



**HAL**  
open science

## **Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago**

Gerardo Ubilla-Bravo, María Carolina Mombiela-Garrido, Nelson Sepúlveda-Miranda, Rodrigo Robles-Vargas, Andrés Díaz-Seguel, Pablo Fuentes-Flores

► **To cite this version:**

Pablo Fuentes-Flores (Dir.). Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago. 2014, 10.13140/2.1.4161.9844 . halshs-01265287

**HAL Id: halshs-01265287**

**<https://shs.hal.science/halshs-01265287>**

Submitted on 31 Jan 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

# ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO



Capital  
**CIUDADANA**  
2012-2021





REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

**ESTRATEGIA**  
**REGIONAL DE DESARROLLO**

Capital  
**CIUDADANA**  
2012-2021

## **Intendente Región Metropolitana de Santiago**

*Juan Antonio Peribonio Poduje*

## **Administrador Regional**

*Cristian Pertuzé Fariña*

## **Jefe (S) División de Planificación y Desarrollo**

*Félix Allendes Vásquez*

## **Consejo Regional Metropolitano de Santiago**

Consejeros Provincia de Talagante

*Oswaldo Aravena Sobarzo*

*Tomás Poblete Grbic*

Consejeros Provincia de Santiago

*Andrés Ugarte Navarrete*

*Eva Jiménez Urizar*

*Félix Viveros Díaz*

*Hugo Bugueño Pino*

*Jaime Fuentealba Maldonado*

*José Zuleta Bove*

*Karin Luck Urban*

*Leonardo Grijalba Vergara*

*Manuel Urrutia Figueroa*

*Manuel Hernández Vidal*

*Nicolás Farrán Figueroa*

*René Díaz Jorquera*

*Roberto Lewin Valdivieso*

Consejeros Provincia de Melipilla

*Héctor Altamirano Cornejo*

*Juan Godoy Fariás*

Consejeros Provincia de Maipo

*Alejandra Novoa Sandoval*

*Claudio Bustamante Gaete*

*Marcelo Quezada Vergara*

Consejeros Provincia de Cordillera

*Claudia Faúndez Fuentes*

*Gloria Requena Berendique*

*Pedro Contreras Briceno*

Consejeros Provincia de Chacabuco

*José Agustín Olavarría*

*Mauricio Morales Aguirre*

Secretario Ejecutivo Consejo Regional

*Alberto Lira Möller*

## **Jefe Departamento de Planificación Regional**

*Pablo Fuentes Flores*

## **Coordinadores y Editores Temáticos**

*Andrés Díaz Seguel*

*Carolina Mombiela Garrido*

*Gerardo Ubilla Bravo*

*Nelson Sepúlveda Miranda*

*Rodrigo Robles Vargas*

## **Colaboradores Técnicos**

*María Elena Barraza Salinero*

*Carolina Infante Fernández*

*Verónica Saud Casanova*

## **Representante Residente PNUD**

*Antonio Molpeceres*

## **Equipo PNUD**

*Alberto Parra – Coordinador Área Desarrollo Local y ODM*

*Gabriel Rodríguez – Coordinador de Proyecto*

*Gabriela Ibañez – Asistente Técnico Área de Desarrollo Local y ODM*

*Silvia Desoi – Asistente Técnico Área de Desarrollo Local y ODM*

## **Consultores Externos PNUD**

*Luisa Martínez*

*José Manuel Morales*

*César Pagliai*

*Fernando Zegers Ramírez*

*Felipe Cáceres*

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
1. Desarrollo: modelos predominantes y emergentes	17
2. Problemáticas y desafíos institucionales asociados a la gestión subnacional del desarrollo	19
<b>II. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO</b>	<b>25</b>
1. Población	26
2. Riqueza, pobreza y género	28
3. Fuerza laboral	30
4. Bienestar subjetivo	31
<b>III. BARRERAS Y POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO HUMANO REGIONAL</b>	<b>35</b>
1. El desarrollo humano en la Región Metropolitana de Santiago	35
2. Barreras para el desarrollo humano	36
2.1 Segregación	36
2.2 Inequidad	42
2.3 Inseguridad	49
2.4 Insustentabilidad	56
2.5 Desempeño económico	66
2.6 Discriminación	75
<b>IV. VISIÓN REGIONAL</b>	<b>83</b>
<b>V. IMAGEN OBJETIVO</b>	<b>85</b>
<b>VI. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS REGIONALES (LER)</b>	<b>87</b>
1. Santiago - Región Integrada e Inclusiva	89
2. Santiago - Región Equitativa y de Oportunidades	92
3. Santiago - Región Segura	94
4. Santiago - Región Limpia y Sustentable	96
5. Santiago - Región Innovadora y Competitiva	98
6. Marco Institucional para el Desarrollo Regional	100
<b>VII. ANEXOS</b>	<b>103</b>
Anexo 1	103
1. Descripción de uso de fuentes de información	103
2. Operacionalización del enfoque para la construcción del diagnóstico regional	104
3. Definición de las barreras para el desarrollo	105
4. Descripción del proceso participativo	106
5. Entrevistas realizadas	109
Anexo 2	110
Siglas utilizadas	110





## PRESENTACIÓN

Nos hemos propuesto mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestra región, no obstante, tempranamente entendimos que para ello es necesaria una visión de largo plazo con objetivos concretos y medibles en el tiempo.

