

DIAGNÓSTICO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Chile

Santiago, 2012

www.pnud.cl

DIAGNÓSTICO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Chile



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO
2012-2021
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD CHILE

ANTONIO MOLPECERES
Representante Residente

ALBERTO PARRA
Coordinador Área de Desarrollo Local y ODM

EQUIPO TÉCNICO PNUD

Alberto Parra, Gabriel Rodríguez,
Gabriela Ibañez, Silvia Desoi.

EQUIPO PROYECTO

Luisa Martínez, José Manuel Morales,
César Pagliai, Fernando Zegers.

DIRECTOR PROYECTO

Cristián Pertuzé.

EQUIPO TÉCNICO GOBIERNO REGIONAL METROPOLITANO

Valeria Ortiz, Pablo Fuentes, Gerardo Ubilla,
Nelson Sepúlveda, Rodrigo Robles, Andrés Díaz.

DISEÑO GRÁFICO

Felipe Cáceres, Sebastián Aravena.

ÍNDICE

<i>PRESENTACIÓN</i>	7
<i>RESUMEN EJECUTIVO</i>	9
<i>1. INTRODUCCIÓN</i>	11
<i>1.1 Desarrollo como eje de la acción pública</i>	12
<i>2 CARACTERIZACIÓN DE LA REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO</i>	15
<i>2.1 Población</i>	16
<i>2.2 Riqueza y pobreza</i>	17
<i>2.3 Fuerza laboral</i>	19
<i>2.4 Bienestar subjetivo</i>	21
<i>2.5 Problemáticas y desafíos institucionales asociados a la gestión regional</i>	23
<i>3 BARRERAS Y POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO HUMANO REGIONAL</i>	27
<i>3.1 El Desarrollo Humano en la Región Metropolitana de Santiago</i>	27
<i>3.2 Barreras para el Desarrollo Humano</i>	29
<i>3.3 Segregación</i>	29
<i>3.4 Inequidad</i>	37
<i>3.5 Inseguridad</i>	46
<i>3.6 Insustentabilidad</i>	54
<i>3.7 Desempeño económico</i>	68
<i>3.8 Discriminación</i>	78
<i>ANEXO MODELO CONCEPTUAL METODOLÓGICO</i>	86

PRESENTACIÓN

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, se ha esforzado a partir del año 2005 en sentar las bases de trabajo con organizaciones claves para el desarrollo regional y local, creando vínculos con los organismos públicos encargados del tema, con organizaciones que agrupan gobiernos locales, y directamente con Gobiernos Regionales. En ese trabajo se ha hecho un esfuerzo importante por identificar necesidades de apoyo técnico a nivel subnacional utilizando los indicadores de ODM y avanzar en la definición de políticas que contribuyan a cerrar la brecha de desigualdad existente entre las distintas regiones de Chile. De la misma forma, se ha buscado apoyar a las municipalidades para que sean más fuertes, efectivas y transparentes en la provisión de servicios a los ciudadanos y en la promoción de un Desarrollo Humano sustentable y democrático.

En este marco, el 16 de noviembre de 2009 se firmó un Acuerdo Marco entre el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Chile, con el objeto de *“realizar acciones conjuntas de apoyo al desarrollo sustentable de la Región Metropolitana de Santiago, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y el desarrollo de las capacidades de su institucionalidad pública”*. En este marco de cooperación, el año 2011 se concordó desarrollar el proyecto de construcción de la Estrategia Regional de Desarrollo para la Región Metropolitana de Santiago, para el período 2012-2021, proyecto que comienza con el análisis diagnóstico de la imagen actual de la Región Metropolitana de Santiago, desde el enfoque de Desarrollo Humano. Este trabajo de diagnóstico aporta elementos clave para orientar el diseño de esa Estrategia de Desarrollo Regional, que se presentará posteriormente en forma de la visión de futuro, los lineamientos estratégicos y los planes de acción necesarios para llevar a la práctica este ejercicio de planificación y que esperamos, sea un aporte para el Desarrollo Humano de los habitantes de la Región Metropolitana de Santiago.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde el enfoque de Desarrollo Humano, entendido como la ampliación y despliegue de las capacidades de las personas para construir sus proyectos de vida en un marco de responsabilidad con las generaciones futuras, la Región Metropolitana de Santiago ha avanzado en aspectos fundamentales: los accesos y coberturas de salud, educación y servicios sociales básicos están sobre el 80% promedio en sus indicadores respectivos, el crecimiento económico muestra una dinámica sostenida a tasas promedio del 5% en la última década, la Región es reconocida a nivel internacional por su competitividad para hacer negocios, gracias en buena parte a su destacada infraestructura vial, de servicios y de la calidad de la construcción, así como la presencia de los más reputados centros de educación superior del país.

No obstante, el desarrollo de las personas como individuos y como colectivo social, implica más que las necesidades básicas satisfechas, crecimiento económico e infraestructura de alto nivel, implica otras dimensiones y otros énfasis en la mirada del desarrollo, sobre todo si se apuesta por un desarrollo equitativo, inclusivo, sostenible y de largo aliento. Esas dimensiones hacen referencia a la forma como las personas perciben la evolución de sus proyectos de vida, como ven el progreso, como lo construyen y se proyectan en él, con lo cual se releva y prioriza la concepción subjetiva del desarrollo.

La segregación espacial de la Región Metropolitana aún muestra rezagos de marginalidad, alguna falta de conectividad e integración urbano rural, así como la desigualdad de ingresos, de acceso y calidad de la educación, de oportunidades laborales de calidad y las malas condiciones habitacionales para ciertos segmentos de población, los postergados de siempre, la discriminación que sienten ciertas minorías étnicas, de inmigrantes o de discapacitados. Estos son algunos de los déficits sociales que la Región acusa y que no permiten afirmar aún, que sea una región con oportunidades para todos y donde todos pueden desplegar sus capacidades.

Otros elementos que complementan los caracteres desfavorables de la imagen regional actual y que son la contracara del notable progreso alcanzado, hacen referencia a la falta de seguridad humana, expresada principalmente por la alta tasa de percepción de victimización de delitos, además de ciertos rasgos de precariedad laboral y percepción de mala calidad en la atención de servicios de salud, la muy incipiente gestión sustentable del ambiente, la baja tasa de capital social, manifestada en la debilidad de las confianzas y en la baja participación ciudadana, que no convoca la integración en organizaciones sociales, a pesar del evidente malestar expresado recientemente en las calles por algunos sectores de población y finalmente el notorio déficit de innovación que ya comienza a hacer mella en los logros de competitividad y productividad de las empresas.

Este trabajo de diagnóstico enfatiza en esos aspectos críticos de la imagen regional, al profundizar en el análisis de las condiciones, tendencias y contexto predominantes en la trayectoria de la Región para avanzar en el Desarrollo Humano, donde el desarrollo se aplica a todas la personas y en todas las dimensiones de su vida, porque es allí de donde existe mucho por avanzar y superar, especialmente si se orienta la gestión hacia la construcción de una visión compartida de futuro de una región que quiere seguir siendo próspera, pero también más igualitaria, más integrada, más inclusiva, segura, innovadora y sostenible.

1. INTRODUCCIÓN

Para articular el conjunto de objetivos que surgieron como relevantes durante el proceso de producción de este documento, se han identificado barreras para el desarrollo derivadas del enfoque de Desarrollo Humano. Cada una de estas barreras, se compone de dimensiones, las que a su vez, se expresan en determinados indicadores y datos que dan cuenta de esa barrera, configurando así las problemáticas o síntomas que explican la situación o estado de la región en esta perspectiva. Los principales contenidos incorporados, incluyen también las valoraciones que para las diferentes barreras han realizado actores y autoridades regionales en talleres de problematización del diagnóstico, estudios vinculados a sectores específicos de la realidad regional y talleres público-privados de discusión sobre la situación general de la Región Metropolitana de Santiago, en adelante, RMS.

Como complemento y contexto a la descripción de barreras para el desarrollo que se observan en la RMS, se incorpora una caracterización regional, que identifica estas problemáticas o síntomas a través del análisis de diversas fuentes secundarias. Esta forma de abordar el análisis de la situación actual de la Región logra conformar una mirada integral y transversal de los factores que están influyendo en su modelo de desarrollo, reconociendo que en la práctica los problemas que enfrentan las personas individual y colectivamente, son producto de la interacción de varios medios materiales y simbólicos en diversos sectores de la realidad regional, lo que con diversos niveles de interdependencia se traducen en unos fines o resultados que pueden ser más o menos satisfactorios en términos de resolver los obstáculos para seguir avanzando en desarrollo social, proyectos de vida y crecimiento global. De esta manera, el diagnóstico así problematizado y caracterizado, aporta elementos claves para identificar posteriormente nuevos campos donde articular y enfocar la inversión pública, cuyo detalle específico se ordena en los lineamientos estratégicos regionales que se presentarán en un ejercicio posterior. De esta manera, se

pretende recoger la condición intersectorial de la realidad práctica que viven los habitantes de la Región y formular objetivos estratégicos integrales (orientados a diversos sectores de la realidad), en la forma de programas integrados de desarrollo¹.

Por otra parte, un factor adicional que justifica la incorporación del enfoque de Desarrollo Humano, DH, en la construcción de la ERD, 2012-2021, se relaciona con la escala de la región cuyo desarrollo se pretende orientar mediante este ejercicio de planificación. Efectivamente, la Región Metropolitana de Santiago, representa aproximadamente un 40% de la población del país, concentra gran parte de los servicios y contiene el principal núcleo de redes creativas, es el lugar donde se despliegan movimientos sociales y demandas ciudadanas, dotando de un fuerte influjo material y simbólico a la realidad nacional, razón por la cual cualquier ejercicio de planificación regional, debe privilegiar la efectividad de las soluciones propuestas, en tanto hay complejidades derivadas de esta concentración en el estado de las barreras para el desarrollo y en las alternativas para su superación o mejoramiento.

A estas complejidades se suman desafíos asociados a la gobernanza de los procesos de desarrollo en Chile, en un marco institucional donde aún se mantienen altos niveles de concentración económica y política en los “niveles centrales de la administración”. En este sentido, la descentralización que se observa en Chile, aún no se traduce en facultades y competencias suficientes y precisas, a partir de las cuales los Gobiernos Regionales pudieran concretar los objetivos contenidos en sus Estrategias de Desarrollo.

1.1 Desarrollo como eje de la acción pública

El debate sobre el desarrollo de países, regiones y localidades, se origina en Occidente luego de la Segunda Guerra Mundial, con un claro énfasis en el lugar que le cabía a los Estados Nacionales en procesos de reconstrucción económica y material, emergiendo la función de la planificación del desarrollo como esencial para dotar de racionalidad y direccionalidad a este proceso. América Latina y Chile, no estuvieron ajenos a estas dinámicas².

Durante este período, el debate estratégico sobre los modelos de desarrollo empalmó con las oposiciones ideológicas que definieron el período de la Guerra Fría, lo que se tradujo en la disputa por modelos que incrementaban o reducían la liberalización del comercio, el rol de los Estados Nacionales y sus agencias en este proceso. Se hablaba de modelos de desarrollo “hacia adentro” y “hacia afuera”, como síntesis del énfasis que cada modelo iba tomando en determinadas regiones y países.

Como consecuencia de este proceso, y al finalizar el siglo XX, gran parte de los países de la Región han transitado hacia modelos de desarrollo hacia afuera, a través de la apertura comercial, la desregulación de aranceles y la explotación de ventajas competitivas que los países y sus territorios mostraban en determinados mercados. En Chile, este tránsito se vivió desde mediados de la década de los setenta, donde se configuró un modelo centrado en el desarrollo exportador de sectores de la economía con ventajas aparentemente diferenciadoras respecto de otros países. Con matices, al inicio del siglo XX el debate sobre

¹ Entendidos como programas plurianuales que movilizan recursos y competencias de distintos sectores de la administración pública, incorporan participación ciudadana y se sitúan en problemáticas multicausales. Ver: “Descentralizar el Estado desde la Región”. Germán Correa. PNUD Chile, 2001.

² Un detallado panorama del debate sobre el desarrollo y su reflejo en América Latina, en: Escobar, Arturo; “La Inversión del Tercer Mundo: Construcción y Deconstrucción del Desarrollo”; Editorial Norma. 1998.



el desarrollo regional estaba fuertemente marcado por las externalidades generadas por el crecimiento económico, siendo esencialmente una discusión de teorías del crecimiento económico y su reflejo en las políticas públicas.

No obstante este predominio y aparente consenso, a partir de la década de 1980, se comienza a generar una crítica al modelo de desarrollo predominante en ese momento, que vinculaba de manera directa al crecimiento económico con el bienestar de grupos y personas. Esta crítica estaba fundada en base a la observación de las consecuencias del ajuste estructural aplicado en diversos Estados, la precarización del mercado del empleo, los riesgos y amenazas ambientales entre otras, todas, expresiones que emergían en contextos donde los principales indicadores de crecimiento económico, mostraban un comportamiento óptimo y plausible, no obstante se configuraban segmentos sociales con considerables grados de desigualdad e inequidades de diversa naturaleza. En este sentido, el crecimiento económico por sí solo, no generaría bienestar individual, ni integración social.

En este marco y a partir de la década de 1990, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, comienza a operacionalizar el enfoque de Desarrollo Humano, a través de la construcción de informes vinculados a la situación de países, con alguna especificidad sectorial. Todo lo cual fue generando una perspectiva alternativa para concebir el desarrollo, donde las personas incrementan su riqueza, entendida no solo en base a la disponibilidad de bienes materiales e ingresos, sino que también a la ampliación de las opciones de las personas, al incremento de sus capacidades y al conjunto de libertades que integradamente, permiten que las personas puedan vivir de manera plena, larga y saludable. En este sentido se transita desde una expectativa de la riqueza situada en la economía, a una riqueza situada en la vida de las personas. Por tanto, se trata de un modelo flexible, que releva barreras, dimensiones y variables, en tanto afectan las opciones, capacidades y libertades de las personas en un determinado contexto socioeconómico.

Complementariamente, en la última década se han desarrollado diversas aproximaciones a los desafíos del desarrollo regional y local en Chile, todo lo cual ha generado vinculaciones con áreas sensibles a estos procesos: la descentralización de la gestión pública, la participación ciudadana, la tensión entre la integralidad de los problemas y la sectorialización del aparato público, los desequilibrios demográficos y la desigual distribución de capitales culturales y políticos en los territorios. Estos movimientos y sus respectivos argumentos, demandan un reposicionamiento de lo público en sentido amplio, de cara a conducir, facilitar y concretar ejercicios de planificación del desarrollo.

Por otra parte, el momento socio institucional en que se construye esta ERD, se inserta en la emergencia de una aparente nueva sensibilidad social, con nuevos límites, demandas y expectativas, lo que a su vez empalma con un cierto ambiente en toda América Latina, que se sintetiza una tensión entre modelos de desarrollo y las situaciones subjetivas en base a las cuales se despliegan las personas y sus relaciones. En este sentido, los argumentos, límites y demandas de los nuevos movimientos sociales que se han observado en Chile son coherentes con adecuaciones sociopolíticas que operan en toda la región, con las debidas especificidades respecto de las realidades y urgencias.

En este sentido, el proceso en base al cual se ha construido la ERD RMS, constituye una aproximación pionera a una planificación regional que asume concepciones, administra problemas y genera soluciones con un enfoque explícito: el enfoque de Desarrollo Humano, en tanto supone que es la articulación de distintos sectores y atributos, la que permite generar un entorno apropiado para el despliegue de las potencialidades individuales y grupales.

En las circunstancias descritas recobran especial interés las teorías del desarrollo que incorporan dimensiones distintas y complementarias a las vinculadas solamente al crecimiento económico. Por ejemplo, para Amartya Sen³, el desarrollo estaría asociado con la ampliación de las libertades que los miembros de una sociedad disfrutan y debería evaluarse en función de ella misma. En la concepción del Desarrollo Humano, el crecimiento de los ingresos es un importante medio para aumentar las libertades, pero no el único, también importan otras aptitudes y factores sociales, políticos e individuales que a su vez impactan sobre el grado en que los ingresos de las personas pueden ser usados para aumentar sus libertades.

Son tiempos de grandes avances en la humanidad, pero también de alta complejidad y sobre todo de incertidumbre, "al aumentar la diversidad de los proyectos de vida, en una era de mayor conocimiento y avances científicos y tecnológicos y de mayor conexión global, los enfoques tradicionales del desarrollo se ven desafiados a replantear sus medidas e indicadores con el objetivo de incluir el bienestar subjetivo como fin deseable del desarrollo".

Es claro entonces, que los ejercicios de la planificación avancen hacia conclusiones sobre los resultados o fines del desarrollo de forma más integral, esto es que involucren no solo los tres espacios basales de realización personal: educación, salud e ingresos, sino que incluyan otras dimensiones, como las libertades reales que las personas consiguen con esos bienes y servicios, como las oportunidades que pueden disfrutar a partir de las capacidades que poseen y deciden emplear en sus proyectos de vida. Esto es, involucrar el enfoque de Desarrollo Humano, que reconoce la subjetividad del proceso de desarrollo.

³ Amartya Sen, Economista Indio, Premio Nobel de Economía 1998, sus teorías sobre las libertades reales y la economía del desarrollo dieron origen al concepto de Desarrollo Humano, que impulsa el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, a través de la elaboración de informes mundiales de Desarrollo Humano IDH, coordinados por Mahbub Ul Haq y que vienen a ampliar y complementar el cálculo del Índice de Desarrollo Humano para 170 países aproximadamente.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

A continuación, se muestran los procesos transversales que caracterizan la situación de la Región Metropolitana de Santiago, respecto de su base demográfica y económica, procesos relevantes en materia de empleo y elementos que permiten visualizar el bienestar subjetivo, los niveles de felicidad y/o realización que los habitantes de la Región declaran. En su dimensión política y administrativa, la RMS se divide en 6 provincias: Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante, Melipilla y Santiago, siendo esta última la que posee la mayoría de la población de la región (alrededor del 92%), además de contener la capital nacional. Las provincias están divididas en 52 comunas.

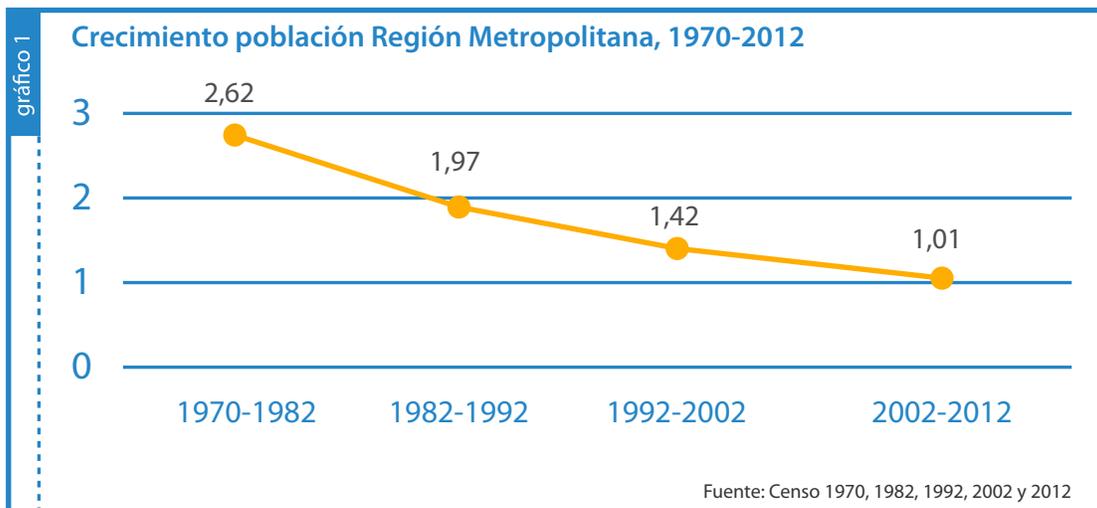
El gobierno de la región reside en la figura del Intendente, designado por el Presidente de la República. La administración radica en el Gobierno Regional (GORE), constituido por el Intendente y por el Consejo Regional, compuesto de Consejeros Regionales electos de manera indirecta (a través de los concejales de las comunas). La administración local de cada comuna corresponde a las Municipalidades.

En términos generales la RMS confirma tendencias que se han venido manifestando desde hace más de tres décadas, donde se mezclan virtudes del crecimiento económico y material expresado en mejoramiento de infraestructuras, en la ampliación del acceso a bienes y recursos materiales por parte de mayores segmentos de la población, y también en la cobertura de la oferta educacional, que aunque de manera desigual ha logrado generar una base amplia en la educación primaria y secundaria. Este mejoramiento material, es percibido por la población. La región se mantiene con una alta concentración de población nacional y con altas tasas de empleo a nivel nacional.

De forma complementaria se observan procesos emergentes que contribuyen a dotar de nuevos rasgos a la Región Metropolitana de Santiago, con sus respectivas potencialidades y problemáticas: el envejecimiento de su población, la inmigración latinoamericana concentrada en la ciudad de Santiago y la tensión en los niveles de realización y bienestar individual y los niveles de confianza y expectativas en las instituciones y en la evolución de la sociedad y del país, en sentido amplio.

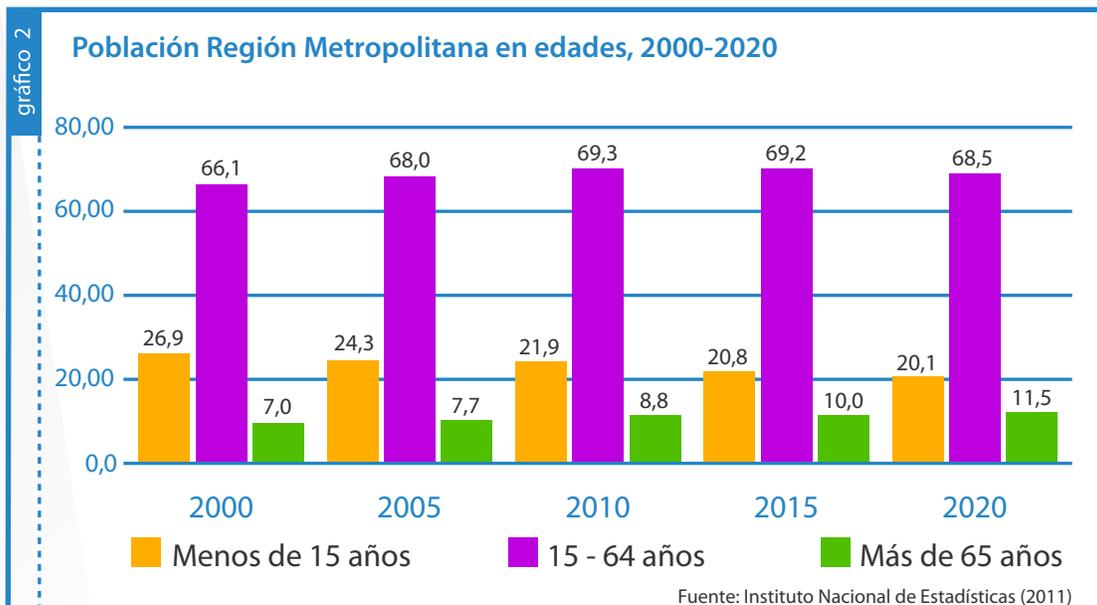
2.1 Población

La Región Metropolitana de Santiago (RMS) si bien es la región más pequeña del país, con una superficie de 15.403,2 km², es también la más habitada, con una población de 6.683.852 habitantes en el año 2012 (según los resultados preliminares del Censo 2012), representando el 40,33% de la población total del país. No obstante lo anterior, existe una disminución significativa de la tasa de crecimiento de la población en la región en las últimas décadas (ver Gráfico 1).



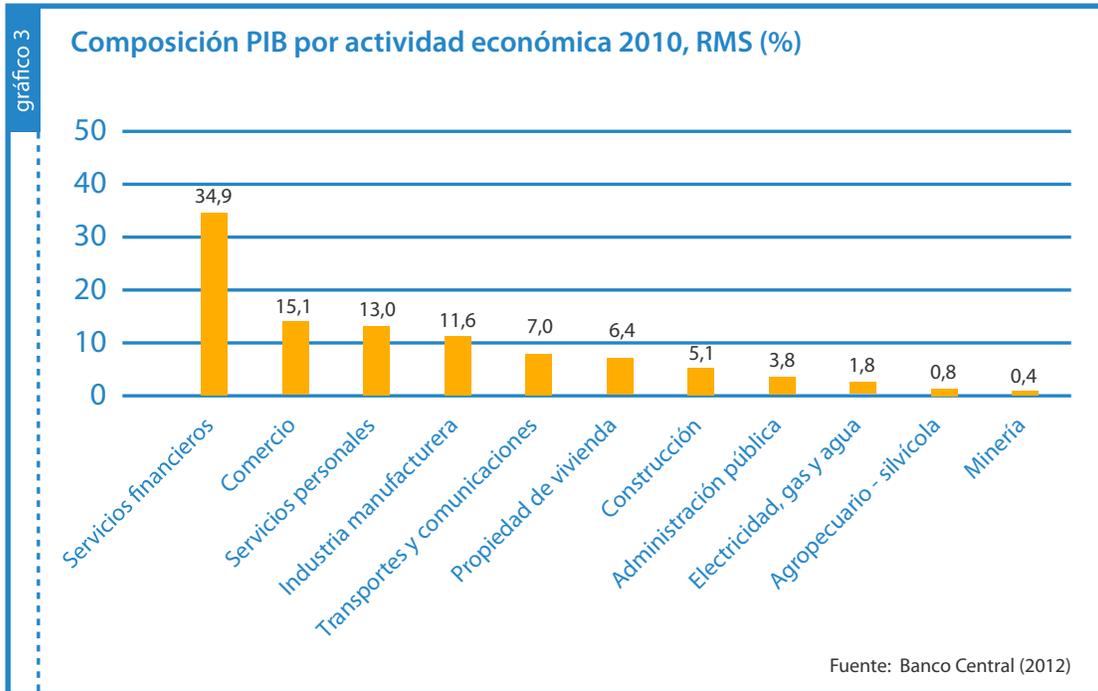
La región es principalmente urbana: el 96,9% de la población habita en zonas urbanas, mientras que sólo el 3,1% lo hace en zonas rurales. La cifra de ruralidad se ha mantenido estable desde 1990 y las proyecciones para el año 2020 también bordean el 3%. La Provincia de Santiago, compuesta por 32 comunas, concentra el 77% de la población regional (INE, 2002).

Tal como muestra la encuesta CASEN 2011, actualmente en Chile hay 2 millones 638 mil adultos mayores, el doble de los que existían en 1990. Esta tendencia también se confirma para la RMS, donde existe un crecimiento significativo de la población de tercera edad, la cual, según las proyecciones del INE, debería ir aumentando en los próximos años (ver Gráfico 2).

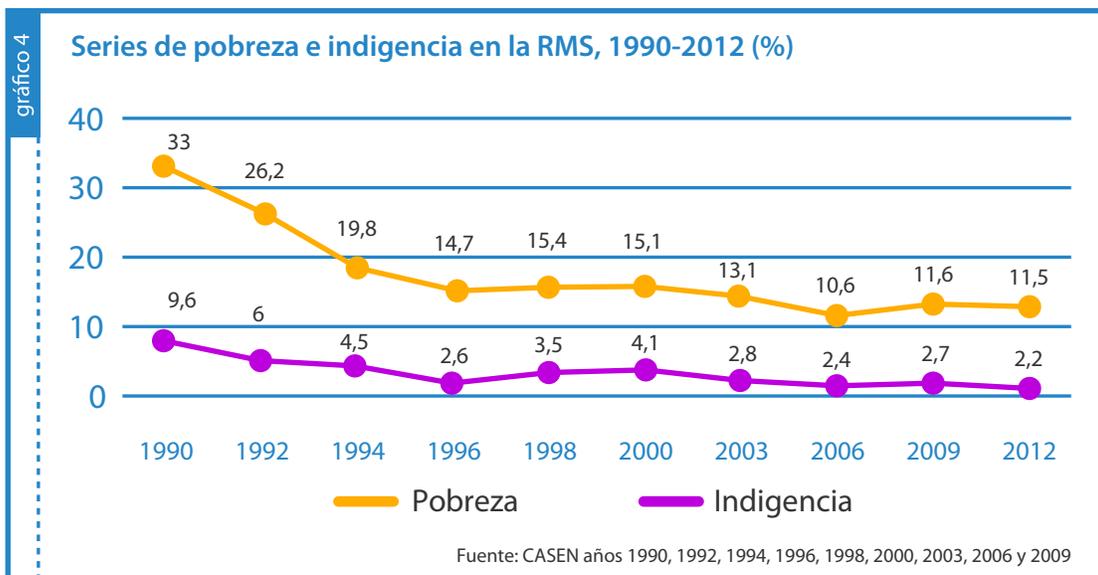


2.2 Riqueza y pobreza

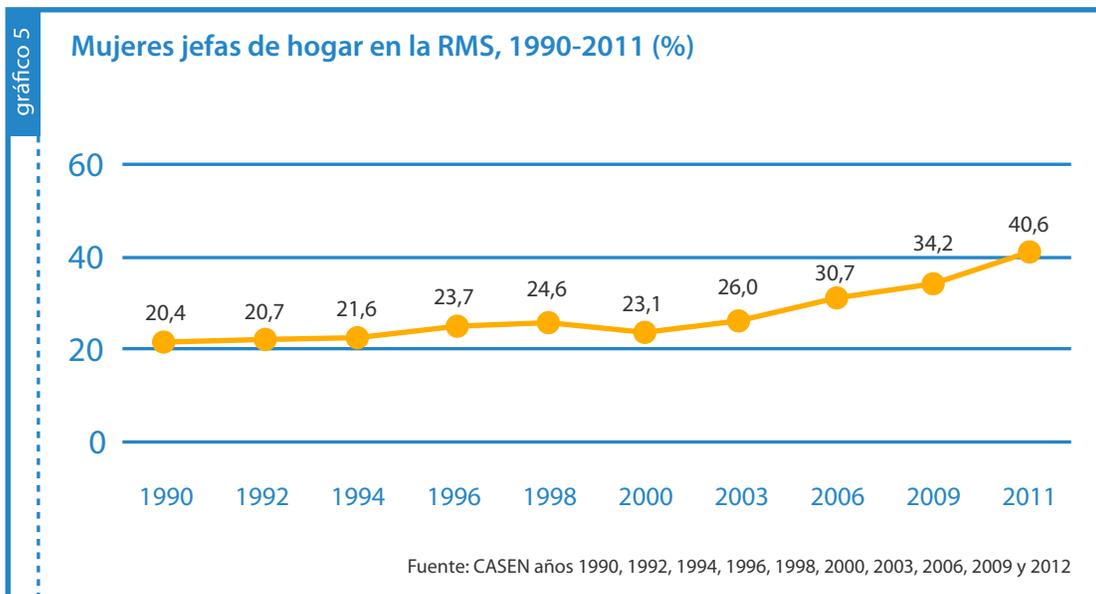
A nivel económico, la RMS es el principal centro económico y funcional del país. Constituye el 44,4% del PIB nacional, gracias al dinamismo que tienen principalmente, los servicios financieros, y en menor medida, el comercio, los servicios personales y la industria, tal como lo muestra el gráfico 3. Además, muestra posiciones de liderazgo a nivel de competitividad regional.



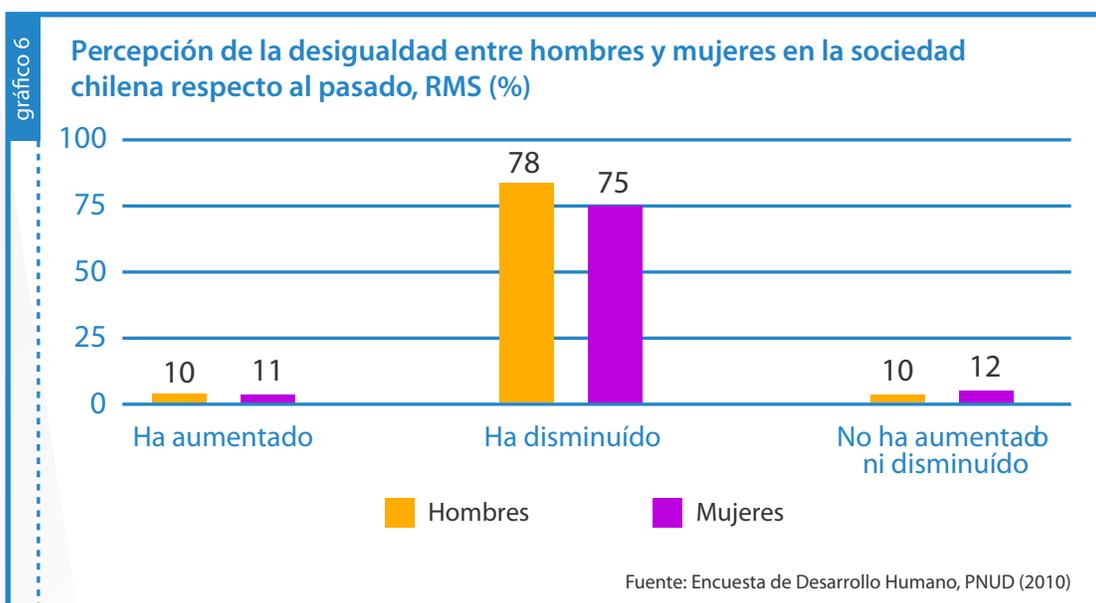
A nivel social, destaca un importante avance en la reducción de la pobreza y de la indigencia en la región. Los niveles de pobreza e indigencia han disminuido cerca de un 60% en los últimos veinte años, tal como lo muestra el gráfico 4. Cabe señalar que las cifras de pobreza son más bajas que las del resto del país. No obstante lo anterior, la RMS es la tercera región del país con mayor número de campamentos: 117 al año 2011 según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



El caso de las mujeres es particularmente sensible en este punto, dado la desigualdad de salarios existente en el mercado laboral chileno. El 12,9% de las mujeres jefas de hogar de la RMS se encuentra en situación de pobreza, mientras que en el caso de los hombres la cifra es de 6,9% (CASEN, 2011). Lo anterior cobra importancia considerando el incremento de las jefaturas de hogar femeninas en la región en las últimas décadas, la cual pasó del 20,4% en 1990 al 40,6% en el 2011 (ver Gráfico 5).

