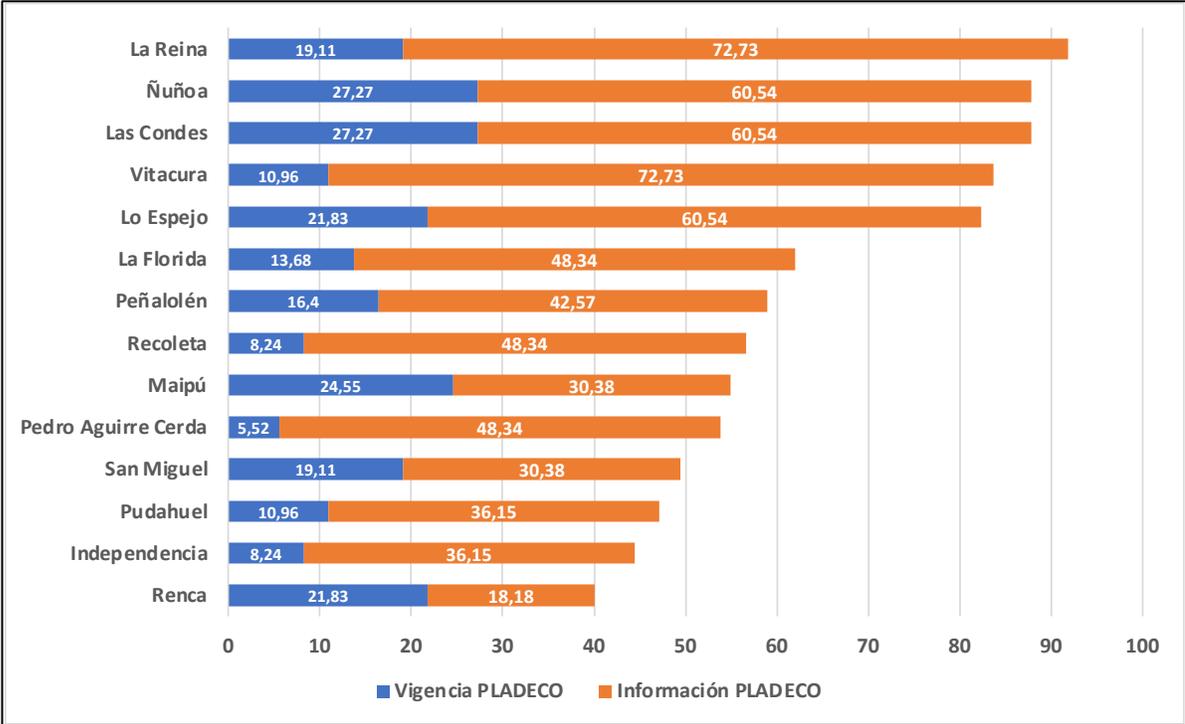
En el segundo cuartil, relativo a municipios que poseen un nivel de planificación de barrios vulnerables medio bajo, se encuentran San Miguel (49,491%), Pedro Aguirre Cerda (53,868%), Maipú (54,927%) y Recoleta (56,586%); mientras que en el tercer cuartil, se posicionan los municipios de Peñalolén (58,968%), La Florida (62,022%), Lo Espejo (82,370%) y Vitacura (83,692%) con un nivel de planificación medio alto. Finalmente los municipios que poseen un alto nivel de planificación de barrios vulnerables, corresponden a Las Condes y Ñuñoa, ambos con un 85,806% y La Reina (91,846%).

De los resultados obtenidos es posible establecer que los municipios que poseen un alto nivel de planificación, corresponden a aquellos que geográficamente -y mayoritariamente- se concentran en el sector oriente del gran Santiago.

Sin perjuicio de ello destacan municipalidades como Lo Espejo, que obtuvo una alta puntuación, sobre todo en aquellas variables que tienen mayor peso dentro del conjunto global del índice (ver gráfico 9), como por ejemplo, en la información relativa a los tipos de estrategias con los cuales se busca abordar la vulnerabilidad al interior de los barrios, o también, respecto del año de actualización del PLADECO, el que fue actualizado hace menos de dos años, razón por lo cual, pondera una alta puntuación dentro del contexto de comparación.

Posición contraria es Renca, el que a pesar que su PLADECO fue actualizado el mismo año que Lo Espejo, no se logró determinar en el análisis a su instrumento de planificación territorial, la identificación a barrios vulnerables, como tampoco, el tipo de estrategias con el que se busca abordar la vulnerabilidad territorial presente en él; razón por lo cual, se terminó configurando un escenario de baja puntuación en los resultados globales.

Gráfico 9. Resultados por dimensiones evaluadas



Fuente: Elaboración propia, 2023

De esta manera es posible interpretar que -al menos- existen dos tipos de municipios en cuanto a las opciones de planificar el territorio. Por un lado, aquellos que comprendiendo las dinámicas territoriales y la diversidad de barrios presentes en él, realizan esfuerzos por planificarlo en función de dichas realidades, es decir, comprenden y orientan la planificación en función de la heterogeneidad territorial, como lo es el caso de La Reina, Lo Espejo y Ñuñoa, mientras que por el otro, existen municipios que comprenden dichas dinámicas y el territorio de forma homogénea, sin mayores distinciones y acciones diferenciadores entre un barrio y otro (caso de Renca, Independencia y Pudahuel, entre otros).

6.5 Relación y comportamiento entre los índices

6.5.1 Índice de Vulnerabilidad Territorial – Índice de Planificación Barrios Vulnerables

Al establecer un análisis entre ambos indicadores, se establece en primera instancia, que mediante una prueba de normalidad de los datos, éstos distribuyen de manera normal (ver anexo N), al poseer una significancia mayor a 0,05.

De dicho resultado se desprende que al realizar un análisis de correlación entre ambas variables (ver recuadro 3), es posible sugerir que sí existe relación entre ambos indicadores debido a que su significancia es menor a 0,05.

Recuadro 3. Correlación Índice de Planificación de Barrios - Índice de Vulnerabilidad territorial comunal

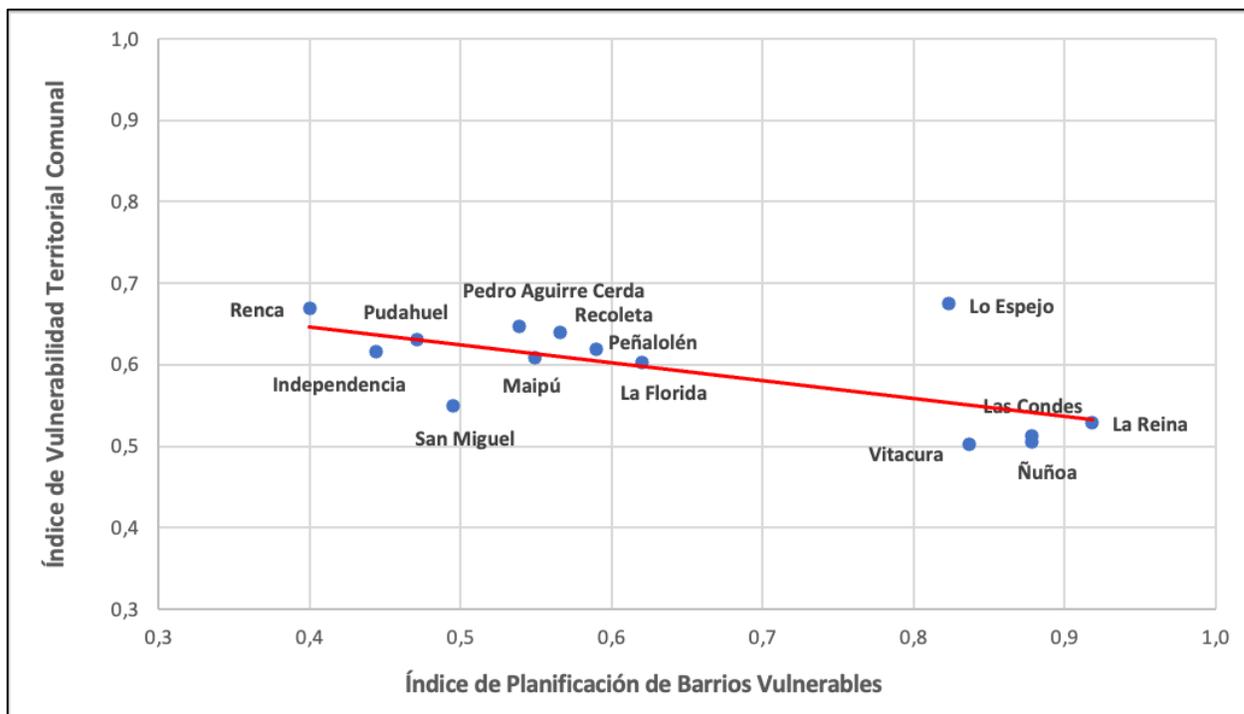
		Índice Planificación	Vulnerabilidad Comunal
Índice Planificación	Pearson Correlation	1	-,655*
	Sig. (2-tailed)		,011
	N	14	14
Vulnerabilidad Comunal	Pearson Correlation	-,655*	1
	Sig. (2-tailed)	,011	
	N	14	14

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fuente: Elaboración propia, 2023

Así mismo se determinó que la relación entre ambas variables -*coeficiente de pearson*- es negativa y con una intensidad moderada - alta (-0,655), es decir, a medida que aumenta el índice de planificación de barrios vulnerables disminuye el índice de vulnerabilidad territorial comunal (ver gráfico 10).

Gráfico 10. Dispersión Vulnerabilidad Territorial – Planificación de Barrios Vulnerables



Fuente: Elaboración propia, 2023

Dicho resultado es relevante, pues permite poner de manifiesto la importancia que tienen los instrumentos de planificación, específicamente los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), a la hora de querer abordar la vulnerabilidad territorial presente en alguna comuna.

Lo anterior se confirma al analizar el R^2 (ver recuadro 4) que indica que la variabilidad del índice de vulnerabilidad territorial a nivel comunal se explica en un 43% por el índice de planificación de barrios vulnerables.

Recuadro 4.**Resumen del Modelo**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	Change Statistics			
						F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,655 ^a	,429	,382	,048234200	,429	9,023	1	12	,011

a. Predictors: (Constant), Índice Planificación

Fuente: Elaboración propia, 2023

Finalmente, para efectos de este estudio investigativo, dado el desfase de la temporalidad de los datos analizados, no es factible determinar un modelo predictivo entre ambos indicadores que corrobore dicha correlación.

Sin perjuicio de ello, los resultados obtenidos sugieren la importancia y la relevancia que existe en los procesos de planificación territorial con miras a buscar soluciones integrales en aquellas comunas donde existan barrios vulnerables.

Un buen ejemplo es el municipio de Lo Espejo, el que a pesar de la alta vulnerabilidad que existe a nivel comunal, relevan la importancia que tienen los instrumentos de planificación como herramientas que permiten gestionar de mejor manera el territorio. Muestra de ello es la actualización que éste ha tenido, como también, la forma de comprender y priorizar las intervenciones en función de barrios prioritarios cuyas características son diversas, pero sobre todo, con dinámicas territoriales heterogéneas.

Tal como sostiene Matus et. al (2007), el desafío sigue siendo, a pesar de las diferencias presupuestarias, humanas y técnicas existentes, enfrentar la tarea de la gestión municipal, de la manera más eficiente posible, es decir, trabajar la pobreza con calidad.

6.5.2 Índice de Gestión Territorial Municipal – Índice de Planificación Barrios Vulnerables

En cuanto a la relación existente entre el indicador de gestión territorial municipal y el índice de planificación de barrios vulnerables, es posible concluir que, del análisis de la prueba de normalidad de los datos, ambos indicadores distribuyen de manera normal. Esto queda reflejado al observar el anexo Ñ, específicamente la significancia que es mayor a 0,05.

La relevancia de concluir que los datos de ambos indicadores distribuyen de manera normal, es que permite determinar que el análisis de correlación se realice bajo el método de Pearson. Al observar el recuadro 5, se obtiene que no existe relación entre ambas variables, debido a que la significancia entre ambas es mayor 0,05.

Recuadro 5. Correlación Índice de Planificación de Barrios - Índice de Gestión Territorial

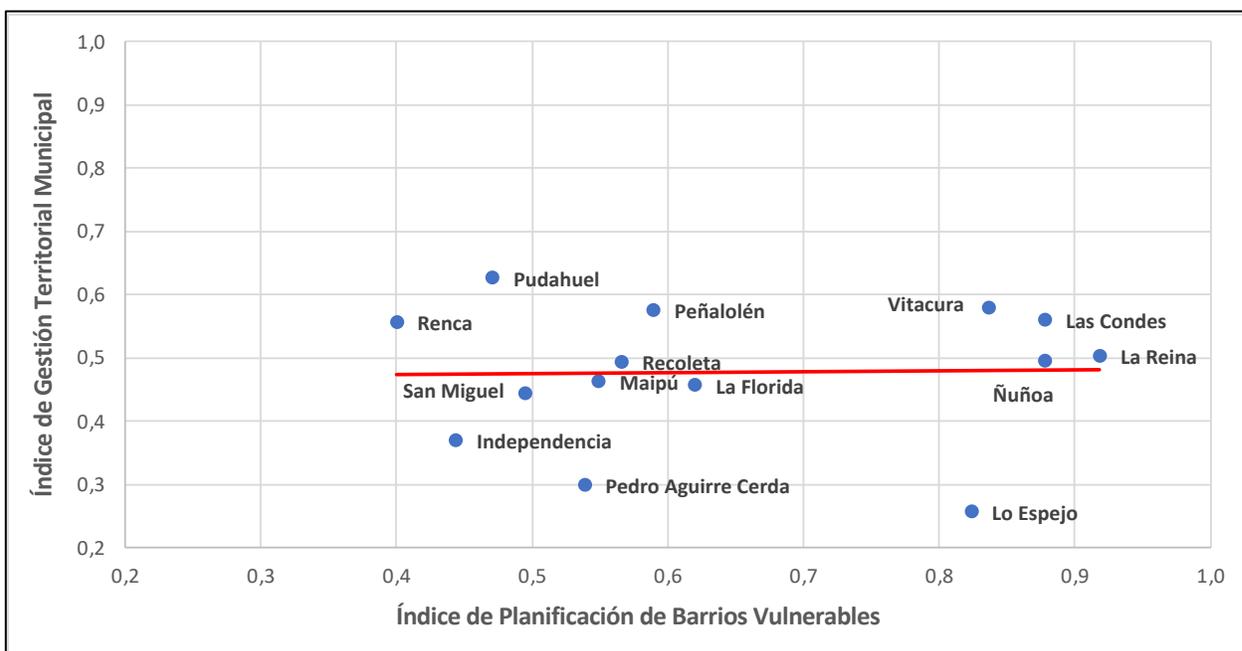
		Índice Planificación	Gestión Territorial Municipal
Índice Planificación	Pearson Correlation	1	,021
	Sig. (2-tailed)		,943
	N	14	14
Gestión Territorial Municipal	Pearson Correlation	,021	1
	Sig. (2-tailed)	,943	
	N	14	14

Fuente: Elaboración propia, 2023

De manera complementaria, el coeficiente de Pearson es de carácter positivo, pero de intensidad muy débil (0,021), lo cual reafirma que la relación entre ambos indicadores es nulo.