La Estrategia Regional de Desarrollo es la carta de navegación que nos permite saber hacia dónde ir y poner los énfasis para hacernos cargo de las necesidades específicas de nuestra región. Nos da una radiografía de lo que somos, define objetivos, indica cuáles son nuestros problemas y cuáles deben ser nuestras prioridades de acción e inversión en el largo plazo. Establece la situación actual, delinea escenarios futuros y formula objetivos para concretarlos.

Es una brújula que nos indica cómo lograr una región integrada e inclusiva; una región equitativa con oportunidades para todos; una región segura, limpia y sustentable; y una región innovadora y competitiva.

Estos valores son ampliamente compartidos entre las instituciones públicas a nivel regional y representan cada uno de los desafíos que, junto al Consejo Regional, estamos dispuestos a asumir como región.

Para ello, hemos promovido la instalación de un Sistema Regional de Planificación, que busca orientar a las instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones ciudadanas en materias de desarrollo regional. El Sistema Regional de Planificación está compuesto por varios instrumentos: la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), Estrategia Regional de Innovación (ERI), Plan Regional de Ordenamiento Territorial



(PROT), Políticas Públicas Regionales, Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), Proyecto Público de Inversión Regional (PROPIR) y Convenios de Programación.

Gracias a la estrecha colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021, se constituye como la primera estrategia a nivel nacional elaborada con el enfoque de Desarrollo Humano, que sitúa a las personas en el centro de la reflexión preocupándose no solo del crecimiento económico de la sociedad, sino también de su bienestar subjetivo asociado al concepto de felicidad.

Esto significa que más allá de los logros económicos que se puedan obtener y que nos clasificarían como país desarrollado dentro de unos pocos años más, el foco de la acción pública en la región será apoyar a las personas y sus familias en el cumplimiento de sus respectivos planes de vida.


Nuestro principal anhelo es que podamos paulatinamente reducir las brechas estructurales de la región, mediante la aprobación de iniciativas que no solo aporten a nivel local, sino también a nivel regional. Es decir, proyectos que mejoren la calidad de vida de nuestros habitantes y permitan darle a nuestra región una cara más humana.



**JUAN ANTONIO PERIBONIO**

Intendente Región Metropolitana de Santiago

Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago



**E**l Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, es conocido en el mundo por su imparcialidad y legitimidad, sus funciones coordinadoras, sus relaciones sólidas con los gobiernos, al igual que con otros actores claves nacionales y una combinación de capacidades sustantivas y operacionales por medio de redes de conocimiento globales. Su mandato multiinstitucional otorga diversos puntos de entrada para promover esfuerzos de diálogo y fortalecimiento de capacidades.

En América Latina y el Caribe, el PNUD cuenta con una vasta experiencia en temas de desarrollo local y descentralización, y ha estado inmerso de modo activo en la generación de productos y servicios de alto valor agregado en estos temas.


Con este propósito, una estrategia de gestión de desarrollo –que comprende marcos teóricos, metodologías y herramientas– ha sido desarrollada para identificar necesidades en desarrollo local y descentralización; sistematizar y codificar el conocimiento útil; y facilitar su promoción y transferencia a través de cooperación horizontal entre tomadores de decisiones a nivel local. Existe un amplio número de productos, herramientas y servicios ya validados que se han aplicado en varios países de la región.

En Chile, a partir del año 2005, la organización se ha esforzado 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 en forma directa 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 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (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 contexto, el 16 de noviembre de 2009 se firmó un Acuerdo Marco entre el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 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 (ERD) para la Región Metropolitana de Santiago, para el período 2012-2021, iniciativa cuyos principales énfasis y resultados se presentan en este documento y que esperamos sea un aporte para el desarrollo humano de los habitantes de la Región Metropolitana de Santiago (RMS).



**ANTONIO MOLPECERES**  
Representante Residente  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



**E**ste documento es fruto del compromiso que tiene nuestro Gobierno Regional con la planificación. Desde el año 2009 estamos abocados a consolidar un Sistema Regional de Planificación que permita a las autoridades regionales monitorear y cumplir los objetivos establecidos en los instrumentos de planificación estratégica y territorial de la región.

Según las facultades otorgadas por la Ley N°19.175 que nos rige, hemos aprobado en diciembre de 2012 la Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021, que debemos entender como un verdadero proyecto regional, una hoja de ruta para toda la institucionalidad pública regional que nos permitirá avanzar en la construcción de una Capital Ciudadana que tiene como centro el desarrollo humano de sus habitantes.

Por primera vez hemos considerado los ejes estratégicos regionales de manera integrada y no sectorial. La Estrategia Regional de Desarrollo nos permitirá enfrentar con mayor fortaleza y precisión las brechas y desigualdades territoriales, con foco en los hombres y mujeres que se sienten ajenos al crecimiento económico de nuestra región. Por ello pretendemos que cada una de nuestras iniciativas tenga un carácter integrador, que genere acuerdos de todas las visiones políticas y que los proyectos sean pensados en conjunto con la ciudadanía para que no tengamos maravillosos proyectos técnicos que fracasen en su implementación por falta de sensibilidad social.

El Consejo Regional Metropolitano de Santiago se organiza mediante el trabajo de sus distintas comisiones, las que han sido clave en la formulación de esta carta de navegación. Cada comisión está comprometida en la implementación y seguimiento de la estrategia hasta el año 2021.

Queremos también dar la bienvenida al primer Consejo Regional electo popularmente que asumirá en marzo de 2014. Tenemos plena confianza en que cada uno de los objetivos planteados da cuenta de nuestra gestión y de nuestro rol como representantes de los derechos de participación de los habitantes de la región, entregando herramientas para generar una ciudadanía más empoderada, comprometida y propositiva.