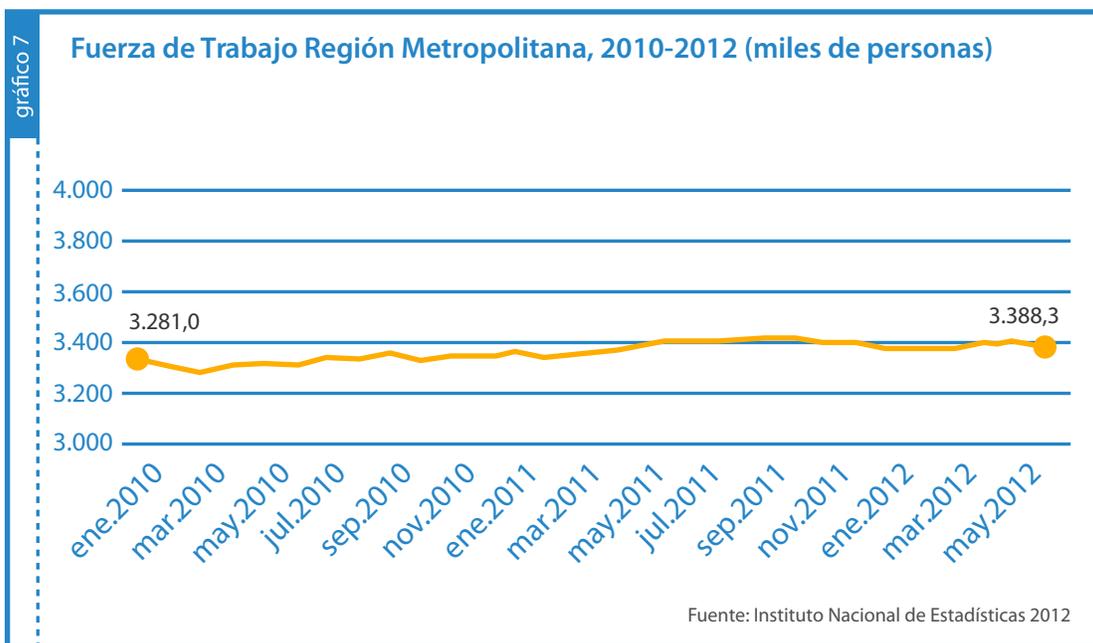


La desigualdad entre hombres y mujeres, se aprecia desde una perspectiva complementaria cuando se da cuenta de la percepción de la desigualdad para hombres y mujeres. Según las cifras preliminares del Censo 2012, en la Región habitan 3.227.473 hombres y 3.456.379 mujeres. La percepción subjetiva es que la desigualdad entre hombres y mujeres ha disminuido en los últimos diez años, tal como el muestra el gráfico 6, donde se observa que entre el 78 y 75% de las personas opinan que la desigualdad hombre/mujer ha disminuido (ver gráfico 6).

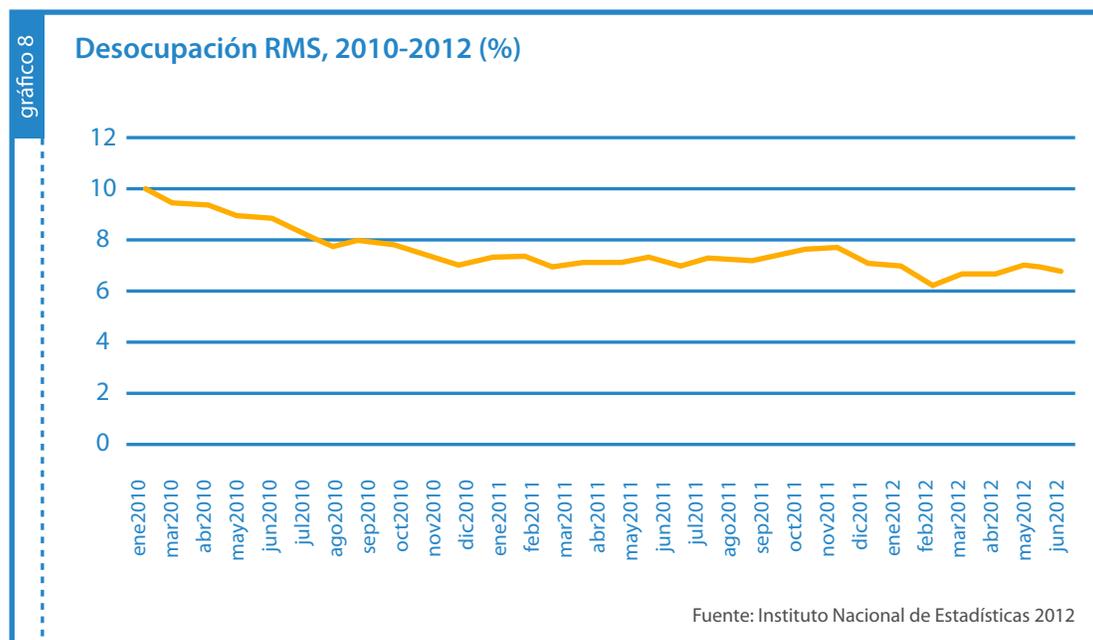


2.3 Fuerza laboral

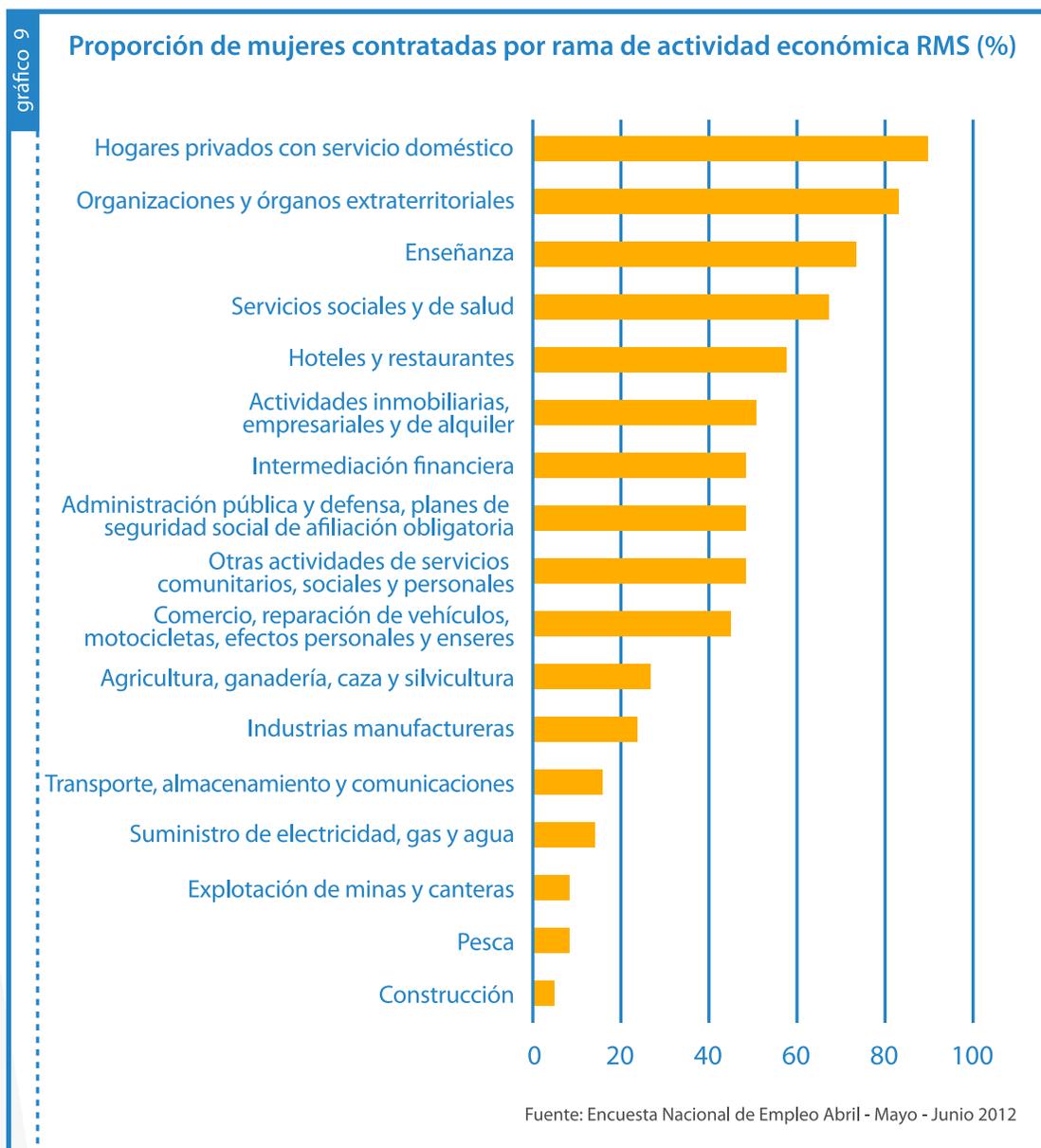
En la región, la fuerza de trabajo para junio de 2012 es de 3.388.300 personas, que ha tenido un aumento significativo en los últimos dos años (ver Gráfico 7). Este aumento, si bien es positivo por la ampliación de la mano de obra disponible, constituye un desafío de generar más puestos de trabajo.



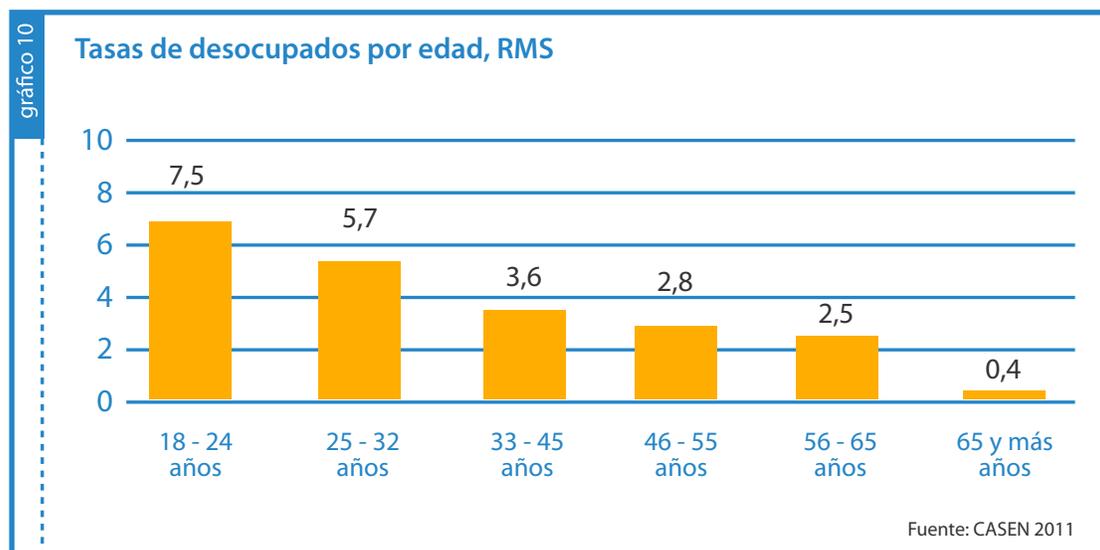
La desocupación para el trimestre marzo-abril-mayo de 2012 fue de 7% de media, la que para los hombres es del 6% y para las mujeres de 8,4% (INE, 2012). A nivel comparado, los niveles de desocupación han bajado en los últimos años en la región, manteniéndose bajo de los dos dígitos (ver Gráfico 8).



Un dato revelador es la cifra de participación laboral femenina según las distintas ramas de actividad económica. Como se observa en el Gráfico 9, existen ramas en las que participan mayoritariamente mujeres (como el servicio doméstico, las organizaciones extraterritoriales, la enseñanza y la salud), mientras que existen otras áreas en las que tienen escasa participación (como la construcción, la pesca y la explotación de minas).



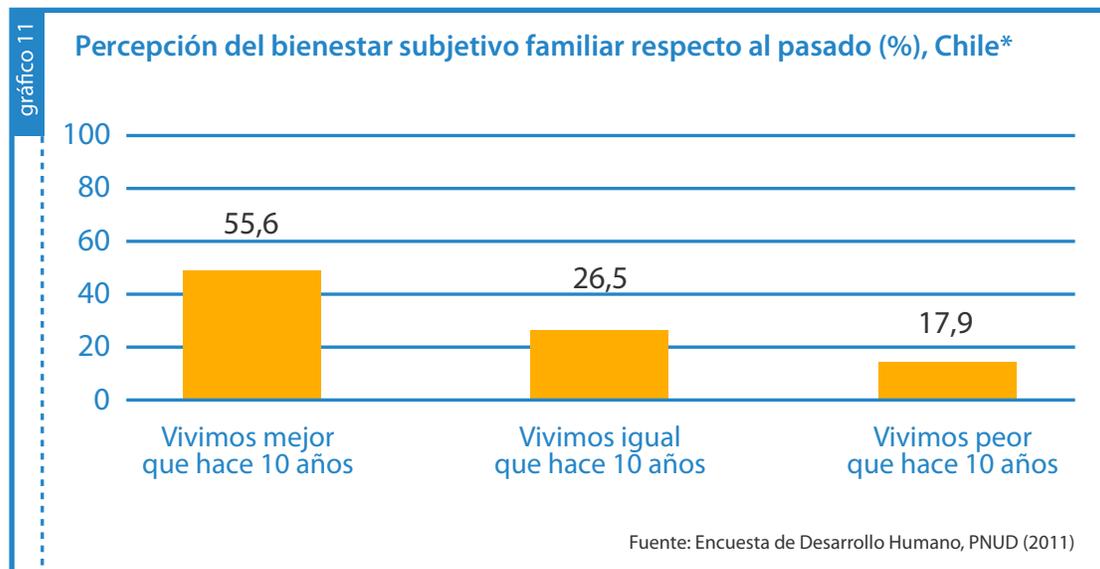
En el caso del desempleo se observa que los jóvenes tienen una mayor tasa de desocupación que los adultos y los adultos mayores en la RMS, dando cuenta de las barreras de entrada que tiene la población joven al mercado laboral (ver Gráfico 10).



2.4 Bienestar subjetivo

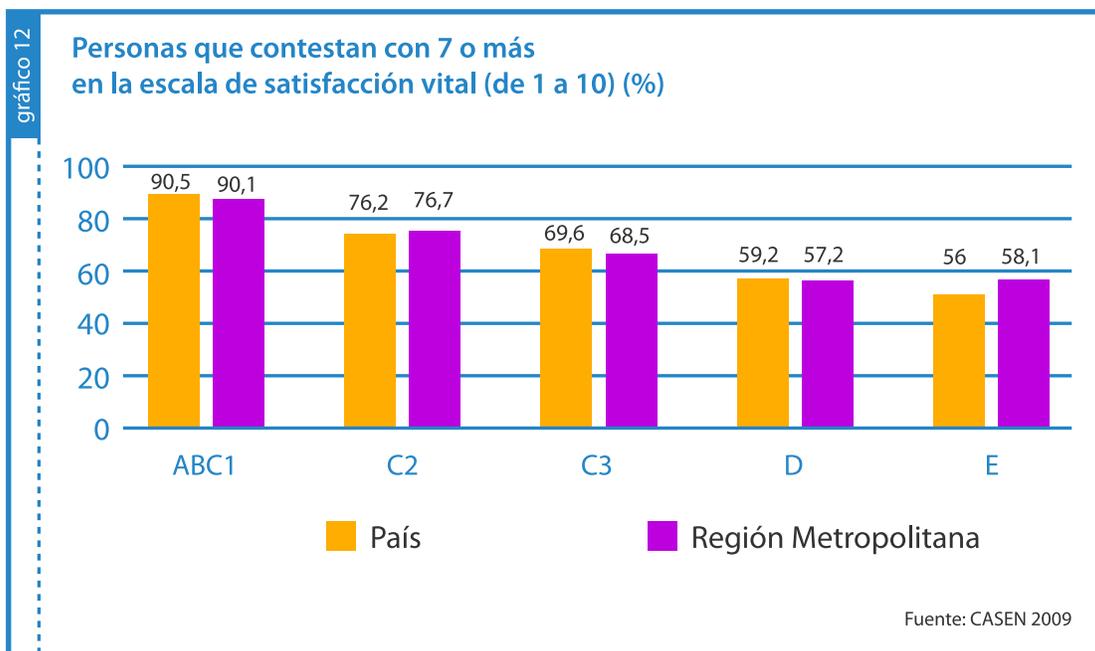
El último Informe de Desarrollo Humano (2012) describe que, si bien existen altos niveles de bienestar subjetivo individual⁴, éste bienestar está desigualmente distribuido en la población y, además, va asociado a niveles importantes de malestar social respecto a las instituciones. La RMS comparte esta tendencia.

En el caso del bienestar subjetivo individual, se observa que tanto en Chile como en la RMS existe una alta puntuación (cerca del 56%) respecto a la satisfacción que tienen los individuos con sus propias vidas. Los habitantes de la RMS sienten que el nivel de cómo viven con sus familias ha mejorado en la última década (ver Gráfico 11).



⁴ "El bienestar subjetivo individual es el estado subjetivo que resulta de la evaluación cognitiva-emocional positiva que realiza el individuo de su autoimagen –condicionada por marcos sociales de interpretación– en términos de referentes tales como la realización, el placer, el florecimiento, la felicidad, la satisfacción y el propósito." (PNUD, 2012).

En este sentido, y en términos muy generales, se observa un cierto acuerdo en valorar el crecimiento y mejoramiento de las condiciones materiales en diversos ámbitos que el país ha venido alcanzando. Sin embargo, no todos los grupos sociales alcanzan los mismos niveles de bienestar subjetivo individual; la satisfacción con la vida está desigualmente distribuida tanto en Chile como en la RMS (ver Gráfico 12). Dicho en otros términos, la imagen que tienen los individuos de sí mismos está mediada por la estructura social que les rodea.



Lo anterior coexiste también con bajos niveles de bienestar subjetivo con la sociedad⁵. Esto se traduce en una baja confianza en las instituciones del país, lo que en sí resulta importante dado el rol que éstas cumplen como soporte para que los individuos puedan desarrollar sus proyectos de vida. Esta situación es preocupante y presenta un desafío para la autoridad política sobre la sensibilidad que tiene para identificar las demandas sociales y construir confianza sobre su funcionamiento. Como se verá más adelante, en la RMS se observan mayores niveles de malestar social en relación con el resto de las regiones del país.

La gestión pública no puede promover directamente los niveles de bienestar subjetivo que tienen los individuos consigo mismos ni con la sociedad. Lo que sí puede hacer es enfocarse en la construcción de capacidades sociales que promuevan el bienestar de las personas. Lo anterior implica aumentar los recursos y oportunidades que las instituciones ponen al servicio de los individuos, democratizar los factores de apropiación de estas oportunidades y constituir los escenarios sociales adecuados para que los individuos puedan desplegar dichas capacidades. La política pública debe moldear estructuras sociales que permitan a los individuos desarrollar sus proyectos de vida. Para esto, debe ser capaz de identificar y reducir las barreras con las que se encuentran los individuos en la apropiación de estas capacidades.

⁵ "El bienestar subjetivo con la sociedad es el estado subjetivo que resulta de la evaluación que hacen los individuos de las oportunidades que les brinda la sociedad para realizar la imagen que tienen de sí." (PNUD, 2012).



2.5 Problemáticas y desafíos institucionales asociados a la gestión regional

El desarrollo regional integral en Chile, es un campo analítico vinculado desde su origen a los procesos de descentralización de la gestión pública. La descentralización del Estado emerge también como un atributo vinculado al buen gobierno, a la incorporación de los actores locales en las dinámicas públicas y privadas de interés local y al mejoramiento y conexión progresiva entre el quehacer estatal y la ciudadanía. A los desafíos vinculados a la descentralización se han unido desde la última década, procesos e intereses vinculados a la diferenciación territorial, vocaciones productivas e identidades locales o subnacionales. La descentralización del Estado como proceso socioinstitucional, entrega las herramientas para adecuar los canales de comunicación y participación, el diseño de herramientas, normativas y priorizaciones que son territorialmente dinámicas y variadas.

Si bien los procesos de descentralización han ido mostrando avances en la capacidad de las regiones para formular e implementar planes estratégicos, aún se mantienen importantes niveles de centralización tanto en la proporción de inversión pública de decisión regional, como en las facultades precisas de los Gobiernos Regionales para formular e implementar sus estrategias de desarrollo⁶. A este déficit, que tiene su reflejo en la distribución de facultades sectoriales, definiciones presupuestarias y capacidad de gestión subnacional y local, se agregan también desequilibrios en capitales sociales, culturales y políticos con los que la base humana regional pueda ir demandando mayores niveles decisionales en la gestión para el desarrollo de sus propios territorios. De esta manera, Chile sigue mostrando un diseño institucional centralizado, aun cuando desde hace dos décadas la institucionalidad regional y local ha ido cobrando paulatinamente mayor relevancia.

⁶ Ver Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, editoras. "DESCENTRALIZACIÓN. NUDOS CRÍTICOS". Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) - Asesorías para el Desarrollo S.A. 2001

Por otra parte, existe un importante consenso sobre la necesidad de entender e intervenir intersectorialmente en los problemas regionales del desarrollo, situación que se opone al diseño del aparato público, cuya centralidad presupuestaria y principales capacidades se ordenan sectorialmente conformando una suerte de compartimentalización sectorial de la gestión, que demanda niveles crecientes de coordinación en el diseño e implementación de iniciativas puntuales que requieren coherencia, complementariedad y participación.

El problema de la coordinación en el quehacer público, tanto en la concepción de los problemas como en el diseño de herramientas para intervenir y superarlos, ha sido relevado en diversos estudios⁷ y también en diversos ejercicios realizados con autoridades regionales. Se trata entonces de una problemática detectada en diversos estudios, pero también sentida por los actores públicos vinculados a la gestión regional, lo que revela la urgencia en su tratamiento y superación política e institucional.

Efectivamente, en el mencionado taller, cuyo objetivo fue realizar una primera aproximación a la situación regional en base a las barreras para el desarrollo, las autoridades regionales evidenciaban que esta falta de coordinación deriva en acciones sectoriales y falta de transversalidad como principio de la intervención pública. Siendo esta una dinámica relativamente conocida, no se observan modificaciones que deriven en una mejor valoración de la función de coordinación y acción integrada. En este sentido, la coordinación de la intervención pública, su secuencia en la canalización de demandas ciudadanas, su potencial sinérgico y su coherencia interna, aparece desafiada con el diseño del aparato público que como se ha mencionado combina centralidad con sectorialidad, razón por la cual se debe continuar con el proceso de transferencia de capacidades a los niveles regionales, proceso que se inició el año 2008 y con adecuaciones institucionales en el diseño institucional y administrativo del Estado y sus agencias.



⁷ Ver "Descentralizar el Estado desde la Región". Germán Correa. PNUD Chile, 2001.



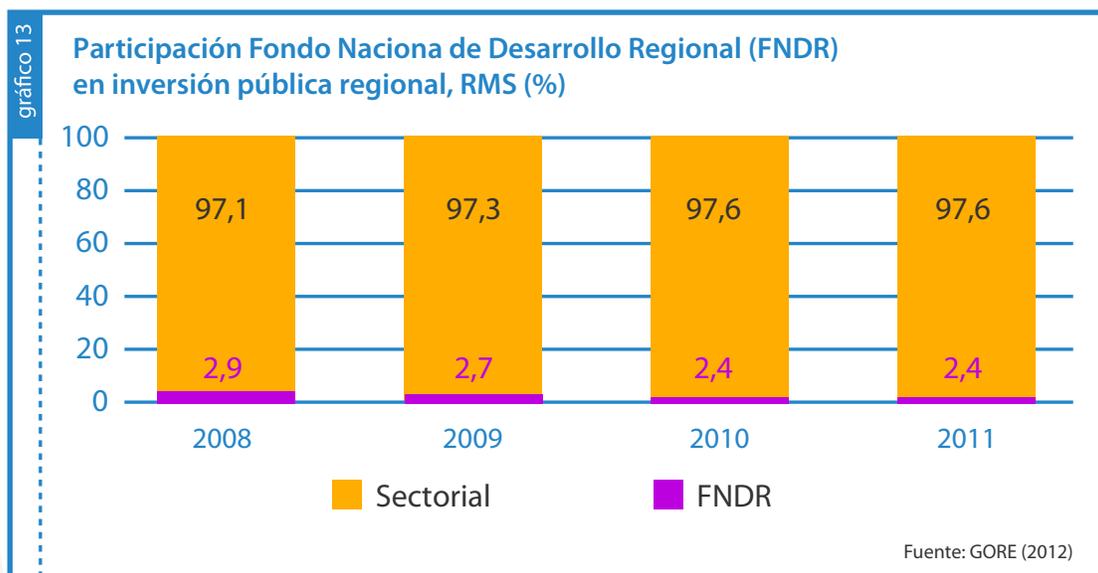
Adicionalmente a este debate respecto de la descentralización del Estado y las necesidades de adecuaciones institucionales, se ha ido incorporando la situación excepcional que conforman las áreas metropolitanas por su escala, densidad demográfica y centralidad simbólica e institucional. En pocas palabras, a esta densidad se ha respondido con la figura de una autoridad metropolitana que pueda liderar las acciones públicas en una determinada área de la realidad y articular la inclusión del sector privado, mejorando también la coordinación y complementariedad de diversos instrumentos estratégicos a nivel local y comunal.

A modo de ejemplo, un sector emblemático de la realidad regional metropolitana, donde se expresa la tensión centralista y sectorial descrita, se relaciona con el transporte público y sus necesidades y opciones de mejoramiento. Se observan múltiples actores públicos que intervienen en este campo, con criterios unilaterales y muy poco integrados a la hora de concebir un problema y formular una estrategia para su superación. En este sentido, no se trata solo de un problema de recursos, sino que de la gestión integrada de soluciones, que se ve expuesta a una multiplicidad de intereses específicos: empresas y servicios públicos, sin que en dicha acción, haya una idea de región y ciudad compartida.

El análisis preciso de las necesidades y opciones para avanzar en descentralización y coordinación de la acción pública, como se ha mencionado, está relativamente desarrollado y su concreción rebasa los alcances de la construcción de la ERD para la RMS. No obstante, esto refuerza el sentido práctico que se imprimirá en los lineamientos estratégicos regionales, en tanto se distinguirán los niveles de discrecionalidad del GORE, de los niveles que requieran articulación con otros actores. Siguiendo con el ejemplo, aun cuando la discrecionalidad del GORE y su capacidad presupuestaria es discreta en materia sectorial de transporte metropolitano, su comprensión y propuesta de mejoramiento, será parte de la ERD, en tanto contiene síntomas y problemáticas que impactan en barreras para el desarrollo regional y que son sentidas como urgentes por la población que reside y se moviliza al interior de la RMS.

A partir de la combinación virtuosa de los criterios mencionados, el abordaje del proceso de construcción de la EDR se focaliza en el análisis de las barreras y oportunidades para el desarrollo en la RMS, considerando que existe una estructura institucional que por un lado hace que la gestión supere los límites del espacio local, pero por otro lado, esa misma gestión está restringida por los límites de la acción nacional, centralizada y sectorial, desde los niveles centrales hacia las regiones. *Es decir, la gestión regional se encuentra entre dos actores autónomos que ejercen su acción sobre su mismo territorio y la misma población, una particularidad que complejiza el ejercicio de planificación del desarrollo objeto de su gestión, pero que a su vez marca pautas o énfasis hacia donde focalizar el diagnóstico y los lineamientos a fin de construirle efectividad a la estrategia.*

Cabe destacar que, dado el diseño institucional centralizado del país, el porcentaje de libre disposición de la inversión pública en la RMS, por parte del GORE, es menor al 3% y los aumentos en presupuesto permanente han sido en base a provisiones (ver Gráfico 13). Del mismo modo, mientras la inversión sectorial ha crecido 19,7% en la RMS los últimos 4 años, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional sólo ha crecido 11,9% en el mismo período de tiempo. Lo anterior deviene en problemas de coordinación sobre la gestión del desarrollo territorial en cuanto a la planificación y la eficiencia de los recursos utilizados.



3. BARRERAS Y POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO HUMANO REGIONAL

3.1 El Desarrollo Humano en la Región Metropolitana de Santiago

La RMS ha avanzado consolidándose como una Región con fuertes ventajas competitivas derivadas, entre otros aspectos, de la concentración de empresas en su territorio, sin que su economía tenga una especialización industrial, agrícola o minera. El PIB regional es el 48% del PIB de Chile, el 42% de todas las empresas del país se ubican en la Región, el 72% de las empresas grandes de Chile están en Santiago, de las multinacionales que operan en el país el 90% tienen sede en la RMS, el 82% de las Pymes se ubican en la Región.

Además la RMS goza de una infraestructura vial de alta especificación, de conexión con el mundo, de reconocimiento como metrópoli atractiva para los negocios internacionales, los principales centros de educación superior a nivel nacional e incluso Latinoamericano se concentran en la RMS, la infraestructura urbana y de servicios facilita el desarrollo de actividades productivas pero especialmente favorece el ambiente de negocios de clase internacional, todas estas ventajas competitivas unidas al hecho de ser el centro de la actividad institucional y política del país, claramente le otorgan a la RMS una identidad especial, generadora de oportunidades para el desarrollo.

No obstante, como lo muestran algunos indicadores incluidos en este trabajo, las oportunidades no llegan a todos y no todos están desplegando sus capacidades para desarrollar sus proyectos de vida. Hay sectores de población regional segregados en espacios con serios problemas de habitabilidad, que no gozan de buenos ingresos, que no acceden a educación de calidad, que sufren con mayor rigor el deterioro de su ambiente, no solo natural, sino social y de seguridad. Las oportunidades de empleo de calidad se concentran en ciertos sectores, el déficit de servicios de transporte, de áreas verdes, de infraestructura educativa de calidad, de dotación de equipamiento urbano, las asumen obligadamente, en una tendencia sostenida, ciertos grupos de la población metropolitana. El capital social no se consolida a niveles satisfactorios, los recursos naturales, especialmente el agua, el suelo y el aire, se agotan o se degradan con intervenciones productivas sin conciencia hacia las



generaciones futuras, sin que se priorice aún una agenda de políticas públicas y acciones privadas pro sustentabilidad.

Es importante preguntarse, entonces, ¿qué pasa?, ¿cómo socialmente se está enfrentando el desarrollo?, ¿cuáles son las interrelaciones entre los actores del desarrollo?, ¿cuáles son las políticas, la priorización de intereses?, ¿cuáles son los grupos y como se está ejerciendo el poder?, en síntesis ¿qué está generando una ecuación que parece no satisfacer a todos?, esto es, que no logra traspasar los beneficios de la modernidad, de la mayor riqueza, de los avances tecnológicos, de las ventajas competitivas, a todos en forma más equitativa. Dicho de otra manera, que no integra, incluye y distribuye las oportunidades de tal manera que todos puedan aprovecharlas para avanzar en sus proyectos de vida.

Un intento por responder esas preguntas lleva a explorar algunas hipótesis entorno a las barreras para el Desarrollo Humano. ¿Por qué el Desarrollo Humano?, porque es la concepción que nace del reconocimiento de la subjetividad en el desarrollo, al integrar todas las dimensiones del bienestar a nivel individual o del colectivo social, centrado en las oportunidades para que las personas amplíen y desplieguen sus capacidades para realizar sus proyectos de vida, en un marco de responsabilidad por las generaciones futuras.

En esta perspectiva la Estrategia Regional de Desarrollo, debe focalizarse en los problemas que evidencian esa ecuación incompleta, entre el progreso que se está obteniendo por un lado y la distribución desigual de las oportunidades por el otro. Ello implica identificar y caracterizar las barreras que la Región debe superar para ampliar las oportunidades y esto es lo que se expone a continuación: una descripción de los principales obstáculos para el desarrollo integral, inclusivo y equitativo en la RMS.

3.2 Barreras para el Desarrollo Humano

Las barreras para el desarrollo, surgen del reconocimiento del proyecto de vida de las personas como eje central del Desarrollo Humano y en tal sentido, apuntan a los obstáculos que pueden encontrar las personas en el contexto social, institucional, económico y político para desplegar dicho proyecto. En ese sentido se refieren a los problemas para obtener resultados efectivos en sus procesos de desarrollo expresados en sus objetivos de realización y expectativas de bienestar.

Las barreras no hacen referencia a sectores o medios específicos -como el sistema de educación, o el sistema de salud, el trabajo, el sistema político- sino a los hechos o situaciones que hoy el ordenamiento complejo de lo social ha producido como consecuencia de la interrelación de esos sistemas y que pueden obstaculizar o favorecer el proceso de desarrollo.

3.3 Segregación

A nivel conceptual, la segregación residencial alude al distanciamiento y la separación –principalmente física – de grupos de una población en un determinado territorio. Ésta se manifiesta de diversas maneras, como: a) la proximidad física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales (White, 1983); b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad (Sabatini, 1999); y c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 1999). Si bien la segregación puede afectar cualquier grupo social, en América Latina se caracteriza principalmente por la segregación de grupos socioeconómicos (Rodríguez, 2001).

Si bien se observa una tendencia a la baja en los indicadores de segregación física de viviendas en la RMS, principalmente en los sectores de ingresos altos donde se muestra una variación negativa entre 1992 y 2002, persisten aún evidencias claras de segregación en dichos sectores con un índice que supera el 0,6 en una escala entre 0 y 1 siendo cero la ausencia total de segregación. Es importante preguntarse entonces por los elementos pueden estar detrás de la persistencia de la segregación en la Región.

La RMS tiene mucho por hacer en materia de integración intrarregional, las fallas en el sistema de transporte que no considera diferencias de modos y tarifas para territorios con necesidades especiales, que para las zonas rurales es claramente deficiente, en cuanto a frecuencias, tiempos de viajes y comodidades al interior de los medios, es uno de los factores que pueden estar manteniendo comunas o sectores de territorio que no pueden integrarse completamente.

En relación con la infraestructura y equipamiento urbano, también se mantienen diferencias que marginan ciertas áreas de la Región y que obligan a ciertos grupos de población a agruparse como guetos, ya sea porque viven en campamentos, más de 4.600 familias de la Región se encuentran en esta condición, ó porque las condiciones de habitabilidad son precarias, desde las vías de acceso sin pavimentar hasta la mala calidad de las viviendas, además de la ausencia de zonas verdes y espacios de recreación y socialización y la inseguridad ciudadana, además la instalación de infraestructura molesta como vertederos.

La modernidad de la Región ha generado claros beneficios, las oportunidades de empleo, el mejoramiento de los ingresos, la conexión física y virtual, las facilidades de conexión y movilidad vial, son solo algunos ejemplos, pero también es cierto que algunos sectores de población se han visto segregados por el paso de esa misma modernidad, las autopistas interurbanas en Santiago son un caso que da cuenta de esta situación, en algunas ocasiones el trazado de la autopista separa barrios al interior de las comunas y más que conectar lo que hacen es marginalizar ciertas áreas porque deterioran la habitabilidad del lugar.