Aquello se refleja de mejor manera al observar el gráfico 11 de dispersión para ambas variables. De éste, se desprende que no existe una tendencia clara para los indicadores propuestos.

Gráfico 11. Dispersión Gestión Territorial – Planificación de Barrios Vulnerables



Fuente: Elaboración propia, 2023

Al observar el R^2 para dichos indicadores, se determina claramente que no existe un porcentaje concluyente que permita determinar la variabilidad entre las variables (ver recuadro 6).

Recuadro 6. Resumen del Modelo

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R Square Change	Change Statistics			
						F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,021 ^a	,000	-,083	,111998782	,000	,005	1	12	,943

a. Predictors: (Constant), Índice Planificación

Fuente: Elaboración propia, 2023

Los resultados expuestos reafirman la necesidad que los municipios vinculen las estrategias de planificación territorial en barrios vulnerables conforme a las potencialidades que existen sobre las condiciones institucionales para la gestión territorial.

Si bien ningún municipio logra con claridad establecer dicha vinculación, aquello no quiere decir que no se deba asumir como un desafío, o bien, como un “potencial latente”

que contribuya a la reducción de las vulnerabilidades urbanas y sociales al interior de los barrios.

En ese sentido el debate sigue abierto respecto al desarrollo y seguimiento que se les da a los instrumentos de planificación territorial, es decir, existe una debilidad en los gobiernos locales en cuanto a éstos, específicamente los PLADECOS, respecto al “como” debe ordenarse el territorio, especialmente los barrios vulnerables en función de las capacidades institucionales que los municipios poseen con el fin de gestionar de mejor manera el territorio (Espinoza; 2018).

6.6 Hacia una política pública de gestión comunal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables

Los temas tratados en torno a la identificación de barrios vulnerables al interior de las comunas del gran Santiago, la vinculación de éstos con las capacidades institucionales que poseen los municipios para gestionar el territorio y las posibilidades de planificación territorial con miras a reducir la presencia de brechas, están condicionados mayormente por una serie de variables cuya existencia no son de origen comunal, sino muy por el contrario, se deben a la reproducción histórica de fenómenos socioterritoriales de carácter central, donde los gobiernos locales deben asumir y gestionar dicha realidad en contextos disímiles.

Teniendo presente aquel contexto y con el objetivo de fortalecer el rol y las capacidades institucionales municipales, como también los procesos de identificación y planificación territorial, es que se proponen una serie de criterios que permitan abrir una discusión hacia una política pública de gestión comunal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables.

Los procesos de fortalecimiento para la gestión territorial, quedarán estructurados bajo ciertos mínimos permitiendo que el marco de trabajo se desarrolle de forma eficiente, eficaz e integral. De manera paralela, se requiere que este esfuerzo por avanzar hacia una política pública nacional de gestión comunal venga complementado con el fortalecimiento institucional mediante transformaciones que propendan hacia una mayor descentralización, tanto administrativa como fiscal.

6.6.1 Criterios orientadores para la Política Pública

A partir de la investigación realizada se propone que la gestión municipal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables, se oriente en función de los siguientes criterios:

- Oportuna
- Integralidad
- Participativa
- Sostenibilidad Presupuestaria
- Coordinación Intersectorial
- Reconocimiento y priorización de Barrios Vulnerables
- Intervención Territorial Diferenciada
- Alianza Público – Privada
- Transparente
- Disponibilidad de la información
- Fortalecimiento de las capacidades Institucionales

6.6.1.1 Oportuna

Muchas veces las respuestas, acciones e intervenciones en el territorio por parte de la institucionalidad, asociada a las dimensiones y variables que componen los índices con lo que se trabajaron, se realizan en forma tardía y discontinuada en el tiempo

Los datos analizados dan cuenta de la existencia de un grupo importante de comunas que enfrentan altos niveles de vulnerabilidad territorial bajo el amparo de municipios con bajas condiciones tanto para la gestión territorial como para planificación de barrios vulnerables. Ante la presencia de dicha realidad, es que una política pública de gestión comunal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables, debe atender de manera oportuna aquellos puntos y lugares que requieren de una intervención integral.

6.6.1.2 Integralidad

Las variables y dimensiones de la vulnerabilidad territorial, de las capacidades institucionales para la gestión territorial municipal y de los componentes para una oportuna planificación de barrios deben ser comprendidos y analizados desde una perspectiva multidimensional con el fin de diseñar intervenciones y/o estrategias con miras a la reducción de brechas socioterritoriales.

La metodología multicriterio en la presente investigación, estableció y evaluó diferentes parámetros relativos a las temáticas diseñadas, las que en conformidad con un panel de expertos, permitió consensuar distintos criterios con el objetivo de establecer una mirada integral de la temática en cuestión.

Los resultados obtenidos dan cuenta que actualmente las variables y criterios estudiados no conversan en un sentido cuyo horizonte sea la reducción de la vulnerabilidad urbana y socioterritorial, el mejoramiento de las condiciones institucionales para la gestión territorial, o bien, el desarrollo de estrategias de planificación territorial con enfoque barrial. Ejemplo de ello está en la potencialidad existente entre los instrumentos de planificación territorial y los procesos de gestión territorial, el que a pesar que actualmente no existe una vinculación constante en el tiempo, fortalecer dichos procesos resulta clave para la gestión de la vulnerabilidad territorial.

6.6.1.3 Participativa

Una enseñanza que deja la investigación realizada es que las acciones que se emprendan al interior de un territorio con el fin de reducir la vulnerabilidad barrial, requiere de la participación activa de la sociedad civil y de su comunidad. Los indicadores demuestran que aquellas comunas que tienen una sociedad civil más empoderada y activa, permiten mejores condiciones endógenas para que los municipios gestionen de mejor manera el territorio.

A través de la participación ciudadana es posible establecer planes de acción, estrategias e intervenciones que manifiesten la importancia, necesidad y requerimiento de su comunidad, como también el desarrollo de la identidad propia de un barrio.

La cocreación, la coproducción y la cogestión de las intervenciones es un aspecto fundamental a considerar para una política pública de gestión comunal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables.

6.6.1.4 Sostenibilidad Presupuestaria

El desarrollo de una política públicas de gestión comunal para el desarrollo territorial, específicamente para la ejecución de las acciones, estrategias e intervenciones que se

empresan en el territorio, requieren del financiamiento constante y sostenido en el tiempo, tanto por parte tanto del municipio, como también de las diferentes instituciones que participen de dicha política pública.

Un marco presupuestario adecuado debe garantizar la formulación, ejecución y posterior evaluación de las acciones que se prioricen con miras a la reducción de las brechas que se detecten. A la luz de los análisis y resultados obtenidos, queda de manifiesto que uno de los grandes desafíos y complejidades del sistema municipal, radica en la ausencia de marcos presupuestarios robustos que garanticen una mayor homogeneidad en las capacidades institucionales, especialmente en temáticas relevantes como la autonomía presupuestaria, inversión municipal per cápita y/o disponibilidad presupuestaria para mayor y mejor dotación funcionaria, entre otros.

6.6.1.5 Coordinación Intersectorial

Una de las principales debilidades que presente el sistema municipal Chileno en la gestión territorial ante la presencia de barrios vulnerables, es que los marcos institucionales, ya sea en términos presupuestarios y/o administrativos, se encuentran fuertemente centralizados, delegando mayormente los procesos de mejora sobre la vulnerabilidad territorial a programas o instancias dependientes del nivel central. Ejemplo de ello, son los programas PMU o PMB de SUBDERE, Programa Quiero Mi Barrio del MINVU, Plan Nacional de Barrios Prioritarios de Subsecretaría de Prevención del Delito, entre otros, donde los municipios tienen un rol ante el nivel central, más de cliente ante una oferta programática con baja capacidad de adaptación y flexibilidad respecto de las características e identidades territoriales que se encuentran en cada comuna.

Una muestra de ello es que la concursabilidad existente en el Programa Quiero Mi Barrios, se da en los términos que establece MINVU sobre un listado de “barrios prioritarios” que el nivel central determina. Aquello atenta contra los datos o resultados que un municipio puede barajar a partir de datos levantados a nivel local y que no necesariamente coinciden con los que se manejan desde la institucionalidad central.

Con dichos antecedentes a la vista, se considera que para la génesis y gestión de una política pública para el desarrollo territorial de barrios vulnerables, resulta fundamental

traspasar la capacidad administrativa, política, técnica y financiera que radica a nivel central hacia los gobiernos locales, es decir, avanzar en más descentralización.

Dado que el problema de la vulnerabilidad al interior de los barrios es multicausal, su abordaje requiere integralidad. Ante ello, la coordinación intersectorial entre el municipio y las diferentes reparticiones del Estado, mediante la capacidad de articulación, entre autoridades e instituciones, permitiendo la construcción de una red de atención sobre dichos barrios, entre los diferentes niveles del gobierno, conjugando la capacidad técnica con la capacidad política, de manera cooperativa, descentralizada e interactiva, puede ser una respuesta a un problema no resuelto (Cunill-Grau, 2014).

6.6.1.6 Reconocimiento y Priorización de Barrios Vulnerables

La detección y reconocimiento de aquellos barrios al interior de cada comuna que se caractericen por su vulnerabilidad urbana y social es un primer paso para establecer una planificación territorial que ponga en el centro de la discusión a aquellos barrios prioritarios. De manera complementaria, se propone avanzar en la priorización de barrios a intervenir en función de la vulnerabilidad territorial existente en cada uno de ellos, sobre la base de modelos de evaluación multicriterio estandarizados para los gobiernos locales, pero cuya determinación y selección queda en manos del municipio y no en otra entidad.

Los resultados obtenidos a nivel de zona censal demostraron que es posible analizar diferentes variables con incidencia territorial a escala barrial, para luego generar una clasificación y priorización de barrios en función de los distintos niveles de vulnerabilidad existente.

6.6.1.7 Intervención Territorial diferenciada

El análisis a los resultados y a los instrumentos de planificación como los PLADECOS, ha permitido constatar que son pocos los municipios que asumen un plan de trabajo con miras a la reducción de la vulnerabilidad territorial en función de la heterogeneidad social y barrial que se presenta al interior de las comunas.

Reconociendo que las realidades socioterritoriales y los niveles de vulnerabilidad territorial difieren entre un barrio y otro, se recomienda establecer marcos de trabajo y

acción diferenciados para aquellos barrios que se prioricen. Aquello permitiría poner la mirada en una agenda de intervenciones cuyo horizonte temporal sea el corto, mediano y largo plazo donde el objetivo esté en la regeneración urbana, la reducción de brechas a escala barrial y el mejoramiento de la calidad de vida.

6.6.1.8 Alianza Público – Privada

La generación de una política pública de gestión comunal que permita el desarrollo territorial para barrios vulnerables debe impulsar el trabajo cooperativo entre actores públicos y privados presentes en cada comuna. De esta forma se busca relevar la participación de los particulares en las intervenciones a desarrollar con miras al mejoramiento del barrios y el entorno comunal.

Si bien en la actualidad existen esfuerzos que tienden a ello, aún son pequeños o muy incipientes. Una forma de acentuar aquello, es relevando el rol que tienen los Planes de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público (PIMEP) que obliga a los particulares a generar un sistema de aportes en obras de infraestructura definidas en los instrumentos reguladores (PRC).

6.6.1.9 Transparente

Los resultados dieron cuenta de la dificultad que existe en la institucionalidad vigente para la obtención de los datos que permitió el desarrollo de la investigación, además de la falta de apertura a procesos metodológicos que determinaban el desarrollo de los instrumentos de Planificación de Desarrollo Comunal, entre otros.

La política de desarrollo territorial para barrios vulnerables debe permitir que la metodología implementada, los datos utilizados, los niveles de ejecución de los recursos, como también la evaluación que se realice de ésta, sea de manera abierta y activa, de acceso público, cumpliendo los plazos de entrega ante solicitudes ciudadanas en concordancia con los marcos institucionales y permanente en el tiempo, es decir, tener la cualidad de divulgar toda la información relativa al proceso mismo de la política de desarrollo territorial.

6.6.1.10 Disponibilidad de la Información

Los resultados obtenidos han demostrado la necesidad de contar con datos apropiados, vigentes y acordes para cada una de las dimensiones evaluadas. Para ello se propone que cada municipio cuente con un banco de datos donde la información levantada y recopilada sea constantemente monitoreada y evaluada.

Así mismo, se plantea que dicha información sea de carácter pública a fin de establecer parámetros de comparación entre diferentes municipios/comunas.

6.6.1.11 Fortalecimiento de las capacidades Institucionales

Uno de los desafíos que se desprende de los análisis desarrollados, es la necesidad de mejorar y fortalecer las capacidades institucionales que permiten o se vinculan directamente con la gestión territorial municipal. Los resultados demuestran que las disímiles capacidades de gestión territorial existente entre diferentes grupos de municipios redundan directamente en el tratamiento de la vulnerabilidad al interior de los barrios. Aquello representa un desafío para la institucionalidad vigente, pues implica asumir que las existentes diferencias se da por aquellas variables que mayor incidencia tienen en las capacidades institucionales, situación que muy bien se ha descrito en investigaciones similares y literatura que abordó el presente estudio.