En este camino de construcción de la estrategia nos hemos dado cuenta de la importancia que tiene el fortalecimiento de la descentralización, regionalización y autonomía en la toma de decisiones. Hoy sentimos que estos temas han tomado gran relevancia, lo que da pie para realizar los cambios democráticos mediante una nueva ley de gobiernos regionales que acoja efectivamente los desafíos para construir una región capital más justa.

Para asumir de buena manera estos cambios necesitamos de un proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas y financieras al interior del Gobierno Regional. El paso siguiente es la elaboración de nuevas políticas regionales, programas y convenios de programación que materialicen los objetivos planteados en este documento.

Finalmente, este instrumento de planificación debe ser asumido y coordinado con los gobiernos locales, para que exista coherencia entre la acción de los distintos niveles de gobierno: intercomunal, regional y provincial.

Desde este lugar solo me queda agradecer a todos y cada uno de las funcionarias y funcionarios públicos que han contribuido en la construcción de esta estrategia y de manera especial saludo a los consejeros y consejeras que dedicaron tiempo y esfuerzo para llegar a un acuerdo político que permitió la aprobación de este instrumento, que se preocupa no solo de que la región crezca económicamente, sino también de que lo haga de una manera equilibrada y con ciudadanos más felices.



**LEONARDO GRIJALBA VERGARA**  
Presidente Comisión de Coordinación  
Consejo Regional Metropolitano de Santiago



Consejo Regional Metropolitano de Santiago 2009-2014





# I. INTRODUCCIÓN

Una estrategia es consecuencia de un proceso de planificación frente a un fenómeno específico y en referencia a un determinado espacio. La función de planificación supone la incorporación de racionalidad para lograr cambiar una situación concreta, anticipando riesgos y movilizandolos recursos con que se cuenta para el logro de objetivos compartidos. En este sentido, una estrategia como producto de un proceso de planificación es un medio para el logro de una situación deseable.

La planificación del desarrollo regional pretende articular, coordinar y dotar de coherencia a los productos y externalidades que los distintos actores generan para conformar e intervenir la realidad regional.

En Chile, la planificación subnacional del desarrollo se ha venido sustentando en la división administrativa del país, que al año 2012 está integrada por 15 regiones. Esto ha significado que las Estrategias Regionales de Desarrollo, entendidas como el principal instrumento que orienta el desarrollo regional, han estado situadas en el espacio administrativo y territorial de cada una de ellas. En términos generales, una Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) es “un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos”<sup>1</sup>.

Se trata, por tanto, de un instrumento que establece una situación actual de la región, delinea escenarios futuros deseados y formula objetivos para concretar



<sup>1</sup> Soms, Enrique. “Estrategia Regional y Plan de Gobierno”. MIDEPLAN, 2007. Pág. 4.



dichos escenarios. Se construye basándose en una integración de diagnósticos y evidencias sectoriales, conformando la situación actual de la región. Incorpora un proceso participativo para implicar e integrar valoraciones, opciones y énfasis de los actores que lideran las acciones de desarrollo al interior de la región (Gobierno y Consejo Regional; municipios, actores públicos y privados de relevancia local y regional), de manera de generar mínimos consensos en la proyección futura de la región, sus territorios, aspiraciones y expectativas de los grupos y personas que habitan y transitan en ella.

De esta manera, una Estrategia Regional de Desarrollo constituye un marco de definiciones que orienten acciones ligadas al crecimiento, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de grupos y personas habitantes de los territorios de la Región. Su perspectiva es integral, es decir, pretende abordar el conjunto de sectores que explican la realidad regional pudiendo tener énfasis sectoriales que profundicen el diagnóstico.

Para articular la información recabada y los énfasis que surgieron como relevantes durante el proceso de elaboración de este documento, se han identificado barreras para el desarrollo derivadas del enfoque de desarrollo humano<sup>2</sup>. Cada una de estas barreras se compone de dimensiones, las que a su vez se expresan en determinados indicadores y problemáticas 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 (RMS).

Como complemento 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 mediante el 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 los sectores de la realidad regional, lo que con diversos niveles de interdependencia se traducen en fines o resultados que pueden ser importantes para resolver los obstáculos que impiden seguir avanzando en desarrollo social, proyectos de vida y crecimiento global.

---

2 “...El desarrollo humano es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una Nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas. Así el desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, este es solo un medio –uno de los más importantes– para expandir las opciones de la gente...” (PNUD, 1990).

De esta manera, se evidencian también nuevos campos donde articular y enfocar la inversión pública, cuyo detalle específico se ordena en los Lineamientos Estratégicos Regionales (LER). Así, se pretende recoger la condición intersectorial de la realidad práctica que viven los habitantes de la región y generar las condiciones para el diseño de acciones estratégicas e integrales (orientados a diversos sectores de la realidad), en la forma de programas integrados de desarrollo<sup>3</sup>.

Finalmente, en el anexo metodológico, se da cuenta de las principales bases de datos utilizadas en este trabajo y se sintetizan las acciones participativas realizadas.

## 1. Desarrollo: modelos predominantes y emergentes

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 les 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 dinámicas<sup>4</sup>.

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 modernización, 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 diferenciadoras respecto de otros países. Con matices, al inicio del siglo XXI, el debate sobre el desarrollo regional estaba muy 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.

3 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.