Una planificación urbana descoordinada, que no consulta la ciudadanía, que no considera una visión regional de largo plazo, puede ser uno de los factores, aunque no el único, que contribuyen al mantenimiento de una sociedad poco integrada, que se acostumbra a que existan ciertas áreas que son las que tradicionalmente asumen el costo de la modernidad y que se postergan de la atención pública, esta situación unida a la desigualdad de oportunidades y la discriminación, genera exclusión social y crea focos de malestar que más temprano que tarde se traducen en problemas sociales que afectan a todos, la inseguridad, la violencia urbana, que a su vez reproduce más segregación porque destruye capital social.

La segregación o la falta de integración, como cualquiera de las barreras para el Desarrollo Humano, no es algo voluntarista de un solo actor, es una consecuencia de varios procesos y de varios acuerdos implícitos o explícitos de la sociedad en su conjunto de sus intereses, de su juego de poderes y las prioridades que se acuerden, por eso seguramente no bastará con políticas públicas o programas específicos para mejorar las condiciones físicas actuales, pero lo que sí puede hacer una autoridad o una instancia pública es dar señales potentes actuando sobre los medios que promueven la integración física y social, por ejemplo el sistema de transporte, la infraestructura de conectividad, la educación en valores, la infraestructura para el intercambio cultural y de integración y el fortalecimiento del capital social.

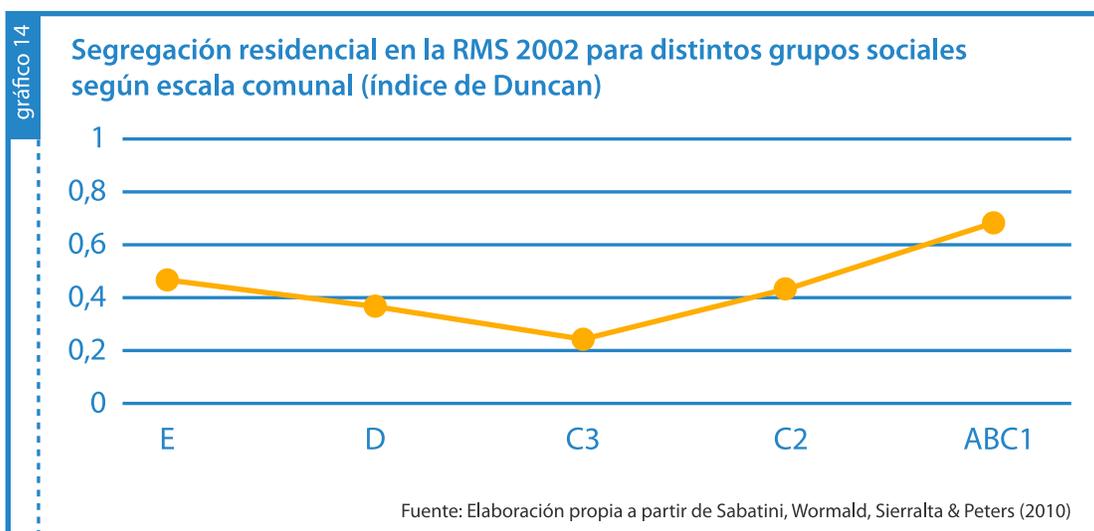
3.3.1 Indicadores de segregación

Segregación espacial en la RMS

Según los datos de la CASEN 2009, el Índice de Duncan⁹ de la Región Metropolitana es de 0,28. Esto indica que el 28% de la población en situación de pobreza debería cambiar su actual residencia para lograr una situación diferente. Dicha cifra no es tan alta y da cuenta de que existen individuos en situación de pobreza en las distintas comunas de la región, aunque naturalmente, se concentra en unas comunas más que en otras. Si se eliminaran las comunas con menor porcentaje en la región (Vitacura, Providencia y Las Condes), el índice de segregación pasaría a un 0,24. En el caso de la extrema pobreza (indigentes), el Índice de Segregación en la Región Metropolitana es de 0,33. Eliminando las comunas de Vitacura, Providencia y Las Condes, el Índice de Segregación de indigentes llega a 0,31.

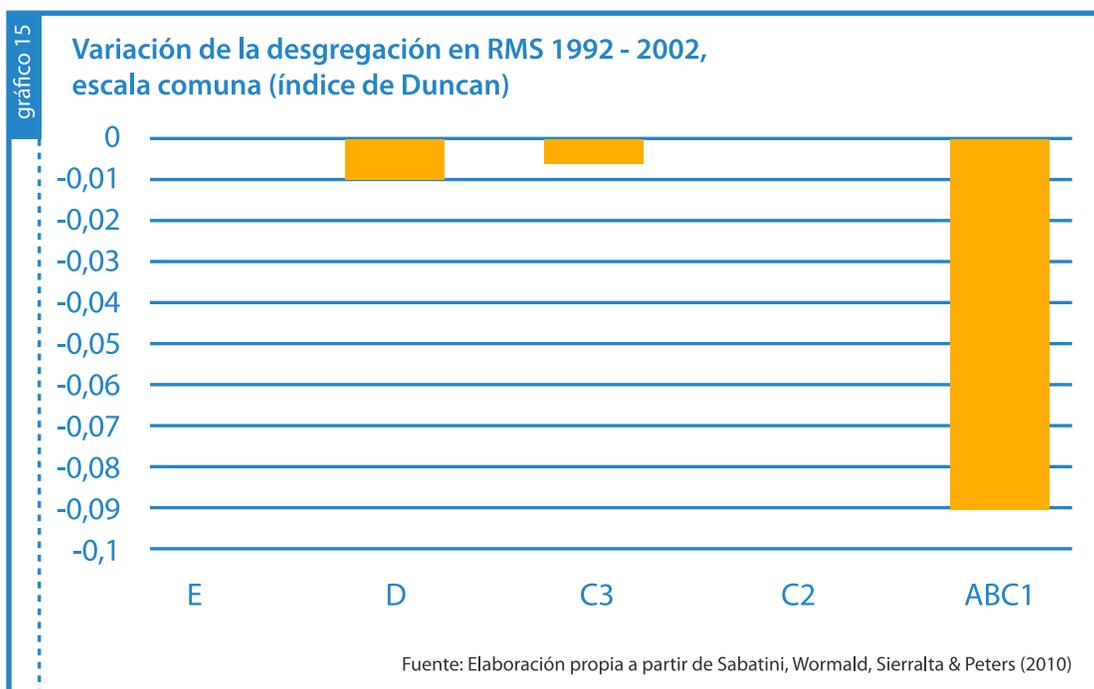
Respecto a la probabilidad de interacción, el Índice de Aislamiento de pobreza para la Región Metropolitana es de 0,03 lo que muestra mayores niveles de segregación ya que da cuenta de la baja probabilidad de contacto entre una persona que no sea pobre con una persona en situación de pobreza en la misma comuna. En el caso de la indigencia el Índice de Aislamiento alcanza la misma cifra.

En la ciudad de Santiago, al igual que la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la segregación se da por el nivel socioeconómico, en donde los grupos acomodados tienden a establecerse en barrios periféricos exclusivos, aunque con un acceso directo al centro de la ciudad (estableciendo una suerte de cono), mientras que los grupos de menor nivel habitan en otras periferias de la ciudad. En la comparación por grupos socioeconómicos, según el índice de Duncan, la ciudad de Santiago muestra un patrón de tipo "curva J" (ver Gráfico 14). Los grupos altos son los más segregados y los grupos medios son los menos, ocupando los grupos bajos una situación intermedia de segregación respecto al nivel de concentración espacial.



⁸ El Índice de Disimilitud de Duncan mide la distribución de un determinado grupo de la población en el espacio urbano. Varía entre 0 (completamente igualitario) y 1 (completamente segregado). Puede interpretarse como el porcentaje de un grupo que debe cambiarse de ubicación en cada subunidad geográfica para que en esa subunidad el porcentaje de ese grupo sea el mismo que el que se da en la unidad geográfica superior.

Según la comparación de los Censos de Población y Vivienda realizados en 1992 y 2002, se observa que, a pesar de que la desigualdad ha aumentado, la segregación en la ciudad de Santiago ha disminuido. Esta baja se da principalmente en los grupos socioeconómicos altos dado que, producto de la expansión y el crecimiento de la industria inmobiliaria, han colonizado sectores en comunas en donde habitan grupos de peor nivel socioeconómico (ver Gráfico 15).



Marginalidad: los campamentos y personas en situación de calle en la RMS.

La segregación más crítica es la que se da en los casos de marginalidad, en donde el acto de separar lleva derechamente a excluir a ciertas personas de la mayoría de los bienes, servicios y oportunidades producidos por la sociedad. La RMS, a pesar de contar con la mayoría de los recursos sociales y económicos, es la tercera región con mayor número de campamentos del país, en los que habitan alrededor de 4.600 familias (ver Tabla 1).

Tabla N° 1 Familias en Campamento por Regiones

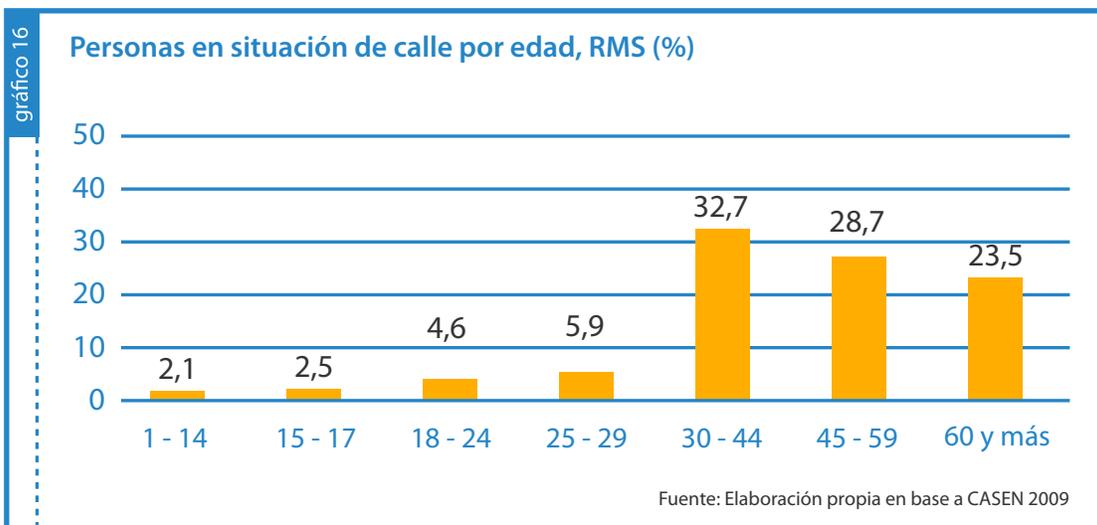
	N° de campamentos	Familias por campamento
Arica y Parinacota	6	236
Tarapacá	6	1156
Antofagasta	28	1061
Atacama	27	1118
Coquimbo	35	1079
Valparaíso	146	7531
Metropolitana	117	4645
O'Higgins	47	830
Maule	14	327

	N° de campamentos	Familias por campamento
Biobío	145	5570
Araucanía	23	747
Los Ríos	21	1146
Los Lagos	32	1698
Aysén	9	214
Magallanes	1	20

Fuente: Elaboración propia a partir de MINVU (2011)

Otra forma de observar la barrera de la segregación es visualizar la expresión más radical: personas que no tienen las condiciones mínimas para su integración social, dado que no disponen de una vivienda.

Tal como lo muestra el gráfico 16, más del 60% de las personas en situación de calle en la Región Metropolitana de Santiago que están en situación de calle, tienen entre 30 y 59 años, lo cual revela que son personas en plena edad productiva. Pero también muestra que un porcentaje importante, el 23% de estas personas que no tienen una vivienda donde protegerse, pasan los 60 años, lo que indica una doble vulnerabilidad (ver gráfico 16).



Conectividad intraregional

Los problemas asociados al transporte intrarregional, también forman parte del debate público actual. El sistema de Transantiago, implementado desde el año 2007 en la Región, muestra una percepción crítica de la población usuaria y genera situaciones que la vinculan a situaciones de segregación, en tanto problemas de frecuencia, calidad de servicio y condiciones del trayecto que afectan de manera diferenciada a la población; incentivando de manera indirecta el uso del transporte privado, lo que a su vez impacta en la congestión de vías y tiempos de viaje del conjunto de la población que se moviliza, principalmente, dentro del Gran Santiago Urbano. El porcentaje de saturación de la red vial al 90% de su capacidad en el Gran Santiago, pasó del 5.4% al 17.4% en la última década (ver tabla 2).

Tabla N° 2 Evolución del indicador de congestión en la red vial del Gran Santiago

Año	Porcentaje de la red saturada al 90% de capacidad
1997	5,4%
2001	13,1%
2005	11,7%
2010	17,4%

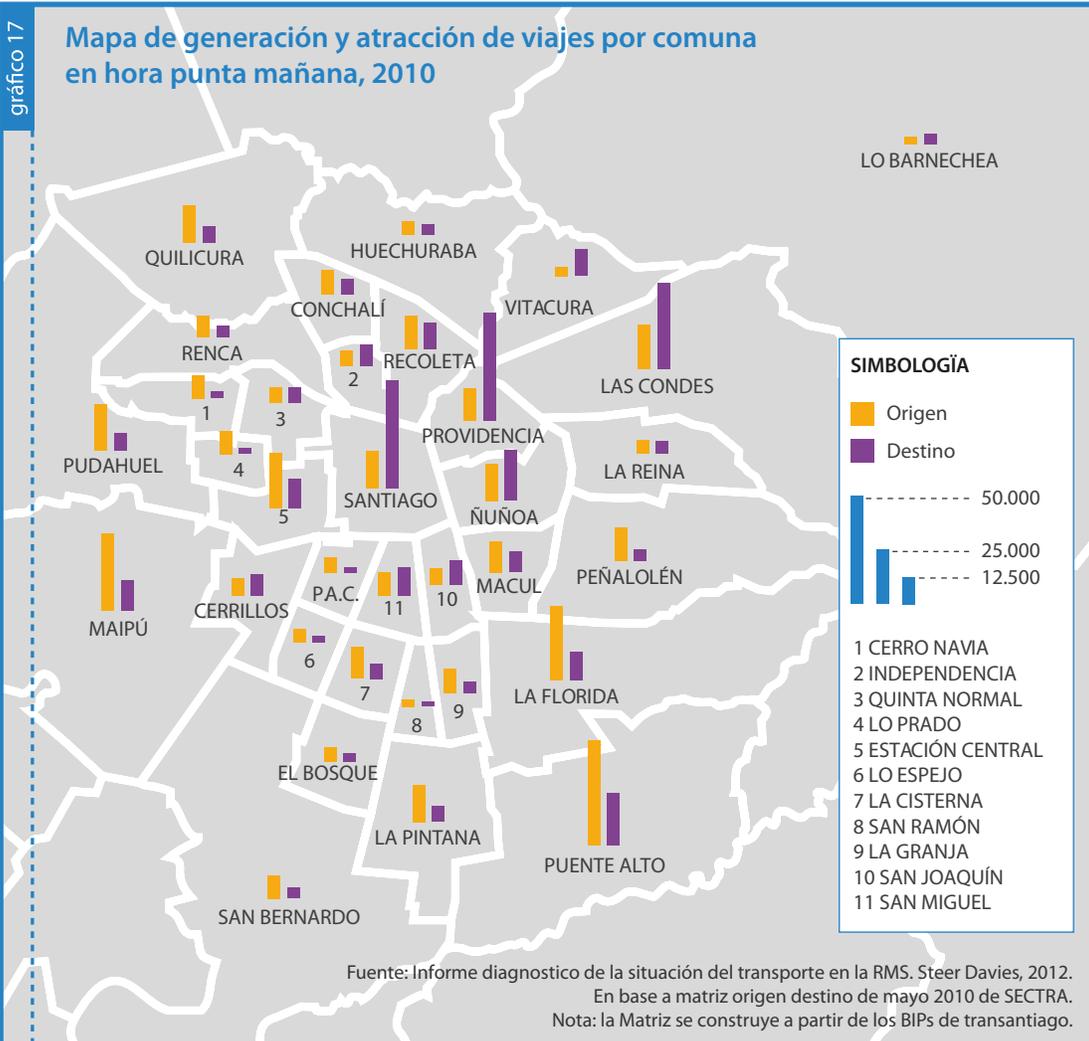
Fuente: Estudio Tarifación Vial por Congestión para la Ciudad de Santiago, PNUD 2009

Según las previsiones de SECTRA⁹, se espera que en la Región Metropolitana se pase de 1,3 millones de vehículos el año 2011 a 2 millones el año 2020. Este crecimiento redonda tanto en problemáticas ambientales que no hacen más que evidenciar el incremento de acciones de mejoramiento de la calidad del transporte público o alternativo, como forma de descongestión vial.

Las problemáticas asociadas a la congestión vial, impactan de manera importante en los trayectos que movilizan a grandes segmentos de la población en horarios de trabajo, según se observa en el siguiente mapa (ver gráfico 17).

Cabe destacar la gran cantidad de viajes con destino en las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes, así como las comunas periféricas que generan la mayor cantidad de viajes: Maipú, Puente Alto y La Florida. En términos generales, las problemáticas asociadas a la calidad del transporte público, generan segregación en tanto son los sectores de menores ingresos los usuarios mayoritarios de los trayectos con más demanda origen destino, no teniendo alternativas de medios para trayectos similares, y configurando un sistema no integrado para los desplazamientos de la población.

⁹ Documento de Trabajo, Plan de Transportes del Gran Santiago, SECTRA, MTT, Abril 2012



Una situación similar ocurre en los accesos del entorno semirural de la RMS, con el Gran Santiago Urbano, GSU. La conectividad de las comunas rurales, tanto entre aquellas que se encuentran contiguas, como de ellas con el área metropolitana de Santiago, se presenta de manera desigual:

“Por un lado en la zona norte, donde se encuentran las comunas de Colina Tiltil y Lampa, es posible observar que los viajes hacia las comunas del GS más próximas (Independencia, Huechuraba o Quilicura), está vinculada principalmente al uso de la Ruta 5. En cuanto a la conectividad interna entre estas tres comunas, también se ve supeditada a la Ruta 5, a través de la cual es posible conectarse con otros ejes (de ripio y pavimentados) que permiten la realización de estos trayectos. Es destacable mencionar la ausencia de alternativas para realizar trayectos directos hacia otras comunas rurales cercanas, tal es el caso de Curacaví. Para la zona sur de la RM, aquella que considera las comunas de Buín y Paine, se aprecia una mayor presencia de alternativas que permiten realizar viajes hacia la provincia de Santiago, principalmente por la Ruta 5 Sur, donde se observa una conectividad interna más densificada con ejes de pavimento y ripio y distintas opciones que conectan con comunas aledañas como Isla de Maipo y Pirque¹⁰”

10 Informe Diagnóstico Steer Davies. Consultoría PNUD-GORE 2012.

Esta situación estaría vinculada a la disponibilidad de vías pavimentadas en las comunas del entorno del GSU, tal como se aprecia en la tabla 3, todo lo cual genera una situación que amerita también el mejoramiento de la oferta en las comunas del entorno del GSU, siendo ambos segmentos (las personas que se desplazan desde el entorno semirural norponiente y sur de la RMS al GSU y las personas que dentro del GSU se desplazan hacia las localidades de mayor receptividad laboral) las que sufren los problemas del transporte en sí: comodidad, frecuencia, seguridad, de manera más intensa.



Tabla N°3 Déficit de pavimentos vialidad en comunas rurales

Provincia	Comuna	% Vías Estructurantes	Longitud (kms.)
Provincia de Cordillera (ver nota2)		31	8,4
	Pirque	26	3,0
	San José de Maipo	34	5,4
Provincia Chacabuco (ver nota2)		22	8,5
	Colina	29	2,2
	Lampa	21	3,1
	Tiltil	21	3,1
Provincia Maipo (ver nota2)		45	58,6
	Buin	45	51,3
	Calera de Tango	s/a	s/a
	Paine	44	7,3
Provincia de Melipilla (ver nota2)		26	10,8
	Melipilla	6	1,4
	Alhué	95	8,0
	Curacaví	16	1,4
	María Pinto	s/a	s/a
	San Pedro	s/a	s/a
Provincia de Talagante (ver nota2)		35	32,5
	Talagante	31	10,1
	El Monte	s/a	s/a
	Isla de Maipo	27	6,7
	Padre Hurtado	56	7,1
	Peñaflor	40	8,6
Total de comunas urbanas (ver nota2)		36	118,7

Fuente: Informe diagnóstico de la situación del transporte en la RMS. Steer Davies, 2012

3.4 Inequidad

La inequidad hace alusión a la idea de la inadecuada distribución de las oportunidades sociales que les permite avanzar en su proceso de desarrollo. Frecuentemente, la mala distribución se refiere solo al reparto de la riqueza material, pero en un concepto más amplio e integral, las inequidades como barreras para el desarrollo se refieren a las espaciales, a las del acceso a los medios como la educación, el trabajo, la vivienda entre otras y desde una visión más subjetiva se incluyen muy especialmente, las desigualdades de género.

Lo anterior, sin dejar de reconocer que la desigualdad de ingresos es un punto de partida fundamental para la desigualdad de oportunidades porque apuntan a la posibilidad de conseguir medios que les permitan generar opciones para mantener una vida digna. Por eso la pobreza y la desigualdad de ingresos son una dimensión que debe ser considerada, además de las otras desigualdades vitales para las personas.

La desigualdad se alza como uno de los indicadores más críticos en Latinoamérica, pero para Chile y la RMS es particularmente significativo que, no obstante los éxitos del modelo

económico sostenidos por más de una década, sectores de la población aún no pueden gozar de las mismas oportunidades que el resto.

La pobreza ha disminuido de manera importante desde la década del 90 hasta ahora, pero también es cierto que la tasa de reducción ha detenido su ritmo desde comienzo de la década del 2000 y no obstante los importantes esfuerzos fiscales para ofrecer subsidios a las personas, el porcentaje de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza no se modifica significativamente, situándose alrededor del 11%, lo cual puede ser indicio de estar llegando al núcleo más duro de la pobreza donde la reproducción intergeneracional es más difícil de romper y por lo tanto requiere intervenciones más exigentes, que implican revisiones más profundas hasta el modelo de desarrollo mismo.

Pero más allá de la pobreza, que en sí misma es una condición de partida para la inequidad, preocupa en la RMS la persistencia y en algunos casos la agudización de desigualdades que reclaman una atención urgente. En términos de ingresos, no son aceptables las diferencias marcadas de ingreso autónomo ó monetario entre hombre y mujer, donde el primero obtiene ingresos por cerca del doble respecto de la mujer, tendencia que se ha agudizado desde la década del 90. La distancia entre los ingresos del quintil más rico y el más pobre es de 15 veces el primero sobre el segundo. El índice Gini en la Región, no solo es más alto que el del país sino que se incrementa situándose según la medición del 2006 en 0.57. Las desigualdades de ingresos se verifican también territorialmente al interior de la RMS, la diferencia entre la provincia de mayores ingresos, Santiago y la de menores, Maipo es superior al 80%. Además 4 provincias de la Región están por debajo del promedio nacional, mientras que la provincia de Santiago supera ampliamente el promedio país.

Uno de los factores más evidentes, por su apreciación concreta, es la desigualdad de oportunidades de acceso a la vivienda, que se muestra con claridad en el déficit de vivienda en la RMS, que se expresa a través de los índices de allegamiento y hacinamiento, ambos indicadores por sobre el promedio nacional.

Otras evidencias de las desigualdades, se encuentran en educación, tanto en la educación parvularia como en la educación superior. La Región no ha superado las diferencias de acceso entre quintiles, si bien vale destacar que en el caso de la educación parvularia se avanzó bastante entre el 2009 y el 2011, no fue así en la matrícula de la educación superior, donde la diferencia aún es grande: el quintil 1 apenas bordea el 22%, mientras que el quintil 5 supera el 57%. La desigualdad en el mercado laboral en la RMS, es claramente desfavorable a la mujer. Al igual que en las demás regiones el país, la tasa de participación laboral femenina, apenas supera el 40% frente a un casi 80% de los hombres. Finalmente es evidente el déficit de vivienda, concentrado como es de esperar, en los sectores de más bajos recursos. Prueba de ello, el índice de allegamiento en la Región supera el 33%, por encima del 23% promedio nacional, así como el hacinamiento crítico que, en la RMS se sitúa en el 3.1% por sobre el 2.7% del total de Chile.

Estas desigualdades son críticas porque apuntan a factores medulares para el desarrollo de las personas como los ingresos, la educación, el trabajo, o la vivienda y además, refuerzan la afirmación de que la Región, al igual que el resto del país, se aproxima al núcleo duro de la pobreza y a su reproducción intergeneracional más crítica.

3.4.1 Indicadores de desigualdad

Pobreza y desigualdad de ingresos

Respecto a la situación de pobreza, se observa una disminución significativa de ésta en las últimas dos décadas, que es más baja que el promedio del país. Sin embargo, como se vio anteriormente, se observa una desaceleración de esta tendencia, sin poder disminuir los dos dígitos del indicador.

Antes de presentar los indicadores de desigualdad, es importante mostrar los datos sobre la distribución espacial de la pobreza (ver tabla 4) que pueden interpretarse como la distribución no homogénea de distintos grupos sociales en el espacio regional. Dicho en otros términos, como la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad (Rodríguez, 2001).

Tabla N°4 Distribución espacial de pobreza en la Región Metropolitana

	Individuos situación de pobreza	% Pobreza	Individuos situación de indigencia	% Indigencia
<i>Santiago</i>	12480	7,4%	876	0,5%
<i>Cerrillos</i>	4982	7,4%	1014	1,5%
<i>Cerro Navia</i>	24718	18,1%	6047	4,4%
<i>Conchalí</i>	12619	11,4%	2651	2,4%
<i>El Bosque</i>	22594	13,2%	7911	4,6%
<i>Estación Central</i>	10550	9,2%	2100	1,8%
<i>Huechuraba</i>	15068	17,8%	4530	5,3%
<i>Independencia</i>	4645	8,7%	2031	3,8%
<i>La Cisterna</i>	9947	13,5%	3003	4,1%
<i>La Florida</i>	38968	9,8%	6463	1,6%
<i>La Granja</i>	32434	25,9%	9830	7,9%
<i>La Pintana</i>	60558	30,0%	12910	6,4%
<i>La Reina</i>	1668	1,8%	402	0,4%
<i>Las Condes</i>	2948	1,1%	2948	1,1%
<i>Lo Barnechea</i>	4439	4,3%	0	0,0%
<i>Lo Espejo</i>	15852	15,7%	5554	5,5%
<i>Lo Prado</i>	12269	13,0%	2062	2,2%
<i>Macul</i>	15423	15,4%	8632	8,6%
<i>Maipú</i>	44109	5,6%	6190	0,8%
<i>Ñuñoa</i>	3999	2,7%	525	0,4%
<i>Pedro Aguirre Cerda</i>	12324	12,8%	2463	2,6%

	Individuos situación de pobreza	% Pobreza	Individuos situación de indigencia	% Indigencia
<i>Peñalolén</i>	24768	10,1%	8206	3,3%
<i>Providencia</i>	0	0,0%	0	0,0%
<i>Pudahuel</i>	44075	17,0%	14844	5,7%
<i>Quilicura</i>	36339	18,2%	7614	3,8%
<i>Quinta Normal</i>	5765	6,4%	1560	1,7%
<i>Recoleta</i>	12983	10,1%	3668	2,9%
<i>Renca</i>	25250	19,1%	6003	4,5%
<i>San Joaquín</i>	10817	13,5%	1487	1,9%
<i>San Miguel</i>	3306	4,6%	256	0,4%
<i>San Ramón</i>	21297	24,8%	4089	4,8%
<i>Vitacura</i>	1413	1,9%	1413	1,9%
<i>Puente Alto</i>	95372	13,6%	8856	1,3%
<i>Pirque</i>	2985	13,3%	495	2,2%
<i>San José de Maipo</i>	1718	12,0%	650	4,5%
<i>Colina</i>	11742	10,9%	4442	4,1%
<i>Lampa</i>	10333	16,9%	2497	4,1%
<i>Tiltil</i>	1589	9,8%	239	1,5%
<i>San Bernardo</i>	47507	15,7%	8543	2,8%
<i>Buín</i>	6919	9,5%	2070	2,9%
<i>Calera de Tango</i>	3304	12,8%	1122	4,4%
<i>Paine</i>	9231	14,6%	3727	5,9%
<i>Melipilla</i>	9731	9,2%	1566	1,5%
<i>Alhué</i>	336	7,4%	176	3,9%
<i>Curacaví</i>	4262	14,7%	763	2,6%
<i>María Pinto</i>	560	4,8%	170	1,5%
<i>San Pedro</i>	689	8,7%	137	1,7%
<i>Talagante</i>	11042	14,7%	2956	3,9%
<i>El Monte</i>	5432	17,7%	1502	4,9%
<i>Isla de Maipo</i>	5301	17,1%	1863	6,0%
<i>Padre Hurtado</i>	8959	18,4%	1166	2,4%
<i>Peñaflor</i>	6718	8,0%	2064	2,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2009

La desigualdad de ingresos, no es la única pero si quizás la más evidente de las desigualdades que muestra como, el modelo de desarrollo nacional que se expresa en la RMS no se revela como un modelo inclusivo: las diferencias de ingresos autónomo y monetario entre hombre y mujer presentan una diferencia de casi 3 a 1, tendencia que no solo se ha mantenido sino que se ha agudizado en la últimas dos décadas (ver tablas 5 y 6).

Tabla N°5 ingreso Autónomo de los hogares según quintiles extremos sexo de jefe de hogar

Detalle	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Total País	152.385	231.714	303.296	400.077	467.940	509.136	534.735	613.206	735.503
Región Metrop.	180.239	294.899	406.382	528.654	600.579	646.100	718.961	795.268	995.759
Quintil 1	37.581	61.937	80.761	109.025	117.339	132.315	147.370	165.448	185.131
Quintil 5	514.235	872.234	1.194.599	1.525.852	1.728.023	1.894.853	2.107.261	2.230.028	2.875.601
Jefe Hogar Hombre	193.630	320.719	432.668	565.687	658.182	711.778	803.835	889.335	1.168.935
Jefe Hogar Mujer	128.092	195.754	310.910	409.664	424.421	427.690	477.315	582.451	663.153

Fuente: Elaboración propia según MIDEPLAN 2010

Tabla N°6 ingreso Monetario de los hogares según quintiles extremos sexo de jefe de hogar

Detalle	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Total País	153.758	233.658	295.959	403.842	472.341	514.168	540.575	620.475	754.295
Región Metrop.	181.492	296.586	384.159	531.432	603.532	649.532	722.685	799.669	1.008.483
Quintil 1	39.635	64.973	84.037	114.559	124.182	139.033	156.299	176.398	213.666
Quintil 5	515.052	872.987	1.076.267	1.526.330	1.728.341	1.895.271	2.107.570	2.230.637	2.877.439
Jefe Hogar Hombre	194.912	322.537	403.885	568.517	661.171	715.173	807.503	893.544	1.181.483
Jefe Hogar Mujer	129.234	196.934	312.537	412.291	427.289	431.246	481.196	587.284	676.216

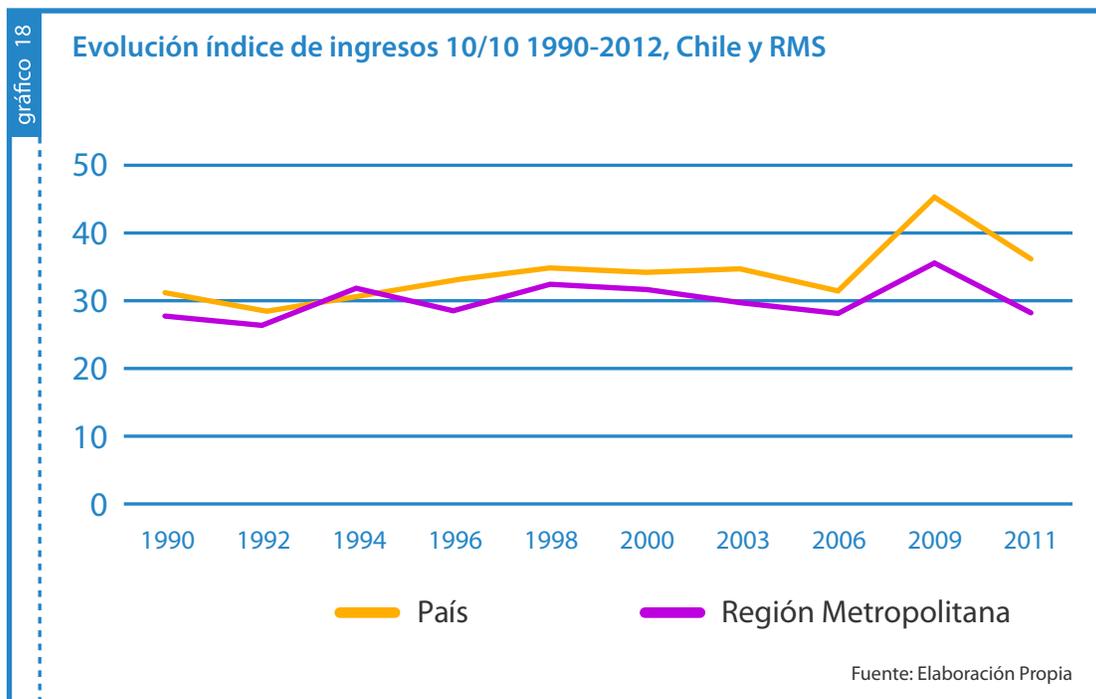
Fuente: Elaboración propia según MIDEPLAN 2010

La diferencia de ingresos entre los hogares de la RMS se ha mantenido más o menos constante en los últimos 20 años, tal como lo muestra la evolución del Índice 10/10 en la tabla 7 y en el gráfico 18. Este Índice se ha sostenido alrededor de 27-32 en la RMS, por debajo de los 30-35 del total país, pero con leve tendencia al alza desde 1994. Lo ocurrido en el año 2009 fue algo fuera de lo normal, debido a la crisis mundial que afectó principalmente al ingreso de los hogares más pobres principalmente.

Tabla N°7 Evolución del Índice de ingresos 10/10 1990-2011 RMS y Chile

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009	2011
Chile	30,5	28,1	30,9	33	34,7	34,2	34,4	31,3	46	35,6
RM	27,3	26,3	32,2	29,3	32,6	31,3	30,2	28,5	36,3	28,5

Fuente: Elaboración propia, según Encuesta CASEN 2011



Al interior de la Región y desde esta misma perspectiva de la desigualdad de ingresos, las diferencias son claras entre provincias. Mientras que en la provincia de Santiago el ingreso promedio supera los \$1.200.000, muy por sobre del ingreso promedio nacional, que se sitúa en los \$995.000, en la provincia del Maipo, el ingreso promedio apenas supera los \$500.000. Cuatro de las provincias que conforman la RMS están por debajo del promedio nacional y registran un ingreso promedio cercano a la mitad de la provincia de Santiago (ver tabla 8).