Existe un “potencial latente” no resuelto entre los índices de gestión territorial municipal y el de planificación de barrios vulnerables. Ante ello, se propone mejorar las variables que fundamentan las capacidades institucionales en cuanto a la gestión territorial municipal, ya sea en el aprovechamiento y productividad laboral, fortalecimiento y formación técnico – profesional para la vinculación comunitaria, respecto de la gestión presupuestaria con énfasis territorial; como también el fomento a instancias que permitan retener el capital humano.

Las mejoras a las capacidades institucionales debe permitir orientar que las condiciones de gobernabilidad territorial en cada municipio, avancen conforme al tiempo, pues tal como se estableció en los resultados, un aspecto fundamental para la reducción de las brechas socioterritoriales es la capacidad de resolutivez que tiene cada institución ante los requerimientos de la ciudadanía.

7. Conclusiones

El presente proyecto de investigación permitió ahondar y analizar el rol que tienen los gobiernos locales en la capacidad de gestión y planificación territorial en los barrios vulnerables del gran Santiago.

Para determinar y comprender las variables que permiten o dificultan dichas capacidades de gestión y planificación territorial, se desarrollaron y analizaron tres índices adhoc, uno de vulnerabilidad territorial -a nivel barrial (zona censal) y comunal-; uno de gestión territorial municipal y un índice de planificación de barrios vulnerables.

En cuanto a la distribución y localización de la vulnerabilidad territorial a nivel barrial en el gran Santiago, es posible concluir que existen al menos tres tipos o grupos de comunas.

La primera que se caracterizan porque su vulnerabilidad -baja y muy baja- barrial se distribuye de manera más o menos homogénea en el territorio. Un segundo tipo de comunas donde mayoritariamente se presentan diferentes niveles de vulnerabilidades barriales y que además ésta se distribuye de manera heterogénea en el territorio, conformando muchas veces aglomeraciones o entornos barriales fragmentados y segregados. Y un tercer grupo de comunas, donde los niveles de vulnerabilidad barrial predominantemente son altos o muy altos y cuya distribución es homogénea en el territorio.

Dichos resultados reafirman lo señalado en investigaciones similares, como también en la literatura, donde se plantea que las grandes metrópolis del siglo XXI se caracterizan por los altos niveles de segregación residencial, presencia de vulnerabilidad urbana y socioeconómica, como también por la homogeneización social que se aprecia en diferentes barrios.

Ante ello es pertinente establecer que las variables y dimensiones que tuvieron mayor incidencia en los resultados obtenidos para el índice de vulnerabilidad territorial, corresponden al Ingreso per cápita y el nivel educacional del jefe de hogar como variables de la dimensión vulnerabilidad socioeconómica, mientras que en las variables de la

dimensión de vulnerabilidad urbana, destacaron la cantidad de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y la distancia a centros de salud primaria, entre otros.

En ese sentido pareciera haber un consenso entre la literatura y el panel de expertos que participó del desarrollo metodológico del proyecto investigativo, al establecer que las variables que más incidencia tienen en la desigualdad social corresponden al Ingreso per cápita como al nivel educacional del jefe de hogar.

Respecto del Índice de Gestión Territorial Municipal para el trienio 2019-2021, es posible concluir que los resultados obtenidos demuestran la presencia de municipios que poseen una Alta, Media, Baja y Muy Bajas condiciones de gestión territorial.

Sobre esto es relevante establecer que para el grupo de municipios que poseen altos niveles de capacidad de gestión territorial, existen al menos dos subgrupos predominantes.

El primero correspondiente a aquellos que se ubican en el sector oriente del gran Santiago y que se caracterizan por la alta incidencia de las dimensiones “Recursos” y “Autonomía Territorial”, específicamente por las variables “profesionalización de los funcionarios municipales” y “dependencia del FCM” respectivamente. Mientras que el segundo subgrupo, se ve representado por comunas como Pudahuel, Renca, Huechuraba y Peñalolén, quienes compensan la diferencia de dichas dimensiones con una alta incidencia en la dimensión “Capacidades Endógenas”, especialmente por los altos niveles de la variable “tasa de organizaciones comunitarias”.

En cuanto a los municipios que poseen una baja y muy baja capacidad de gestión territorial, se concluye que éstos se ubican mayoritariamente en el sector sur de la RM y se caracterizan por una *baja autonomía territorial*, dependiendo principalmente de los aportes realizados por el FCM -el que como herramienta compensatoria, se vincula a los altos niveles de vulnerabilidad poblacional-, *baja profesionalización de sus funcionarios* y *baja inversión per cápita* como variable de la dimensión recursos, además de los bajos niveles en la dimensión *capacidades endógenas*.

Ahora bien, al analizar la relación entre el índice de vulnerabilidad territorial y el de gestión territorial municipal en el gran Santiago, se concluye que entre ambos existe una correlación moderada e inversa, es decir, a medida que aumenta la vulnerabilidad territorial en una comuna, las condiciones de gestión territorial de los municipios disminuyen.

Tal como lo han señalado diferentes autores (Matus, Bernstein, Horst, Orellana, entre otros) sigue pendiente una verdadera transformación al sistema municipal Chileno que permita equiparar las capacidades de gestión territorial de los diferentes gobiernos locales con el fin que todos puedan cumplir las mismas obligaciones administrativas y territoriales en igualdad de condiciones. No dar esa discusión, implicaría asumir una disímil reproducción de las condiciones institucionales existentes.

Los resultados obtenidos concuerdan con lo planteado por la CEPAL (2018) donde los procesos de descentralización inefectivos e incompletos como el caso Chileno, han ocasionado incongruencias en las capacidades de implementación local, como por ejemplo en la entrega de servicios básicos que se ven exacerbadas por los crecientes desafíos que enfrenta la región.

En cuanto a los resultados obtenidos de la planificación territorial (PLADECOs) que realizan los municipios ante la presencia de barrios vulnerables, se concluye que existen al menos dos grandes grupos.

El primero con un nivel de planificación alto y medio alto, caracterizado principalmente por atender la heterogeneidad barrial existente de manera diferenciada, como también, por comprender las intervenciones territoriales de manera integral sobre la base de un horizonte temporal de mediano o largo plazo.

El segundo grupo se caracteriza por un nivel de planificación bajo y medio bajo, cuyos énfasis están en la realización de intervenciones puntuales, comprendiendo al territorio de forma más homogénea y con un horizonte temporal de la planificación territorial menos dinámico.

A su vez al analizar la relación entre el índice de planificación de barrios vulnerables y el índice de vulnerabilidad territorial a nivel comunal, se concluye que existe una fuerte correlación entre ambos, es decir, a medida que aumenta el índice de planificación disminuye la vulnerabilidad territorial. Aquello demuestra la importancia y la relevancia que existe en los procesos de planificación territorial con miras a buscar soluciones integrales en aquellas comunas donde existan barrios vulnerables.

Sin embargo los resultados demuestran que no existe correlación entre el índice de planificación y el de gestión territorial municipal, lo que reafirma la necesidad que los municipios vinculen las estrategias de planificación en barrios vulnerables conforme a las potencialidades que existen sobre las condiciones institucionales para la gestión territorial.

Tal como lo establece la CEPAL (2018) la falta de seguimiento y el carácter indicativo no vinculante de los instrumentos de planificación provoca que influyan poco en el desarrollo territorial. Existe una necesidad de planes estratégicos vinculantes que orienten, coordinen y cohesionen las diversas iniciativas e instrumentos que impactan sobre la ciudad y su territorio, para lograr un desarrollo urbano sostenible.

Los resultados obtenidos en la investigación realizada permiten establecer la ausencia de correlación entre la planificación y las capacidades de gestión territorial de los gobiernos locales, lo que deja de manifiesto los desiguales niveles presupuestarios con que cuentan los gobiernos locales, la falta de atribuciones administrativas y políticas del sistema municipal Chileno, las que deben ser repensadas y discutidas con miras a la reducción de brechas territoriales.

Una muestra de aquello es que actualmente la institucionalidad vigente, delega mayoritariamente la responsabilidad de la gestión territorial en el gobierno central mediante programas de intervención barrial, lo cual pone en entredicho las capacidades institucionales de los gobiernos locales para gestionar el territorio de manera integral y diferenciada.

Bajo ese escenario se plantea como una oportunidad el establecer una política pública de gestión municipal para el desarrollo territorial de barrios vulnerables, acompañada de un fortalecimiento institucional que permita dar cumplimiento a los objetivos trasados con miras a equiparar las condiciones de gestión territorial local y reducir las brechas territoriales.

Corrientes y agendas como el “Nuevo Municipalismo” surgidas en España post 2015 (Blanco & Gomá, 2018), que buscan empoderar la gestión territorial local con miras a establecer un acceso a la ciudad justo, o bien, la Política de Ciudad en el caso Francés, inspirada en la territorialidad, solidaridad, en la cooperación y un enfoque global (Paquette, 2020), pueden ser fuente de análisis para dar un impulso al territorio local.

Por último, el estudio puede considerarse como la continuidad de una línea de investigación -incipiente o escasa- relativa a las capacidades institucionales para la gestión territorial, y que tuvo como principal objetivo aportar al mejoramiento de las políticas públicas.

Entre las limitaciones existentes para el desarrollo de esta investigación, destaca la poca temporalidad, la falta de acceso y la fidelidad de los datos disponibles, lo cual complejizó el tratamiento de éstos a la hora de ser abordados en la metodología. Respecto de ésta, si bien no se considera como una limitación, es posible que otras investigaciones opten por otro tipo de procesos para perseguir los mismos objetivos, lo cual más que una limitación como tal, puede ser considerado dentro de la categoría de lo “discutible”. En cuanto a la literatura que permita abordar con mayor consistencia un marco teórico que sustente este tipo de investigaciones, es posible afirmar que se caracterizó por su escasa disponibilidad, lo cual se considera como una limitación a la hora de ampliar posiciones teóricas que robustezcan el debate de las ideas.

Finalmente, el estudio sobre las capacidades institucionales en los gobiernos locales, en cuanto a la gestión territorial, requiere de numerosos esfuerzos que permita evaluar todas las posibles dimensiones y variables que intervienen en dicho proceso. En ese sentido, resulta imperioso reforzar la temática analizada sobre la base de otros estudios, que consideren procesos metodológicos y temporalidad diferente, como también, una mirada

alternativa que complemente aquella que actualmente se tiene sobre la gestión territorial y las capacidades institucionales.

Así mismo, nuevos estudios o investigaciones que apunten a la creación de indicadores permitirían determinar los diferentes niveles de incidencia que tienen las capacidades institucionales de los gobiernos locales para gestionar y administrar la vulnerabilidad territorial y como ésta cambia en el tiempo.

De la misma manera se hace necesario desarrollar y/o consensuar una metodología que se adapte al sistema municipal chileno, donde las diferentes dimensiones y variables a estudiar se adapten a los objetivos perseguidos.

8. Bibliografía

- Aponte, Á. (2017). El proceso de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas. *Económicas CUC*, 38(2), 9-20.
- Arancibia, S. (2010). Factores que influyen en la lealtad de clientes con cuenta corriente en la banca Chilena. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.
- Asociación de Municipios de Chile (AMUCH). (2019). Diagnóstico y propuesta de modernización del Fondo Común Municipal. [Versión electrónica]. Santiago.
- Bernstein, F; Inostroza, J., (2015). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. En: *Un mejor Estado para Chile: Propuesta de modernización y reforma*. Consorcio para la Reforma del Estado. Pp. 265-301.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2005). Constitución de la República de Chile. Recuperado el: 09-11-2022 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1096337>
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2006). Ley. 18.965, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Recuperado el: 08-11-2022 de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2016). Ley 20.965. Permite la creación de Planes Comunales de Seguridad Pública. Recuperado el: 13-11-2022 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1096337>
- Blanco, I. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. N°20, Pp. 14-28. Barcelona.
- Borja, J; Carrión, F; Corti, M., (2016). *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Buenos Aires, Argentina.
- Bravo, J. (2015). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. *Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la Agenda Pública*. Vol 68. Santiago. Chile.

- Bustos, M. (2016). Áreas de interés para la gestión pública. Aproximaciones para el diseño de una metodología de focalización territorial. Revista INVI [Versión electrónica]. Vol 31, N°87, pp 203-235.
- Bustos, M; Campos, M; Castrillo, M; Paquette, C; Montero, M. (2021). Barrios Vulnerables deteriorados: ¿Qué tipo de regeneración urbana para reducir las desigualdades socio-espaciales?. Policy Brief. Universidad de Chile.
- Centro de Estudios Ciudad y Territorio. (2020). Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Metodología para delimitar áreas funcionales de Chile. [Versión electrónica]. Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. [Versión electrónica].
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). (2015). Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana. [Versión electrónica]. Santiago.
- Contraloría General de la República. (2015). Módulo Orgánico Municipal, nivel avanzado: Presupuesto Municipal.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Ges. Política Pública. 2014, Vol. 23, n°1. Pp. 5-46.
- Fernández, J. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. Revista IUS. Vol 7, N°32, pp 148-160. México.
- Ferreiro, A.; Arís, M. & Pinto, F. (2019). Proceso de Descentralización en Chile. Diagnósticos y propuestas. Espacio Público.
- Hernández, A. (2019). Investigación sobre Gobernanza y Territorio. Ejes temáticos, propuesta de marco analítico y resultados. Cider. Universidad de Los Andes. Colombia.
- Horst, B. (2015). Fuente de financiamiento de Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal. En: Un mejor Estado para Chile: Propuesta de modernización y reforma. Consorcio para la Reforma del Estado. Pp. 207-240.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2018). Base Cartográfica Censal. Alcances y Consideraciones para el usuario. Departamento de Geografía. [Versión electrónica].
- Irarrázaval, I.; Rodríguez, J. (2018). Descentralización: ¿Hacia dónde vamos? Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la agenda pública. Vol 108. Santiago, Chile.
- Link, F; Valenzuela F. (2018). La estructura de la densidad socio-residencial en el área metropolitana de Santiago. Proyecto Fondecyt N° 1161550. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marcel, M. (2016). Economía y Territorio: ¿existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión? en El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno. Heinrich Von Baer (ed). Temuco, Universidad de La Frontera.
- Matus, T. (2007). La reforma municipal en la mira. Santiago: Expansiva-Observatorio de ciudades UC. Escuela de Trabajo Social. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Matus, T. (et al.). (2010). Identificando municipios efectivos: análisis de cuatro componentes transversales en la gestión municipal de la Región Metropolitana. En Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Centro de Políticas Públicas UC. Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2010). Recuperación de 200 Barrios. Hacia la construcción de tipologías. Recuperado el: 15-11-2022 de: <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opacdetail.pl?biblionumber=2>
- Orellana, A.; Marshall, C. (2017). La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile. Cadernos Metrópole. Vol. 19, N°19, pp 665-686
- Orellana, A.; Fuentes, L. & Allard, P. (2007). El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal. En La Reforma Municipal en la mira. Pp. 43-84. Santiago: Expansiva-Observatorio de Ciudades UC. Escuela de Trabajo Social. Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Orellana, A.; Mena, J. & Montes, M. (2016). Plan de Desarrollo Comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal? Revista INVI. Vol. 31, N° 87, pp 173-200.
- Orellana, A.; Allard, P.; Néspolo, R.; Mercado, J. (2012). Gestión Urbana municipal a escala metropolitana. Modelos en competencia. Revista Geografía Norte Grande. Vol. 51, pp 67-80. Santiago.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2016). Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones.
- Paquette, C. (2020). Regeneración Urbana: Un panorama latinoamericano. Revista INVI, 35 (100), 38-61. Disponible en: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63370/66843>
- Peralta, M. (2018). Efecto redistributivo del Fondo Común Municipal en las finanzas municipales. Análisis y propuestas de reforma. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago. Universidad de Chile.
- Rasse, A. (2016). Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades Chilenas. [Versión electrónica]. Documento de trabajo 2016/4, PNUD, Santiago.
- Rasse, A. (2021). La persistencia del deterioro urbano en la periferia de las ciudades chilenas. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/01/30/la-persistencia-del-deterioro-urbano-en-la-periferia-de-las-ciudades-chilenas/>
- Saaty, T. (2000). Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytic Hierarchy Process. RWS Publications. Universidad de Pittsburgh, U. S. A.
- Sabatini, F., Wormald, G., Sierralta, C. & Peters, P. (2010). Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. En Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas: Análisis censal 1982-2002. Pp 19-24. Santiago

- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2019). Análisis de resultados de diagnóstico nacional, calidad de la gestión municipal 2019. [Versión electrónica]. Santiago.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2009). Manual de Elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). [Versión electrónica]. Santiago.
- Tapia, V. (2013). El concepto de Barrio y el problema de su delimitación. Aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica. Revista Bifurcaciones. N°12. Otoño 2013.
- Tapia, R. (2020). Chile, Políticas de vivienda y urbanismo. Logros y desafíos para las próximas décadas. Disponible en:
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178194>
- Valenzuela, F. (2014). La incidencia de la Gestión Municipal en la experiencia de segregación en el área metropolitana de Santiago: el efecto municipio. Tesis para obtener el grado de Magister en Desarrollo Urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Von Baer, H., Toloza, I., Torralbo, F., (2013). Chile descentralizado...desarrollado. Más región: mejor país. Santiago, Alfabetá.

9. Anexos

Anexo A. Recuadro Información de las Fuentes Secundarias para la obtención de los datos

Información de las fuentes secundarias					
Índice	Dimensiones	Indicadores	Fuente	Año	Escala
Índice Vulnerabilidad Territorial	Vulnerabilidad Socioeconómica	Participación Juvenil	CIT - UAI	2020	Zonal Censal
		Ingreso Per Cápita	Universidad de Santiago	2020	Zonal Censal
		Nivel Educativo	CIT - UAI	2020	Zonal Censal
		Hogares en Hacinamiento	CIT - UAI	2020	Zonal Censal
		Calidad de la Materialidad	Censo 2017	2017	Zonal Censal
	Vulnerabilidad Urbana	Delitos Alta Connotación Social	CCHC	2019	Zonal Censal
		Percepción del Delito	CCHC	2019	Zonal Censal
		Distancia Plazas	SIEDU	2019	Zonal Censal
		Distancia Parques	SIEDU	2019	Zonal Censal
		Estado de Veredas	SIEDU	Sin información	Zonal Censal
		Red Ciclovías	CCHC	2019	Zonal Censal
		Acceso Transporte Público	SIEDU	2018	Zonal Censal
		Acceso Educación Inicial	SIEDU	2019	Zonal Censal
		Acceso Educación Escolar	SIEDU	2019	Zonal Censal
		Acceso Servicios Salud	SIEDU	2019	Zonal Censal
Índice de Gestión Territorial Municipal	Capacidades Endógenas	Participación Electoral	SINIM	2019 - 2021	Comunal
		Tasa Org. Comunitarias	SINIM	2019 - 2021	Comunal
	Recursos	Profesionalización Funcionarios	SINIM	2019 - 2021	Comunal
		Inversión Municipal Per Cápita	SINIM	2019 - 2021	Comunal
		Gasto Personal Prog. Comunitarios	SINIM	2019 - 2021	Comunal
		Prog. Sociales y Comunitarios en el Gasto total	SINIM	2019 - 2021	Comunal
	Autonomía Territorial	Inversión Recursos Propios	SINIM	2019 - 2021	Comunal
		Estado Actual PRC	MINVU	2022	Comunal
Índice de Planificación de Barrios Vulnerables	Vigencia PLADECO	Actualización PLADECO	PLADECOS		Comunal
		Cuenta con PLADECO	PLADECOS		Comunal
	Información PLADECO	Identificación Barrios Vulnerables	PLADECOS		Comunal
		Tipo de Estrategias	PLADECOS		Comunal

Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo B.

Matriz de Antecedentes Planificación de Barrios Vulnerables

PLADECO	Vigencia PLADECO	Cuenta con PLADECO	Alta (VT) - Alta (GT)		Alta (VT) - Media (GT)		Alta (VT) - Baja (GT)		Media (VT) - Alta (GT)		Media (VT) - Media (GT)		Media (VT) - Baja (GT)		Baja (VT) - Alta (GT)		Baja (VT) - Media (GT)		Baja (VT) - Baja (GT)	
			Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2	Municipio 1	Municipio 2
		Año última actualización																		
	Información PLADECO barrios vulnerables	Identificación barrios vulnerables																		
		Tipo de estrategias																		

Fuente: Elaboración Propia, 2023

Anexo C.

Descripción de las fuentes de ingreso municipal

Tipos de Ingresos		Descripción	Fuente de Ingreso	Descripción	
Ingresos Municipales	Ingresos Propios	Ingresos Propios Permanentes (IPP)	Corresponden a aquellos que son originados producto del cobro de tributos o derechos en la misma comuna. Se gravan a los bienes inmuebles, patentes comerciales, cobro por permisos de circulación, entre otros. Para el cobro de dicho tipo de ingresos el Gobierno Central no tiene injerencia en su recaudación, mientras que las tasas que se aplican están fijadas en la ley.	Licencias de Conducir	Corresponde al cobro municipal que habilita la conducción de un vehículo motorizado. Dicho monto está fijado por ley.
				Derechos Municipales	Algunos de los principales derechos de este tipo son los servicios de aseo, los permisos de construcción, derechos por propaganda en la vía pública y por otorgamiento de licencias de conducir, entre otros.
				Permisos de Circulación	Impuestos de beneficio municipal asociado a la compra de un vehículo, el cual es estimado por el gobierno central anualmente sobre su tasación de mercado.
				Patentes Comerciales	Este impuesto se aplica sobre el capital pagado todo tipo de empresas y permite una mayor participación de los propios municipios, ya que pueden modificar las tasas respectivas y convenir a acciones de mejoría en la prestación de servicios para los contribuyentes.
				Impuesto Territorial	Este impuesto se aplica al valor, o avalúo, de las propiedades agrícolas y no agrícolas. La tasación fiscal la realiza el servicio de impuestos internos cada cinco años, las que están fijadas por ley y no se permite que los municipios pueden realizar exenciones en su cobro, incrementos transitorios o permanentes en la tasa que afecta a un grupo o a la totalidad de propiedades localizadas en el territorio comunal. El cobro lo realiza el servicio de tesorerías del gobierno central, lo que indica que el rol del municipio es bastante pasivo en su gestión y aplicación.
		Fondo Común Municipal (FCM)	El FCM tiene un diseño de transferencia no condicionada, lo cual le permite autorizar los recursos que recibe cada municipio, en conjunto con los ingresos propios, a las preferencias locales. Dado que su objetivo debe ser redistributivo, la magnitud de los recursos debiese ser suficiente para cumplir con los bienes y servicios locales que manda la ley, considerando estándares mínimos de calidad y cobertura, así como el ajuste de costos asociados a economías de escala, condiciones socioculturales de la población y las condiciones territoriales de cada comuna.		
	Ingresos por Transferencias	Transferencias Corrientes	Corresponde a los ingresos que se perciben del sector privado, público y externo, sin efectuar contraprestación de bienes y/o servicios por parte de las entidades receptoras. Se destinan a financiar gastos corrientes, es decir, que no están vinculadas o condicionadas a la adquisición de un activo por parte del beneficiario.		
Otras Transferencias		Son transferencias que no están categorizadas en el presupuesto municipal, tales como devoluciones o reintegros no provenientes de impuestos.			

Fuente: Elaboración propia a partir de Valenzuela, 2008.

Anexo D.**Composición de los Ingresos del FCM**

Concepto	Aporte de comunas de más ingresos	Aporte del resto de las comunas	Aporte fiscal
Impuesto territorial	65% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura).	60%	
Patentes municipales	55% (Santiago). 65% (Providencia, Vitacura, Las Condes).	0%	
Permisos de circulación	62,5%		
Transferencias de vehículos	50%		
Impuesto territorial a inmuebles fiscales			100 inmuebles afectos.
Aporte fiscal en la Ley de Presupuesto			1.052.000 UTM mensuales.
Multas impuestas por Juzgados de Policía Local	Multas generales: 100%.		
	Multas artículo 118 bis de la Ley N° 18.290: 70%.		
	Multas artículo 114 de la Ley N° 18.290: 50%.		

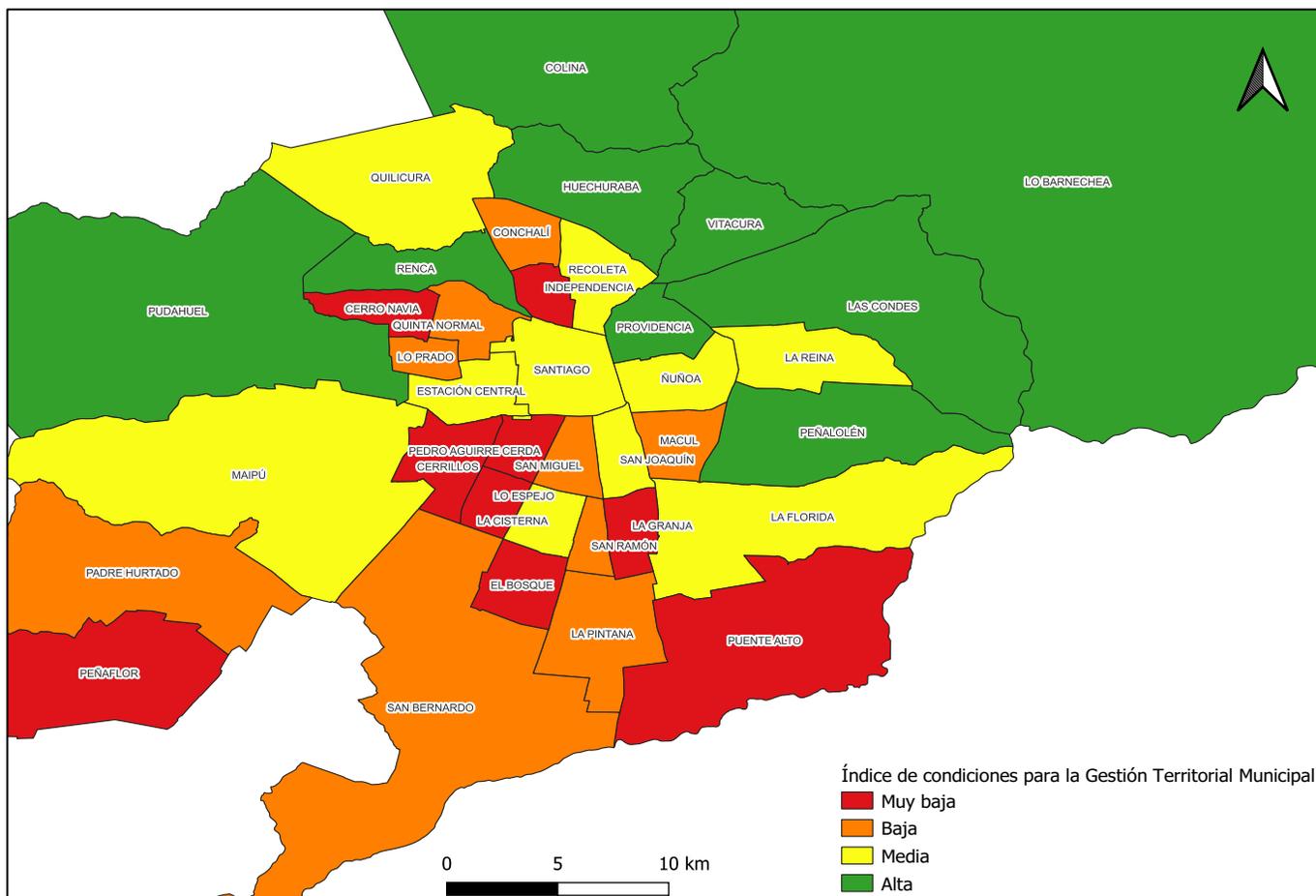
Fuente: Centro de Estudios Públicos (CEP), 2020

Anexo E.**Distribución del FCM**

Indicador	Porcentaje
Partes iguales entre todas las comunas	25
Número de pobres en cada comuna con respecto al total del país	10
Número de predios exentos de impuesto territorial con respecto al total del país	30
En proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante con respecto al año anterior	35