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

No obstante este predominio y aparente consenso, a partir de la década de los 80 se comienza a generar una crítica al modelo de desarrollo predominante en ese momento, que vinculaba de manera directa el crecimiento económico con el bienestar de grupos y personas. Esta crítica estaba fundada a partir de 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; expresiones que emergían en contextos donde los principales indicadores de crecimiento económico mostraban un comportamiento óptimo y plausible, sin embargo, 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 adquieren especial interés las teorías del desarrollo que incorporan dimensiones distintas y complementarias a las vinculadas de forma exclusiva al crecimiento económico. Por ejemplo, para Amartya Sen<sup>5</sup> el desarrollo estaría asociado con la ampliación de las libertades que los miembros de una sociedad disfrutaban 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. Del mismo modo, se observan propuestas y discusiones emergentes asociadas a la idea de posdesarrollo, haciendo énfasis en las dinámicas locales, procesos colectivos de participación y en una reconceptualización del medioambiente y la naturaleza, donde se evocan tradiciones y prácticas multiculturales, procesos que han ido adquiriendo expresión práctica en América Latina, mediante redefiniciones constitucionales y en los esfuerzos por configurar y consensuar nuevos modelos de desarrollo.

A partir de la década de los 90, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comienza a operacionalizar el enfoque de desarrollo humano, mediante la elaboración 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 según la disponibilidad de bienes materiales e ingresos, sino que también a la ampliación de sus opciones, al incremento de sus capacidades y al conjunto de libertades que en forma integrada 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.

---

5 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 las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, mediante 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. Problemáticas y desafíos institucionales asociados a la gestión subnacional del desarrollo

De modo complementario al debate sobre los modelos, en la última década se han realizado diversas aproximaciones a los desafíos del desarrollo regional y local en Chile, las cuales han 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.

El desarrollo regional integral en Chile es un campo analítico vinculado desde su origen con los procesos de descentralización de la gestión pública. La descentralización del Estado emerge 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. 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. 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, lo que ha aumentado la presión por la mayor autonomía de los territorios locales.

Si bien los procesos de descentralización han ido mostrando avances en la capacidad de las regiones de 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 desarrollo<sup>6</sup>. 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 que la base humana regional pueda ir demandando mayores niveles decisionales en la gestión para el desarrollo desde 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.

Por otra parte, existe un importante consenso en la necesidad de entender e intervenir intersectorialmente en los problemas regionales del desarrollo, situación que se opone al diseño del aparato público chileno cuya centralidad presupuestaria

6 Ver Dagmar Raczyński y Claudia Serrano, editoras. Descentralización: Nudos Críticos. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) - Asesorías para el Desarrollo S.A., 2001.

y principales capacidades se ordenan por sector, conformando así 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 intervenirlos y superarlos, ha sido relevado en diversos estudios<sup>7</sup> y también en diversos ejercicios realizados con autoridades regionales y locales. Se trata entonces de una problemática detectada, 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. Uno de los principales síntomas de esta situación está dado por el carácter vinculante o no de los ejercicios de planificación regional.

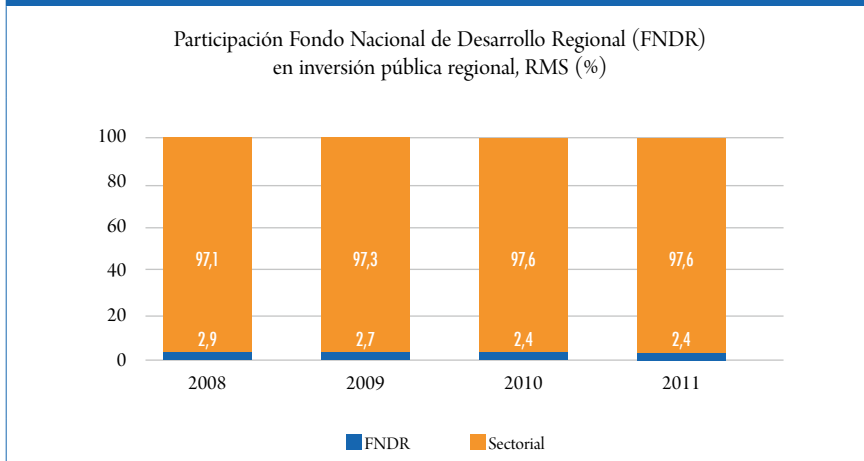
Esta falta de coordinación deriva en acciones sectoriales y falta de transversalidad como principio de la intervención pública. Siendo esta una dinámica conocida, no se observan modificaciones que deriven en una mejor valoración de la función de coordinación y acción integrada.

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. Por esta razón se debe continuar con el proceso de transferencia de capacidades a los niveles regionales, proceso iniciado el año 2007, sumado a las adecuaciones necesarias en el diseño institucional y administrativo del Estado y sus agencias.

Otra de las expresiones del nivel de descentralización en Chile se vincula con el porcentaje de libre disposición de la inversión pública en la RMS por parte del GORE, que es menor al 3% y donde los aumentos en presupuesto permanente han sido a partir de provisiones (ver Gráfico 1). Del mismo modo, mientras la inversión sectorial ha crecido 19,7% en la RMS los últimos años, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional solo ha crecido 11,9% en el mismo período. 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.