Tabla N°8 Ingreso autónomo e Ingreso monetario del hogar según provincia RMS

Provincia	Ingreso Autónomo en el Hogar	Ingreso Monetario en el Hogar
Santiago	1.109.472	1.121.454
Cordillera	588.791	600.674
Chacabuco	762.259	777.986
Maipo	585.770	581.502
Malipilla	586.228	609.726
Talagante	596.349	613.943
Total Región	983.179	995.759
Total Nacional	735.503	754.295

Fuente: Elaboración propia según Encuesta CASEN 2009

El Índice Gini, que mide a nivel agregado la diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres, da cuenta de la desigualdad en la región. En el 2009 se sitúa no solo por encima del Gini del país, sino que evidencia un deterioro ubicándose en un 0.57, contra el 0.56 del 2006 (ver tabla 9).

Tabla 9. Índice Gini RMS 2006-2009

Región	2006	2009
Metropolitana	0,56	0,57
País	0,54	0,55

Habitabilidad desde el aspecto vivienda: Allegamiento y hacinamiento

Los indicadores que hablarían fuerte de otra cara de la desigualdad en la RMS, son los que se refieren a como se organizan en viviendas las personas en la región, que se traducen en dos indicadores, el de allegamiento, el porcentaje de allegados y familiares que comparten la vivienda con otros familiares que no pueden acceder a la suya propia, y el índice de hacinamiento, que es la densidad de ocupación física al interior de la vivienda (personas por metro cuadrado).

En los dos casos, los valores de los indicadores, están revelando que existe un claro déficit de vivienda, que obliga a las familias a agruparse de manera inadecuada para su convivencia, favoreciendo los riesgos de violencia intrafamiliar, delitos sexuales u otros.



En la RMS el índice de allegamiento, según la Ficha de Protección Social 2011, alcanza el 33.5%, bastante por encima del mismo índice a nivel nacional, que se ubica en el 23%. El hacinamiento medio alcanza el 19.6%, siendo superior al del país (18.2%). El hacinamiento es crítico, en tanto se ubica en el 3.1%, también por encima del promedio del país, que alcanza 2.7% (ver tabla 10).

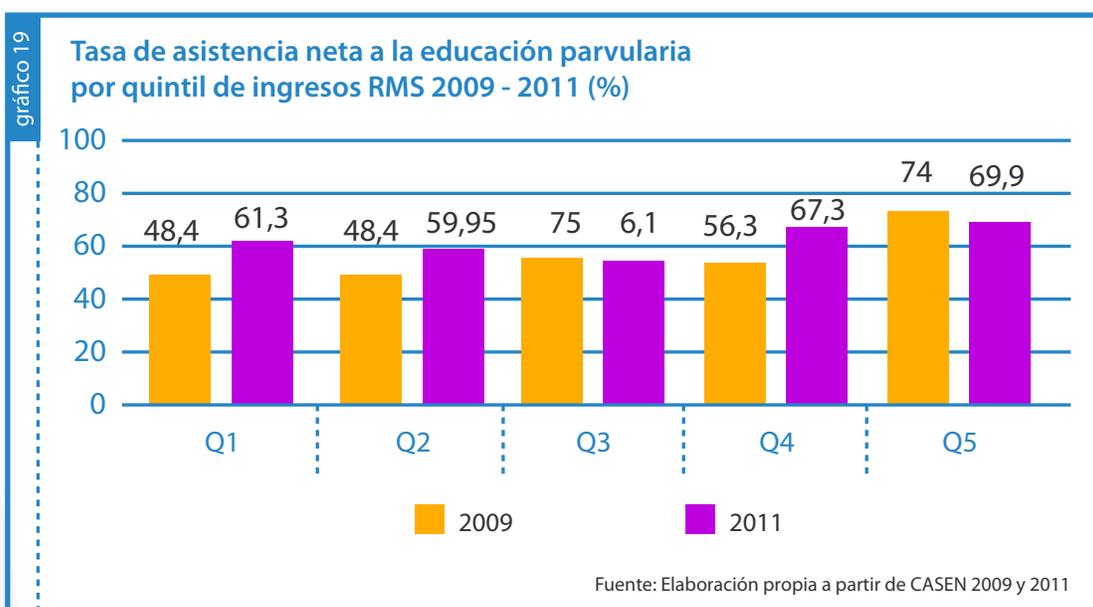
Tabla N°10 Índices de Allegamiento y Hacinamiento RMS y Chile 2011

Región	Allegamiento (%)	Hacinamiento (%)	
		Medio	Crítico
RMS	33,5	19,6	3,1
Chile	23,5	18,2	2,7

Fuente: Ficha de Protección Social 2011

Desigualdades de acceso y calidad en la educación

En educación, existen importantes diferencias tanto en el acceso a los sistemas formales como también en la calidad de la educación recibida. En el primer caso, se observan diferencias en la tasa de asistencia neta en la educación parvularia¹¹, aunque ha existido un incremento de asistencia importante en los quintiles de mayores ingresos (ver Gráfico 19).

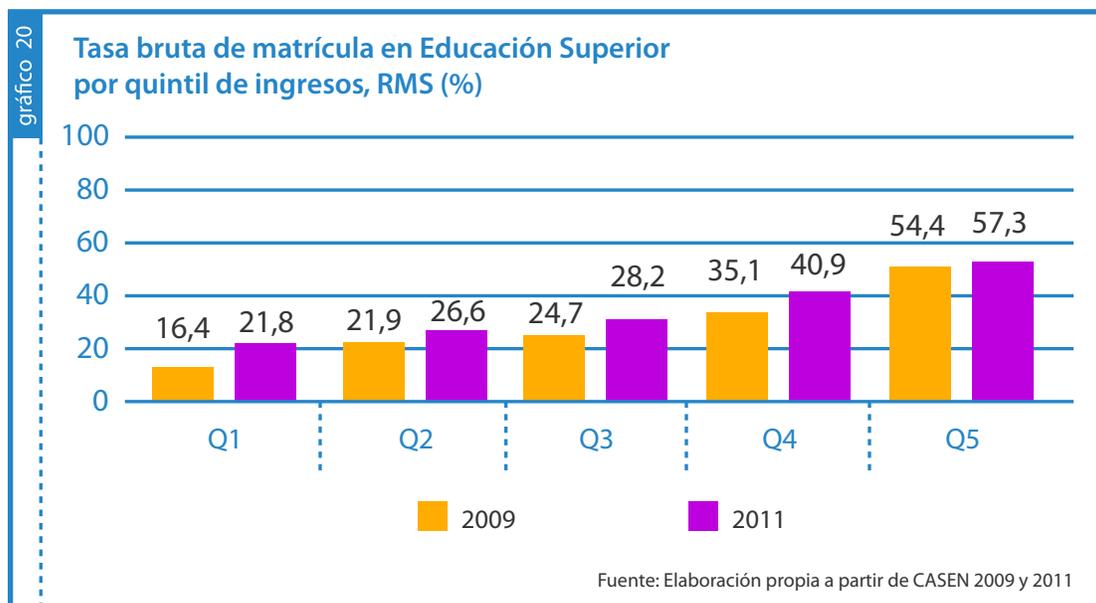


Respecto a la tasa bruta de matrícula a la educación superior (ver Gráfico 20), su acceso también es desigual según los ingresos de los hogares. En caso de comparación con el año 2009, se observan pequeños incrementos en todos los quintiles de ingresos.

En relación con la calidad, un segundo indicador en educación, evaluado a través de la prueba SIMCE, se muestra la concentración de los mejores resultados en las comunas de más altos ingresos y los peores en las comunas de bajos ingresos. Para la prueba SIMCE 2010 para cuartos básicos, en las comunas de Vitacura, Providencia, Las Condes, La Reina y Lo Barnechea, los puntajes en las tres áreas, lenguaje, matemáticas y sociedad, están entre los

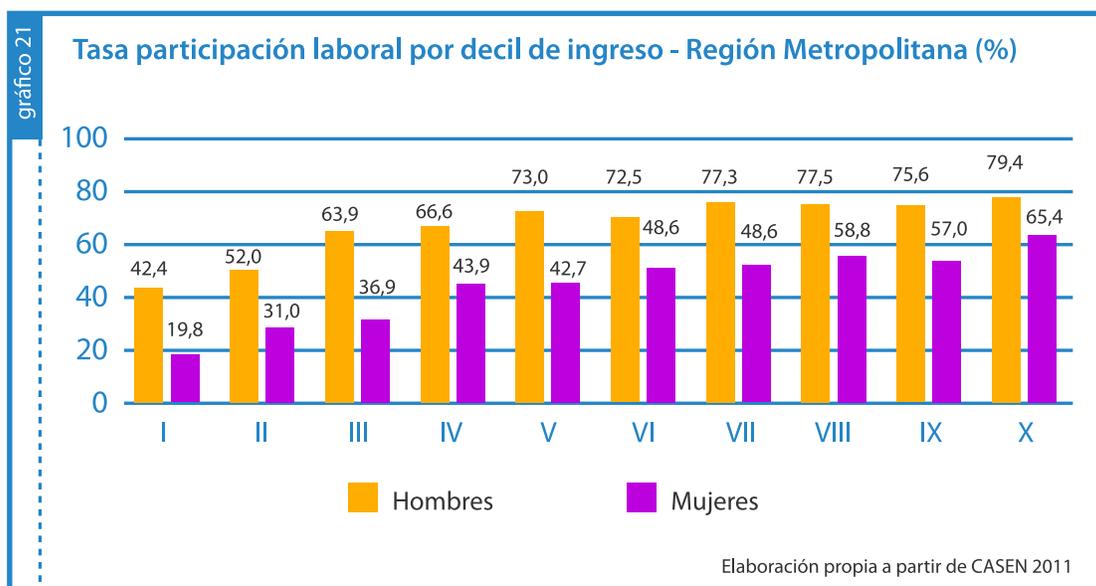
¹¹ La tasa de asistencia neta a educación parvularia corresponde al número total de niños, entre 2 y 5 años, que asisten a entidades de educación parvularia, tanto públicas como privadas, como proporción de la población total de niños entre 2 y 5 años.

290 y los 300 puntos. En tanto que las comunas de Til-Til, Cerro Navia, Lo Espejo, La Pintana y María Pinto, presentan los puntajes más bajos en las tres áreas (entre 230 y 260 puntos). Estas inequidades aumentan el riesgo de problemas de seguridad, de frustración y de mantenimiento de las condiciones de vulnerabilidad en los grupos socioeconómicos bajos y por supuesto restringe ampliamente las posibilidades de superación intergeneracional de la pobreza.



Inequidad de género en la participación laboral

Respecto de las desigualdades de género, la tasa de participación laboral por sexo es ampliamente desfavorable a las mujeres. En la RMS, al igual que en las demás regiones del país, la tasa de participación laboral femenina, apenas supera el 40% frente a un casi 80% de los hombres (ver Gráfico 21). Se constata un nudo crítico porque la baja participación femenina es más acentuada en los sectores más pobres, donde existe mayor número de mujeres jefas de hogar, lo cual hace prever una mayor dificultad para superar la línea de pobreza y aumenta la vulnerabilidad de los miembros del hogar.



3.5 Inseguridad

Se refiere a la ausencia o baja incidencia de instrumentos o medios para proteger las libertades de las personas. La inseguridad humana es una importante barrera para el Desarrollo Humano ya que impide a las personas desarrollar sus proyectos de vida en base a soportes estables. Lo anterior se traduce en una sensación de inseguridad e incertidumbre, lo que se refleja en un retraimiento del individuo con respecto a la sociedad, desconfiando de la estabilidad de la estructura de oportunidades que ésta ofrece, y en última instancia, de las instituciones y normas que la rigen.

La RMS no ha logrado revertir la percepción de inseguridad que manifiestan ampliamente sus habitantes, no obstante los esfuerzos de los organismos del Estado, que han intervenido desde distintas dimensiones, partiendo desde la ley, hasta la implementación de programas amplios, estructurados y sostenidos en el tiempo. Así como los esfuerzos que hacen las comunas y a nivel individual las familias y las personas, como la instalación de rejas y todo tipo de alarmas y medios para resguardar sus vidas y sus bienes.

Caben aquí algunas preguntas, ¿por qué las personas que habitan la Región no pueden sentirse seguras?, ¿tiene que ver con las normas, la fuerza policial o los medios físicos para combatir la delincuencia?, ¿cuál es la incidencia en esta percepción, de las imágenes presentes en la Región de las desigualdades, de la segregación y de la discriminación?

A partir de los resultados objetivos y de la percepción subjetiva de la seguridad, lo que se sugiere en primera instancia para tratar de aproximarse a respuestas a las anteriores preguntas, es ampliar la mirada hacia la seguridad entendida como la seguridad humana, que comprende la seguridad ciudadana, pero que no se agota allí si no que indaga en otras dimensiones como la protección social o la seguridad en el empleo, por ejemplo.

Según algunas de las más importantes evidencias de fuentes especializadas en el tema de la seguridad recogidas en este trabajo, se puede afirmar respecto a la seguridad ciudadana, que hoy el 43,3% cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses y que el 54% de las personas no se sienten seguros al caminar por su barrio cuando está oscuro.

Respecto a las otras dimensiones más subjetivas de la seguridad, se revela que en términos de seguridad para conseguir y mantener un empleo existe un alto nivel de confianza, el nivel de desocupación baja del 7% y cerca del 80% de las personas manifiestan confianza en no perder sus trabajos.

Las buenas señales se debilitan un poco al considerar el tema de la protección social, específicamente en relación con las coberturas del sistema de atención en salud, aquí cabe decir, que si bien en la Región más del 95% de las personas cuenta con un sistema de salud, el 72% es atendido por el sistema público, el cual muestra los registros más bajos de confianza de parte de sus usuarios respecto a la oportunidad, la cobertura de costos y la calidad de la atención médica. Así, en todos estos índices el sistema FONASA es calificado entre el 22 y 35% máximo, frente al 75% que promedia la confianza en otros agentes del sistema de salud en la RMS. La pregunta aquí es quiénes son atendidos en FONASA, que son las personas con bajos niveles de ingreso, aunque no solo los pobres, gran parte de los que no pueden acceder a otros sistemas.

Parece entonces confirmarse la tesis en torno a que el peso de las desigualdades, la segregación y la discriminación presiona sobre sectores de población que aún no logran beneficiarse del progreso que demuestra la Región en varios ámbitos, pero especialmente en el ámbito económico, que no logra demostrar completamente la teoría del “spillover” o chorreo. Esta tesis sostiene que mientras no se superen las vergonzosas desigualdades, es poco probable que se superen barreras como la inseguridad humana, porque en los sectores postergados se genera frustración, poca confianza, malestar, que a su vez profundiza la incapacidad de las personas para crear capacidades de salir de la trampa de la postergación.

Las consecuencias de las incertidumbres se hacen sentir en la pérdida o incapacidad de crear cohesión social. Aumentan algunos indicadores de deterioro de la vida en común, como la violencia intrafamiliar, la violencia en los escolares, la agresividad contra el equipamiento urbano, la falta de respeto por el otro, el aumento de individualismo, la indiferencia de los más acomodados, la defensa individual sin compromiso social, entre otros, lo cual repercute en la reproducción de mayor discriminación y segregación, amenazando incluso los logros alcanzados.

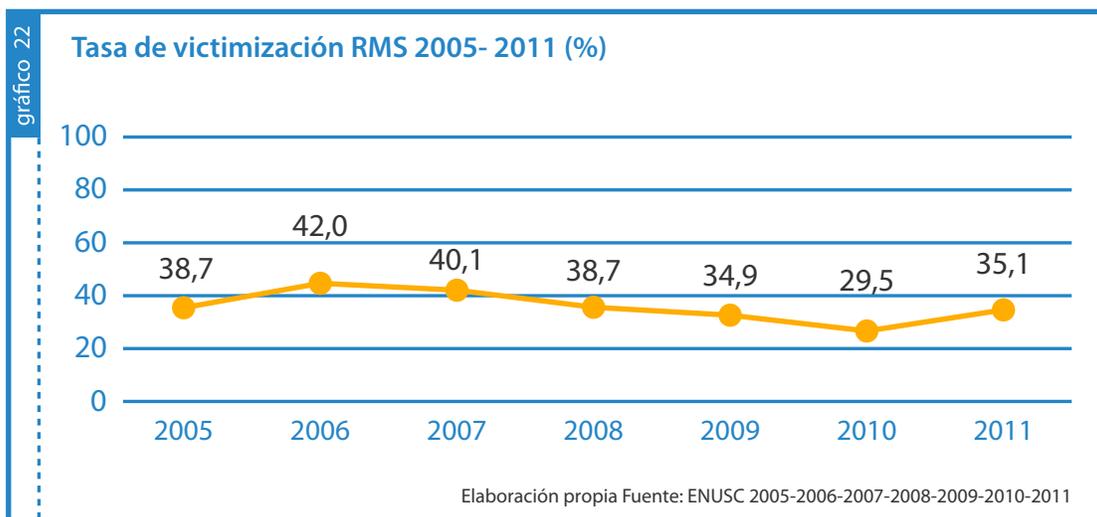
Nuevamente las propuestas de gestión pública deben estar orientadas a trabajar sobre los medios, como la educación, a eliminar barreras de acceso, a mejorar la calidad de los servicios de salud en las poblaciones de menores ingresos, incluyendo los no pobres, a mejorar la seguridad ciudadana desde la habitabilidad de los barrios y las comunas más postergadas, a evitar la segregación que puede ocasionar la instalación de infraestructura molesta en las zonas más vulnerables, a dotar de espacios, zonas verdes y programas de integración y responsabilidad comunal, a mejorar la dotación y distribución de medios que previenen la victimización en las zonas más problemáticas y a promover el uso adecuado y responsable del territorio para evitar profundizar en la degradación física de ciertas áreas urbanas.



3.5.1 Indicadores de Inseguridad Humana

Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es una importante dimensión de la seguridad humana, aunque no la única. La inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas de las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva. A nivel objetivo, se observa un aumento en la tasa de victimización de la Región Metropolitana de Santiago respecto al año anterior: uno de cada tres hogares ha sido víctima de algún delito en el último año (ver Gráfico 22).

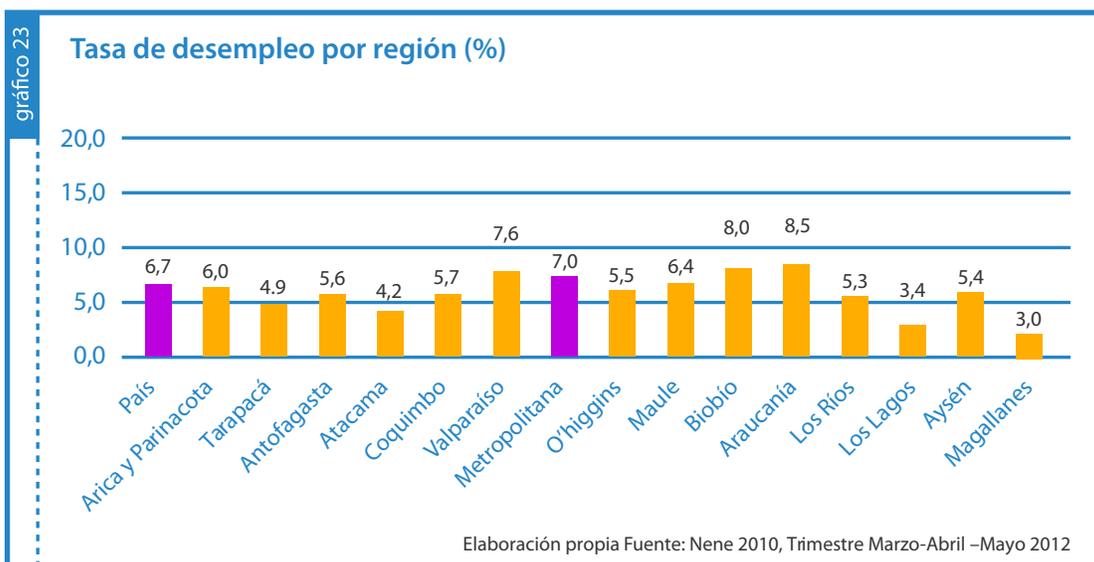


La RMS presenta la segunda mayor tasa de victimización en el país y supera en cuatro puntos porcentuales la media nacional. Sólo es superada por la Región de Tarapacá. A nivel subjetivo, según la ENUSC 2011, la percepción de inseguridad en la población de la RMS es aún mayor que la tasa de victimización: un 43,3% cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses. Lo anterior se traduce en un sentimiento de inseguridad que se plasma en distintos espacios en los que se desarrollan los individuos. Un ejemplo de ello es la inseguridad de los individuos en su barrio: en la RMS el 54,8% de los habitantes se siente inseguro caminando solo en su barrio cuando está oscuro. Esta cifra es mayor que el promedio del país (51%) y es la cuarta más alta en comparación al resto de las regiones.

Nivel y calidad del empleo

Otra dimensión importante en la seguridad humana es el trabajo. No sólo corresponde a la principal fuente de ingresos de los hogares chilenos, sino también constituye el sustento de la previsión de las personas al momento de su jubilación. Además, está relacionado con el bienestar subjetivo de los individuos siendo un espacio importante de realización personal.

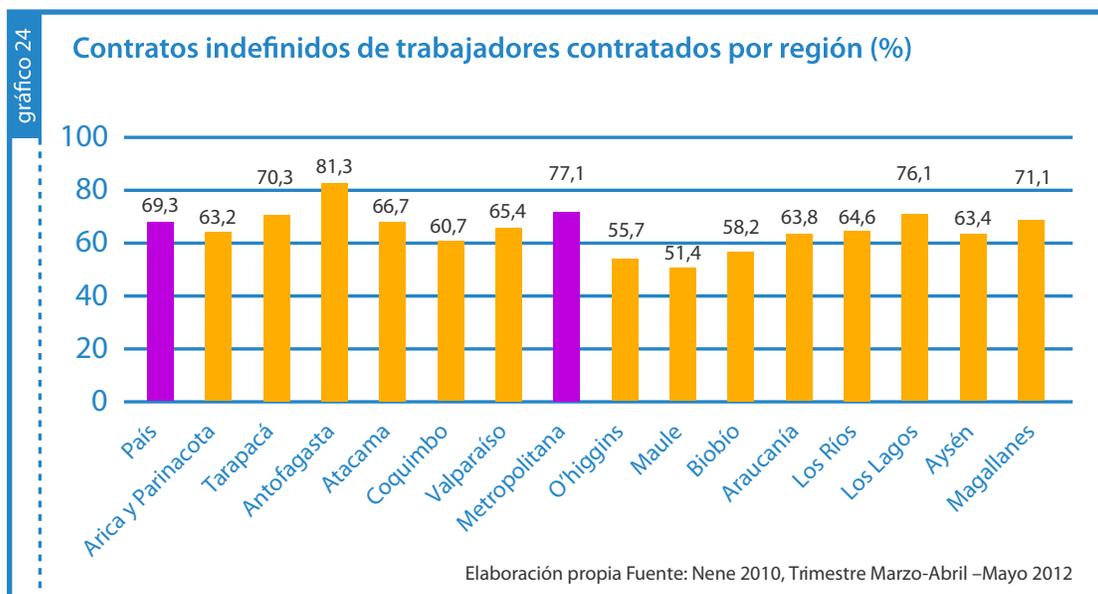
En relación al trabajo, según la nueva Encuesta Nacional de Empleo, los indicadores reflejan buenas señales en el caso de la RMS, situación similar a la del resto del país. La tasa de desocupación no supera el 7% para el trimestre mayo-junio-julio del 2012. Dicha cifra ha sido bastante estable si se compara con los trimestres del año 2011 y se aproxima bastante a la tasa de desocupación a nivel nacional, de 6,7%. Comparada por regiones, se observa que la tasa de desempleo de la Región Metropolitana es un poco más alta que el total del país, aunque muy por debajo de las regiones de la Araucanía, Biobío y Valparaíso, que presentan los mayores niveles de inactividad (ver Gráfico 23).



Las diferencias en la tasa de desempleo son distintas según el sexo de los individuos. Respecto a la primera variable, la tasa de desocupación en hombres en la Región Metropolitana es del 6%, mientras que la misma tasa de desocupación femenina es del 8,4%. Lo anterior se debe a las dificultades de algunas mujeres de encontrar trabajos compatibles con su rol de madre.

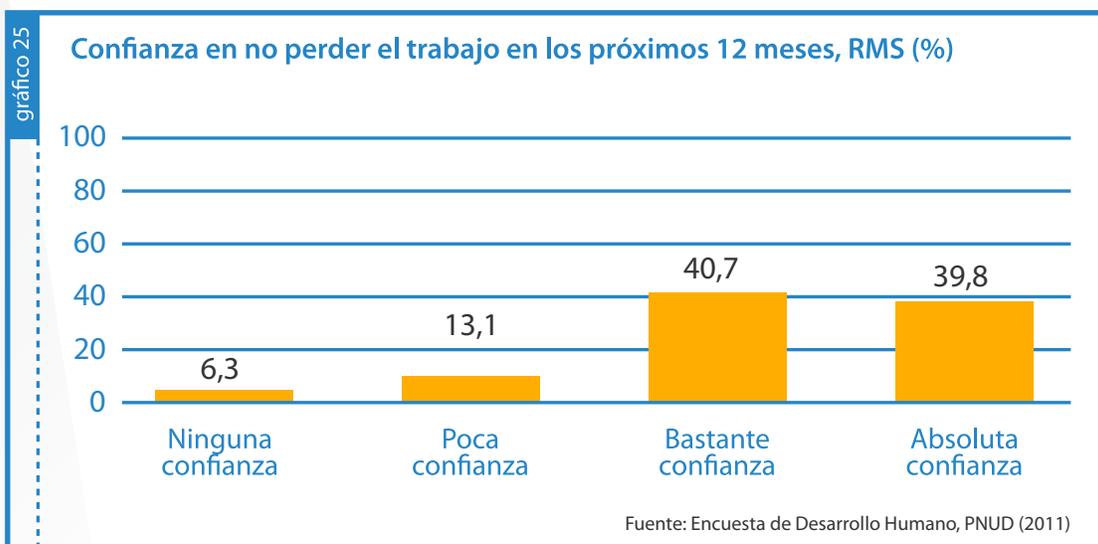


Desde la perspectiva de la seguridad humana, cabe indagar también en las características y condiciones en las que estos trabajos se generan. Esto lleva a indagar en la calidad del empleo. Respecto a los asalariados, el 86,6% trabaja con contrato escrito, cifra similar al promedio nacional (86,1%). De éstos, el 77,2% tiene un contrato indefinido, siendo la segunda región del país con mayor proporción de contratos indefinidos, sólo superada por Antofagasta (ver gráfico 24).



En cuanto a la relación con el empleador, el 87,9% de los asalariados, tanto públicos como privados, trabajan directamente para la empresa o institución donde se desempeña. Esto indica bajos niveles de subcontratación o precarización del vínculo laboral. Sólo el 7,8% de los trabajadores trabaja a través de un contratista o subcontratista, un 4% trabaja para una empresa de servicios temporales y sólo un 0,2% lo hace con un enganchador.

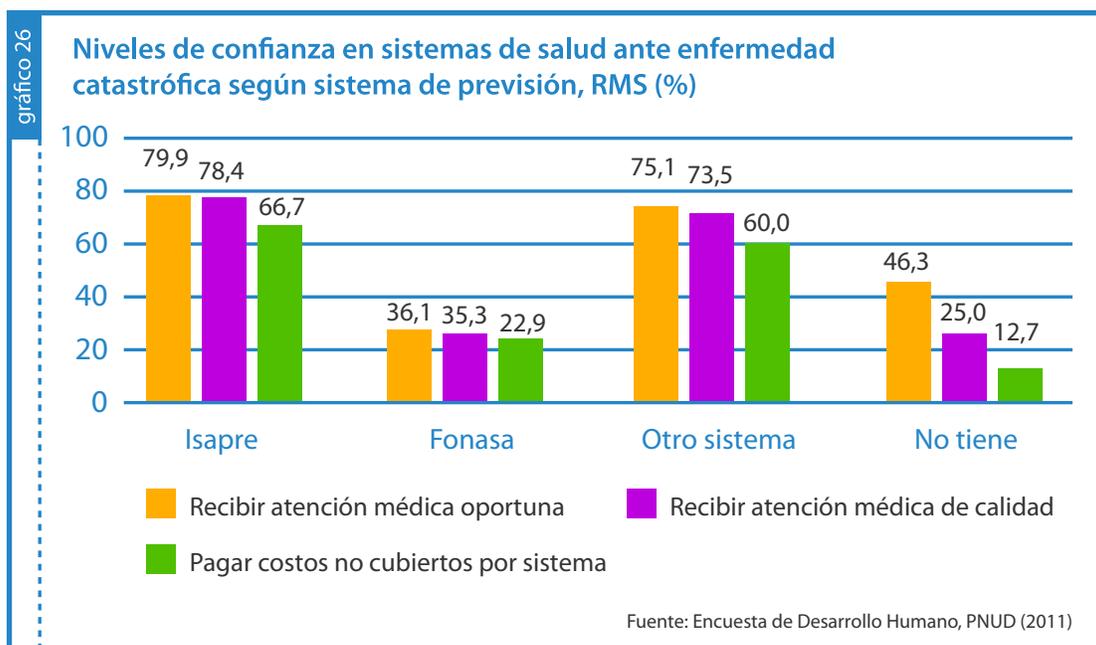
Dentro de la percepción de seguridad humana, al tener en cuenta la confianza de las personas a no perder el trabajo en los próximos 12 meses, más del 80% tiene bastante o absoluta confianza en que no perderán sus trabajos en ese lapso, lo cual es un indicador de la percepción de estabilidad en una de las dimensiones más importante de la vida de las personas (ver gráfico 25).



Protección social en salud

A nivel agregado los niveles de seguridad en salud son bajos en la región. Ante una enfermedad catastrófica, sobre todo en el caso de tener que pagar los costos no cubiertos por el sistema, el 66,6% de los habitantes de la RMS tiene poca o nula confianza de que podrán pagar estos costos.

Estas cifras se distribuyen desigualmente según el sistema de previsión en salud. En la RMS el 72,4% de las personas son atendidas por el sistema público, el 20% por el sistema privado y el 4,6% no tiene protección en salud. Si bien la región es una de las que tiene mayor número de personas que no cuenta con protección en salud, también es la que mayor número de afiliados tiene al sistema de ISAPRES, el que otorga mayores seguridades dado que ofrecen servicios adicionales a cambio de contribuciones complementarias a las obligatorias (ver Gráfico 26).



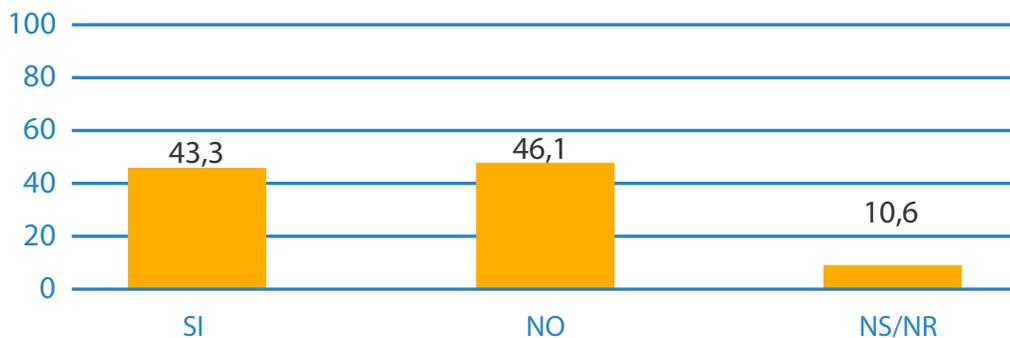
Una segunda visión del fenómeno corresponde a la percepción de inseguridad que da cuenta del sentimiento de vulnerabilidad o desprotección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito. Esta variable resulta ser un buen indicador de la seguridad humana subjetiva que tienen los individuos.

En la Región Metropolitana, un 43,3% de las personas creen que pueden ser víctimas de un delito en los próximos 12 meses (ver Gráfico 27). Lo anterior se traduce en un sentimiento de inseguridad que se plasma en distintos espacios en los que se desarrollan los individuos. Un ejemplo de ello es la inseguridad de los individuos en su barrio: en la Región Metropolitana el 54,8% de los habitantes se siente inseguro caminando solo en su barrio cuando está oscuro. Esta cifra es mayor que el promedio del país (51%) y es la cuarta más alta en comparación al resto de las regiones.

gráfico 27

Percepción de inseguridad RMS

¿Cree ud. que será víctima de un delito los próximos 12 meses? (%)

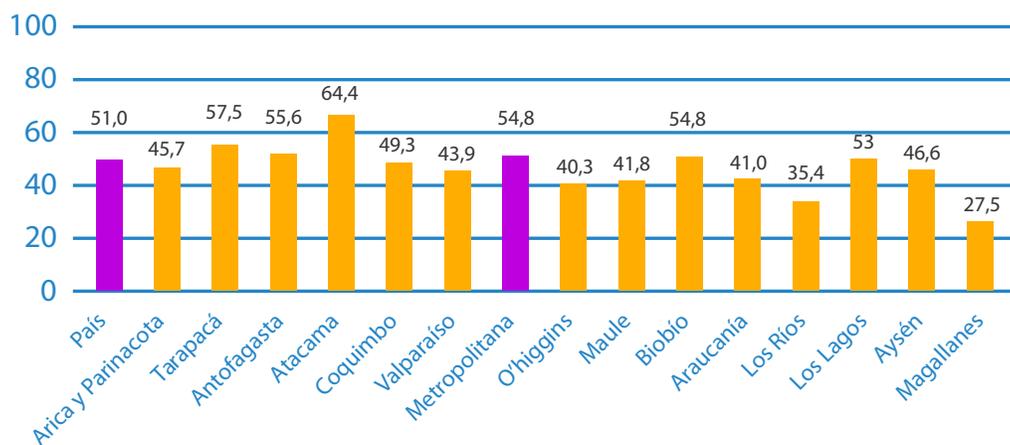


Elaboración propia Fuente: ENUSC 2011

gráfico 28

Percepción de vulnerabilidad frente al delito

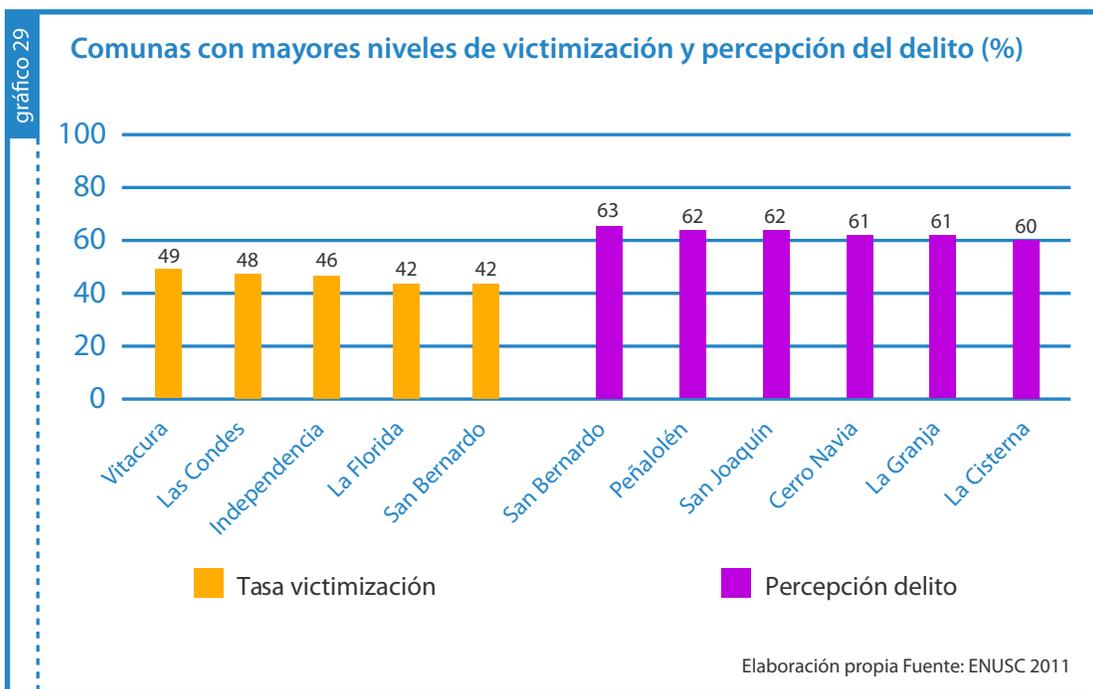
¿Qué tan seguro se siente caminando solo en su barrio cuando ya está oscuro?
Muy inseguros / Un poco seguros



Elaboración propia Fuente: ENUSC 2011

Con la intención de focalizar los nudos críticos de la barrera de la inseguridad ciudadana, se presentan el listado de comunas con las siguientes cifras: tasa de victimización en los hogares y percepción de inseguridad. Ambos pueden ser interpretados desde la seguridad humana objetiva y la seguridad humana subjetiva.