Fuente: Centro de Estudios Públicos (CEP), 2020

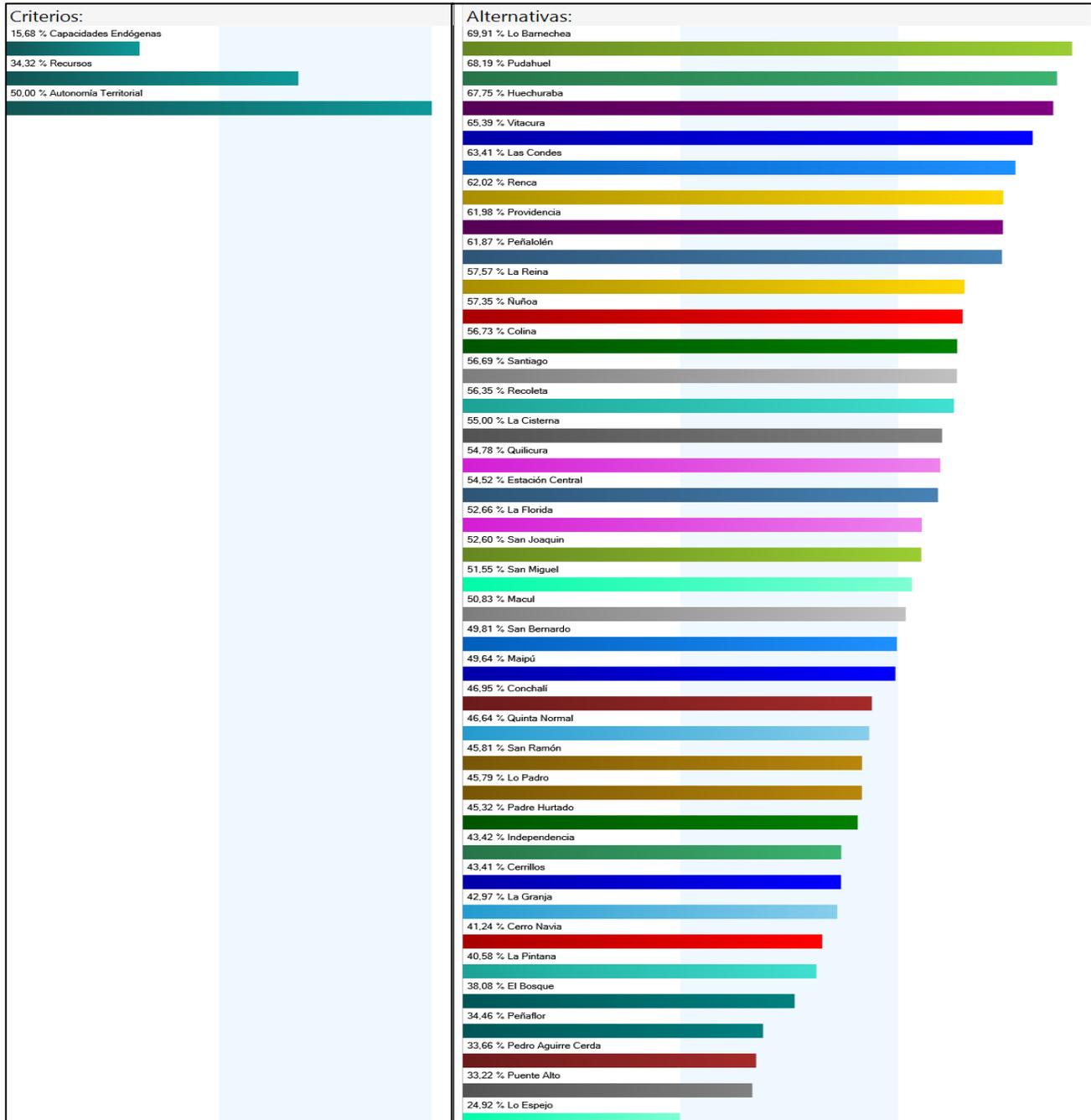
Anexo F. Cartografía Índice de condiciones para la Gestión Territorial Municipal



Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo G.

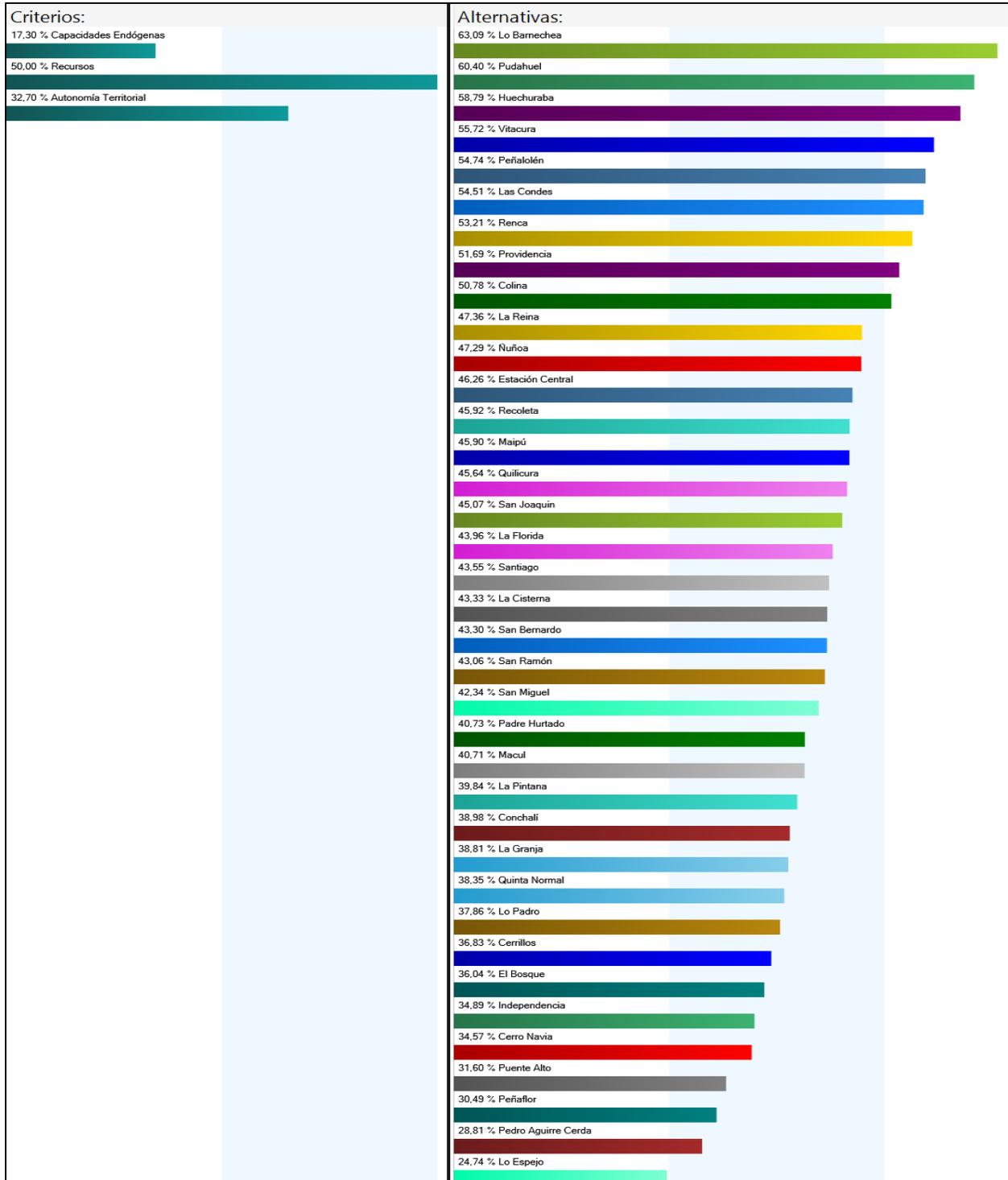
Gráfico Análisis de Sensibilidad Autonomía Territorial



Fuente: Elaboración propia, 2023

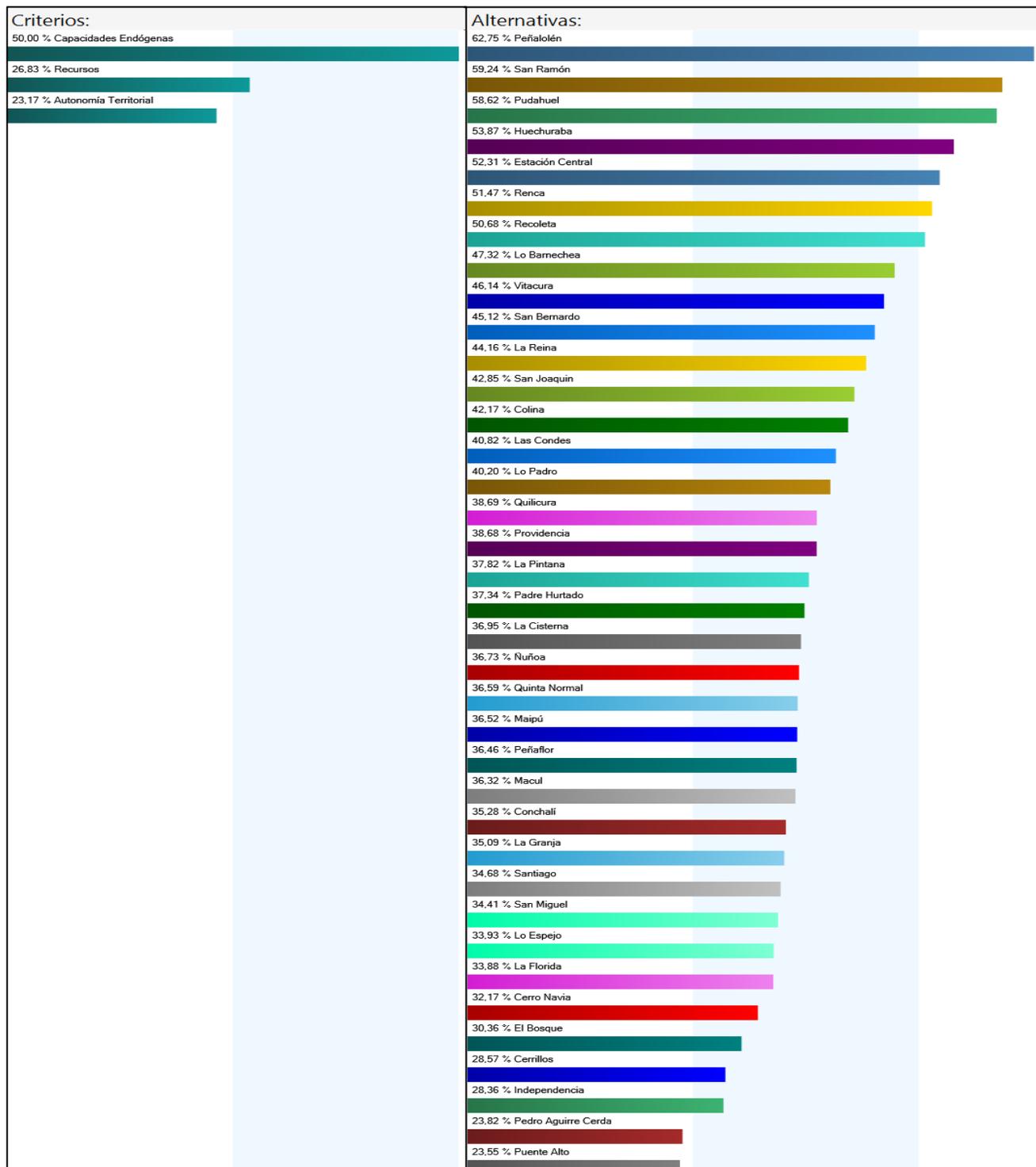
Anexo H.

Gráfico Análisis de Sensibilidad Recursos



Fuente: Elaboración propia, 2023

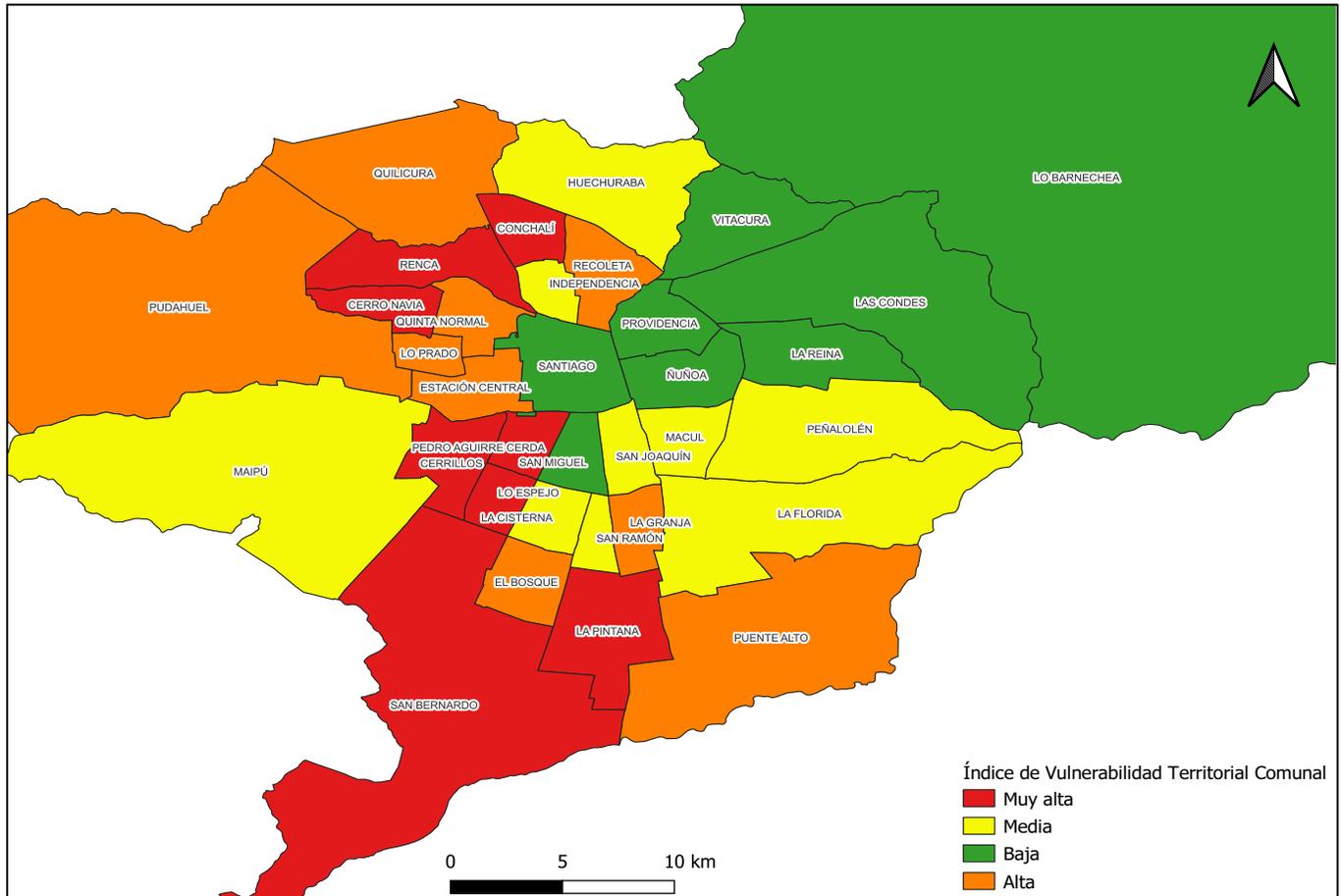
Anexo I. Gráfico Análisis de Sensibilidad Capacidades Endógenas



Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo J.