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

GRÁFICO I

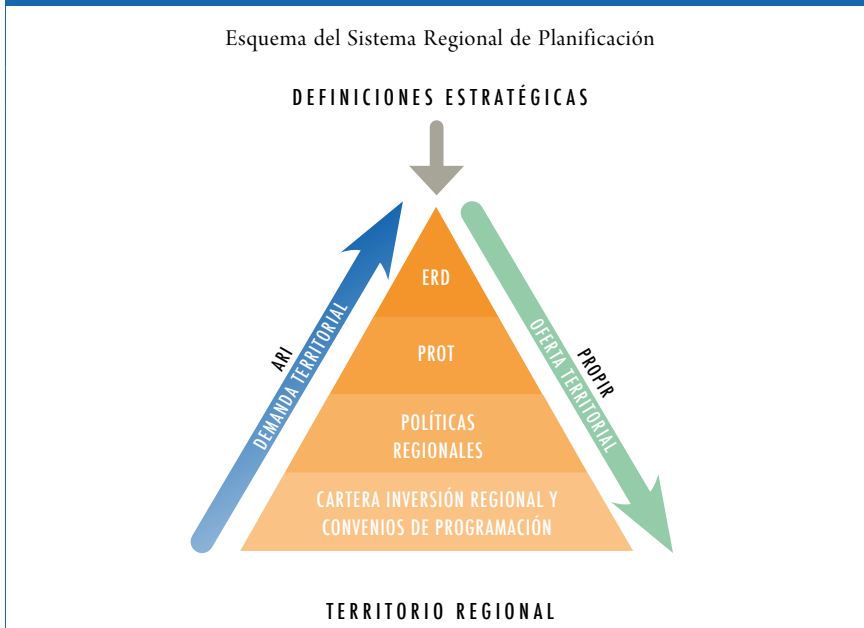


Fuente: GORE RMS, 2012.

En este marco institucional, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago está construyendo su Sistema Regional de Planificación, donde la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) representa un marco y soporte de otros instrumentos y niveles de la planificación regional. En la figura I se visualiza la relación de la Estrategia Regional con el resto de los instrumentos del Sistema Regional de Planificación.



FIGURA I



Fuente: GORE RMS, 2008.



En este esquema se observa la vinculación de la Estrategia Regional de Desarrollo tanto con los procesos que definen y orientan la inversión regional, como el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR), como con los instrumentos que materializan la inversión que el GORE realiza en los distintos territorios.

El despliegue del sistema de inversión pública que opera en el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago adquiere altos niveles de complejidad, en tanto su ámbito de acción y relaciones se solapa y entremezcla con actores públicos nacionales (servicios públicos y ministerios), en un territorio densamente poblado, centro simbólico y material del nivel nacional. En el caso de la Región Metropolitana de Santiago, se añade la necesidad de adecuar el alcance de los lineamientos de acción propuestos (objetivos, programas y políticas regionales de desarrollo), a un territorio con alta densidad demográfica (40% del total nacional) y que concentra el 44% de la producción de bienes y servicios del país. Lo anterior se traduce en una gran heterogeneidad y diversidad de la realidad regional.

En forma adicional 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 entre empresas y servicios públicos, sin que en dicha acción haya una idea de región y/o de ciudad compartida.

El análisis preciso de las necesidades y opciones para avanzar en descentralización y coordinación de la acción pública, como se ha mencionado, se encuentra desarrollado y su concreción rebasa los alcances de la construcción de la ERD para la RMS. Siguiendo con el ejemplo, aun cuando la discrecionalidad del GORE y su capacidad presupuestaria es discreta en materias 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 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 puedan concretar sus objetivos de desarrollo en forma armónica y sinérgica, con otros actores del desarrollo regional.



## II. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

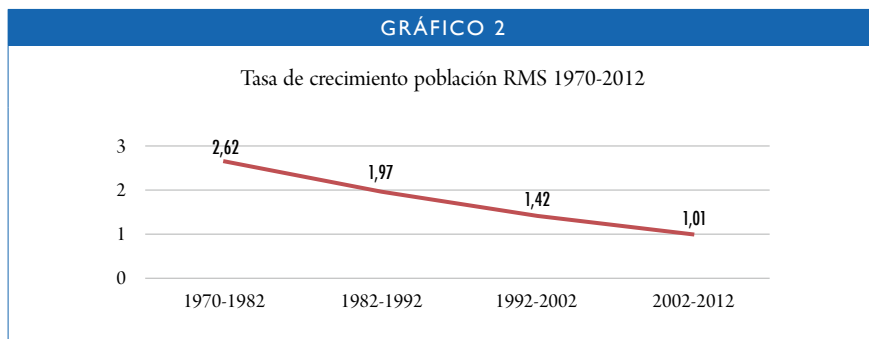
En términos generales, la Región Metropolitana de Santiago confirma tendencias que se han venido manifestando desde hace más de tres décadas. En estas se mezclan virtudes del crecimiento económico y material, expresado en un mejoramiento de infraestructuras, en la ampliación del acceso a bienes y recursos 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. Se trata de un mejoramiento material que es percibido por la población. Es así como la región mantiene una alta concentración de población, debido a las oportunidades que ella ofrece a las personas para desarrollar sus proyectos de vida.

En 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, sumado a la tensión entre, por una parte, los niveles de realización y bienestar individual y, por otra, los niveles de confianza y expectativas en las instituciones y en la evolución de la sociedad y del país, en sentido amplio.