Las 5 comunas de la RMS con más alta tasa de victimización, es decir que están por sobre el 40%, son según la tabla siguiente, Las Condes, Independencia, La Florida, San Bernardo y Vitacura. Respecto de la tasa de percepción del delito, que es más alta, las comunas que presentan un porcentaje mayor por encima del 60%, son: Cerro Navia, La Cisterna, La Granja, Peñalolén, San Bernardo y San Joaquín (ver Gráfico 29).

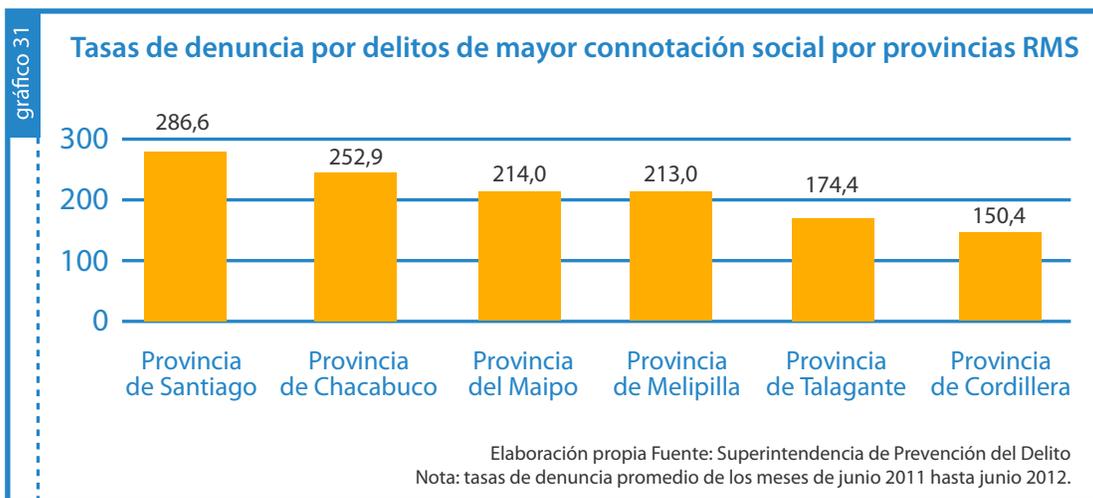


Por último, se presentan las tasas de denuncias de delitos de mayor connotación social, otorgada por la Superintendencia de Prevención del Delito, en base a las estadísticas de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Este tipo de delitos incluye robos con violencia e intimidación, robos por sorpresa, robos con fuerza, hurtos, lesiones, homicidios y violaciones.

En primer lugar se presenta la estadística para la RMS desde junio del 2011 hasta junio del 2012. Posteriormente, se muestra el promedio de las tasas de denuncia de junio 2011 a junio 2012 por provincia, para luego indicar las comunas con mayores y menores tasas de denuncia (Ver Gráfico 30).



Respecto de la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación, Santiago es la provincia de la Región que muestra mayor nivel con 286 denuncias, le sigue de cerca la provincia de Chacabuco con 252, la provincia de Cordillera es la que en el 2011 registró menor tasa de denuncias con 150 (ver gráfico 31).



3.6 Insustentabilidad

Se asocia a la incapacidad o baja capacidad de la actual generación para desplegar sus potencialidades sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de hacer lo mismo. No solo se refiere a lo ecológico sino a la “Insustentabilidad social”, que limita las posibilidades de mantener relaciones de solidaridad y reciprocidad tanto interpersonales como institucionales básicas para la cohesión social.

Como efecto del cambio climático, se proyecta un aumento en la temperatura de 2°C y una disminución de un 20% en los niveles de acumulación de nieve en la Cuenca de Santiago (CED 2012). El déficit total de agua (humano e industrial) en la cuenca de Santiago sería de 6m³/seg., en el periodo del 2011 al 2040 (CEPAL 2011). Este déficit establece un costo promedio anual del déficit de 1.1 millones de dólares al año, sin contar con los costos por control de calidad y efectos sobre el suelo agrícola. Finalmente, este costo se podría traducir en un aumento de tarifa estimado de USD 2 al año por familiar (CEPAL 2011). Pero quizá el problema en esta dimensión no espere mucho para hacerse presente, los derechos de explotación de fuentes superficiales de agua están otorgados al 100%, así que existe la posibilidad que no solo se tengan que esperar los efectos del cambio climático sobre las generaciones futuras, esta generación puede comenzar a tener problemas de falta de agua sino se aborda ahora la sustentabilidad del recurso hídrico en la RMS.

El crecimiento de población que experimenta la Región producto de la inmigración interna y externa y las externalidades del proceso de modernización y crecimiento económico que eleva el nivel de ingreso, presiona el consumo, lo que también se traduce en potencialidades para la RMS, pero también en riesgos sobre la sustentabilidad, como es el caso de la explosión inmobiliaria que presiona la demanda de usos del suelo en una Región con ciertas vulnerabilidades como la escasa proporción de bosques y áreas protegidas, menos del 7% de los suelos son boques, casi un tercio del territorio está desprovisto de vegetación, el 38% de los suelos presentan erosión de moderada a muy severa. El área de cultivo se ha reducido dramáticamente debiendo desplazarse a zonas precordilleranas.

Para nadie es desconocido el problema de calidad del aire en la RMS derivado de las condiciones de ventilación y de las emisiones contaminantes y si bien este problema se enfrenta con lo que se puede hacer desde las instancias públicas, la gente percibe que no se avanza. El 51% de las emisiones contaminantes corresponden al monóxido de carbono proveniente de la combustión de vehículos y el segundo contaminante con el 28%, corresponde a las emisiones de fuentes como las residencias, industrias, comercios. Según las mediciones 1998-2007 se observa una disminución de la contaminación por emisiones (CED 2012).



La inconsistencia entre lo que la gente percibe y los indicadores objetivos puede ser producto, de una parte, de la presencia de debilidades en el plan de gestión de episodios de emergencia y emergencias y de otra parte a que el visible aumento de parque automotor, la mayor producción industrial y el aumento de los tiempos de transporte se perciban como más emisiones, pero que estas hayan reducido sus agentes contaminantes, debido al acatamiento de medidas descontaminantes en los procesos de producción y la utilización de los combustibles, pero el veredicto final debería analizarse a la luz del comportamiento en el tiempo de las enfermedades respiratorias especialmente en las comunas más afectadas.

Otros elementos claves en el análisis de la insustentabilidad desde la perspectiva de la ecología, tienen que ver con la disponibilidad de áreas verdes y el manejo de los residuos sólidos, ambos factores de igual importancia para mejorar la calidad de vida del hábitat de las personas. La disposición de áreas verdes se concentra en muy pocas comunas del sector de mayores ingresos de la RMS. Mientras que en Vitacura, por ejemplo, el promedio de área verde es de 52.6 m²/hab. en las comunas de menores ingresos apenas llega a 2 m²/hab. El problema de los residuos sólidos es la actual presión sobre los vertederos existentes y la falta de una cultura masiva de reciclaje tanto a nivel domiciliario como en la disposición final.

Desde la perspectiva de la insustentabilidad social, entendida como la creación o destrucción de cohesión social y particularmente en el aumento o reducción del capital social para atenuar las incertidumbres en las percepciones vitales de las personas, que como se expresó antes, impacta también en inseguridad. En la RMS, al igual que en el resto del país, se acusan problemas de confianza en las instituciones y de participación de los ciudadanos en organizaciones sociales.

En el último informe de Desarrollo Humano en Chile, se muestra como los niveles de poca confianza en las instituciones está por sobre los 50 puntos porcentuales para todas las instituciones que hacen parte de la consulta a los ciudadanos. Así mismo, el nivel de participación en organizaciones sociales que revela la estadística de la Encuesta CASEN 2011, apenas alcanza el 15% de los ciudadanos mayores de 12 años, siendo la RMS la de más baja participación comparada con el resto de regiones de Chile.

Existe un gran espacio para la intervención pública en materia de sustentabilidad. Casi en todas las dimensiones se abre un amplio abanico de acciones que van desde el medidas muy específicas que deben implementarse en el plazo inmediato, como incentivar los medios alternativos de transporte como la bicicleta, o aumentar el arbolado urbano, la disposición de áreas verdes, hasta intervenciones más complejas que tienen que ver con explorar nuevas fuentes de aguas subterráneas, promover una cultura del uso racional del agua, de reciclaje en origen y destino, incentivar el uso de energías limpias, enfrentar la calidad del aire con herramientas más innovadoras e eficaces, resolver el conflicto de usos del suelo y establecer medidas que permitan analizar, prever efectos y enfrentar el cambio climático.

Pero como la insustentabilidad no se agota en lo ecológico, profundizar en el análisis de los incentivos adecuados para incrementar el capital social, el aumento en las confianzas y la mayor participación ciudadana, no solo es positiva en sí misma, sino por la potencia para superar otras barreras como la inseguridad o la segregación o la discriminación y reforzar la misma sustentabilidad ecológica que exigen esfuerzos mancomunados de todos los sectores de la población.

Se presentan a continuación las dimensiones que hacen parte del análisis de insustentabilidad tanto desde la ecología: balance hídrico, usos del suelo y áreas verdes, gestión de residuos sólidos y calidad del aire, como de la perspectiva del capital social: confianza y participación.



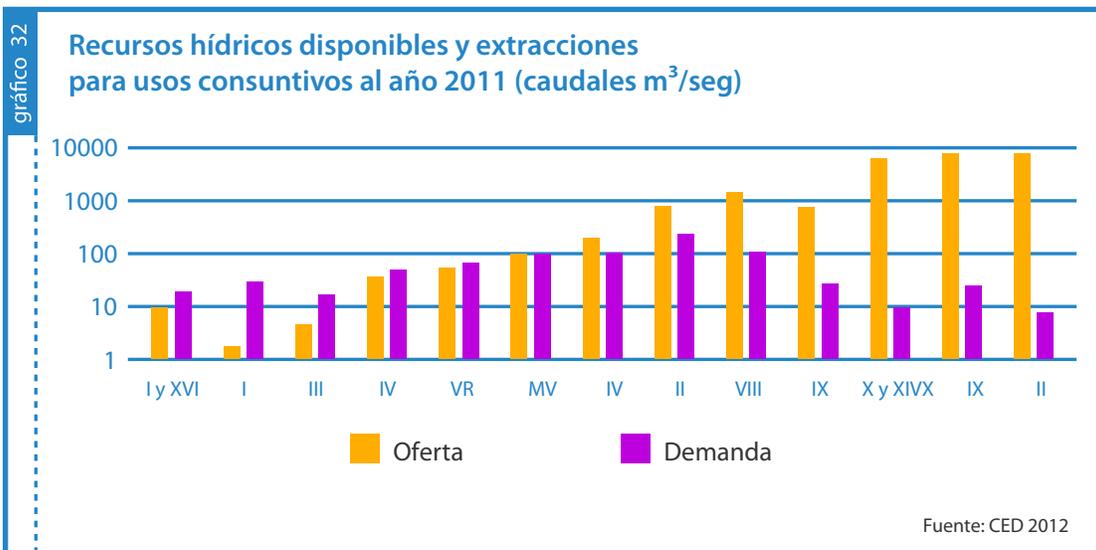
3.6.1 Indicadores de Insustentabilidad

Balance hídrico

La disminución de nieve en la Cuenca de Santiago por el calentamiento global y el aumento de la población pueden generar un déficit hídrico en los próximos años, considerando que en la actualidad existe un equilibrio entre la oferta de recursos hídricos disponibles y las extracciones para usos consuntivos¹².

Como una medida de aproximación al cálculo del déficit de agua en la RMS proyectado a largo plazo, es importante destacar el punto de partida, es decir, la disponibilidad de agua hoy, analizando la relación extracción/disponibilidad de agua. En la RMS el 100% de los derechos de aprovechamiento de las aguas superficiales se encuentran otorgados, lo que ha generado una creciente demanda por las aguas subterráneas (CED, 2012).

La Región es la única que presenta una relación extracción/disponibilidad con equilibrio casi absoluto, como se puede ver en el gráfico 32. En promedio nacional la oferta supera casi en el doble la demanda de agua, esto presionado por las regiones de la VI a la XII. Situación contraria a las regiones del norte de la RMS donde la relación se invierte y es mayor de demanda que la oferta.



¹² El uso consuntivo se refiere al consumo del agua, por lo que ésta no vuelve a su curso natural. Son el caso del uso para el riego, la industria y el consumo humano.



En relación con la disponibilidad de agua para riego, es claro, según el estudio realizado el presente año por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), en la RMS la tendencia hasta el momento ha sido hacia la disminución, entre 1997 y el 2007, siendo que la superficie total regada disminuye en un 6% en la RMS (CED 2012).

Por tipo de riego, las cifras muestran evidencias claras respecto de lo que ha pasado en los últimos años, según se muestra en la tabla 11, existe una disminución del 29% de la superficie de riego por técnicas gravitacionales, además de una tendencia negativa para el riego mecánico (37%), mientras que el riego tecnificado o micro riego aumenta en el 274%.

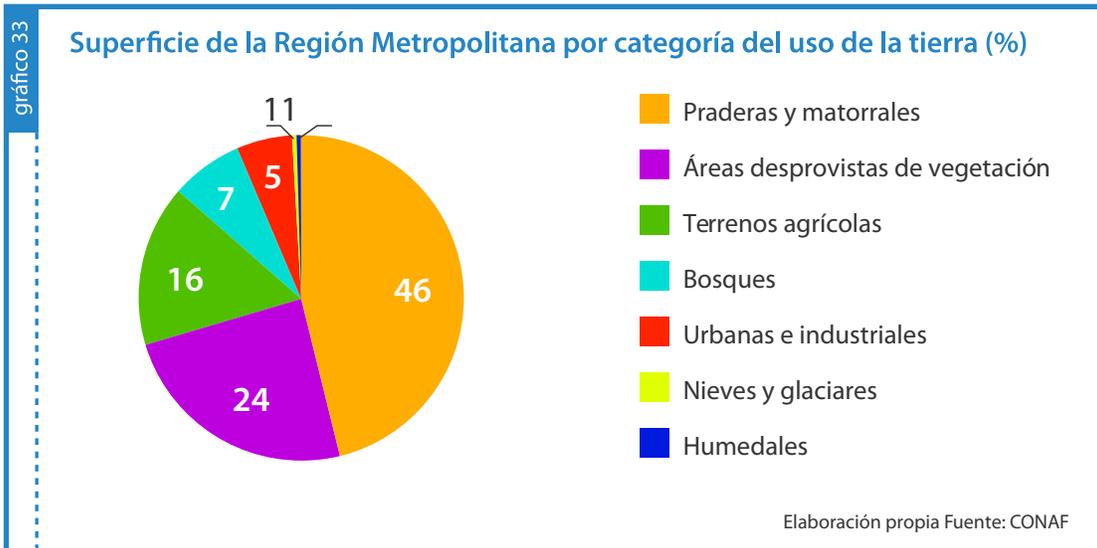
Tabla N°11 Evolución de la superficie de riego 1997-2007, por tipo de riego (%)

Región	Total Superficie Regada	Gravitacional	Mecánico Mayor	Micro Riego
I y XV	53	42	594	58
II	22	23	-	63
III	38	9	5	64
IV	53	10	163	157
V	25	-28	-20	205
RM	-6	-29	-37	274
VI	2	-41	-8	754
VII	-6,5	-18	68	913
VIII	-8	-19	639	858
IX	-2	-24	97	673
X	79	10	62	231
XI	-21	-	-	-
XII	1.004	-	-	-
Total	3,4	-22	85	298

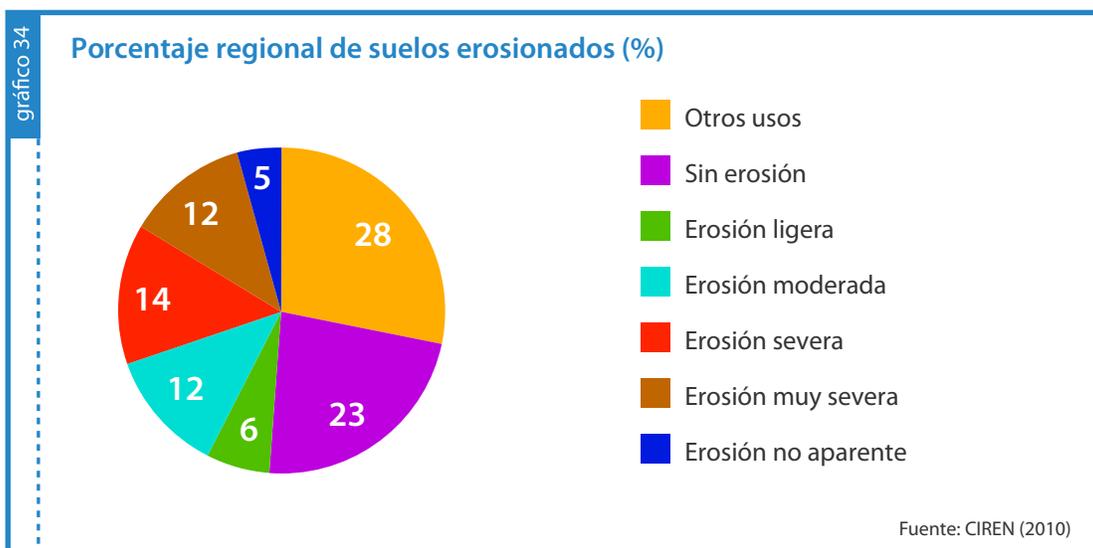
Fuente: DGA-Banco mundial (2011)

Usos del suelo

Se observa un conflicto que genera el crecimiento urbano en materia de usos de suelo. Las principales modificaciones a los usos del suelo que ha experimentado la RMS se refieren a el crecimiento de las áreas urbanas, las cuales experimentaron un crecimiento cercano al 82% desde 1995 principalmente a expensas del suelo agrícola, el cual se desplazó utilizando la superficie de praderas y matorrales, que se manifiesta en la aparición de cultivos de frutas en las laderas de los cerros (CED, 2012). La superficie de bosques, que es relativamente pequeña 6,75% se ha venido reduciendo también (ver gráfico 33).



Es importante destacar, por sus efectos hacia futuro, los riesgos de erosión dada la fragilidad de los suelos de la RMS y la presión que sobre ellos se está haciendo, en relación con la deforestación y también con los efectos del cambio climático. Como se presenta en el gráfico 34, llama la atención la magnitud de la superficie de la RMS que presenta alto riesgo de erosión según el índice de agresividad climática (CIREN, 2010) donde es fácil ver que cerca del 50% de la superficie regional registra un alto índice de riesgo, con lo cual es posible prever que las pérdidas de suelo por la erosión son un factor al que es necesario prestar atención.



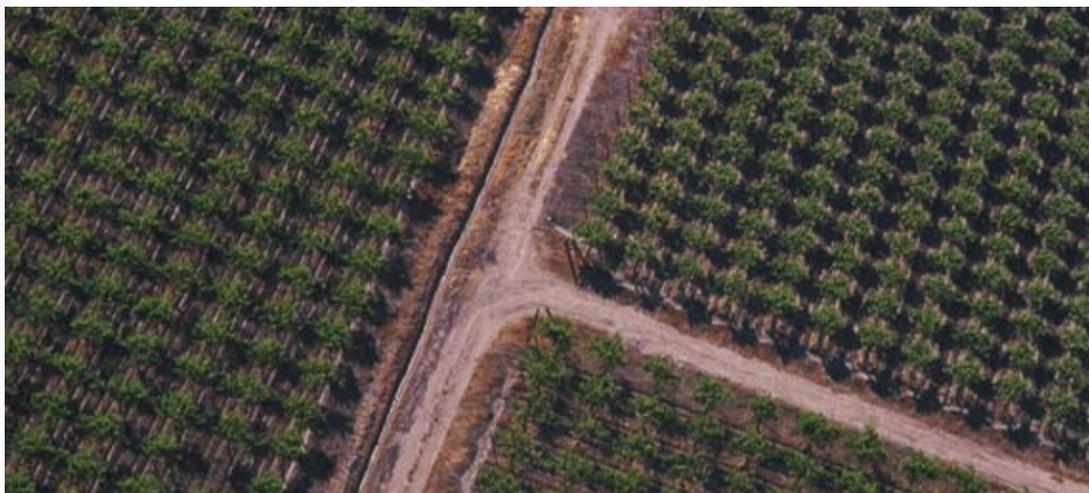
Según las cifras del CIREN 2010 que se muestran en la tabla 12, los usos urbano e industrial fueron los únicos que aumentaron significativamente entre 1995 y el 2000 en desmedro de los suelos con servicios ecológicos. Las comunas donde este aumento es más evidente son Santiago, Chacabuco, Maipo y Talagante.

Tabla N°12. Superficie regional por tipo de uso del suelo en la RMS, 1995-2000

Uso de suelo	1995		2000	
	(ha)	%	(ha)	%
Áreas urbanas e industriales	65.597	4,23	83.844	5,4
Terrenos agrícolas	252.192	16,26	245.989	15,9
Praderas y matorrales	728.151	46,15	715.174	46,1
Bosques	110.910	7,15	112.023	7,2
Humedales	6.758	0,44	6.578	0,4
Áreas desprovistas de vegetación	374.646	24,14	374.022	24,1
Nieves y glaciares	8.636	0,56	8.636	0,6
Cuerpos de aguas	4.253	0,27	4.693	0,3
Áreas no reconocidas	0	0	0	0
Total	1.551.146	99,2	1.550.964	100

La principales modificaciones a los usos del suelo que ha experimentado la RMS se refieren al crecimiento de las áreas urbanas, las cuales experimentaron un crecimiento cercano al 82% desde 1995, principalmente a expensas del suelo agrícola, el cual se desplazó utilizando la superficie de praderas y matorrales, que se manifiesta en la aparición de cultivos de frutas en las laderas de los cerros (CED 2012). La superficie de bosques, que es relativamente pequeña 6,75% se ha venido reduciendo también.

Efectos del cambio climático en la diversidad de los suelos, que se resumen en la tabla 13, muestran que el efecto más drástico para la RMS se presenta en la superficie cultivada, la cual parte de una línea base de 20.000 hectáreas y desciende hasta las 5.000 hectáreas para el periodo 2040-2070, llegando incluso a cero en el periodo tardío 2070- 2100. En tanto, que la superficie de frutales y praderas revelan incrementos para los periodos medios y tardíos y finalmente se observa una leve reducción en la superficie forestal que parte de una línea base ya de por si baja de 7.000 hectáreas.

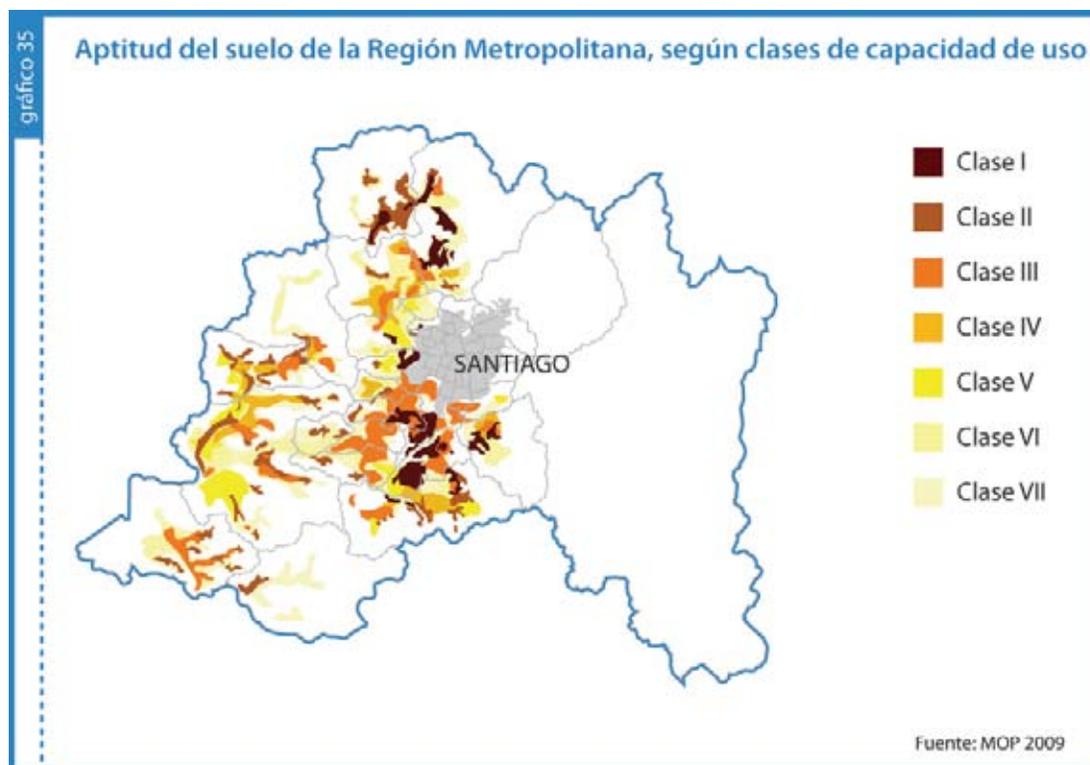


Es importante este factor en tanto también produce efectos sobre otras dimensiones del desarrollo. Por ejemplo, los efectos en el mercado del trabajo por cambios en la demanda de mano de obra, la disponibilidad de alimentos y de fuentes de energía, son efectos cruzados en los que es necesario proyectar para abordar acciones de anticipación con el propósito de mitigar los efectos que el cambio climático puede traer al desarrollo integral de las personas en la RMS.

Tabla N°13 Superficie según especies de suelos por escenarios¹³ de cambio climático (En miles de hectáreas)

Escenario	Periodo	Línea Base ¹⁴	B2		B2	
			2040-2070	2070-2100	2040-2070	2070-2100
Superficie por tipos de usos	Cultivada	20	5	0	5	2
	Frutales	51	58	51	58	73
	Praderas	192	207	234	207	200
	Forestal	7	6	6	6	6

Si bien no se dispone en este momento del diagnóstico de información confiable sobre proyecciones de los usos de los suelos en la RMS que permita inferir un potencial impacto hacia futuro, es importante destacar que el 70% de los suelos de la superficie regional es categoría VII (ver mapa en el Gráfico 35) dentro de la clasificación por capacidad de usos del suelo que va de la I a la VII, siendo está última la de menor capacidad. Por lo cual se puede afirmar que la Región cuenta en un amplio sector de su superficie con suelos de alta vulnerabilidad y fragilidad ambiental.



¹³ Los escenarios A2 y B2 corresponden a una clasificación de los tipos de escenarios ambientales que se pueden presentar según las estimaciones de los efectos en las condiciones climáticas, donde A2 es el escenario más benigno y el B2 corresponde a los efectos más críticos.

¹⁴ Línea base, situación actual proyectada al 2040.

Esta situación provee una imagen de la crítica situación en materia de sustentabilidad por la constante presión para aumentar el área urbanizable ante la presión por dar respuesta a los asentamientos humanos, el crecimiento industrial y de comercio y también la presión que ejerce la rentabilidad económica de la actividad constructora. Esto se evidencia en conflicto latente y creciente por los usos del suelo en la región, agudizando por la amenaza que sobre la seguridad alimentaria y los efectos sobre la calidad del aire, la contaminación del aire, visual y de ruido que puede generar no solo sobre esta si no sobre las generaciones futuras.

Disponibilidad de áreas verdes

Mientras que comunas de altos ingresos, como Vitacura, tienen 56,2 m² de área verde por habitante, en las comunas de bajos ingresos esta cifra escasamente supera los 2 m² por habitante (MMA, 2011). Esto se debe principalmente, a que las comunas que tienen mayor déficit de áreas verdes, precisamente son aquellas que no cuentan con suelos disponibles para desarrollarlas, ni tampoco cuentan con recursos suficientes para su mantención.

Los problemas de estrecheces presupuestales, de falta de coordinación o de una institucionalidad más clara en materia ambiental, hacen que las áreas verdes no entren en las prioridades de la agenda de gestión pública. Esto hace prever hacia un futuro, que ésta tendencia no parece reducirse y mucho menos desaparecer, con los consiguientes problemas que en la calidad de vida puede incidir: problemas en la salud (obesidad, por ejemplo), problemas en las relaciones interpersonales dentro de las familias y sobre todo, en su impacto sobre el sostenimiento de la segregación, en la seguridad ciudadana y el efecto que sobre la sustentabilidad de las condiciones de vida saludable pueden tener, o por su incidencia en enfermedades mentales como estrés, depresión y hasta en la violencia intrafamiliar.

Gestión de residuos sólidos

El Ministerio del Medio Ambiente, proyectó un aumento sostenido de los residuos sólidos domiciliarios (RSD) de 3.300 millones de toneladas al año hasta el 2020, lo cual da una idea de la presión que representa sobre los rellenos sanitarios en tanto acorta la vida útil de los rellenos sanitarios existentes o dicho de otra manera, desafía la necesidad de aumentar la capacidad de los mismos.

En el escenario de partida, es decir la actual situación, es destacable que la disposición final de los residuos domiciliarios tiene un relativo buen indicador global, es decir existe un buen mecanismo de disposición de basuras entendido como un total. No obstante, al detallar el análisis por comunas, el volumen de residuos que generan, el nivel de ingresos y donde están ubicados los rellenos y vertederos, es fácil establecer como las comunas que generan más residuos y con mejores ingresos como Vitacura y Las Condes disponen estos residuos en comunas de menos población y de más bajos ingresos, se evidencia un síntoma de segregación claro, causado por una externalidad negativa en la política de asentamientos humanos en zonas periféricas de la región, pero que, intencional o no, afecta la calidad de vida de las personas que poseen menos ventajas para defenderse de esta externalidad.

También es necesario hacer notar un problema respecto de la disposición de residuos, se trata de los vertederos ilegales de residuos sólidos, que también se ubican en las comunas de bajos ingresos y con altos índices de vulnerabilidad, tal como lo muestra la tabla 14. Esta situación afecta negativamente los índices de calidad de vida y aumenta la percepción de exclusión, segregación presente en este sector de la población.

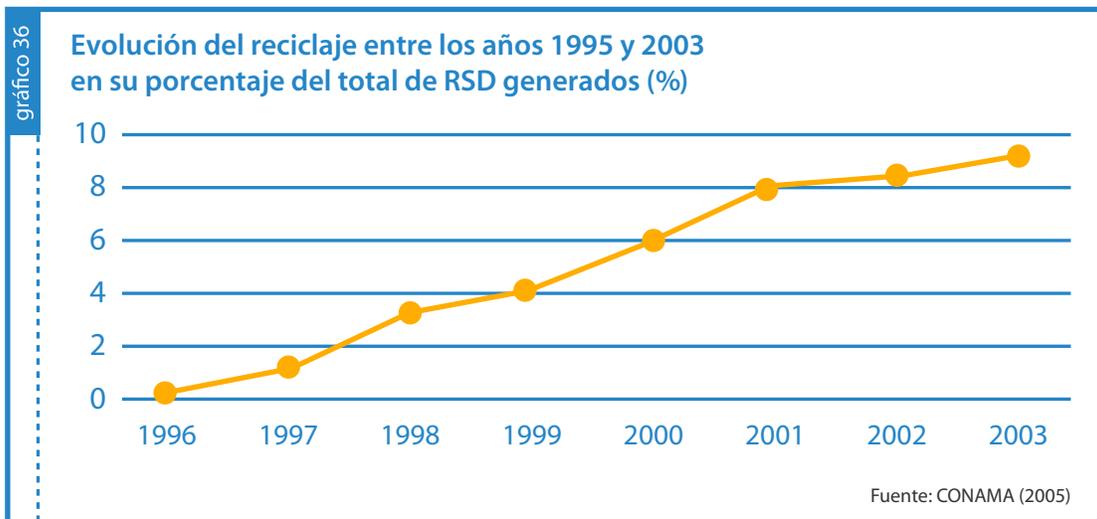
Tabla N°14 Numero de Vertederos ilegales por Comunas

Comuna	N° VIRS
Alhué	1
Buín	2
Cerrillos	1
Cerro Navia	1
Colina	3
Conchalí	1
Curacaví	2
Estación Central	1
La Florida	1
La Pintana	3
Lampa	12
Maipú	2
Malipilla	1
Pedro Aguirre Cerda	1
Padre Hurtado	1
Paine	1
Peñaflor	1
Pudahuel	9
Puente Alto	8
Quilicura	5
Quinta Normal	3
Renca	5
San Bernardo	6
San José de Maipo	2
Talagante	1
Tiltil	4
Total	78

Fuente: JICA (1995)

Es importante entonces, hacerle frente a los problemas de hoy y a las inversiones que permitan proyectar una mejor capacidad de disposición de los residuos que es decididamente creciente, así como buscar soluciones en la ubicación de los sitios para disponer sin afectar a los más desposeídos precisamente. Pero el desafío más grande, en esta materia y con relación no solo a esta, sino a las generaciones futuras tiene que ver con un cambio radical en los hábitos de las personas y las familias del manejo de sus residuos sólidos, así como las políticas públicas en torno a la separación final de estos residuos.