Cartografía Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal



Fuente: Elaboración propia, 2023

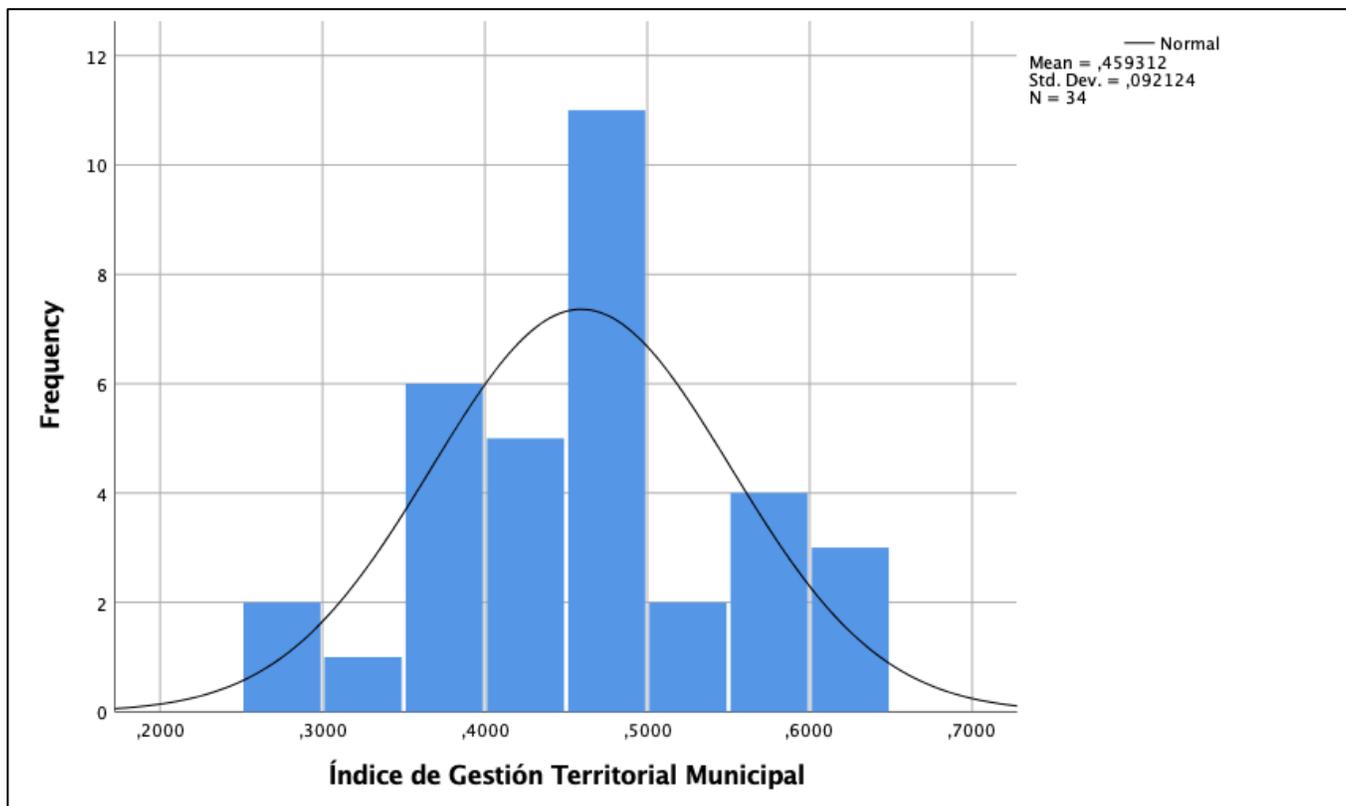
Anexo K.

Prueba de Normalidad Shapiro - Wilk

	Shapiro-Wilk		
	df	n° datos	Sig
Gestión Municipal	,983	34	,857
Vulnerabilidad Territorial	,892	34	,003

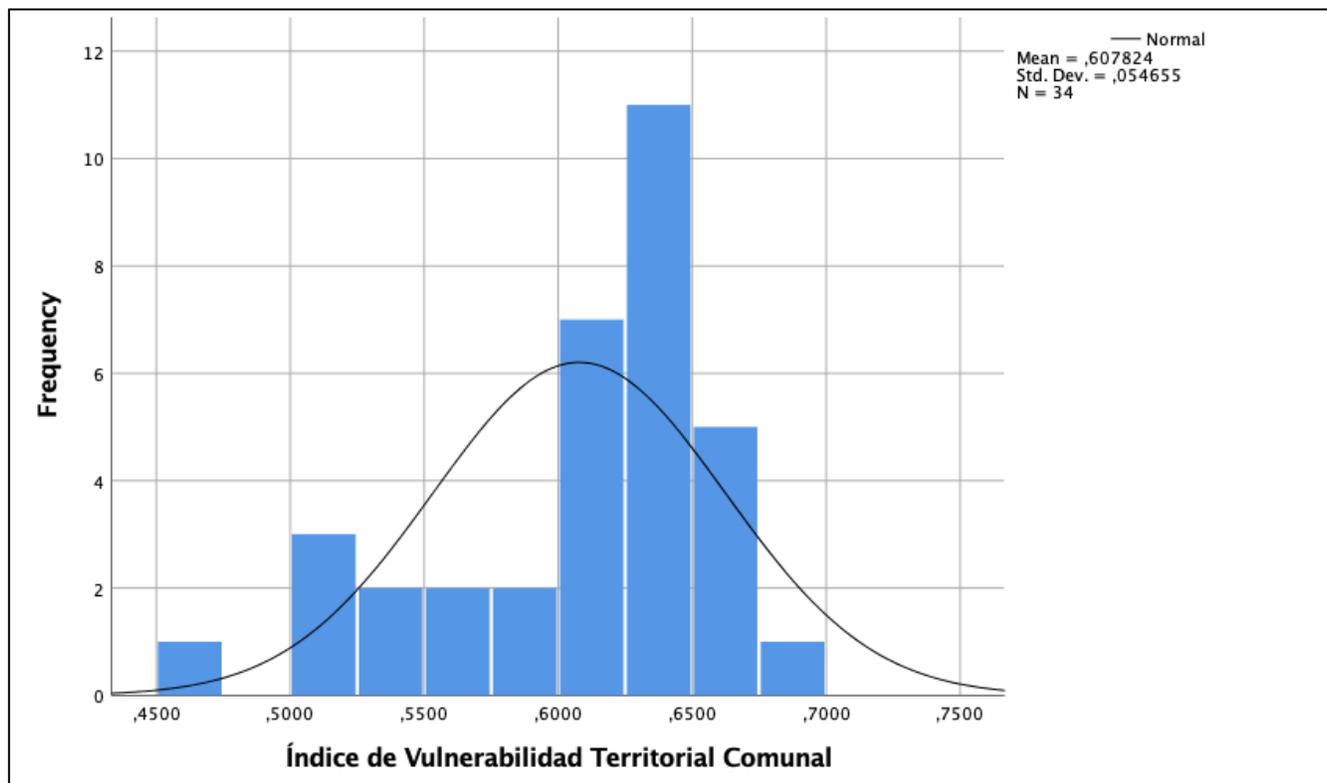
Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo L. Histograma Índice de Gestión Territorial Municipal



Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo M. Histograma Índice de Vulnerabilidad Territorial Comunal



Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo N. Prueba de Normalidad Shapiro - Wilks

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Índice Planificación	,195	14	,157	,879	14	,057
Vulnerabilidad Comunal	,204	14	,120	,896	14	,100

a. Lilliefors Significance Correction

Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo Ñ. Prueba de Normalidad Shapiro - Wilks

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Índice Planificación	,195	14	,157	,879	14	,057
Gestión Territorial Municipal	,168	14	,200*	,929	14	,294

*. This is a lower bound of the true significance.
a. Lilliefors Significance Correction

Fuente: Elaboración propia, 2023

Anexo O.

Glosario de variables para la construcción del Índice de Vulnerabilidad Territorial, Índice de Gestión Territorial Municipal e Índice de Planificación de Barrios Vulnerables

Introducción

El siguiente documento se enmarca dentro de las herramientas generadas para el desarrollo, construcción y posterior análisis de resultados de los índices propuestos para medir tanto los niveles de vulnerabilidad territorial, la capacidad de gestión territorial que posee cada municipio del Gran Santiago, como también los diferentes niveles de acciones y estrategias con que los municipios abordan la vulnerabilidad barrial en los instrumentos de planificación territorial.

Para ello, usted fue seleccionado como parte de un diverso grupo de expertos profesionales que cuenta con la experiencia suficiente ya sea en materia de pobreza y desigualdad, planificación territorial, gestión municipal y/o de instituciones públicas, entre otros.

Ante ello, la información que usted pueda entregar es muy importante y considerada valiosa para el desarrollo del presente trabajo de investigación perteneciente al Magister de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, la cual tendrá un carácter estrictamente confidencial y se analizará solo con fines estadísticos.

De esta manera, usted encontrará en el presente documento dos secciones consideradas fundamentales para el desarrollo y posterior construcción de los indicadores propuestos.

En primera instancia, podrá reconocer un diccionario de variables que se utilizará para abordar la construcción de los diferentes indicadores propuestos, entre los cuales destaca, el Índice de Vulnerabilidad Territorial, el Índice de Gestión Territorial Municipal y el Índice de Planificación de Barrios Vulnerables. Dicho diccionario contiene el significado de cada criterio, subcriterio y criterios terminales, los cuales dan cuenta lo que busca medir cada uno de ellos y que en una etapa posterior le será útil para la estimación de los grados de importancia de cada una de ellas para luego determinar los pesos y ponderaciones de éstas.

De manera complementaria, se presentan los tres indicadores bajo la figura de modelos jerárquicos, que le permitirá comprender de mejor manera la forma como se construye cada uno de ellos.

Para mayor claridad conceptual, este insumo y la instancia en que usted participará en su calidad de experto, resulta fundamental como parte del proceso de obtención de resultados, los cuales se desarrollarán mediante un proceso metodológico de evaluación multicriterio, que permitirá determinar los grados de vulnerabilidad territorial presentes al interior de cada comuna y las capacidades que tiene el respectivo municipio de gestionarla territorialmente.

Diccionario de variables para la construcción del Índice de Vulnerabilidad Territorial

Índice de Vulnerabilidad Territorial: Busca determinar el grado de vulnerabilidad que posee un territorio tanto en sus aspectos socioeconómicos como urbanos. Para ello, dicho índice se determina mediante la ponderación de dos criterios estratégicos como lo son la (1) vulnerabilidad socioeconómica y (2) la vulnerabilidad urbana.

Vulnerabilidad Socioeconómico: Corresponde a un valor que sintetiza elementos de un sistema de información que se compone a partir de la ponderación de diferentes indicadores base de características sociales y económicas, las cuales buscan una aproximación multidimensional a la configuración de la vulnerabilidad que se expresa en el territorio del Gran Santiago.

Ingreso Per cápita: Este criterio busca relevar los niveles de ingresos per cápita que existen al interior de cada zona censal. Dicha variable se vincula directamente con las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, razón por la cual, ante la existencia de un promedio de ingreso per cápita menor, mayores serán las probabilidades de estar en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Indicador IngPC: Corresponde al promedio que se obtiene a partir de la razón entre los ingresos totales de cada familia y el número de personas que la integran al interior de cada zona censal de una determinada comuna.

Nota: Para efectos de este indicador lo que se busca son los ingresos más bajos, razón por la cual se estimará que un menor ingreso obtendrá un puntaje mayor dentro de la escala 0-1.

Participación Juvenil: Considera la participación de los jóvenes entre 15-24 años, que se encuentran estudiando o trabajando presentes en cada zona censal. Dicha variable, representa un riesgo de exclusión socioeconómica para aquellos jóvenes que no se

encuentren estudiando o trabajando, existiendo altas probabilidades de caer en dicha vulnerabilidad.

Indicador PJ: Corresponde al porcentaje de jóvenes en dicho tramo etario que estudia o trabaja respecto del total de jóvenes presentes en la zona censal.

Nota: Para efectos de este indicador, lo que se busca es el sentido contrario, es decir, aquellos que no trabajan o no estudian. Ante ello, se estimará que a mayor puntaje menor es la participación de jóvenes en empleo y estudio.

Nivel Educativo: Este criterio busca determinar el nivel educacional más alto terminado que haya realizado el Jefe de Hogar. Dicho criterio, se relaciona estrechamente con el nivel de ingresos existentes. En ese sentido, se estima que a menor cantidad de años de estudios mayor es la posibilidad de tener alta vulnerabilidad socioeconómica.

Indicador Ed: corresponde al promedio de años de estudio de los jefes de hogares dentro de cada zona censal.

Nota: Para efectos de este indicador, lo que se busca es el sentido contrario, es decir, aquellas zonas censales que poseen menos años de estudio promedio serán más vulnerable, por lo cual se les asignará un puntaje mayor en escala 0-1..