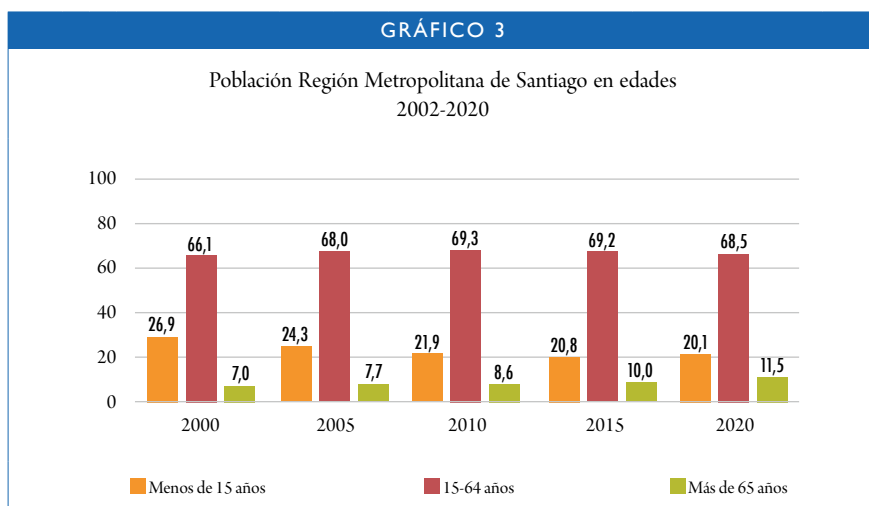
## 1. Población

La Región Metropolitana de Santiago (RMS) es la región más pequeña del país, con una superficie de 15.403,2 km<sup>2</sup>. A pesar de esto, es la región más habitada, con una población de 6.683.852 habitantes según los resultados preliminares del Censo 2012, representando así el 40,33% de la población total del país. La Provincia de Santiago, compuesta por 32 comunas, concentra el 74,44% de la población regional al año 2012. A nivel regional existe una disminución significativa de la tasa de crecimiento de la población en las últimas décadas (ver Gráfico 2).



Fuente: INE, 1970, 1982, 1992, 2002 y 2012. Censos de Población y Vivienda.

Según 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 3).



Fuente: INE, 2008.

La Región es en su mayoría urbana: el 96,9% de la población habita en zonas urbanas, mientras que solo el 3,1% lo hace en zonas rurales. La cifra de ruralidad se ha mantenido estable desde 1990 y las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas<sup>8</sup> para el año 2020 también bordean el 3%.

A partir del Índice de Ruralidad<sup>9</sup> elaborado por la SEREMI de Desarrollo Social se observa que las comunas con altos niveles de ruralidad (San Pedro, María Pinto y Alhué) se encuentran localizadas al surponiente y poniente de la región, en la provincia de Melipilla. Las comunas con un índice de ruralidad de rango medio-alto también tienden a localizarse en el surponiente, en las provincias de Melipilla (Melipilla), Talagante (El Monte), Maipo (Buin y Paine) y Cordillera (Pirque).

A nivel productivo, según las estadísticas del Ministerio de Agricultura, el sector rural de la RMS cuenta con importantes ventajas competitivas. Posee aproximadamente una superficie cercana a las 150.000 hectáreas de producción intensiva en los mejores suelos del país, siendo el principal productor de hortalizas en Chile (27%) y la tercera región con mayor producción en frutales. Además es el principal productor de cerdos (44%).

El Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural<sup>10</sup> identificó importantes cambios en la estructura agraria que han incidido en las subjetividades rurales. El desarrollo de la agroindustria en las localidades rurales, junto con la orientación al mercado externo y la gran demanda interna de alimentos, ha traído beneficios importantes a nivel económico, como los aumentos de la productividad, los procesos de producción o la integración multisectorial de las cadenas productivas y de comercialización. Lo anterior ha tenido efectos sociales importantes como el cambio de las relaciones laborales (trabajo salarial de temporadas), la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y nuevas formas de inclusión/exclusión en la agricultura familiar campesina según su integración a las grandes cadenas productivas. A nivel subjetivo, se observa que los habitantes rurales reconocen que el piso de oportunidades ha mejorado, pero que el mundo rural es un espacio solo de supervivencia. Por lo mismo, se ven presionados a migrar a zonas urbanas con mayores oportunidades.

---

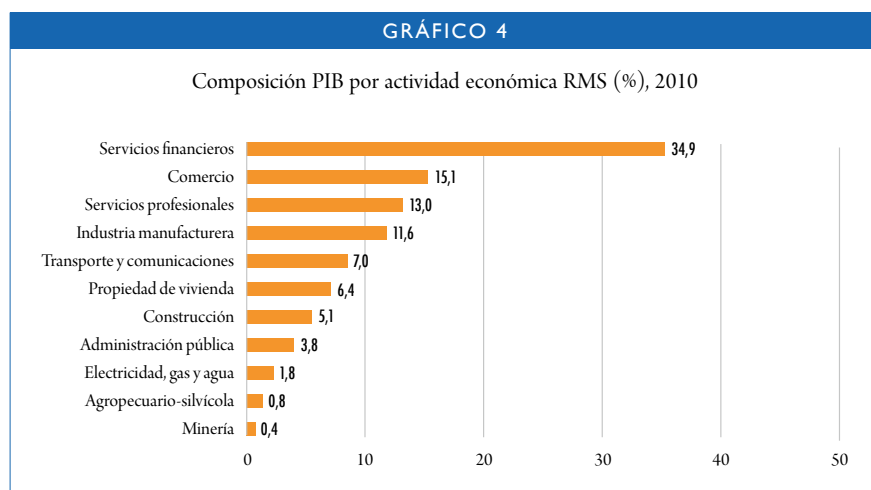
8 Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad. País urbano-rural, 2004.

9 El índice de ruralidad se calcula agregando las siguientes variables normalizadas: porcentaje del empleo comunal que se ocupa en actividades económicas primarias, densidad poblacional y porcentaje de población que habita en zonas rurales según el censo.