El reciclaje muestra una tendencia muy positiva en la RMS, desde 1996 al 2003, según cifras de CONAMA, que se muestran en el gráfico 36, el reciclaje ha pasado de un porcentaje cercano a cero en el primer año hasta alcanzar el 9% en el 2003.



Existe mucho espacio para avanzar en este campo, Efectivamente, si se tiene en cuenta que actualmente los residuos orgánicos representan cerca del 60% del total de los RSD, el 40% corresponden a material inorgánico que podría ser reciclado más fácilmente por las familias. Pero la clave puede estar por el lado de la disposición final, porque es un gran desincentivo para quienes reciclan con conciencia ecológica, si en la disposición final no se separan los residuos.

El reciclaje tiene una externalidad positiva que todavía no se valora suficientemente y tiene que ver con las oportunidades económicas que esta actividad provee, hasta el momento los esfuerzos de promoción del reciclaje como fuente de ingresos para las familias, son aislados y poco consistentes, ahí existe un buen campo para actuar como oportunidades para el desarrollo a la vez que se contribuye a la sustentabilidad ecológica de la RMS.

El reciclaje como cultura, es un factor positivo para la sustentabilidad social, porque incentiva la creación de capital social frente a iniciativas de cuidado del ambiente, promueve la creación de redes o por lo menos actividades colectivas que fortalecen las interrelaciones comunales. Es un área de interesante desarrollo que debe ser objeto de profundización a través de este tipo estrategias regionales.

Calidad del aire

La mala calidad del aire es un problema conocido y sufrido por los habitantes de la región, pero especialmente en algunas comunas donde el smog se presenta y se percibe con todas sus secuelas de enfermedades respiratorias y de otras clases.

Las comunas del sector poniente de Santiago, Cerro Navia (87,9), Lo Prado (83,7), Quinta Normal (78,9) y Pudahuel, son las áreas que registran mayor nivel de percepción del smog. Según las opiniones de expertos y actores clave, la percepción ciudadana respecto de la gestión de la calidad del aire en la región es de estancamiento y empeoramiento respecto de las condiciones que generan la contaminación (CED, 2012).



Las fuentes de contaminación son fijas y móviles, las fijas se refieren principalmente a las fábricas o industrias, que envían emisiones de sus procesos productivos a la atmósfera, y las móviles se refieren particularmente al transporte que envía emisiones de monóxido de carbono y representan el 51% de los agentes contaminantes para la RMS.

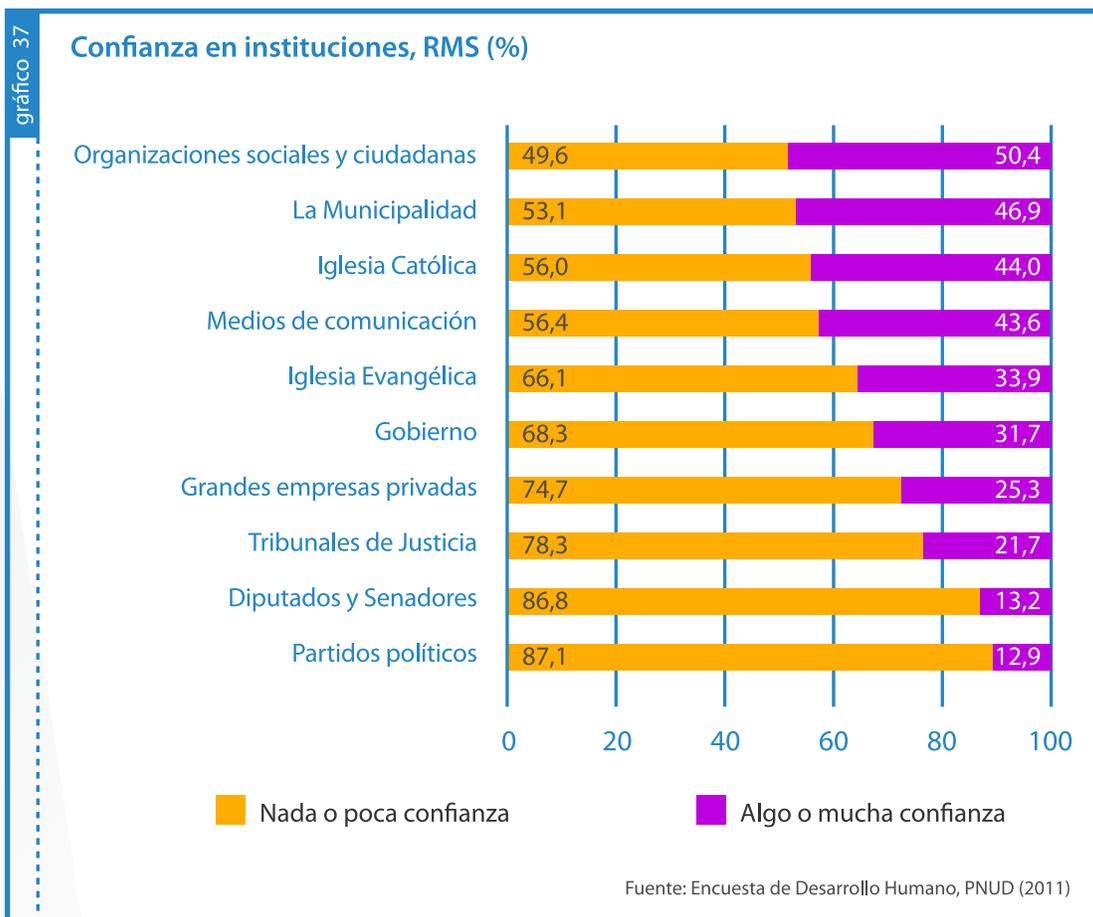
Tanto la actividad económica, como la presión inmobiliaria, y el aumento del parque automotor que creció en 4.5% en apenas 4 años (2001-2005), son fuentes potenciales de contaminación que agudizan el problema de la calidad del aire en la cuenca de Santiago, porque de la mano de la dinamización del desarrollo regional, vienen externalidades negativas si no se adoptan las medidas adecuadas en materia de mitigación, como tener en cuenta los aumentos en los tiempos de transporte por aumentos en los tiempos de viajes generados a partir de una tendencia de alargar las distancias entre los sitios de trabajo y de vivienda, como considerar la fuerte presión por la disminución de suelos agrícolas o forestales a favor de la urbanización, como considerar la diversidad intrarregional a la hora de establecer medidas de control ambiental.

Al respecto de la calidad del aire en una región como la Metropolitana, es importante profundizar en los efectos del cambio climático que se relacionan con la proyección a mediano y largo plazo de la generación de gases de efecto invernadero. En este análisis no se poseen en este momento del diagnóstico cifras sólidas para la RMS, pero es importante profundizar al respecto.

Niveles de confianza en las instituciones

En cuanto a la insustentabilidad social se presentan los niveles de confianza en las instituciones y en la participación en organizaciones sociales. Respecto al primero, los niveles de confianza son medios y bajos, respecto a otras regiones. Presentan mayores niveles de confianza las Fuerzas Armadas y la Policía. La institución política con mayor nivel de confianza son los Municipios dada la cercanía con la población. Cabe destacar que los niveles de confianza en las instituciones es uno de los más bajos a nivel mundial (Informe de Desarrollo Humano, 2012).

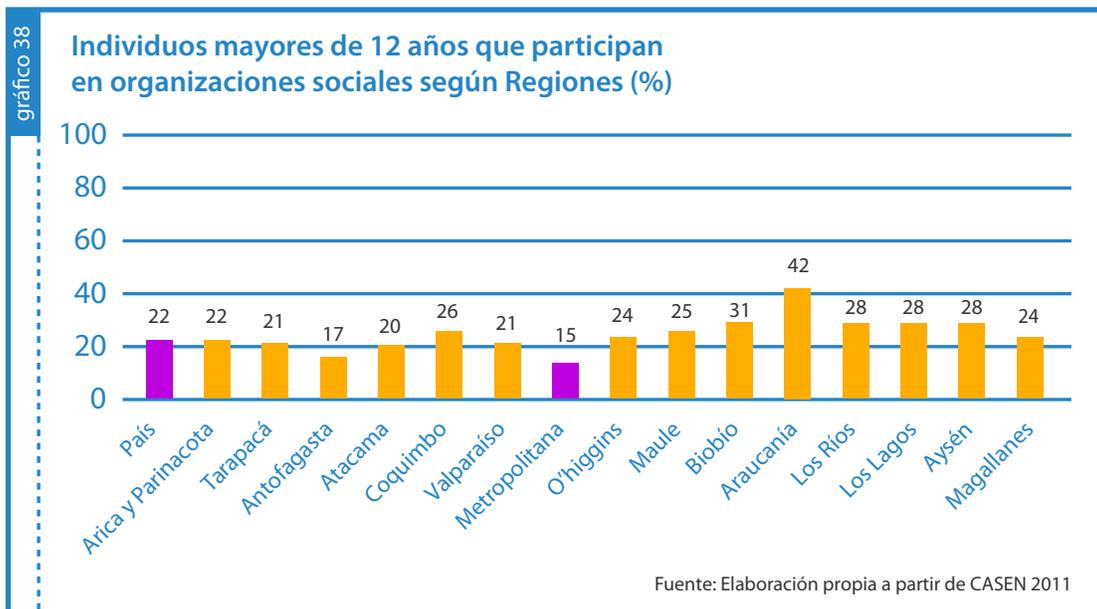
Lo anterior coexiste también con bajos niveles de bienestar subjetivo con la sociedad¹⁵ Esto se traduce en una baja confianza en las instituciones del país, lo que resulta importante dado el rol que éstas cumplen como soporte para que los individuos puedan desarrollar sus proyectos de vida. Esta situación es preocupante y presenta un desafío para la autoridad política sobre la sensibilidad que tiene para identificar las demandas sociales y construir confianza sobre su funcionamiento. En el caso particular de la RMS se observan mayores niveles de malestar social en relación al resto de las regiones del país (ver Gráfico 37).



¹⁵ "El bienestar subjetivo con la sociedad es el estado subjetivo que resulta de la evaluación que hacen los individuos de las oportunidades que les brinda la sociedad para realizar la imagen que tienen de sí." (PNUD, 2012).

Niveles de participación de los ciudadanos

En el nivel de participación en organizaciones sociales, la RMS presenta los peores niveles de participación en el país (ver Gráfico 38). Cualquiera que sean las causas, es una señal de una potencial insustentabilidad social porque indica que las personas no perciben organizaciones de base donde se puedan apoyar, esto por supuesto resta oportunidades para ampliar sus capacidades y no genera capital social para las generaciones futuras.



Dentro de quienes participan en organizaciones sociales, las organizaciones religiosas son las que más convocan la participación de las personas en la RMS (43,9%), seguidas por los clubes deportivos o recreativos (16,3%) y las juntas de vecinos u otras organización territoriales (13,6%). Llama la atención la baja convocatoria que tienen las agrupaciones ideológicas o corporativas (como los sindicatos) con un 2,8%. De esta baja convocatoria se puede inferir que los niveles de solidaridad pueden estar también amenazados con los problemas de insustentabilidad que de ello pueda derivar como colectivo.



3.7 Desempeño económico

El desempeño de la economía de un territorio, el País, las Regiones o los Municipios, comprende una gama amplia de procesos que van desde el aprovechamiento competitivo de la dotación física de factores, hasta el diseño y gestión de las políticas que conducen, potencian o limitan la dinámica económica y también, todos esos procesos afectan de una manera u otra las oportunidades para crear y desplegar las capacidades de las personas, en la construcción de sus proyectos de vida. Es decir, impactan el Desarrollo Humano en la medida que la riqueza material no explica el desarrollo pero si lo viabiliza.

El crecimiento económico dice de la forma como la sociedad acumula activos, que le permiten generar riqueza material para sostener las expectativas de ingresos de las personas, ingresos necesarios, aunque no suficientes, para llevar una vida, larga, digna y saludable. Pero el PIB, como medida única y aislada del crecimiento, es un aspecto cuestionado desde diversas fuentes de opinión expertas, tanto porque es solo uno de los factores que explican el crecimiento, como porque desde la perspectiva del Desarrollo Humano, puede incluir actividades que serían contrarias a los fines del desarrollo de las personas.

La complejidad está implícita en el análisis del crecimiento económico en cuanto que, por un lado, mezcla elementos de diversa índole pero que son dependientes y se retroalimentan entre sí, y por el otro, es difícil que un solo indicador dé cuenta de la diversidad de la dinámica. Por ello, para el análisis del crecimiento económico es importante tener en cuenta elementos cada vez más específicos y concretos que revelen la lógica de su comportamiento. En el caso del primer de los elementos mencionados antes, la intervención del estado, es preciso fijarse en factores como las regulaciones para la creación y destrucción de empresas, las trabas a la inversión, las cargas tributarias. En el segundo, las fallas del mercado, se consideran el capital humano, el conocimiento tecnológico y el financiamiento. El tercero, el capital social, analiza factores como la asociatividad, la colaboración entre los agentes y la confianza entre otros.

No se trata aquí de hacer un estudio de cada uno de esos factores, pero sí revisar aquellos que evidencian el desempeño económico desde la mirada regional y considerando también aquellos factores en los cuales el gobierno regional puede incidir, ya sea por acción directa o por promoción mediante alianzas estratégicas y coordinación con otros actores institucionales especializados.

El criterio que se priorizó para realizar el análisis diagnóstico de la dinámica del crecimiento de la RMS hace relación con su especialización, es decir, el subsector empresarial. El sector de servicios financieros y empresariales representan cerca del 35% del PIB regional, y sumados a otras actividades, el grupo de los bienes “no transables” representan más del 63% de la estructura productiva de la RMS, donde claramente se evidencia el aprovechamiento de las ventajas comparativas de localización, de capital humano y capacidad de intermediación financiera que favorece el establecimiento de empresas en la Región.

La economía regional es sólida, representa cerca del 48% del PIB de Chile y crece a un ritmo sostenido superior al 4%, al menos para la última década, si bien lo hace a un ritmo menor que en las dos décadas anteriores, cuando creció entre el 8 y 6%. El PIB per cápita ha disminuido un poco porque la participación de la población se ha incrementado más que el aumento del producto pasando del 38 al 40%. La economía regional crece por sobre el crecimiento del país, lo cual indica que se especializa en los sectores de más rápido crecimiento.

Otro rasgo importante de la economía regional tiene que ver con el empleo que lo generan en gran proporción, el 43%, la manufactura y el comercio al por mayor y al por menor. No obstante, el sector de mayor participación en el PIB, los servicios financieros, solo participa con un 2,9% en la ocupación de la población económicamente activa.

La inversión pública es el 29% del total nacional (2009), de esta inversión, el 80% lo asigna entre MOP, Vivienda y Metro, el 7.8% de la inversión pública se distribuye por FNDR. La inversión privada proyectada para el periodo 2012 – 2015 en la Región representa el 14.5% del total del país, ocupando el tercer lugar después de Atacama y Antofagasta (SUBDERE 2012). En inversión extranjera directa, la Metropolitana es también la tercera región, atrayendo el 13% del total de la IED que ingresa al país.

La RMS es competitiva frente a otras regiones, incluso de América Latina, primera según el índice de competitividad global de la UDD y segunda según el mismo indicador pero de la SUBDERE. No obstante, la caída en la productividad pero especialmente el rezago persistente en la innovación, amenazan los logros alcanzados.

El crecimiento económico también se ve amenazado por otras barreras como la falta de seguridad ciudadana, la insustentabilidad ambiental que amenaza principalmente los costos de la energía, pero principalmente por los problemas de confianza, de asociatividad y de colaboración que evidencian un débil capital social (in)capaz de promover y sostener un equilibrio entre las decisiones meramente económicas de rentabilidad y las de bienestar para las personas.

El 41% del total de empresas del país se ubican en la RMS, el 72% de las empresas grandes del país tiene su sede en la Región, el 26% de las empresas en Chile son multinacionales y de ellas el 90% se encuentran localizadas en la RMS. Esta concentración de la actividad empresarial en Santiago es causa y efecto, entre otros elementos, de ventajas comparativas que caracterizan la Región, como la infraestructura urbana de altos estándares, oferta inmobiliaria de altas especificaciones, amplia oferta de servicios, la localización de los más importantes centros de educación superior y formación técnica, recursos humanos de mayor calificación, además, claro, del hecho de ser la sede del gobierno nacional y la diplomacia internacional.

Diversos análisis económicos empíricos establecen una relación virtuosa entre la capacidad de la dinámica empresarial y las tendencias actuales de crecimiento de producto observado, a través de la entrada de nuevas empresas, la salida de empresas existentes, los cambios en la escala de operación y la generación de valor a través de la innovación, la productividad y la capacidad de los agentes económicos para asociarse y colaborar.



La pregunta aquí es ¿cuáles son las dimensiones que deben analizarse en este enfoque empresarial que promueven el crecimiento en el mediano y largo plazo? Nuevamente, se abre un abanico de posibilidades. Pero dentro de las más relevantes y sobre las que se puede intervenir de otra manera desde el espacio regional, que es el que permite esas ventajas comparativas que promueven el fomento del subsector empresarial, se acota el análisis a tres dimensiones críticas: la innovación, la competitividad y la productividad laboral, también interrelacionadas pero que según las tendencias actuales y la dinámica observada en la RMS son los aspectos que merecen mayor atención por su impacto sobre el crecimiento regional dada su especialización.

A partir de las evidencias encontradas en este análisis es posible proponer algunos lineamientos que permitan avanzar sobre la dinámica de crecimiento y hacer sostenible el desarrollo de las personas en el ámbito de la obtención de ingresos para sostener su proyecto de vida.

Profundizar y fortalecer las políticas de innovación, intensificar las alianzas público-privadas, identificar e implementar los incentivos y herramientas para que las empresas fomenten en su interior la innovación, así como fomentar la asociatividad, las redes científicas y de investigación son sólo algunas de las ideas orientadas a apoyar decididamente un esfuerzo por la innovación en la Región.

La planificación urbana coordinada, con visión de región y de largo plazo, puede hacer que se superen problemas que si no hoy, en el mediano plazo van a pesar sobre la dinámica económica. Es necesario hacer frente al sistema de transporte, al conflicto de los usos del suelo, a las alternativas para la movilidad de las personas, a la renovación urbana y a la creación de espacios metropolitanos donde se puedan compartir servicios y que también sean espacios de encuentro que fomenten el capital social.

Es importante apostar por resolver el déficit social más fuerte que se evidencia en la región y que tiene que ver con la falta de inclusión (desigualdad y segregación), además de la todavía muy incipiente orientación hacia la producción sustentable.

3.7.1 Indicadores del desempeño económico

Crecimiento del PIB

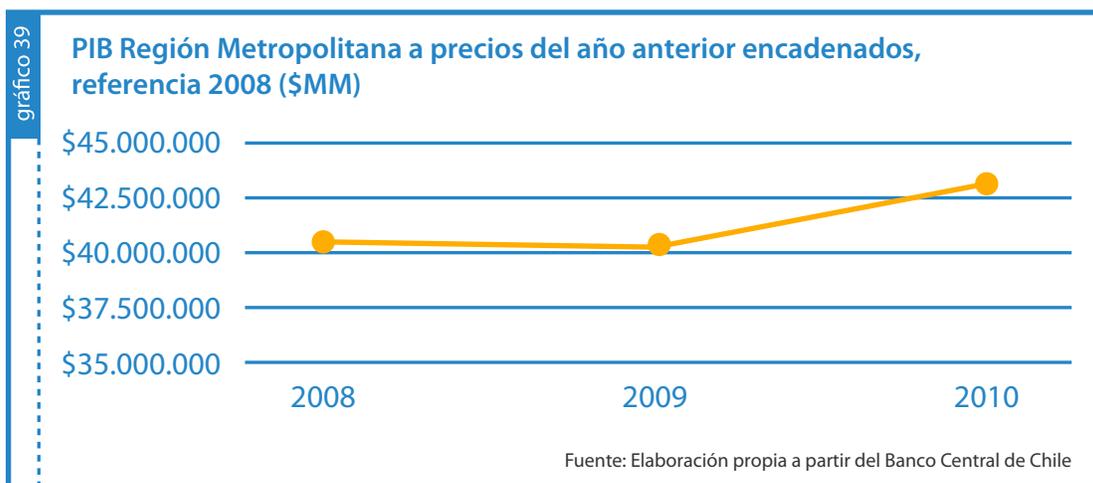
La Región Metropolitana es el principal centro económico del país. Comparando su participación en el Producto Interno Bruto del país en relación a otras regiones del país, la RMS aporta el 44% del PIB nacional. Esta participación se ha mantenido más o menos constante desde 1980, mientras que el porcentaje de participación en la población total del país ha variado un poco más, al pasar de ser 38% en 1980 a ser 40.3% en el 2010, por lo cual es fácil deducir que el PIB/Cápita ha disminuido (ver tabla 15).

Tabla N°15 Porcentajes de participación del PIB regional en el PIB nacional y de la Población regional en la Población nacional, años seleccionados, RMS

1980		1990		2000		2009		2010	
%PIB	%Pobl.								
47,2	38,0	47,7	39,4	48,2	40,2	48,3	40,3	47,8	40,3

Fuente: SUBDERE 2011

Respecto a la dinámica de crecimiento del PIB, se observa una recuperación luego de la crisis internacional del 2009 (ver gráfico 39). En efecto, mientras el año 2009 se observó un crecimiento negativo de -0,55%, para el año 2010 hubo un crecimiento de la región de 6,95%.

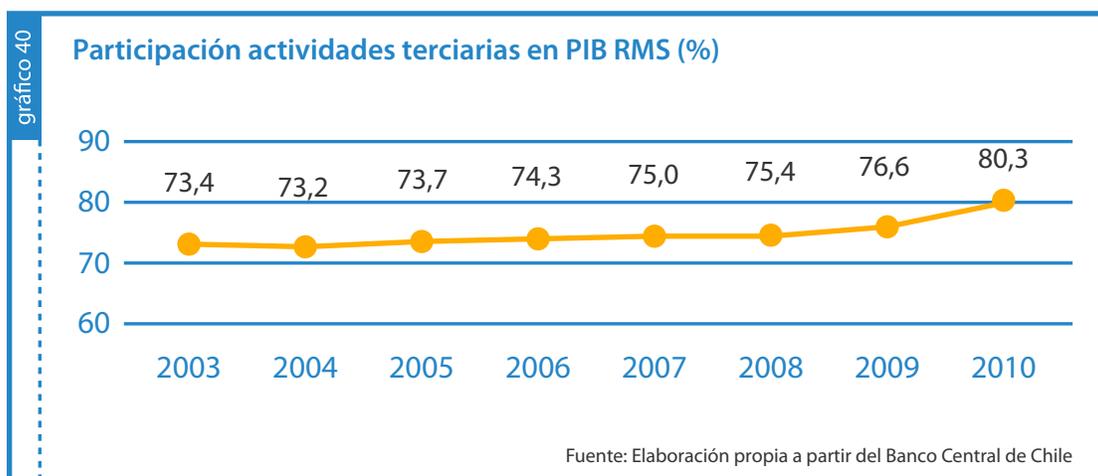


Por su parte, en el año 2010 el PIB/cápita es de MM\$ 6,24, ubicándose en el cuarto puesto a nivel país. Para el periodo 1985-2008¹⁶ la tasa de crecimiento del PIB/cápita de la región es superior que la tasa del país (3,6% y 3,3%, respectivamente).

¹⁶ González, Riffo y Silva, "La economía regional chilena en el periodo 1985-2009"; Serie Desarrollo Territorial, ILPES-CEPAL, enero 2011

Especialización económica

La actividad económica de la RMS muestra una clara tendencia al aumento de la participación de las actividades terciarias, las cuales en el 2003 ya representaban el 73% del PIB y para el 2010 son el 80% de producto regional, según se observa en el gráfico 40. Este aumento se debe al crecimiento de los sectores de comercio, transporte, comunicaciones y servicios financieros. Considerando estas cifras junto con la conectividad de la región, la estabilidad de sus instituciones y el alto capital humano, la Región Metropolitana aparece como un atractivo foco para realizar actividades económicas, posicionándose como una de las principales plataformas para realizar negocios en la región. Sin ir más lejos, el Global Metro Monitor, realizado por Brookings Institution, la posiciona entre las 200 áreas metropolitanas con mayor dinamismo.



El 41% del total de empresas del país se ubican en la RMS, el 72% de las empresas grandes del país tiene su sede en la Región, el 26% de las empresas en Chile son multinacionales y de ellas el 90% se encuentran localizadas en la RMS. Por tamaños las más de 296.000 empresas en la RMS se clasifican en 74,6% de microempresas, 19,7% pequeñas, 3,6% medianas y solo el 2,1% son empresas grandes (Conicyt/Sercotec 2007).

Innovación

La dinámica económica Regional genera buenas señales en una tendencia sostenida, y las condiciones privilegiadas de su infraestructura, así las características de un país estable política y socialmente, con instituciones sólidas y una macroeconomía que muestra los mejores resultados de América Latina, le dan a la Región un fuerte respaldo para crecer en competitividad y productividad y convertirse en líder como centro de negocios globales.

No obstante, así como los expertos reconocen las ventajas de la RMS, también coinciden en advertir sobre el déficit en innovación como uno de los obstáculos a priorizar para poder, no sólo crecer, sino sostener la dinámica Regional. Este es un tema que ha sido recurrente y en el último tiempo el país y las instancias regionales, con algunos esfuerzos privados, han intensificado la inversión y la gestión para avanzar y comenzar a hacer cargo de este déficit que ronda los logros en materia de desarrollo económico.

El 54,9% del gasto del país en I+D se ejecuta en la Región, mientras que su participación en el gasto global en innovación es del 50%. Sin embargo, según el diagnóstico realizado

por la Estrategia Regional de Innovación y Competitividad (2012), existe un profundo problema de asociatividad entre empresas e instituciones dedicadas al I+D, lo que dificulta el desarrollo de alianzas potentes que faciliten la transferencia tecnológica y favorezcan el ecosistema innovador de la región. Ejemplo patente de esto es la inexistencia de cluster innovadores en la RMS.



Los requerimientos y oportunidades para innovar en la Región Metropolitana presentan características disímiles según la rama de actividad económica. El Diagnóstico Regional de la Región Metropolitana, realizado por la División de Planificación y Desarrollo (2012), identifica esas necesidades y requerimientos de distintos sectores de la economía regional según ventajas competitivas, necesidades tecnológicas, características de los procesos y acciones de innovación e innovaciones futuras y con base en ese estudio es posible afirmar que las necesidades de innovación son de todo tipo, tanto de producto, como de procesos, como de atención al cliente o servicio, allí existe un gran campo para investigar y avanzar en las empresas.

En la Región Metropolitana, según la Sexta Encuesta de Innovación, lo más valorado por las empresas son las innovaciones tecnológicas, especialmente las orientadas al producto. No obstante lo anterior, en la innovación no tecnológica se supera al promedio nacional debido a las innovaciones correspondientes al proceso de comercialización (marketing).

Tabla N°16 Valoración de tipos de innovaciones, Chile y Región Metropolitana

	Tecnología		No Tecnología	
	Producto	Proceso	Marketing	Gestión
País	15%	13,1%	8,8%	16,5%
Región Metropolitana	16,2%	13,2%	10,3%	16,1%

Fuente: Encuesta Nacional de Innovación 2010

Los requerimientos y oportunidades para innovar en la Región Metropolitana presentan características disímiles según la rama de actividad económica. El Diagnóstico Regional de la Región Metropolitana, realizado por la División de Planificación y Desarrollo (2012), realiza una buena descripción de distintos sectores de la economía regional según ventajas competitivas, necesidades tecnológicas, características de los procesos y acciones de innovación e innovaciones futuras. La tabla 17 sistematiza los principales resultados.

Tabla N°17 Diagnóstico para la Innovación en la RMS Estudio 2012

	Características y ventajas competitivas	Necesidades tecnológicas	Innovaciones recientes	Innovaciones futuras
Industria manufacturera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nivel de internacionalización depende del tamaño de la empresa. 2. Falta de recursos humanos con las competencias requeridas. 3. Tendencia a evolución constante en tecnología y diseño. 4. Mayoría de las empresas cuenta con certificaciones de calidad para sus productos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bajas vinculaciones tecnológicas, salvo con proveedores de equipos y herramientas. 2. Absorción de tecnología opera sobre todo a nivel de máquinas y herramientas, y últimamente con software tecnológicos que apoyan procesos operativos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovaciones asociadas a capacidades profesionales y emprendedoras de sus dueños y principales ejecutivos. 2. Innovaciones en producto y servicio, proceso, comercialización y organización. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo en tecnologías para optimizar costes y tecnologías limpias. 2. Innovaciones en optimización de recursos energéticos y procesos de reciclaje. 3. Innovaciones en materia de automatización y control numérico.
Tecnologías de información y comunicación	<ol style="list-style-type: none"> 1. No hay relación entre tamaño de la empresa e inter-nacionalización. 2. Debilidad en formación y disponibilidad de recursos humanos. 3. Problemas con la propiedad intelectual. 4. Poca alienación con universidades y centros de I+D. 5. Personalización de productos y prestación de servicios a la medida. 6. Destacan certificaciones ISO 9001. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gran desarrollo de nuevos productos y servicios. 2. Oportunidad de negocios con teléfonos móviles con internet. 3. Alta absorción de nuevas tecnologías. 4. Espíritu colaborativo para absorber nuevas tecnologías 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovación permanente, principalmente de productos y servicios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento desarrollo de soluciones verticales integrando tecnologías. 2. Desarrollo de soluciones adaptadas a las PYMES. 3. Nuevas aplicaciones multiplataforma para dispositivos móviles. 4. Desarrollo de aplicaciones Business Process Management para el sector público y privado. 5. Posicionamiento y tecnologías Web Semántica.

	Características y ventajas competitivas	Necesidades tecnológicas	Innovaciones recientes	Innovaciones futuras
Sector hortofrutícola	<ol style="list-style-type: none"> 1. Región Metropolitana genera gran demanda por alimentos. 2. Producción diversificada de frutas y hortalizas. 3. Diferencias significativas de conocimiento y tecnología entre empresas exportadoras y empresas abastecedoras del mercado interno. 4. Escasez de asesores especializados en hortalizas. 5. Escasa colaboración con universidades y centros tecnológicos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vacío tecnológico en áreas de riego y procesamiento. 2. Necesidad de maquinaria para automatizar procesos y no depender exclusivamente de la mano de obra. 3. Interesante desarrollo de biotecnología, sobre todo en el rubro frutícola. 4. No existe espíritu colaborativo para profundizar en nuevas tecnologías. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovaciones en producto, proceso y comercialización. 2. Grandes problemas en materia de asociatividad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar importantes innovaciones en maquinarias. 2. Innovación en durabilidad alimentos envasados, mecanización y automatización procesos de cosecha. 3. Desarrollo nuevas variedades genéticas de productos. 4. Innovaciones de biotecnología asociadas a la hortofruticultura. 5. No se cuenta con financiamiento para inversiones
Diseño	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expansión de operaciones al resto de América Latina. 2. Baja calidad de formación en universidades e institutos profesionales. 3. Tendencia a la asociación y la colaboración. 4. Relaciones con clientes a través de distintas herramientas web. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevas tecnologías han permitido mayor participación del cliente en el proceso de diseño (tecnologías CAD). 2. Gran colaboración entre sus distintos miembros. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grandes innovaciones en productos y procesos. 2. Estudio permanente de innovaciones en boga en el extranjero. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovaciones para aplicaciones de dispositivos móviles. 2. Plataformas innovadoras para redes sociales. 3. Implementación de huella de carbono. 4. Innovación en materia de sostenibilidad.
PYMES multisectorial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Altas cifras de crecimiento a nivel nacional. 2. Vinculación entre tamaño de la empresa e inter-nacionalización. 3. Gran problema en el acceso a financiamiento para adquisición de activos fijos y recursos operativos. 4. Necesidad de herramientas de comercialización para ampliar mercado. 5. Mayoría de las empresas certificadas por ISO 9001. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios básicos y turismo tienen bajo desarrollo tecnológico. Baja capacidad de absorción. 2. Mayor desarrollo en empresas centradas en análisis e ingeniería. Media-alta capacidad de absorción. 3. Bajas vinculaciones tecnológicas, salvo con los proveedores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovaciones en productos y procesos, comercialización y organización. 2. Problemas con la propiedad intelectual. 3. Necesidad de mayor relación con las universidades. 	<p>Sector muy amplio, algunas innovaciones genéricas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad, control y vigilancia. 2. TIC's asociadas a servicios.

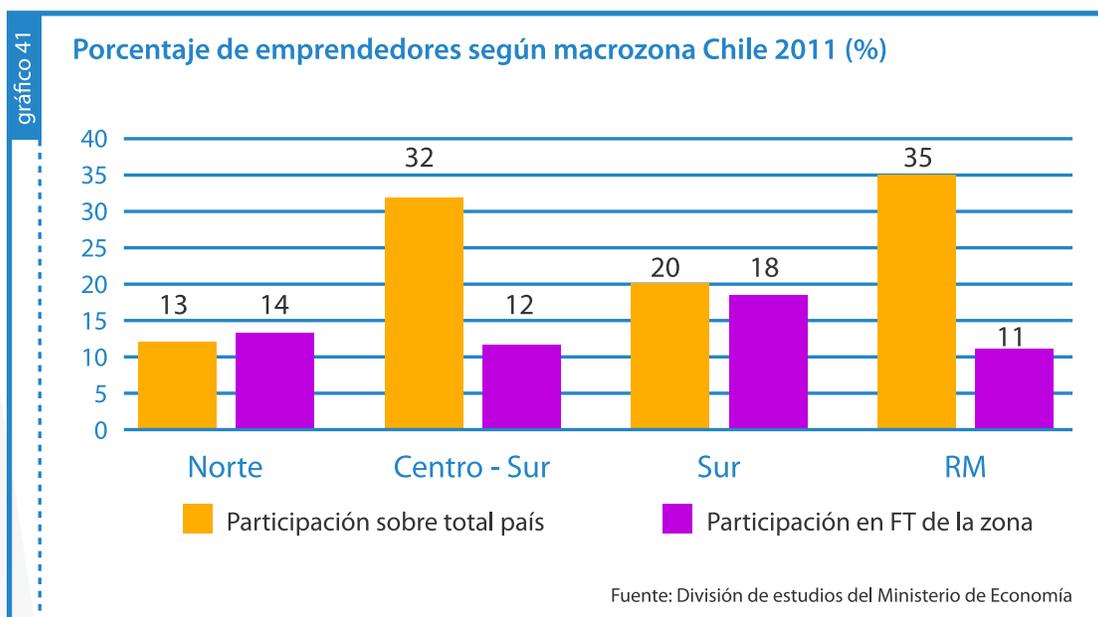
Fuente: elaboración propia a partir de División de Planificación y Desarrollo (2012)

Entre los principales problemas que enfrenta la región se pueden destacar los siguientes ¹⁷:

- No existe una agenda coherente para la innovación, la oferta no coincide con los sectores ni con las áreas de especialización productiva de la Región.
- Persisten severas dificultades para que las empresas accedan a los instrumentos de apoyo a la innovación.
- No existe al interior de las empresas incentivos para la innovación.
- No existen programas de largo plazo para la innovación dentro de las empresas.
- No existe promoción de las alianzas público privadas para favorecer procesos de innovación o transmisión de avances científico-tecnológicos.
- Faltan redes de colaboración científico-tecnológicas.
- Falta institucionalidad regional o bien, las entidades existentes no operan para apoyar la innovación.