Vivienda: Este criterio se compone de dos subcriterios, el primero vinculado al porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento y el segundo a la materialidad de la vivienda. En ese sentido, se ha considerado como un factor de alta relevancia socioeconómica la incidencia tanto del hacinamiento como el nivel de suficiencia de la materialidad existente en cada uno de ellos.

Hogares en condiciones de Hacinamiento: Considera la cantidad de hogares presentes en cada zona zonal que poseen condiciones de hacinamiento. En ese sentido, se asume que a mayor porcentaje de hacinamiento mayor será la vulnerabilidad social.

Indicador Hac: Corresponde al porcentaje de hogares que se encuentra en condiciones de hacinamiento respecto del total presentes en cada zona censal al interior de una determinada comuna.

Nota: Para efectos de este indicador, se evaluará con un mayor puntaje en escala 0-1, a aquellas zonas censal que tengan un mayor porcentaje de hogares en condición de hacinamiento, lo cual representará mayor posibilidad de vulnerabilidad.

Calidad de la Materialidad: Determina la insuficiencia de la materialidad que tienen las viviendas al interior de cada zona censal. Para su construcción se consideró el total de viviendas con materialidad recuperable e irre recuperable.

Indicador Mat: Corresponde al porcentaje de viviendas que posee una materialidad considerada como insuficiente, es decir, la sumatoria de aquellas que se denominan como recuperables e irrecuperables, respecto del total de viviendas presentes en una zona censal.

Nota: Para efectos de este indicador, se construye como un indicador de insuficiencia que evalúa la mala calidad, es decir, el valor será más alto cuando la calidad de la vivienda es peor.

Vulnerabilidad Urbana: Se compone a partir de la ponderación de diferentes dimensiones, que buscan medir el nivel de Seguridad, la accesibilidad en el equipamiento, como también a diferentes servicios públicos. Dicho indicador busca generar una aproximación a las carentes condiciones urbanas en la que se encuentran diferentes barrios al interior del gran Santiago.

Seguridad: Este criterio se compone de dos subcriterios. El primero denominado como Delitos de Alta Connotación Social (DMCS), que considera la cantidad de robos, homicidios y violaciones, entre otros en una determinada zona censal, mientras que el segundo asociado en la Percepción del Delito, es decir, vinculado al temor que siente la ciudadanía respecto de los niveles de delincuencia presente. Dichos criterios son considerados de alta relevancia en la determinación de contextos de vulnerabilidad urbana. Ante ello, se asume a que mayor nivel de inseguridad mayor es la probabilidad de estar en condiciones de vulnerabilidad urbana.

Delitos de Mayor Connotación Social: Corresponde a un indicador terminal que busca determinar el número de delitos de mayor connotación social (DMCS) por zona censal.

Se comprende por DMCS por homicidios, robo con violencia o intimidación, otros robos con fuerza, robo en lugar habitado, violaciones, robo con sorpresa, robo de objetos o desde vehículos, robo de vehículos motorizados, robo en lugar no habitado, hurtos lesiones leves, lesiones menos graves, graves o gravísimas.

Indicador DMCS: Su cálculo corresponde al porcentaje de delitos de mayor connotación social respecto del total de delitos al interior de la comuna.

Así una zona censal será más vulnerable si el porcentaje de DMCS es mayor, y menor en caso contrario.

Nota: Para efectos de este indicar, se considerará como una zona censal insegura aquella que tenga un mayor puntaje asignado en escala 0-1.

Percepción del Delito: Corresponde a un indicador terminal que busca dar cuenta del temor que representa para la ciudadanía la delincuencia al interior de su comuna. La percepción del delito representa una variable relevante dentro de las acciones que puede desarrollar un municipio dentro de los espacios de configuración territorial urbana.

Indicador Percepción: Corresponde al porcentaje de habitantes de una zona censal con percepción de inseguridad respecto del total de habitantes de dicha zona censal.

Nota: Para efectos de este indicar, se considerará como una zona censal insegura aquella que tenga un mayor puntaje asignado en la escala 0-1.

Equipamiento: Busca medir el acceso que tiene la población en cada zona censal a la dotación urbana. Para ello, dicho indicador se compone de subcriterios como lo son el acceso a (1) áreas verdes, comprendido como la distancia a plazas y/o parques públicos, (2) veredas, la que considera la calidad del pavimento, (3) transporte público, referente a la distancia a paraderos de transporte público y (4) ciclovías, comprendido como el porcentaje de cobertura de la red de ciclovías sobre la red vial.

Áreas Verdes: Busca determinar el nivel de accesibilidad que tiene la población de cada zona censal a las áreas verdes, sean plazas y parques públicos. Las áreas verdes se consideran como un elemento fundamental dentro de los diferentes elementos de equipamiento presentes en un territorio. Así también, como una variable relevante dentro de la condicionantes de la calidad de vida.

Plazas Públicas: Este subcriterio terminal considera el nivel de accesibilidad que tiene cada zona censal con las plazas públicas existentes, para lo cual considera la distancia a ellas y su capacidad de carga, es decir, los metros cuadrados disponibles por habitante. Las plazas constituyen un elemento básico para el esparcimiento de las personas al interior de una comuna.

Indicador PlazasP: Su cálculo corresponde a la distancia mínima entre la plaza pública más cercana y a su capacidad de carga (m^2/hab) y la zona censal respectiva y el estándar máximo establecido por el CNDU. Así, tendrá mayor puntaje la zona censal que más se acerque a una distancia de 500 metros y una menor capacidad de carga, siendo ésta más vulnerable.

Nota: Se considerará plaza a todas aquellas áreas verdes públicas con una superficie menor a una hectárea ($10.000 m^2$). En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo 500 metros de distancia a la plaza pública más próxima definida como el área de influencia.

Parques Públicos: Este subcriterio terminal considera el nivel de accesibilidad que tiene cada zona censal con los parques públicos existentes, para lo cual considera la distancia a ellas y su capacidad de carga, es decir, los metros cuadrados disponibles por habitante. Los parques públicos constituyen

un elemento básico para el esparcimiento de las personas, cumpliendo funciones ambientales y ecológicas, tanto para el entorno como para sus usuarios.

Indicador ParquesP: Su cálculo corresponde a un puntaje asignado a cada zona censal en función de la distancia al parque público más cercano menor a 3.000 metros y a su capacidad de carga (m^2/hab) dentro de esa distancia. Así, tendrá mayor puntaje la zona censal que tenga una capacidad de carga menor, siendo ésta más vulnerable.

Nota: Se considerará parques a todas aquellas áreas verdes mantenidas con una superficie mayor a una hectárea ($10.000 m^2$). En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo 3000 metros de distancia al parque público más próximo definido como el área de influencia.

Veredas: Dicho subcriterio busca medir el estado de conservación del pavimento que poseen las veredas al interior de cada zona censal. Ante ello, se considera que el estado de conservación de las veredas habilita o condiciona la accesibilidad al interior de una comuna, siendo una variable relevante dentro de lo que es el equipamiento para una comuna.

Indicador Veredas: Corresponde al porcentaje de veredas que se encuentran en un buen estado del pavimento respecto del total de éstas presentes en cada zona censal de una determinada comuna. Para precisar el concepto de “buen estado” se toma como referencia lo establecido en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). Se considerará como veredas de mala calidad aquellas cuyo puntaje sea mayor, lo que corresponde por debajo del estándar establecido por el CNDU.

Nota: En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo para ser considerada como “buen estado” del pavimento el 100% de ésta.

Transporte Público: El acceso y cobertura del transporte público representan las posibilidades básicas que tienen las personas para movilizarse al interior de una ciudad. Ante ello, se establece que la existencia de paraderos representa un aspecto fundamental dentro de los equipamientos urbanos de una ciudad.

Indicador TP: Su cálculo corresponde a la distancia promedio entre el centro de cada zona censal y los paraderos de transporte público mayor. En ese sentido, obtendrá un mayor

puntaje la zona censal que tenga una distancia mayor, teniendo ésta mayores probabilidades de vulnerabilidad urbana.

Nota: En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo 400 metros de distancia al paradero de transporte público mayor más cercano.

Cobertura Ciclovías: Determina la cobertura de ciclovías (km) existente en cada zona censal. En ese sentido, los municipios tienen un rol activo en éstas ya que actúan como impulsores en la construcción y uso de ciclovías.

Indicador CC: Su cálculo corresponde al porcentaje de cobertura que poseen las ciclovías al interior de cada zona censal respecto del total existente en la comuna.

Nota: Para efectos de este indicador, obtendrán un mayor puntaje aquellas zonas censales que tengan una menor cobertura, la cual representa mayores posibilidades de estar en situaciones de vulnerabilidad urbana.

Servicios: Permite conocer la accesibilidad que tiene cualquier ciudadano a los servicios públicos, específicamente educación y salud al interior de cada zona censal. Ante ello, se asume que los niveles de accesibilidad tanto a salud como educación son factores relevantes como condicionantes de la vulnerabilidad social.

Educación: Determina el nivel de cercanía (acceso) que existe entre las familias y los centros educacionales públicos infantiles y escolares más cercanos. A mayor accesibilidad a centros educacionales menor probabilidad de vulnerabilidad.

Educación Escolar: Este criterio terminal permite estimar el nivel de accesibilidad que existe en cada zona censal al establecimiento educacional escolar público más cercano.

Indicador Ede: Su cálculo corresponde a la distancia mínima entre el centro de cada zona censal y el establecimiento educación escolar público más cercano. De esta manera, se le asignará un mayor puntaje a la zona censal que tenga la mayor distancia, lo cual representará una posibilidad mayor de estar en condiciones de vulnerabilidad urbana.

Así, tendrá mayor puntaje la zona censal que más se acerque o sobre pase una distancia de 1.000 metros siendo ésta más vulnerable.

Nota: En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo 1.000 metros de distancia al centro de educación escolar más próximo.

Educación Infantil: Este criterio terminal permite estimar la accesibilidad que existe en cada zona censal al establecimiento de educación infantil público más cercano. Los establecimientos de educación infantil representan el primer nivel educativo de niños y niñas, su cercanía. A los hogares facilita el acceso a este equipamiento

Indicador Edi: Su cálculo corresponde a la distancia mínima entre el centro de cada zona censal y el establecimiento de educación infantil más cercano. De esta manera, se le asignará un mayor puntaje

a la zona censal que tenga la mayor distancia, lo cual representará una posibilidad mayor de estar en condiciones de vulnerabilidad urbana.

Nota: En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo 400 metros de distancia al centro de educación infantil más próximo.

Salud: Este criterio terminal busca determinar el nivel de accesibilidad que tiene la población de cada zona censal al centro asistencial primario más cercano. Se asume que existe una relación directa entre accesibilidad a los centros de atención primaria y la existencia de vulnerabilidad.

Indicador Salud: Su cálculo corresponde a la distancia mínima ponderada entre el centro de cada zona censal y el centro de salud de atención primaria más cercano. De esta manera, obtendrá un mayor puntaje aquellas zonas censales que tengan una distancia mayor, lo cual representará una posibilidad mayor de estar en condiciones de vulnerabilidad urbana.

Nota: En función de lo establecido por el CNDU, se considera como estándar máximo 1.500 metros de distancia al centro asistencial primario más próximo.

Diccionario de variables para la construcción del Índice de Gestión Territorial Municipal

Índice de Gestión Territorial Municipal: Corresponde a un valor que sintetiza elementos de un sistema de información que se compone a partir de la ponderación de diferentes indicadores base de características asociadas a la gestión municipal respecto de su territorio. En ese sentido, se busca determinar la capacidad que tiene un municipio en su jurisdicción para gobernar, organizar y disponer el territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de quienes lo habitan. Ante ello, se entenderá que un municipio que puede gobernar sobre los procesos de transformación urbana, estará en mejores condiciones para ejercer gestiones sobre el territorio.

Capacidades Endógenas: Se comprende como el nivel de participación y organización que tiene la ciudadanía sobre su territorio y cómo éstas permiten fortalecer las capacidades, tanto de la sociedad como de su economía. Dicha variable se compone de dos subcriterios como lo es la tasa formal de organizaciones comunitarias y también el nivel de participación electoral de la ciudadanía.

Tasa Formal de Organizaciones Comunitarias: Este criterio terminal se refiere al nivel de participación que tiene la sociedad civil al interior de su propia comuna. Ante ello, se asume que a mayor tasa formal de organizaciones comunitarias mejores serán las capacidades endógenas del territorio.

Indicador TFOC: Su cálculo corresponde al cociente entre el número de organizaciones comunitarias respecto de la cantidad de población mayor de 18 años de cada comuna por cada mil personas.

Nota: Este indicador asignará un menor puntaje en aquellas comunas donde la participación sea menor y un mayor puntaje en caso contrario.

Participación electoral de la ciudadanía: Se comprende como el nivel de participación que tiene la ciudadanía de una determinada comuna en instancias electorales sobre sus propias autoridades. A mayor nivel de participación electoral, mejores serán las capacidades endógenas presentes en el territorio.

Indicador PEC: Su cálculo corresponde a un al porcentaje de participación electoral de cada comuna respecto del total de inscritos habilitados para sufragar en función de la última elección municipal.

Nota: Este indicador asignará un mayor puntaje en aquellas comunas donde la participación sea mayor y un menor puntaje en caso contrario.

Autonomía Territorial: Permite determinar la capacidad que tiene el gobierno comunal sobre los procesos de decisión en la transformación del territorio. Ante ello, dicho criterio está compuesto por tres subcriterios, entre ellos, (1) el nivel de participación del Fondo Común Municipal en el ingreso total municipal percibido, (2) el porcentaje de inversión que tiene un municipio con recursos propios y (3) el estado actual del Plan Regulador Comunal.

Participación del FCM en el ingreso total municipal: Determina el nivel de independencia o dependencia del Fondo Común Municipal respecto de los ingresos totales municipales. Ante ello, se asume que a mayor independencia del FCM mayor autonomía territorial para que éste puede ser gestionado por el municipio.

Indicador PFCM: Su cálculo corresponde al porcentaje de ingresos provenientes del FCM respecto de la totalidad de ingresos municipales de cada comuna.

Nota: Este indicador asignará un mayor puntaje a aquellas comunas que tengan un menor porcentaje de participación del FCM respecto del ingreso total municipal.