10 PNUD, Informe de Desarrollo Humano Rural en Chile, 6 millones por nuevos caminos, Santiago de Chile, 2008.

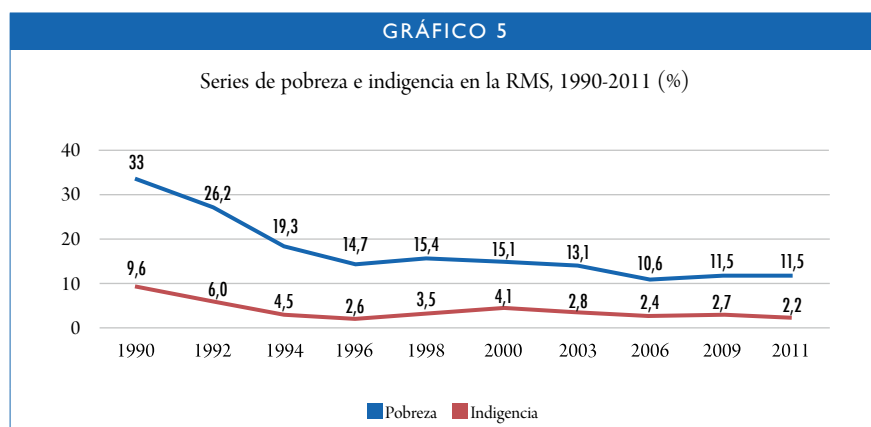
## 2. Riqueza, pobreza y género

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



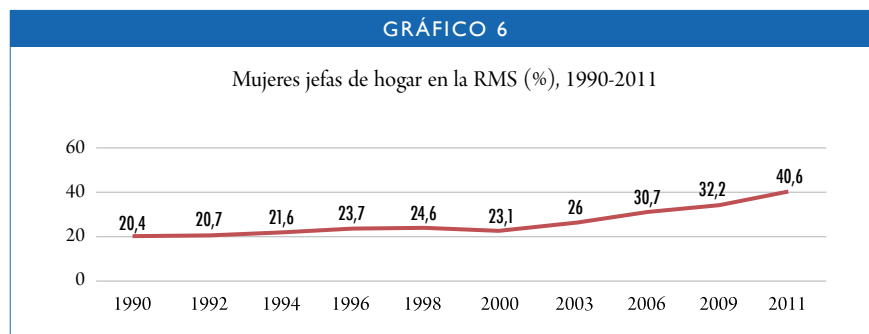
Fuente: Banco Central, 2012

Los niveles de pobreza e indigencia han disminuido cerca de un 60% en los últimos veinte años, como lo muestra el Gráfico 5. Cabe señalar que las cifras de pobreza son más bajas que la 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.



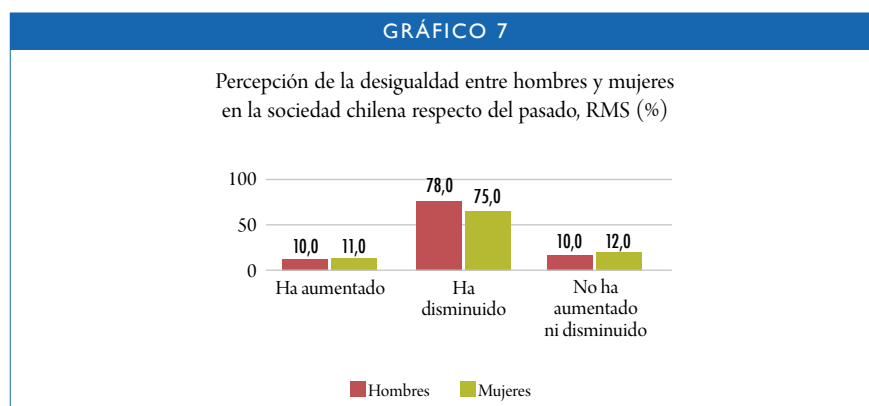
Fuente: MIDEPLAN, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009 y MSD, 2011. Encuesta CASEN.

El caso de las mujeres es sensible en este punto, dada la desigualdad de salarios en el mercado laboral chileno. El 12,8% de las mujeres jefas de hogar de la RMS se encuentran en situación de pobreza, mientras que en el caso de los hombres la cifra es de 6,9%. Lo anterior cobra importancia considerando el incremento de las jefaturas de hogares femeninas en la región en las últimas décadas (ver Gráfico 6).



Fuente: MIDEPLAN, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009 y MDS, 2011. Encuesta CASEN.

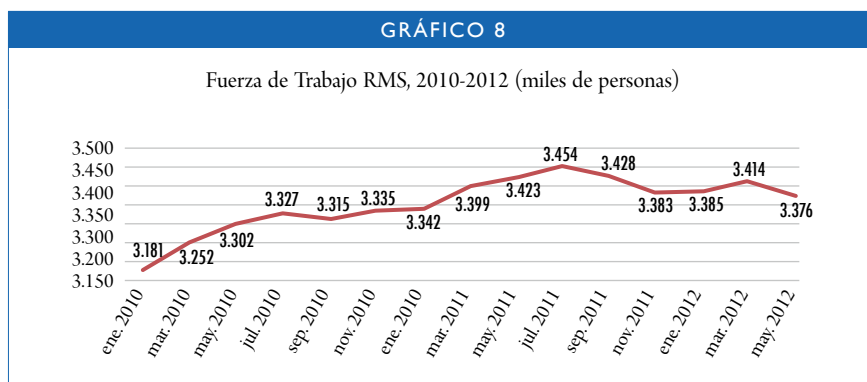
Según las cifras preliminares del Censo 2012, en la RMS habitan 3.227.473 hombres y 3.456.379 mujeres; la relación hombre mujer es de 93,38, levemente inferior a la relación nacional (94,67). La desigualdad entre hombres y mujeres se aprecia desde una perspectiva complementaria cuando se da cuenta de la percepción de la desigualdad para hombres y mujeres. En este aspecto, la percepción subjetiva es que la desigualdad entre hombres y mujeres ha disminuido en los últimos diez años (ver Gráfico 7).