Emprendimiento

Se consideran como emprendedores a aquellas personas que reportan ser Empleadores o Trabajadores por Cuenta Propia (TCP) en las encuestas de empleo (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2012). En relación al número y a la distribución espacial de los independientes según macrozona, se observa que un 35% se ubica en la Región Metropolitana. Asimismo, existen 11 emprendedores cada 100 personas miembros de la fuerza de trabajo. El promedio del país es 13 de cada 100 (ver gráfico 41).



¹⁷ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conicyt, Región Metropolitana, *Diagnóstico de las Capacidades y Oportunidades de Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, Santiago abril de 2010

Según la última Encuesta de Micro emprendimiento, EME, 2011 realizada por Sercotec, las principales características del emprendimiento en la RMS son:

- El 45% de los emprendimientos son en actividades de comercio, 18% en manufactura.
- Los ingresos en la RM son de 2 a 4 veces mayores que en el resto de las regiones.
- El 19% de los emprendedores de la RM tienen entre 16 y 35 años, los más jóvenes respecto al país.
- El 7% de los emprendedores usa tecnología digital para comunicar.
- El 60% es informal y el 40% formal.
- El 20% contrata, mientras que el 80% no contrata.

Puede afirmarse que existe dinámica emprendedora en la RMS, pero también que en la medida que no se avance en la innovación es probable que los emprendimientos sean poco sostenibles y no lleguen a constituirse en focos reales de desarrollo económico.

Competitividad

Respecto a la competitividad, según el ranking elaborado por la Universidad del Desarrollo, la Región Metropolitana de Santiago es líder a nivel nacional, aunque ha disminuido su puntaje absoluto en relación al año anterior (ver Tabla 18). La siguiente tabla muestra las posiciones relativas de la RMS en las distintas dimensiones del ranking de competitividad regional.

Ranking de Competitividad Universidad del Desarrollo, años 2009-2010, Región Metrop.

Lugar Ranking Competitividad Global UDD 2009-2010	
Factor Personas	1
Factor Gestión	7
Factor Ciencia y Tecnología	2
Factor Infraestructura	1
Factor Sistema Financiero	1
Factor Gobierno e Instituciones	12
Factor Internacionalización	1

Fuente: Elaboración propia a partir de UDD 2011

La RMS ve mermada su competitividad por los siguientes factores:

- Gobierno e instituciones: poseen la penúltima posición a nivel nacional. Muestran muy bajos resultados en gestión pública, existiendo la percepción de que la burocracia entorpece los negocios; y en seguridad ciudadana, poseyendo la peor percepción de protección de la población.
- Gestión: obtiene el séptimo lugar a nivel nacional, cayendo seis posiciones desde la medición del año 2009. Si bien tiene una posición alta en la sub-dimensión capacidad empresarial, destacando la alta percepción sobre la existencia de empresas en la región con espíritu emprendedor, posee la peor ubicación en gestión empresarial, debido al alto número de accidentes laborales, al alto costo de los días de huelga y la baja percepción que existe tanto de la eficiencia de los ejecutivos como al compromiso que tienen los trabajadores.

Productividad

Por último, en cuanto a la productividad, la RMS, según datos del 2006 ocupa el quinto lugar del país, con un valor de 110 (ver Tabla 19). Entre los sectores más productivos sobresale la rama comercio, restaurantes y hoteles, con un valor de 133,5, seguida por servicios financieros y empresariales, con un valor de 121,5 y de transporte y comunicaciones, con un valor de 119,2. Por su parte, pesca, minería y electricidad, gas y agua representan los sectores con menor productividad de la región, con valores de 0,43 y 59,1 respectivamente.

Productividad laboral según rama de actividad económica año 2006, Región Metrop.

Rama Actividad Económica	Productividad
Agropecuario-Silvícola	92,1
Pesca	0
Minería	43
Industria Manufactura	88,2
Electricidad, Gas y Agua	59,1
Construcción	92,1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	133,5
Transporte y Comunicaciones	119,2
Servicios Financieros y Empresariales	121,5
Servicios Personales	107,2
Administración	93,7
Total	110

Fuente: "La economía regional en el periodo 1985-2009" ILPES.

3.8 Discriminación

Por discriminación se entiende la imposibilidad de las personas de acceder o disfrutar de un medio o una oportunidad existente necesaria para su proyecto de vida, sólo por sus condiciones particulares de origen, étnicas, físicas, de género, etáreas, minorías sexuales, de creencias ideológicas, políticas o religiosas, cuando estas creencias no trasgreden normas socialmente acordadas.

La discriminación es una barrera difícil de medir o de evidenciar porque se produce en las relaciones en la vida más cotidiana y además es una barrera que resulta también de otras barreras como la segregación o la desigualdad. Sin embargo se expresa socialmente a través de manifestaciones populares, la clave es detectar aquellos "hábitos" o prácticas públicas o incluso institucionales que pueden promover las prácticas de discriminación o exclusión de grupos sociales.

De acuerdo a estudios del 2010 de Gemines-U. Finis Terrae, un 75% de encuestados cree que Chile es un país con muchos prejuicios y tabúes y otro 70% mira en menos a los inmigrantes latinoamericanos. Otras encuestas del 2011 de Chile 21 señalan que un 94% de los chilenos piensa que los homosexuales y lesbianas son discriminados, y un 42,7%, que los pueblos indígenas son el grupo que sufre mayor discriminación. UNICEF reporta un informe donde un 50% de los niños dice haber sido aislado por ser diferente al resto. En mismo estudio, un 88% de niños y adolescentes señala que quienes sufren más bromas por parte de sus compañeros son quienes tienen un problema o defecto físico o rasgos indígenas.

Otro síntoma de discriminación está dado por nivel de segregación social en los colegios (medido por el índice Duncan en una escala de 0 a 1, donde 1 es grado mayor). En Chile el índice de discriminación es de 0,68, mientras la media OCDE es de 0,46. Es decir, los estudiantes chilenos de diferentes niveles socio-económicos, no se encuentran, no conviven, no se conocen, al estar radicalmente separados por segmentación socio-residencial determinada por nivel de ingresos. Esta realidad se ha mantenido prácticamente inalterada del 2000 hasta 2010.

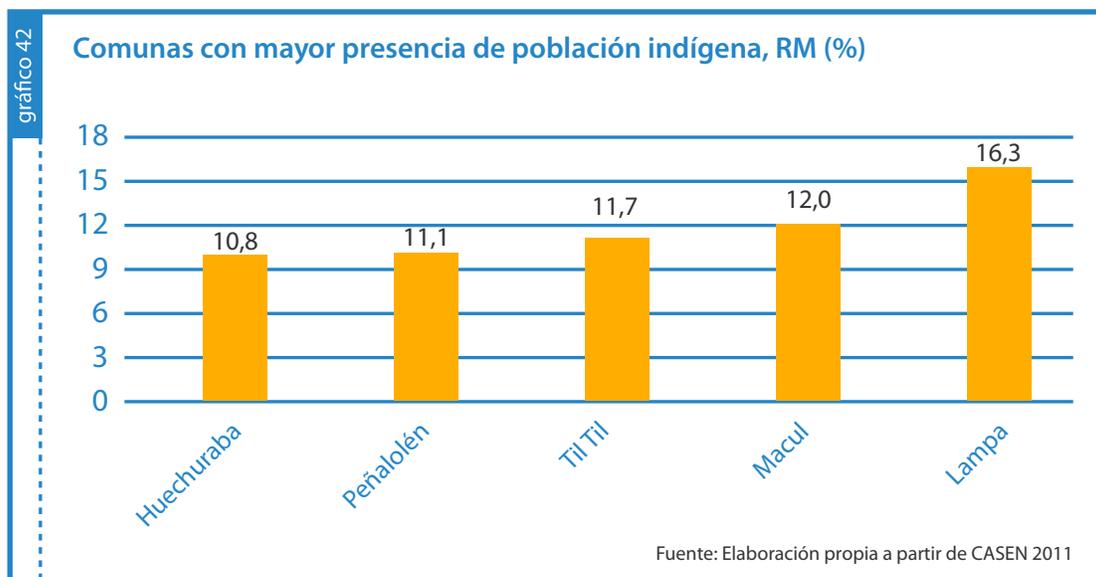
Parece existir suficiente acuerdo sobre la evidencia de la existencia de esta barrera de discriminación, y proviene de muy diversas dimensiones de la vida y que afecta a diversos grupos sociales. Sin embargo, no es fácil obtener información estadística verificada, por eso para este informe de diagnóstico se presentan algunas de las más importantes dimensiones que permiten dar una idea de los desafíos en esta materia. Pero la pregunta principal, más allá de mostrar la evidencia, es preguntarse ¿qué se está haciendo como sociedad para la no discriminación en la RMS?

Discriminación étnica

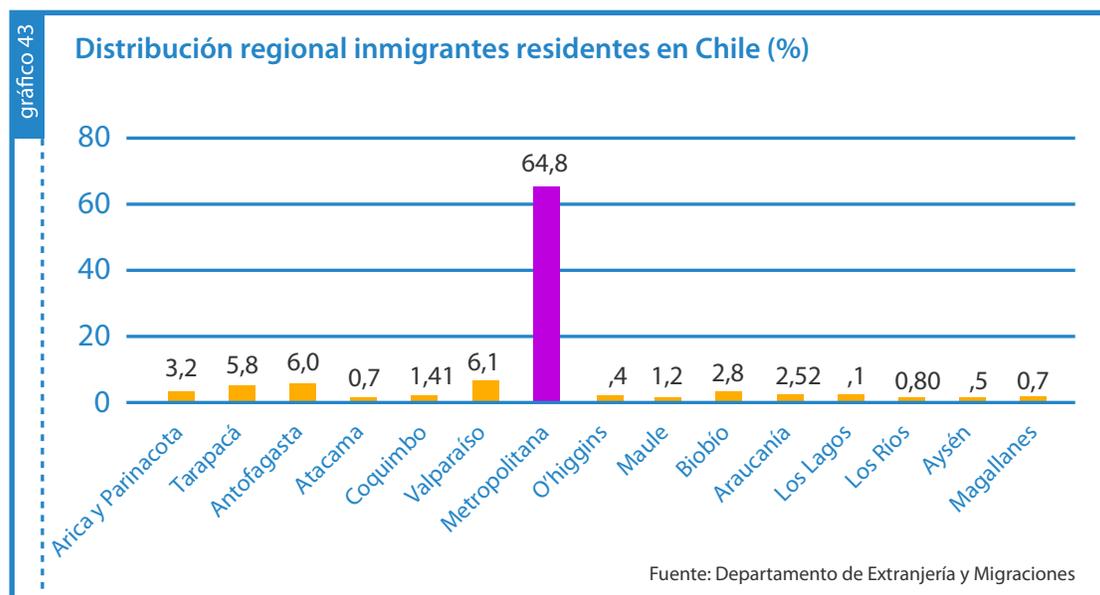
Un caso agudo de discriminación es el que sucede tanto con los pueblos indígenas como con los migrantes. Respecto a la discriminación a los pueblos originarios, cabe considerar que en la Región Metropolitana de Santiago vive aproximadamente el 25% de la población indígena del país, equivalente a 342.435 habitantes (CASEN, 2012). Además es la región con mayor cantidad de indígenas urbanos en el país. Diversos prejuicios tiene que cargar este grupo social. Dentro los hallazgos del Centro de Estudios de Opinión Pública de la Universidad de Talca para el año 2009 en la Región Metropolitana de Santiago, se observa que:

- El 70,7% de los encuestados cree que tener un apellido mapuche perjudica en la búsqueda de empleo o ascenso en la empresa.
- El 38,2% de los encuestados mapuches nunca se integrarán a la sociedad.
- El 33,1% de los encuestados está de acuerdo que para salir de la pobreza lo único que pueden hacer los mapuches es comportarse como no indígenas.

Las comunas con mayor presencia relativa de población indígena en la RMS son Lampa, Macul y Tiltil (ver Gráfico 42).



Por último, en el caso de los inmigrantes, cabe destacar que la RMS es el principal destino de las personas de otros países que llegan a vivir a Chile (ver Gráfico 43). La mayoría de los migrantes provienen principalmente de Perú (37%), Argentina (17,2%), Bolivia (6,8%) y Ecuador (5,4%).

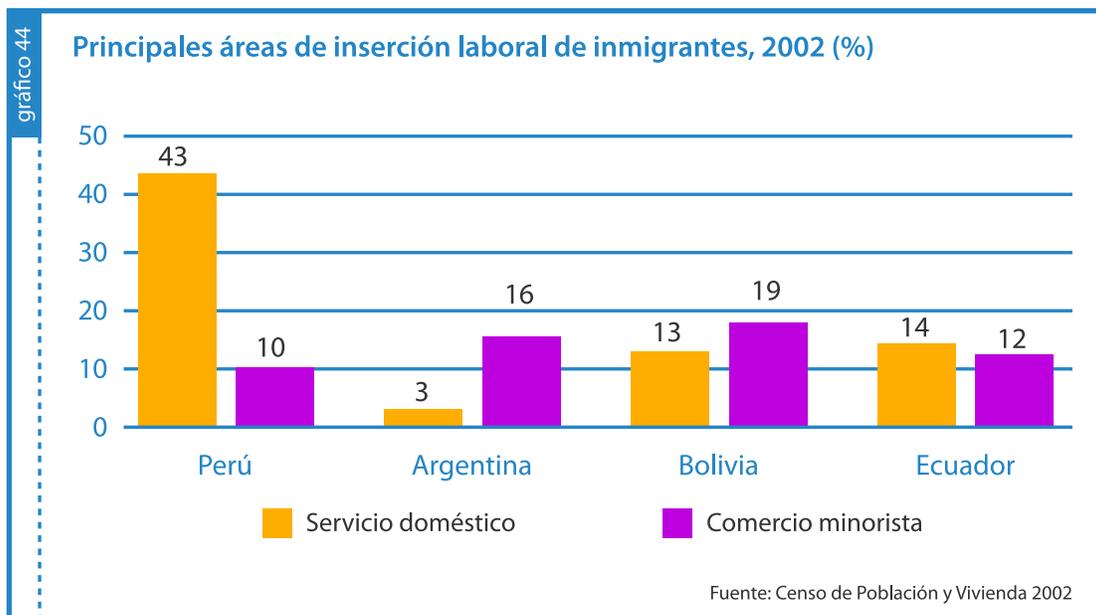


A nivel comunal, los inmigrantes peruanos tienden a concentrarse en algunas comunas urbanas del centro, como Santiago, Recoleta, Estación Central e Independencia. Algunas mujeres que trabajan en actividades domésticas viven en el sector oriente de la capital (Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea). Los inmigrantes argentinos se asientan de modo homogéneo en la totalidad de la región (CEPAL, 2009).

Según distintas evidencias empíricas, los inmigrantes son objeto de tratos discriminatorios tanto en su inserción a los sistemas funcionales de la sociedad chilena –el acceso a la administración pública o al mercado de trabajo– como también a través de prejuicios, debidos a su condición de inmigrante (CEPAL, 2009).

Si bien los inmigrantes tienen derechos sociales –como que los niños sean aceptados y matriculados en establecimientos del país en igualdad de condiciones que niños chilenos, además de algunos beneficios en vivienda y salud–, muchos de estos beneficios no han sido bien informados y difundidos a nivel municipal. Lo anterior se debe a la dificultad de descentralizar la política migratoria hacia los gobiernos locales y municipales, donde se ha carecido de las capacitaciones necesarias para implementar las políticas educativas, sanitarias y habitacionales.

La discriminación en el mercado de trabajo se da, en primer lugar, en las áreas en que los inmigrantes se pueden desempeñar. En general destacan actividades de poca complejidad y alta informalidad, como son el trabajo doméstico o el comercio minoritario. En este caso, nuevamente destaca los altos niveles de ocupación en actividades domésticas de los inmigrantes peruanos (ver Gráfico 44).



Los inmigrantes sufren una serie de discriminaciones a nivel de prejuicios y estigmas socioculturales. En los medios, las noticias en que se habla de inmigración son mayoritariamente noticias asociadas a delincuencia y delitos (CEPAL, 2009). Del mismo modo, existen conductas xenofóbicas de los chilenos hacia los peruanos que pareciera estar influidas, por una parte, por las reacciones de defensa de los puestos de trabajo, y por otra, por un rechazo a nivel racial.

Discriminación por discapacidad física

Según el estudio realizado por la Fundación Chile 21 en el 2006, aún con el innegable aporte de la CIF a la medición de la discapacidad en nuestro país y por ende a las políticas públicas que se establezcan en la materia, en Chile persisten serias dificultades y desigualdades en el acceso a distintos ámbitos de la existencia humana. Así como en el ejercicio de derechos fundamentales, por parte de este colectivo, pese a que en enero de 1994 se promulgó la ley N° 19.284 que promueve expresamente la integración social de este sector.

Por otra parte, existen diversos pactos regionales e internacionales, ratificados por Chile, que reconocen y declaran derechos fundamentales que asisten a todas las personas en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural. No obstante, tras décadas de vigencia de estas normativas, persisten marcadas realidades de exclusión, carencia, abandono y de discriminación respecto de amplios sectores de la población que presentan limitaciones en los planos físicos, sensoriales, intelectuales y psíquicos.

Estas discriminaciones se intensifican cuando la discapacidad se ve acompañada de otros factores de vulnerabilidad, como son la adultez mayor, la etnicidad y las diferencias que asisten a la mujer en cuanto a sus derechos en las sociedades contemporáneas, por citar algunos.



Según el estudio realizado por la Fundación Chile 21, Discapacidad y Discriminación en Chile, las siguientes son las principales situaciones que causan discriminación para las personas con algún tipo de discapacidad:

- Trabas en la apertura de cuentas en bancos o en casas comerciales.
- Dificultad para el acceso a una educación integrada.
- Obstáculos o restricciones para el acceso a ciertas carreras de educación superior compatibles con la discapacidad del postulante.
- Complicaciones adicionales al ingresar al sistema de salud privada.
- Veto al ser seleccionados en un trabajo.
- No aceptarles ayudas especiales como los perros guía para los ciegos.
- Según el catastro de accesibilidad el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el 79% de las construcciones en la Región Metropolitana con cumplen con las normas de accesibilidad para personas con discapacidad física.
- Todas las discapacidades enfrentan dificultades de acceso y desplazamiento en el transporte público.
- En el metro de Santiago no todas las líneas cuentan con rampas de acceso y rieles para los desplazamientos con sillas de ruedas.
- No todas las estaciones del metro cuentan con parlantes para avisar a los discapacitados visuales.
- Si bien Transantiago cuenta con algunas habilitaciones, no se dispone de ellas en todas las conexiones ni en toda la ciudad.
- No existe una herramienta para facilitar la comprensión a los discapacitados auditivos que no pueden darse a entender lo que los priva de poder ejercer ciertos derechos.
- En materia educativa existe resistencia de los establecimientos por establecer los programas, dotar físicamente y disponer de profesores especializados de tal manera que los discapacitados se puedan integrar a los centros de enseñanza en forma efectiva.
- Respecto de la incorporación laboral, existen desconocimientos y prejuicios por parte de los empresarios que restringen significativamente las oportunidades laborales a las personas con discapacidad.

Los anteriores son algunas de las más importantes evidencias de la discriminación de las que son objeto las personas con discapacidad y que revelan un gran campo para la gestión en beneficio de construir una región más inclusiva.

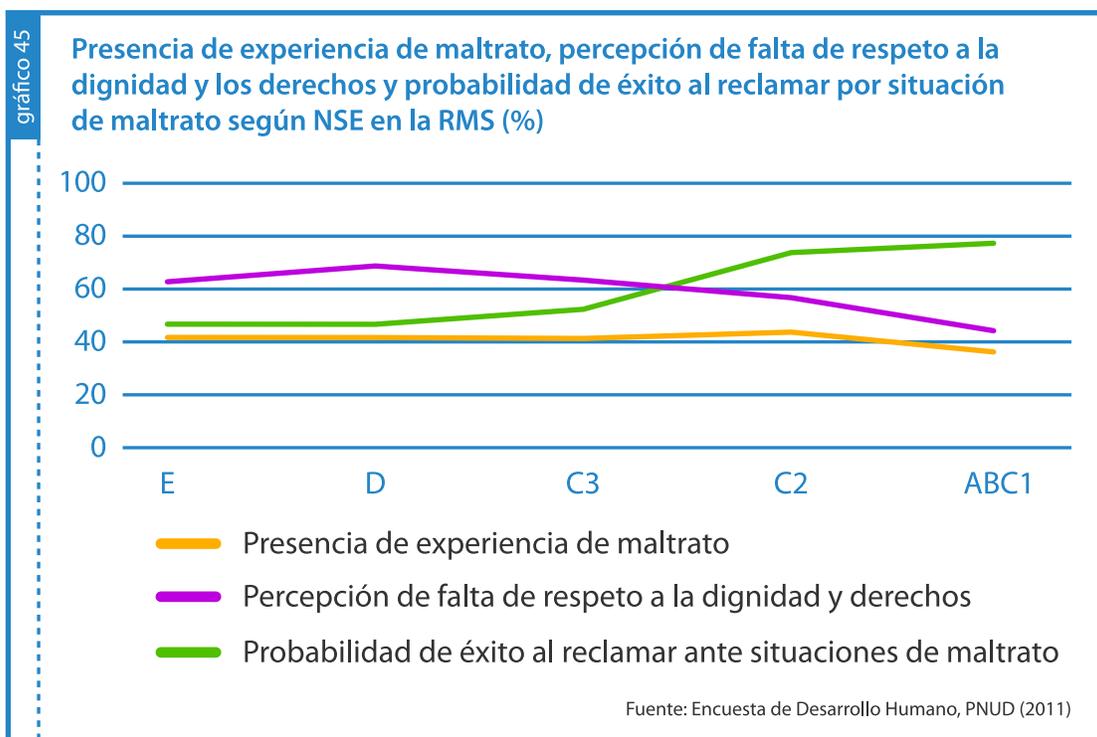
Percepción de la discriminación

En términos de discriminación la percepción de las personas respecto a cómo son “tratadas”, es decir, reconocidas o validadas socialmente, se traduce en un indicador altamente significativo, porque esa percepción en la mayoría de los casos genera juicios y prejuicios en los que se basan decisiones que en la práctica abren o cierran oportunidades para las personas. Ser reconocido socialmente es uno de los fines, que en perspectiva de Desarrollo Humano, persiguen las personas dentro de sus proyectos de vida.

En tal sentido se presentan a continuación dos dimensiones de la percepción de las personas que pueden dar algunas evidencias de la tolerancia, la aceptación de la diversidad e inclusión social que se expresan como valores entre los habitantes de la RMS actualmente.

Percepción de maltrato

En la RMS, al igual que en el resto del país, el porcentaje de personas que reconoce haber vivido experiencias de maltrato es bastante similar en los diferentes grupos socioeconómicos. Mismo caso ocurre sobre la percepción de la falta de respeto a la dignidad y derechos de las personas. Sin embargo, la percepción de que es posible tener éxito al reclamar frente a una experiencia de maltrato está desigualmente distribuida en la población (ver Gráfico 45).





Percepción de niños y adolescentes sobre la discriminación

En tanto que la discriminación es un “hábito” afianzado en nuestra cultura, es también difícil de reducir con solo a la expedición de una ley, es preciso trabajar en las nuevas generaciones para cambiar la fuentes de discriminación en las generaciones futuras, por eso es importante conocer como se expresa hoy el tema de la discriminación en los niños y jóvenes que están estructurando sus valores y pueden influir en la transformaciones necesarias hacia adelante.

La UNICEF Chile publicó recientemente un estudio que realizó comparando entre el 2004 y el 2011 las percepciones de los niños y adolescentes hasta los 14 años sobre diferentes factores relacionados con la discriminación y que por supuesto también evidencian esta barrera entre la sociedad Chilena. El estudio fue realizado para las ciudades de Santiago, Concepción, Temuco e Iquique.

Algunas de las situaciones más reveladoras que presenta este estudio se presentan a continuación como evidencias en esta barrera en la percepción de los niños y adolescentes:

Ante la pregunta: ¿Te has sentido discriminado (rechazado, mirado en menos) en tu escuela/colegio/liceo?...las conclusiones del estudio revelan que:

- El 42% del 2011 frente a un 31% del 2004 de los niños/niñas responden “siempre”.
- Cerca del 50% de los niños/niñas de los establecimientos municipales, frente a un 41% de los establecimientos subvencionados dicen sentirse “siempre” o “a veces” discriminados.
- Los alumnos de los establecimientos particulares con un 24% de respuestas “siempre” sufren menos discriminación.
- Los adolescentes mayores de 14 años sufren más discriminación, en un 42% de respuestas de “siempre”.

Ante la pregunta: ¿Quién o quienes te han hecho sentir así en tu escuela/colegio/liceo?, el estudio concluye que,

- La mención compañeros de curso bajo significativamente entre el 85% del 2004 al 56% del 2011.
- Los profesores mantienen su participación en un 19% entre el 2004 y el 2011.
- Suben su participación aunque con porcentajes bajos entre el 3 y el 8% el director, el inspector y el personal de aseo.

Sobre las bromas más comunes que han dicho a los compañeros, la encuesta revela que el estrato socioeconómico bajo, ser "flaite" /"picante" es el segundo motivo más frecuente de bromas con el 42%, por encima del estrato socioeconómico alto: ser "cuico"/"pituco" con el 38%. La condición sexual, "gay" marca un 33% cercano al 30% de algunos defectos físicos.

Respecto a prejuicios sobre las familias, llama la atención de los resultados del presente estudio, el porcentaje significativo del 43% de respuestas "de acuerdo" o "muy de acuerdo" a la mención de la familia debe vivir junta aunque tenga graves problemas de convivencia, y eso marca con mayor frecuencia en los niños/niñas de colegios municipales respecto de los de establecimientos privados particulares pagados.

En relación a la discriminación de género, las variables con diferencias significativas se refieren a: el 34% de respuestas "siempre" o "a veces" para la mención en tu casa solo las mujeres ayudan en cosas de la casa, cerca del 24% para la proposición has querido participar en una actividad extra-programática y no has podido porque era para un niño del otro sexo y finalmente, el 17% respecto de la mención los profesores dan la palabra más a los hombres que a las mujeres. También cabe mencionar que los establecimientos municipales son los que marcan los mayores porcentajes en cada caso frente a otros tipos de establecimientos.

En atención a las cifras que muestra este estudio es fácil concluir que no obstante el avance, aún existen grandes desafíos en el logro de una sociedad donde ningún niño sea discriminado por su religión, raza u origen social, sexo, cultura o capacidades y la educación es la pieza fundamental para llegar a ese tipo de sociedad, allí las propuestas de educación en valores y los programas de trabajo con toda la comunidad educativa son clave para avanzar en este sentido.

ANEXO

MODELO CONCEPTUAL METODOLÓGICO

1. Bases de la Aproximación Conceptual

El Desarrollo y su gestión

El desarrollo entendido como un proceso continuo y no como un estado en un momento de la vida de los países, las regiones o las personas, es un blanco móvil, es un estrella que convoca pero que nunca se alcanza porque intrínsecamente el proceso genera dinámicas que amplían las fronteras cada vez que se llega a ellas...más conocimiento genera la necesidad de nuevo conocimiento por descubrir...esto induce a pensar que es una ilusión pretender que el desarrollo, se alcanza como una meta final o un estado acabado y por tanto será también una ilusión pensar que el desarrollo se administra como una instancia final, entonces la pregunta aquí sería ¿Que puede hacer la sociedad organizada y el Estado como agentes de cambio frente al proceso de desarrollo, cuando el desarrollo realmente se genera en las personas en tanto están construyendo permanente su proyecto de vida?, premisa esta, que le añade más de complejidad al tema, porque implica reconocer la gran diversidad de visiones que pueden existir sobre el desarrollo o el progreso integral y permanente de los proyectos de vida de las personas.

En este escenario complejo, integral, multivariado y dinámico, la respuesta correcta a la anterior pregunta no puede ser una sola, existen varias respuestas correctas y esto quizá preocupe en un primer instante a quienes por mandato o por función deben abordar de una manera u otra la promoción del desarrollo, pero analizando más profundamente, reconocer esta realidad abre más posibilidades y permite más iniciativas y más participación y especialmente asegura mayor efectividad en los resultados de la gestión para el desarrollo.

Lo determinante entonces, es plantearse desde que perspectiva se enfoca en un momento dado y en unas circunstancias específicas la gestión del desarrollo?, no da lo mismo el lente con el cual se enfoque la visión del desarrollo, es preciso saber si el enfoque se centra en

los medios o en los fines/resultados, por ejemplo, ó si se focaliza en los territorios o en las personas, ó si los énfasis están en los sectores/instituciones o en las dinámicas que superan esas instituciones.

Cualquiera de las vías que se seleccione puede llevar a respuestas correctas, pero seguramente no serán las mismas respuestas, entonces ¿cuál seleccionar?, la vía que mejor se adapte al momento y a las circunstancias específicas del objeto de la gestión.

Desde cuando se comienza a hablar de desarrollo como un término para expresar o referirse al progreso de las sociedades, en el periodo de la segunda postguerra mundial, han gobernado varios paradigmas que hacen resonancia con las circunstancias particulares que viven las sociedades en momentos de su historia y con las discusiones sobre las teorías dominantes de los énfasis de sociedad para conducir sus procesos hacia estados de más bienestar, así, el mundo ha transitado desde el desarrollo concebido como la acumulación de la riqueza material, que no es suficiente para obtener el desarrollo; las teorías del capital humano y de recursos humanos, donde el ser humano es un medio y no un fin; el enfoque de bienestar social, donde se considera a las personas más como beneficiarios que como participantes y actores; el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas de las familias, que se concentra en los bienes y servicios de los grupos desposeídos de la población y que da pie a la concepción sectorial del desarrollo; hasta llegar, en la época más reciente, a un nuevo paradigma que concibe el desarrollo como la ampliación de oportunidades para que las personas realicen sus proyectos de vida, esto es, el Desarrollo Humano.

No obstante este relato sobre la evolución de la concepción del desarrollo, no se da en la práctica en forma tan esquematizada y por etapas con principio y final como se presenta aquí, solo para efectos de síntesis, es claro que la concepción del desarrollo, no es homogénea, ni responde a un solo paradigma, la verdad es que si bien intelectualmente se va ajustando a las nuevas teorías, en la toma de decisiones para gestionar el desarrollo, las prácticas aún responden a antiguos paradigmas.



No todos los grupos sociales, los países y las regiones adoptan sincrónicamente las nuevas formas de concebir el desarrollo, el proceso de políticas públicas, donde se concreta mucho de la gestión para el desarrollo, no siempre es permeado de manera homogénea por los paradigmas dominantes, es así como hoy aún, en las prácticas de la gerencia pública (entendida más allá de las autoridades de gobierno incluso), aún persisten lógicas sectoriales, por ejemplo, como si los problemas de las personas fueran parcelados, el crecimiento económico subordina en muchos casos los otros fines del desarrollo, las generaciones futuras y los factores de sustentabilidad se asoman tímidamente y en forma desarticulada en la nueva gestión para el desarrollo, el concepto de seguridad, aún no trasciende el enfoque de delitos, no pasa aún por la seguridad humana, no se involucran en la práctica aún criterios como la habitabilidad de las ciudades o los barrios y las personas, en los mejores casos, cuando han logrado ser más que “beneficiarios”, siguen considerándose objetos pasivos del desarrollo, no protagonistas de su propio progreso.

La gestión pública especialmente la que se lleva a cabo por las instituciones del Estado, aún es autorreferente y autocontenida, los programas se preocupan por los “metas” institucionales, más que por los resultados valiosos para las personas, esto es, los resultados para el desarrollo, por eso los indicadores de la gestión pública se quedan en indicadores de gestión, más que de resultados para el desarrollo propiamente tal.

Enfoque de Desarrollo Humano

Los cambios económicos, sociales, tecnológicos de las últimas décadas han cambiado radicalmente el perfil del mundo y de América Latina por cierto. Algunos procesos se han simplificado pero la mayoría se han complejizado especialmente los procesos sociales, se advierte como una bifurcación creciente entre una racionalidad instrumental y otra simbólica, una separación entre la economía y la cultura, entre la modernización y la subjetivación... las nuevas estructuras de poder asociadas a la globalización están cada vez más concentradas y al mismo tiempo más difusas, en medio del malestar y el vacío social (Calderón y Loayza 2002)

En las circunstancias descritas recobran especial interés las teorías del desarrollo, para Amartya Sen¹⁸, el desarrollo estaría asociado con la ampliación de las libertades que los miembros de una sociedad disfrutan y debería evaluarse en función de ella misma. En la concepción del Desarrollo Humano, el crecimiento de los ingresos es un importante medio para aumentar las libertades, pero no el único, también importan otras aptitudes y factores sociales, políticos e individuales que a su vez impactan sobre el grado en que los ingresos las personas pueden ser usados para aumentar sus libertades.