Inversión con recursos propios: Permite cuantificar el nivel que tiene un municipio para realizar inversiones con recursos propios al interior de su propia comuna. Se asume que

ante la presencia de un valor más alto, mayor es la autonomía que tiene un municipio para gestionar el territorio con recursos propios.

Indicador IRP: Su cálculo corresponde al porcentaje de inversión con recursos propios respecto del total de inversión pública que se realiza en la comuna.

Nota: Este indicador asignará un mayor puntaje a aquellas comunas que tengan un mayor porcentaje de inversión con recursos propios.

Estado del Plan Regulador Comunal (PRC): Busca estimar el nivel de actualización que posee el Plan Regulador Comunal. Se asume que un PRC más actualizado permite mejorar las condiciones de gestión del territorio.

Indicador EPRC: Corresponde a la asignación de un determinado puntaje en función del estado de la actualización del PRC, pudiendo ser éste: No cuenta con PRC, actualizado entre el año 2017 y el 2022, actualizado entre el año 2012 y el año 2017, o bien, cuya última actualización fue anterior al año 2012.

Nota: La ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) establece que el PRC debe ser actualizado al menos cada 10 años. Ante ello, se establece que el puntaje será 0 si la comuna no cuenta con PRC. Se asignará un mayor puntaje si la última actualización se realizó dentro de los últimos cinco años, mientras que se asignará un menor puntaje si la comuna actualizó su PRC hace más de 5 años.

Recursos: Se comprende como la disponibilidad de recursos, sea económico o humano (técnico o profesional), con los que cuenta un municipio con el fin de generar las mejores condiciones para gestionar el territorio comunal. Dicho criterio, se compone de (1) el nivel de profesionalización de los funcionarios, (2) el gasto en personal destinado a programas comunitarios, (3) la inversión municipal per cápita y (4) el nivel de participación de los programas sociales en el gasto total municipal.

Nivel de Profesionalización de los funcionarios: Este criterio terminal busca determinar la calificación profesional que tienen los funcionarios municipales pudiendo ser Honorarios, Contrata y Planta. Ante ello, se asume que a mayor nivel de profesionalización mejores capacidades para gestionar el territorio.

Indicador PF: Su cálculo corresponde al porcentaje de funcionarios catalogados como profesionales respecto de la totalidad de funcionarios al interior de cada municipio.

Nota: Este indicador asignará un mayor puntaje a aquellas comunas que tengan un mayor porcentaje de profesionalización de sus funcionarios.

Gasto en Personal destinado a Programas Comunitarios: Permite conocer el nivel de gasto que destina cada municipio en personal honorario para prestaciones en programas comunitarios. Dicha variable responde a una relación directa entre nivel de gasto en personal destinado a programas comunitarios y las posibilidades de gestionar de mejor manera el territorio.

Indicador GPPC: Corresponde al porcentaje de gasto destinado a personal de programas comunitarios respecto del gasto total en personal municipal.

Nota: Este indicador asignará un mayor puntaje a aquellas comunas que tengan un mayor porcentaje de gasto en personal destinado a programas comunitarios, y un menor puntaje en aquellas comunas donde el gasto en personal a programas comunitarios sea menor.

Inversión Municipal per cápita: Esta variable busca determinar el monto total de la inversión que realiza cada municipio respecto de la cantidad que de personas que la habita. Se establece que a mayor inversión municipal per cápita, mayor es la posibilidad de gestionar el territorio.

Indicador IMPC: Corresponde al cociente entre la inversión total municipal y la cantidad total de habitantes de la respectiva comuna.

Nota: Este indicador asignará un puntaje mayor a aquellas comunas que tengan una inversión per cápita mayor y un menor puntaje aquellas comunas cuya inversión per cápita sea menor

Participación de los programas sociales y comunitarios en el gasto total municipal: Permite conocer el nivel de gasto que cada municipio realiza en áreas de programas sociales y comunitarios. Dicha variable supone que a mayor gasto en programas sociales y comunitarios, mejores condiciones existen para gestionar el territorio de una comuna.

Indicador PSGM: Corresponde al porcentaje de gasto en programas sociales y comunitarios respecto del gasto total municipal.

Nota: Este indicador asignará un puntaje mayor a aquellas comunas que tengan un mayor porcentaje de gasto y un menor puntaje aquellas comunas cuyo porcentaje de gasto en programas sociales sea menor.

Diccionario de variables para la construcción del Índice de Planificación de Barrios Vulnerables

Índice de Planificación de Barrios Vulnerables: Corresponde a un sistema de información compuesto por criterios, subcriterios y criterios terminales que buscan determinar el abordaje e integración de los barrios vulnerables presentes en una comuna en los instrumentos de planificación territorial, específicamente los Planes de Desarrollo Comunal.

Vigencia del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO): Permite conocer el estado de vigencia que tiene cada PLADECO. Dicho criterio se construye en función de dos variables como lo es la determinación si el municipio cuenta con un PLADECO y la determinación de su última actualización.

Cuenta con PLADECO: La estimación de este subcriterio permite determinar cuales son los municipios al interior del gran Santiago que cuenta con un Plan de Desarrollo Comunal. Se asume que la existencia de un PLADECO permite planificar de mejor manera el territorio – barrio.

Indicador CPLADECO: Corresponde a la asignación de un puntaje (0 o 1) en función de la existencia del PLADECO en una comuna.

Nota: Este indicador asumirá que las comunas que no cuenten con un PLADECO obtendrán un menor puntaje (0), por lo cual las condiciones para planificar el territorio – barrio no serán óptimas, mientras que las comunas que cuenten con PLADECO, se les asignará el mayor puntaje (1).

Última actualización PLADECO: Dicho subcriterio busca estimar cual es el nivel de actualización más reciente del PLADECO al interior de una comuna. Ante ello, se asume que una actualización más reciente permite identificar de mejor manera la realidad de un territorio – barrio con miras a una planificación.

Indicador UAPLADECO: Corresponde a la asignación de un determinado puntaje (escala 0-1) en función del estado de actualización del PLADECO, pudiendo ser éste: No cuenta con PLADECO, en formulación, es decir, el instrumento se encuentra en proceso de actualización, actualizado, para lo cual se comprenderá como tal, si dicho instrumento se encuentra vigente a lo menos hace 4 años.

Nota: La ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) establece que el PLADECO debe tener una vigencia de 4 años. Ante ello, se establece que el puntaje será más bajo si el PLADECO excede los cuatro años desde su última actualización, mientras que será mayor si el instrumento se encuentra actualizado dentro de los últimos cuatro años.

Información de Barrios Vulnerables en PLADECOS: Busca determinar los grados de información existentes al interior de los Planes de Desarrollo Comunal sobre cada barrio vulnerable al interior de cada comuna. Su construcción está sujeta a la ponderación de dos criterios relativos como lo son la (1) identificación de barrios vulnerables y (2) el tipo de estrategias que se sugieren en el PLADECOS para abordar la vulnerabilidad barrial, pudiendo ser acciones tipo Plan, Programa u Obras puntuales.

Identificación de Barrios Vulnerables: Este subcriterio busca determinar la existencia, mención y/o el abordaje de barrios vulnerables al interior de cada Plan de Desarrollo Comunal. Ante ello, se asume que la identificación de barrios vulnerables en el PLADECOS permite planificar y abordar de mejor forma la vulnerabilidad territorial existente.

Indicador IBV: Corresponde a la asignación de un determinado puntaje en función la identificación de barrios vulnerables en cada PLADECOS, pudiendo identificarse o no la existencia de éstos en dicho instrumento.

Nota: Este indicador asumirá que en las comunas que no se logren identificar barrios vulnerables en el PLADECOS obtendrán un menor puntaje (0), por lo cual las condiciones para abordar el territorio – barrio no serán óptimas, mientras que las comunas que logren identificar barrios vulnerables en dicho instrumento, se les asignará el mayor puntaje (1).

Tipos de Estrategias de Intervención: Determina la forma como el PLADECOS orienta y asume la forma de intervenir el barrio vulnerable. Ante ello, el tipo de estrategia (Sin Información, Plan, Programa u Obra puntual) que se defina en el PLADECOS determinará los grados de relevancia y cohesión que orienta el municipio para dicho barrio vulnerable.

Plan: Se comprende como la organización coherente de un conjunto de proyectos distribuidos adecuadamente en el tiempo, en función de objetivos superiores enmarcados en la gestión de la autoridad e inspirados por las expectativas de la comunidad.

Programa: Corresponde a un conjunto de proyectos ordenados en función de las prioridades de intervención. El programa identifica a los proyectos en función de las orientaciones establecidas en un Plan o Política de orden mayor.

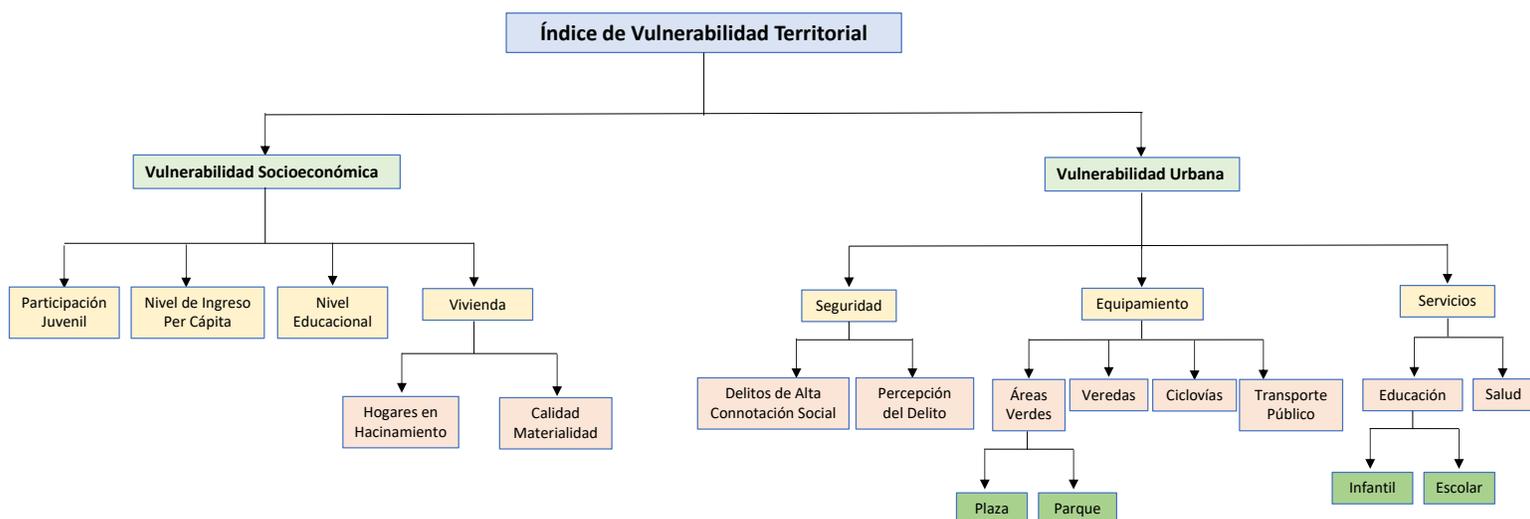
Obras Puntuales: Iniciativas planificadas que consisten en un conjunto de actividades que se relacionan y coordinan entre si para abordar un objetivo determinado. Su desarrollo implica un conjunto de recursos para el logro de los resultados esperados.

Sin Información: No se logra identificar acciones en el PLADECOS que permita orientar la acción municipal en un determinado barrio.

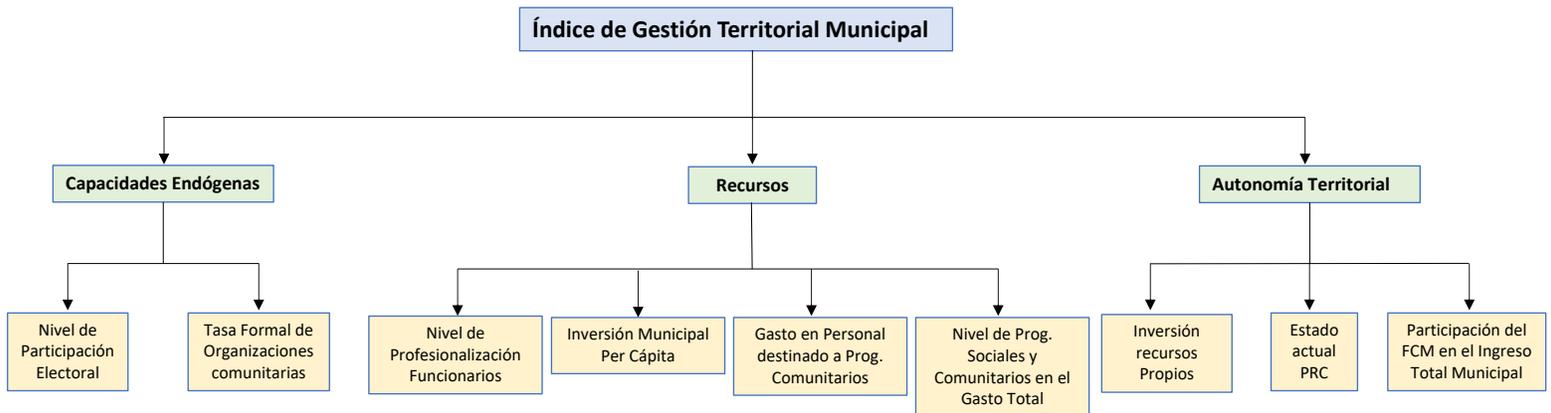
Indicador TEI: Corresponde a la asignación de un determinado puntaje en función de la identificación del tipo de estrategia de intervención que se observa en el PLADECO respecto de la presencia de barrios vulnerables. De esta manera, obtendrán un mayor puntaje aquellas estrategias que se identifiquen como Plan, mientras que obtendrán el menor puntaje donde no se identifiquen tipos de intervención.

Nota: Se asume que las posibilidades de planificar de mejor manera la presencia de barrios vulnerables es mediante acciones tipo Plan, toda vez que, éstas permiten de manera ideal, organizar un conjunto de proyectos asociadas a una determinada estrategia en función del tiempo.

Jerarquía Índice de Vulnerabilidad Territorial



Jerarquía Índice de Gestión Territorial Municipal



Jerarquía Índice de Planificación de Barrios Vulnerables