Son tiempos de grandes avances en la humanidad sí, pero también de alta complejidad y sobre todo de incertidumbre, el malestar social no tiene convergencia con la modernidad, lo que lleva a replantear los indicadores, las medidas para juzgar los fenómenos que dan cuenta del proceso de desarrollo, el desempeño de los indicadores económicos, por ejemplo, no es suficiente para producir sentimientos de seguridad en la población. La gente en Chile no se siente sujeto de los procesos de modernización; por el contrario se siente que estos se desarrollan a sus espaldas (PNUD 1998), de esta conclusión han pasado varios años pero

18 Amartya Sen, Economista Indio, Premio Nobel de Economía 1998, sus teorías sobre las libertades reales y la economía del desarrollo dieron origen al concepto de Desarrollo Humano, que impulsa el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, a través de la elaboración de informes mundiales de Desarrollo Humano IDH, coordinados por Mahbub Ul Haq y que vienen a ampliar y complementar el cálculo del Índice de Desarrollo Humano para 170 países aproximadamente.

existe un nuevo discurso en la gente? Algunas encuestas y estudios sobre satisfacción con la vida, dicen que si (20% de satisfechos plenos según la encuesta CASEN 2012), otras por otro lado sitúan a Chile como el tercer país más pesimista de América Latina y para añadir complejidad a la respuesta, el descontento es patente para cierta parte de la población, la significativa clase media, como lo muestran las manifestaciones de los últimos dos años... el PIB crece, Chile es más moderno, pero la gente siente que el desarrollo los involucra realmente?, siente que el desarrollo es para todos? Y para toda la persona?.

Es claro entonces, que además de interesante, es necesario que los ejercicios de la planificación avancen hacia conclusiones sobre los resultados o fines del desarrollo de forma más integral, esto es que involucren no solo los tres factores básicos, educación salud e ingresos, sino que incluyan otras dimensiones, como las libertades reales que las personas consiguen con esos bienes y servicios, como las oportunidades que puede disfrutar a partir de las capacidades que posee y deciden emplear en sus proyectos de vida, esto es, involucrar el enfoque de Desarrollo Humano

El propósito de este apartado no es profundizar en el conocimiento de la teoría del Desarrollo Humano, sobre lo cual se ha escrito y se puede consultar un extensa base bibliográfica (ver www.pnud.cl), sino más bien explicitar que implicaciones prácticas tiene para el abordaje del diagnóstico del estado actual del desarrollo de la RMS. En tal sentido a partir de unas preguntas básicas, se realiza una aproximación a los conceptos básicos del concepto de del Desarrollo Humano y su relación con la gestión del desarrollo, como fundamento del esquema metodológico que se emplea en el abordaje del diagnóstico regional de la RMS.

¿Qué es el Desarrollo Humano?

Según Amartya Sen:

Es la expansión de las libertades reales de que disfrutan las personas para elegir las cosas que consideran valiosas para eliminar las fuentes de privación (pobreza económica, falta de servicios, violación de la libertad)

En general el Desarrollo Humano...

Es un proceso de ampliación de oportunidades para que las personas puedan aumentar sus capacidades para construir continuamente su proyecto de vida, en un marco de respeto por las generaciones futuras.

En esta conceptualización del desarrollo, es fundamental comprender que más bienestar se alcanza con la suma de dos elementos, uno es la formación de capacidades y el otro es el uso de esas capacidades...ya sea para el trabajo o para el descanso o disfrute de la vida.

Parece obvio, pero es claro que no basta adquirir o acceder a capacidades, si esas no se usan de acuerdo a los intereses y valores...no basta tener alto ingreso, para estar satisfecho con la vida, no basta tener acceso a salud, para tener una vida larga y saludable, no basta tener acceso a educación para alcanzar la sabiduría, si las personas no pueden o quieren

usar esos medios para avanzar en construir la vida que cada uno quiere, esto es, el bienestar entendido como el conjunto de bienes y servicios que ofrece la sociedad más los resultados que las personas pueden lograr con esos bienes o servicios.

Más o mejor bienestar es la estrella a alcanzar, el proceso es la ampliación de las oportunidades, a lo cual se accede con dos factores críticos, uno es la formación de capacidades (individuales y colectivas) y la otra forma como se emplean esas capacidades adquiridas, tal como se muestra la siguiente gráfica, es un proceso continuo, el concepto de bienestar es dinámico y es distinto entre personas y entre grupos sociales, esto hace por un lado que sea una labor continua en permanente transformación y compleja porque involucra los valores y los intereses de las personas (ver gráfica A1).

A partir de esta concepción, los gestores del desarrollo, no solo se deben preocupar por promover condiciones para la formación de capacidades, ofrecer accesos a los servicios por ejemplo; sino deben estar atentos a los hechos y situaciones que la sociedad en su conjunto provee para promover el uso de las capacidades adquiridas, integración, confianzas, respeto, productividad, entre otras. En síntesis la gestión para el Desarrollo Humano debe ocuparse de los procesos para que la generen relaciones virtuosas entre los medios y los fines para el desarrollo.

¿Cuáles son los principios del Desarrollo Humano?

Es importante referirse muy brevemente a los principios contenidos en el enfoque de Desarrollo Humano que incorporan su mirada normativa en tanto que son puestos como aspiraciones del tipo de sociedad que se desea. Estos principios constituirían las condiciones indispensables para el mayor despliegue del Desarrollo Humano en todos los miembros de una sociedad...conforman el horizonte hacia el cual los procesos sociales debiesen tender. Al mismo tiempo constituyen el marco de evaluación de la situación actual de una sociedad (Márquez 2002).

El concepto de Desarrollo Humano se basa en la visión de una sociedad que valora y se estructura alrededor de los principios básicos de:

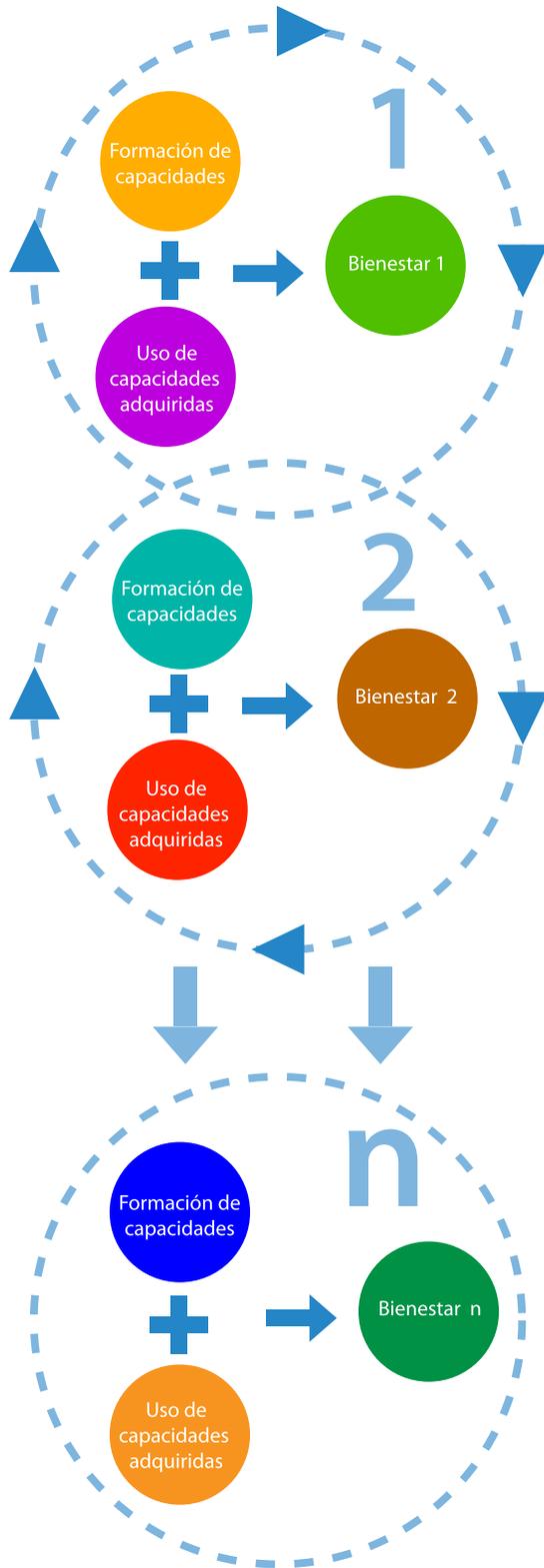
Libertad: Es el fundamento del Desarrollo Humano. "El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos" Amartya Sen.

Equidad: El desarrollo debe ser para todos, condición indispensable para generar las posibilidades de alcanzar el Desarrollo Humano como apuesta social.

Sustentabilidad: Se alcanza cuando las generaciones actuales pueden desplegar sus potencialidades sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras. La Sustentabilidad no se reduce a lo ambiental, también alude a la sustentabilidad social entendida como la mantención de las solidaridades y reciprocidades tanto interpersonales como institucionales (Márquez 2002)

Seguridad: Trasciende el concepto de seguridad ciudadana o de los delitos contra los bienes y la integridad física, se refiere a un conjunto más amplio de factores que aumentan la certezas sobre el mantenimiento de las oportunidades que ofrece la sociedad en su conjunto.

Proceso del Desarrollo Humano



Dinámica del desarrollo de las personas

Productividad: Se refiere a la posibilidad que participar en los procesos económicos para obtener el sustento para una vida digna.

Participación: Es una capacidad que las personas pueden desplegar para ser conductores de su propio desarrollo y a la vez a aportar al desarrollo de la comunidad donde habita.

Potenciación: Es el elemento que dice de una capacidad autogenerada en una sociedad que evoluciona con enfoque de Desarrollo Humano porque empodera a los individuos a partir del uso de sus propias capacidades para desarrollar sus proyectos de vida. En este sentido es el factor de retroalimentación de un proceso virtuoso de Desarrollo Humano en una sociedad.

¿Qué implicancia para la gestión pública del Desarrollo?

El más reciente paradigma del desarrollo, el del Desarrollo Humano, ha ido cambiando lentamente pero de forma radical algunas prácticas en la gestión de la gestión pública y de los procesos sociales en general, situar a las personas en el centro del debate sobre el desarrollo, cambia la perspectiva y las intervenciones ya no son las mismas, cuenta de ello dan los análisis que se han realizado alrededor del mundo respecto de los impacto que han tenido en los países el asumir e involucrar el enfoque en las decisiones de políticas públicas en los países.

Sin ir más lejos, en Chile, uno de los países donde se han elaborados importantes Informes de Desarrollo Humano desde que la iniciativa fuera instalada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la experiencia demuestra que involucrar a la gente como sujetos del desarrollo no solo es estratégico sino vital para promover resultados efectos para el desarrollo.

En este sentido es importante destacar muy brevemente los análisis que al respecto de la contribución del concepto de Desarrollo Humano han realizado en el PNUD Chile¹⁹, especialmente para relevar su vinculación con el sustento conceptual del modelo metodológico con el que se elabora el diagnóstico regional.

Uno de los aspectos más relevantes del enfoque y que impactan más en la forma de abordar el desarrollo es la importancia de la subjetividad. La experiencia chilena en la época reciente, demuestra que el análisis de los desafíos de una sociedad no puede pasar por alto la manera como sus miembros siente, piensan y comprenden sus propias vidas y los fenómenos sociales en que participan...ello se debe a que en nuestro país se ha implementado en las últimas décadas un proceso de modernización profundo y vertiginoso. Muchas veces las personas han quedado sin la cabal comprensión de la lógica y el sentido de los cambios (Márquez 2002). La subjetividad es lo que le da sentido a las cosas, por ello ubicar a las personas en el centro del proceso no es solo importante si no indispensable para asegurar

¹⁹ En el PNUD Chile, el equipo permanente encargado de realizar los Informes país de Desarrollo Humano IDH (diferente al Índice de Desarrollo Humano), realizo un análisis para evaluar cual había sido la contribución de dichos informes en los desafíos que se planteaba la sociedad Chilena hasta el 2002 y de allí se pueden extraer importantes conclusiones sobre los principales elementos dan cuenta de los cambios de perspectiva que se generan a partir del nuevo paradigma y que se mencionan en este documento a partir de una conferencia en el 2002 de Rodrigo Márquez, Sociólogo Investigador del PNUD.



avances reales en el proceso de desarrollo... más que los medios de transporte importa para qué se mueven las personas... relevar la subjetividad es ubicar el centro de la gestión en los resultados y no en los medios.

Otro aspecto que ha cambiado el enfoque es el análisis de los procesos de desarrollo desde el ámbito de la vida cotidiana de las personas. Más allá de los sistemas, las instituciones, los programas, es en los escenarios de cotidianidad donde se vivencia la ampliación o restricción de las opciones humanas. La seguridad humana relacionada con la salud de las personas, el trabajo y la falta de él, la vida familiar, la amistad, la vida en la ciudad, la socialización, son ámbitos donde se juegan todos los días las posibilidades de mayor o menor despliegue de las capacidades humanas.

Un tercer elemento se refiere a la creación de capacidades sociales desde las capacidades individuales. Desde la perspectiva del desarrollo se le ha dado especial importancia al análisis de las restricciones y oportunidades presentes en el desarrollo de la sociedad Chilena para la recreación del vínculo social base de la convivencia como social. Para poder mejorar la calidad de vida individual de los chilenos es necesario mejorar previamente la calidad de vida social.

El cuarto elemento a relevar es la contribución del enfoque de Desarrollo Humano a plantearse como se puede incidir en la manera como la sociedad funciona, es decir se aspira a desarrollar la capacidad colectiva para **moldear lo social**. El enfoque asume que es posible desarrollar capacidades sociales que permitan llevar adelante transformaciones sociales.

En general y en síntesis involucrar el enfoque de Desarrollo Humano implica para la promoción del desarrollo:

Reconocer la subjetividad: Del énfasis en los sistemas se pasa a un énfasis en las personas como ámbito de observación. Ej. La medida del éxito no es el crecimiento económico, sino como ese crecimiento se traduce en mayores oportunidades y libertades para la forma en que las personas viven sus vidas.

Mirar desde lo multidimensional: Se hace cargo de la integralidad implícita en los anhelos de las personas. Ej. El desarrollo apunta al bienestar de las personas, donde se cruzan los ámbitos material, cultural y espiritual.

Focalizar en los Fines: No se limita al análisis de los medios para alcanzar el desarrollo, educación, vivienda, transporte, trabajo, etc., sino que apunta a como las personas logran valoración, disfrute, sabiduría, libertad, etc.

Enfocar en lo prospectivo: Visión de largo plazo, trasciende la coyuntura, permite anticiparse sobre los desafíos que vendrán.

Incluir lo normativo: contiene principios que constituyen condiciones al tipo de sociedad que se desea.

2. El Enfoque y la Metodología para el Diagnóstico

Operacionalización del enfoque para el diseño metodológico

Involucrar el concepto de Desarrollo Humano, que como se puede concluir de su definición, es complejo, amplio y puede parecer en principio demasiado abstracto, es un ejercicio no menos complejo que exige un esfuerzo por operacionalizar el enfoque, que no es otra cosa que establecer las herramientas específicas que hacen posible llevar a la práctica los conceptos.

En un enfoque tan amplio y abstracto como puede ser el enfoque que se emplea en este ejercicio de planificación, es importante seleccionar con sumo cuidado el punto de inicio para la llevar a la práctica los conceptos teóricos a efectos que realmente sea efectivo en la metodología que se emplea en el abordaje del diagnóstico, en tal sentido se parte del un aspecto que tiene mucha consistencia con el núcleo de concepto del Desarrollo Humano, las personas, pero las personas en tanto su proyecto de vida, y su proyecto de vida en tanto oportunidades para desarrollarlo en un contexto social determinado, contexto social que es el espacio de la gestión pública para el desarrollo. La grafica siguiente revela el sentido que representa en este diseño metodológico el proyecto de vida y el punto de partida de tal diseño (ver gráfica A2).

El proyecto de vida lo construyen las personas continuamente tomando las oportunidades que la sociedad, el mercado, el Estado producen, y esas oportunidades se constituyen en una cadena virtuosa para el desarrollo, entre el acceso, el uso o disfrute y la sustentabilidad de las oportunidades, la gestión para el desarrollo debe ocuparse entonces que esa cadena se forme y se sostenga y es allí donde se pueden generar los medios para alzar los fines del desarrollo.

Cadena Virtuosa del Desarrollo Humano



Para definir esas herramientas que permitirán abordar desde el diagnóstico hasta los lineamientos de la EDR, se tienen en cuenta varios criterios que vale la pena explicitar y hacen referencia principalmente a: El actor desde la perspectiva del cual se realiza el ejercicio de planificación y que por ende será quien responda por la ejecución de la EDR, en este caso particular ese actor es el Gobierno Regional, GORE, se tienen en cuenta las atribuciones, la función, la gobernabilidad, entre otros. Pero también se considera hacia quien se dirige la acción de la planificación, en este caso, los habitantes de la Región Metropolitana de Santiago RMS, espacio social que también tiene sus especificidades y finalmente también se considera dentro los criterios fundamentales, las relaciones institucionales del actor mandante, el GORE, con los otros niveles de gobierno, el nacional y el local o municipal.

A partir de la combinación virtuosa de los criterios mencionados, el abordaje del proceso de construcción de la EDR se focaliza en el análisis de las barreras y oportunidades para el desarrollo en la RMS, considerando que existe una estructura institucional que por un lado hace que la gestión supere los límites del espacio local, pero por otro lado, esa misma gestión está restringida por los límites de la acción nacional en las regiones. Es decir la gestión regional se encuentra entre dos actores autónomos que ejercen su acción sobre su mismo territorio y la misma población, una particularidad que complejiza el ejercicio de planificación del desarrollo objeto de su gestión.

Dicho de otra forma, la región en Chile, es un espacio de gobierno y por tanto de planificación que no tiene el poder autónomo otorgado por el mandato popular, pero debe por ley asumir las problemáticas de los habitantes de su territorio en varios ámbitos, muy sensibles para los proyectos de vida de las personas, como pueden ser el desarrollo urbano, la movilidad, el ambiente entre otros, todos ámbitos que superan los límites físicos de las comunas y que trascienden la sectorialidad de políticas dirigidas desde el nivel nacional.

El espacio regional es entonces, ante todo una construcción socio-espacial que se consolida y valida por el cruce, la transversalidad, de varios elementos que deben ser abordados desde el análisis de cómo se generan esos cruces, que obstaculizan o potencian las capacidades de las personas al enfrentar las oportunidades que el medio ofrece directamente a través de las políticas públicas y/o las acciones locales.

Barreras y oportunidades para el desarrollo en clave de Desarrollo Humano

El juego social que se desarrolla en el espacio regional, se produce como cualquier juego social, en la lucha por imponer el interés particular sobre otras alternativas o el interés colectivo propuesto por un actor elegido como el conductor del juego (Matus 2003). Esas luchas constantes conducidas por un actor que ejerce el mandato social de gobernar, producen unas consecuencias o resultados sociales, que se manifiestan en forma de barreras u oportunidades para seguir avanzando en el juego, esto es, seguir avanzando en el proceso de desarrollo.

Es importante en este aspecto, llamar la atención sobre la particularidad del espacio regional como escenario de este juego social, primero porque como ya se afirmó antes, tiene una relación sui generis entre el poder y las funciones que ejerce, existe un gobierno regional sí, pero su poder no emana de un mandato popular, no obstante debe atender igual los problemas de las personas en varios ámbitos donde las decisiones son tomadas por otros niveles con mayor autonomía. Segundo porque los intereses que las personas se juegan en el juego social no tienen límites espaciales ni sectoriales, en un espacio conurbanado como la RMS, estos límites artificiales se pierden con más facilidad.

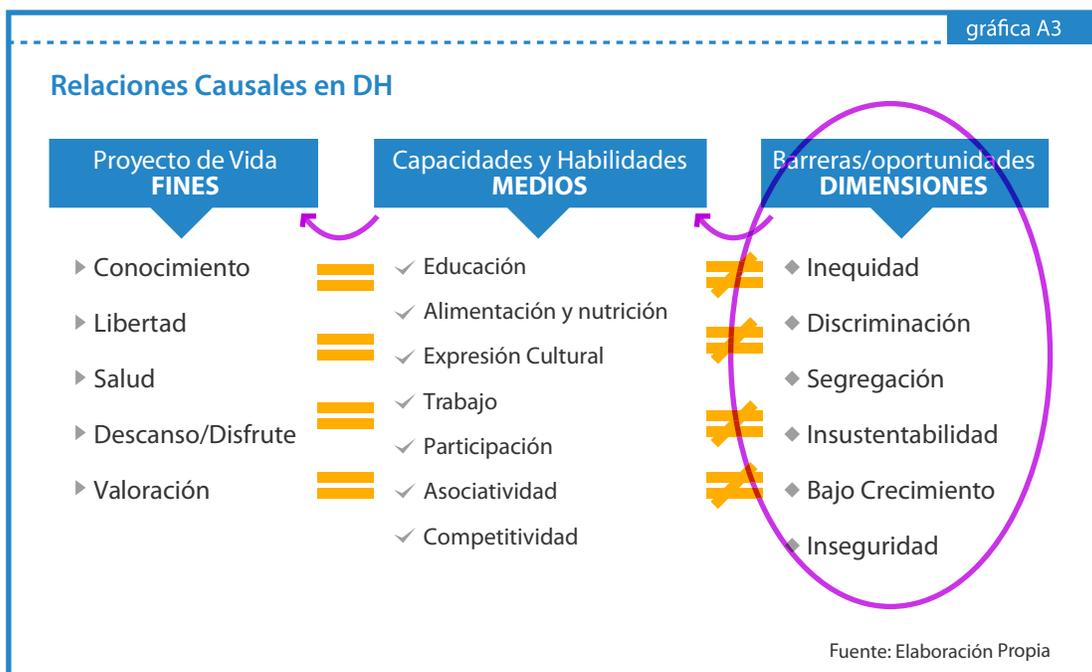
Estas particularidades hacen que el espacio regional, sea el espacio más propicio para analizar y estar atento a como se generan consecuencias de los procesos sociales que trascienden las lógicas locales y sectoriales, esto es las barreras y oportunidades para el Desarrollo Humano.

Pero, cabe aquí la pregunta, ¿cómo identificar esas oportunidades y barreras para el desarrollo, siendo este un proceso tan complejo y dinámico?, para aproximarse a una respuesta es importante destacar dos aspectos que se han mencionado en este documento, uno tiene que ver con el énfasis del concepto de Desarrollo Humano, esto es la ampliación de las capacidades de las personas, y otro es el origen de los intereses que las personas disputan en el juego social, esto es, todo aquello que las personas creen que necesitan para su vida, los dos aspectos convergen así en un mismo elemento, el proyecto de vida de las personas.

El proyecto de vida de cualquier persona está conformado por los resultados o fines que las personas esperan disfrutar a través de la explotación de unos medios que le permitan hacerlo. Es común decir que los proyectos de vida de las personas son altamente diversos y tienen razón, pero también es cierto que se pueden identificar ciertas dimensiones que podrían constituir genéricamente el proyecto de vida de cualquier persona, y a partir de esa categorización también se pueden inferir con cierta aproximación los medios que en general permiten acceder a esos fines. Los principios del Desarrollo Humano que se mencionaron antes aluden a esos fines precisamente, es decir, para afirmar que una sociedad se estructura con Desarrollo Humano es porque los fines que persigue se orientan

en la dirección de los principios de libertad, equidad, sustentabilidad, seguridad, etc. Dicho de otra forma es una sociedad que provee los medios para que las personas puedan vivir de acuerdo a esos principios.

A partir de lo anterior, es posible identificar que las oportunidades y barreras para el desarrollo son una función de aquello que socialmente favorece o se opone a las relaciones virtuosas entre los medios y los fines que persiguen las personas en su proyecto de vida tal como se esquematiza de forma muy simple y genérica en la gráfica A3.



Siguiendo el esquema general anterior, se opta por focalizar el análisis de la imagen actual del desarrollo regional en 6 barreras/oportunidades, que vienen a ser las dimensiones con las cuales se van a categorizar las problemáticas que se pueden evidenciar entre los medios y los fines del desarrollo para las personas de la RMS.

En la selección de las barreras/oportunidades que se tomaron como las dimensiones para el análisis del desarrollo en la RMS se tuvieron en cuenta varios criterios que convergen con el concepto del Desarrollo Humano, pero especialmente se consideró en primer lugar que, son consecuencias de procesos sociales que se dan en el espacio regional o se pueden verificar con más aproximación en un espacio regional, no corresponden a una lógica territorial, tampoco son materia de las lógicas sectoriales en las que se fundan la mayoría de las políticas nacionales y que aterrizan en la región sin mayor posibilidad de intervención. Pero además también estas barreras o dimensiones son el resultado de procesos sociales que más directamente impactan las capacidades de las personas, tanto para el acceso como para el disfrute y sustentabilidad, son en resumidas cuentas las que más comúnmente amenazan la continuidad en la cadena virtuosa de la construcción del proyecto de vida, esto es el proceso de evolución del desarrollo.

Dicho de otra manera la educación, la nutrición, el trabajo por ejemplo se ven amenazados si la sociedad es desigual, por ejemplo, la competitividad si ve amenazada aún si tienen empresas sólidas cuando no se estimula el crecimiento o no existen sustentabilidad, no se

puede aprovechar los frutos del trabajo cuando la seguridad está amenazada, los procesos de participación y asociatividad por ejemplo no se dan en sociedad inestables o poco cohesionadas (seguridad humana baja), etc.

Un segundo criterio que marcó significativamente la consideración de la selección de las barreras/ oportunidades, tiene que ver con las atribuciones y la institucionalidad del actor desde el cual se realiza este diagnóstico regional, el GORE, en la medida que es allí donde se tomará las decisiones o se promoverá la adopción de medidas (inversiones y políticas) para remover o reducir las barreras y potenciar las oportunidades para que los habitantes de la RMS sigan avanzando en el proceso de desarrollo.

Un tercer factor en esta selección hace referencia a la transversalidad de la categoría ó dimensión del análisis regional. Se seleccionaron aquellos que trasciende los ámbitos meramente locales ó que se refieren a los medios específicamente o de manera aislada. En la medida que el punto central del enfoque es el proyecto de vida de las personas, se refiere a los resultados que espera lograr y esos resultados son implícitamente integrales, es decir son consecuencia de la combinación de varias capacidades con los medios para el desarrollo.

Así, las barreras no hacen referencia a sectores o medios específicos, como el sistema de educación ó el sistema de salud ó el trabajo ó el sistema político, ó el medio ambiente, etc., sino a los hechos o situaciones que hoy el ordenamiento complejo de lo social, lo político, lo ambiental, lo económico han producido como consecuencia de la interrelación de esos sistemas y que pueden obstaculizar o favorecer el proceso de desarrollo, por ello se habla de segregación, de inequidad, de insustentabilidad, etc.

Finalmente, otro criterio importante en esta selección tiene que ver con cierta discrecionalidad respecto de seleccionar aquellas barreras/oportunidades que son más conocidas por todos, en la medida que están más en la cotidianeidad de la vida de las personas y por ello también son más “sentidas” y expresadas como malestares sociales, todo lo cual contribuye a que sea más factible encontrar estadísticas para construir indicadores que evidencien su presencia y caracterización.

Criterios para la selección de Barreras/Oportunidades (dimensiones del diagnóstico)
1. Mantenimiento de la cadena: Acceso-Uso-sostenibilidad
2. Consecuencias sociales: hechos y situaciones presentes
3. Transversalidad/Integralidad : focalización en los resultados
4. La perspectiva del actor mandante: atribuciones e Institucionalidad
5. Cercanía: vínculos con la cotidianeidad de la vida común
6. Sencillez: facilidad de disponibilidad estadística

Reconociendo que no son todas, ni las únicas barreras que en clave de Desarrollo Humano se puedan identificar para el proceso de desarrollo en la RMS, optamos por una selección que en el contexto actual y con los recursos disponibles podemos estar seguros que aportan elementos claves no solo para obtener un estado del arte del desarrollo regional, sino principalmente para definir los ejes estratégicos que sustentan las EDR 2012-2021.



Proceso metodológico

La dinámica que se ha definido y está siguiendo para abordar tanto el diagnóstico como el diseño de la EDR, implica varios elementos que, de una parte, apuntan a construir una herramienta de planificación que le facilite al actor político que lidera la estrategia asegurar resultados efectivos para promover el desarrollo regional y de otra, introduce una innovación en la mirada de la imagen de la RMS, que se diferencia de miradas tradicionales que se centran en los sistemas, en las instituciones o en las trayectorias inerciales de programas ya establecidos.

Esta forma de “hacer las cosas”, esta metodología, desafía de alguna forma el sistema de creencias en la gestión pública y por ello en este primer avance se ha priorizado la explicación de las bases del modelo metodológico, porque es importante verificar la consistencia de ese modelo y los productos concretos que aporte el diagnóstico primer y la construcción de la EDR después. En este sentido, en este documento de avance se ha hecho especial énfasis en exponer las bases del modelo que se concreta en una dinámica específica que se presenta en el siguiente esquema de las fases de proceso metodológico.

En la siguiente gráfica se presenta el resumen del esquema seguido para abordar el trabajo de diagnóstico y proyección a los lineamientos estratégicos que sustentan el diseño de la EDR 2012-2021 de la RMS (ver gráfica A4).

Fases del proceso metodológico para la construcción de la EDR 2012 - 2021

Identificación de barreras

- Definición de criterios
- Identificación de factores críticos
- Identificación de indicadores (evidencia de las barreras)

Validación

- Talleres con autoridades regionales
- Talleres público / privado
- Paneles de expertos

Explicación de barreras

- Análisis en profundidad de las barreras
- Construcción de escenarios sobre barreras y oportunidades

Balance de gobernabilidad

- Análisis de grado de los factores críticos para explicar barreras
- Análisis de la importancia política de las barreras
- Análisis de la gobernabilidad de las barreras
- Balance general

Momento normativo

- Definición propuestas de eje y lineamientos estratégicos de la EDR
- Validación y complementación de paneles de expertos
- Validación en talleres con autoridades

Definiciones estratégicas

- Imagen de futuro
- Objetivos estratégicos
- Plan de acción

EDR 2012 - 2021

- Edición del documento final de la Estrategia de Desarrollo Regional

Fases del proceso

Identificación, validación y explicación de barreras para el desarrollo en la RMS.

Esta fase tiene como objetivo realizar una primera aproximación a las barreras que el contexto actual de la RMS en todos los ámbitos de la vida de las personas, pero focalizando en los obstáculos que impiden en la dinámica social colectiva avanzar hacia la construcción de sus proyectos de vida.

De lo que se trata aquí es de encontrar hechos ó situaciones, grupos sociales, lugares que evidencia la existencia de las barreras para el desarrollo de las personas como consecuencia de las dinámicas, las instituciones, las políticas y las decisiones públicas que se encuentran en espacio socialmente construido y que de una u otra forma se oponen al flujo positivo del proceso de desarrollo.

Para esta fase se trabaja en tres momentos casi en paralelo:

Propuesta técnica para discusión: Con información secundaria y a través de discusiones técnicas entre el equipo del PNUD y del GORE, encargados de realizar el proceso de diagnóstico regional, se hace una primera propuesta de identificación de las barreras a partir de la identificación de los factores críticos que permiten describirlas o hacerlas más concretas y visibles.

Validación con actores: En un segundo momento se discute, se retroalimenta y se ajusta en Talleres participativos con autoridades y representantes de los municipios y de la sociedad civil organizada, sector empresarial, ONGs, movimientos sociales, etc.

Explicación de las Barreras: El proceso continúa conformando los perfiles de la imagen actual de la Región, a la vez que se profundiza en el análisis de las causas de las barreras, es decir, lo que las explica más allá de su descripción. En esta actividad se realizaran investigaciones más especializadas y consultas a expertos.

Balance de Gobernabilidad de las Barreras (análisis de importancia y gobernabilidad)

El diagnóstico es útil tanto para saber donde están los problemas críticos para avanzar en el proceso de desarrollo, pero también si ilumina los caminos para la toma de decisiones de los actores políticos, esto es, si puede guiar la gestión, pero esa gestión está limitada en el marco de atribuciones de los actores que promueven y ejecutan la Estrategia y en las relaciones que son posibles según la institucionalidad vigente.

No se trata de afirmar que el diagnóstico y la estrategia solo se refieren lo que en este caso está dentro de la gobernabilidad estricta del GORE, se trata de analizar en su conjunto las barreras identificando los aspectos en los que se puede intervenir con autonomía y en los casos que habrá que establecer alianzas o demandas de intervención de otros actores con otro poder. Se trata de ser realista para ser efectivo y estratégico en las formas de abordar las barreras o los problemas para garantizar mayor efectividad en la gestión hacia los resultados para el desarrollo.

Momento Normativo (lineamientos estratégicos)

Los lineamientos estratégicos o los ejes que constituyen la EDR 2012-2021 se construyen a partir de la identificación de oportunidades que es posible identificar para superar o significativamente las barreras para el desarrollo.

Estas oportunidades surgen de analizar las alternativas de para el abordaje de los factores críticos, esto es, las situaciones específicas que evidencian la presencia de las barreras para el desarrollo.

Este es un momento creativo donde además del expertise de actores especializados en temas como el desarrollo urbano, la lucha contra la pobreza y la inequidad, la seguridad, la ecología y el manejo sustentable del ambiente, la movilidad urbana, el ordenamiento territorial, entre otras especialidades convocados para desarrollar paneles específicos, también se cruzará los aportes derivados de consultorías regionales sectoriales, como Seguridad Ciudadana, Transporte, Medio Ambiente, Salud, Educación.

Definiciones estratégicas: imagen de futuro, objetivos estratégicos y plan de acción

El diagnóstico provee una imagen actual del desarrollo en la RMS, esta imagen es el punto de inicio, el fin último de este ejercicio de planificación es generar los cursos de acción que lleven a una imagen de futuro cuya construcción comienza ahora, es importante entonces, hacer explícita esa imagen de futuro, que se presenta como el norte hacia el cual girar la gestión del desarrollo y la vez es la motivación para promover las acciones colectivas, es la invitación que se le puede hacer a las personas para estimular la construcción compartida de un modelo social donde se vean acogidos y representados.

De la imagen de futuro se derivan las propuestas de objetivos para el GORE y el plan de acción que contiene elementos que pueden ejecutar directamente, así como acciones que deben ser demandadas, requeridas o acordadas con otros actores del nivel municipal o del nivel nacional.

Edición de la EDR 2012-2021

Sistematizar este proceso de planificación y editarlo en un documento formal pero atractivo y didáctico para todos es parte importante del proceso mismo porque de ello depende la efectividad en la difusión del EDR.

Es clave que el documento final contenga cabalmente los resultados de la construcción de la EDR, pero también es importante la forma como se presente, la claridad, la fluidez, la simplicidad, entre otros aspectos, importan porque la estrategia no solo es un documento para aprobar sino ante todo una carta de negación que comunica a la ciudadanía los lineamientos de la gestión del desarrollo y los invita a participar en él.

En este sentido si bien la elaboración del documento es una actividad que se está realizando desde el principio del ejercicio y va a continuar a lo largo del proceso, la edición final merece un momento específico en este ejercicio.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



GOBIERNO REGIONAL
METROPOLITANO DE
SANTIAGO