Fuente: PNUD, 2010. Encuesta de Desarrollo Humano.

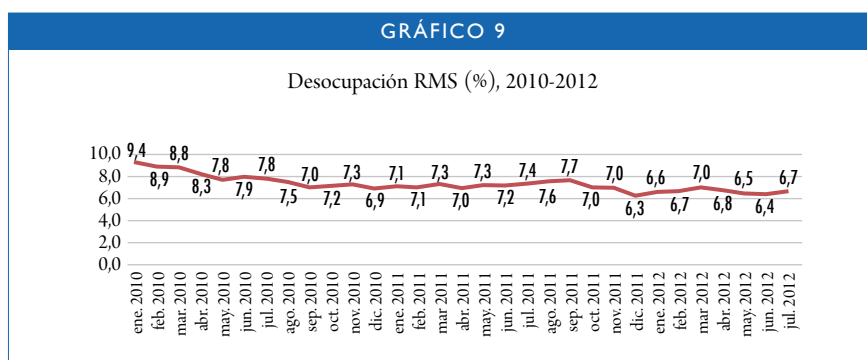
### 3. Fuerza laboral

En la Región, la fuerza de trabajo para junio de 2012 es de 3.388.300 personas, la que ha tenido un aumento significativo en los últimos dos años (ver Gráfico 8). Este aumento, si bien es positivo por la ampliación de la mano de obra disponible, supone el desafío de generar más puestos de trabajo.



Fuente: INE, 2012

Según las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la desocupación para el trimestre marzo-abril-mayo de 2012 fue de 7%, la que para los hombres es de 6% y las mujeres es de 8,4%. A nivel comparado, los niveles de desocupación han bajado en los últimos años en la región, manteniéndose bajo los dos dígitos (ver Gráfico 9).

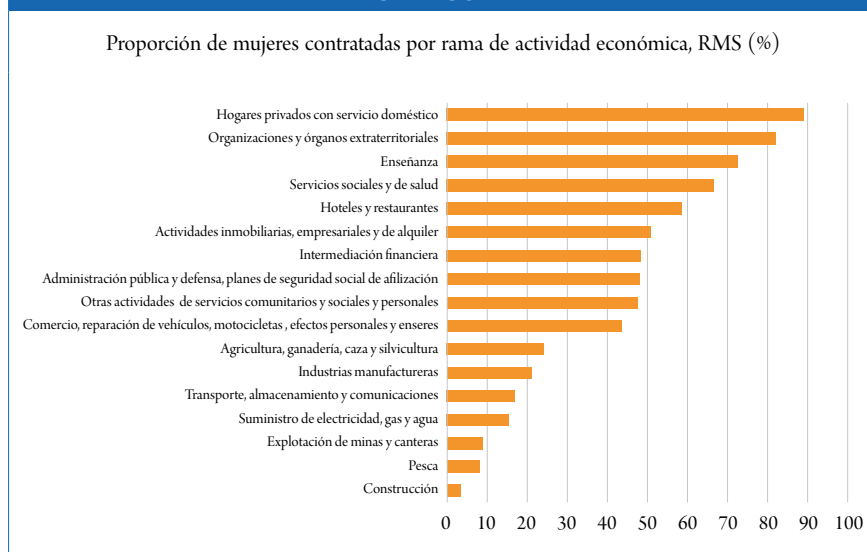


Fuente: INE, 2012.

Un dato revelador son las cifras de participación laboral femenina según las distintas ramas de actividad económica. Como se observa en el Gráfico 10, hay ramas en las que participan en su mayoría mujeres (como el servicio doméstico, las organizaciones extraterritoriales, la enseñanza y la salud), mientras que existen otras áreas que tienen escasa participación (como la construcción, la pesca y la explotación de minas), lo que ilustra una clara división sexual del trabajo, manteniendo las inequidades de género.



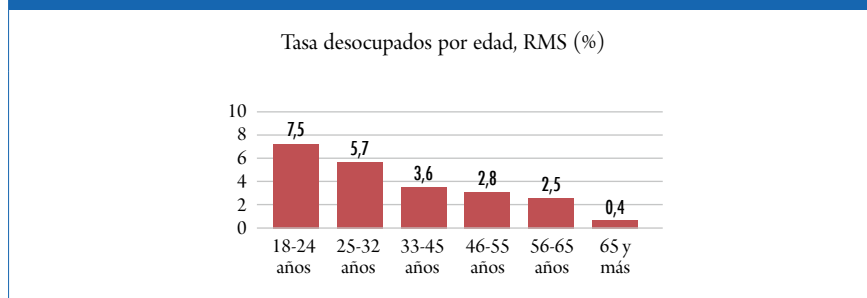
GRÁFICO 10



Fuente: INE, abril-mayo-junio 2012. Encuesta Nacional de Empleo.

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 11).

GRÁFICO 11



Fuente: MSD, 2011. Encuesta CASEN.

## 4. Bienestar subjetivo

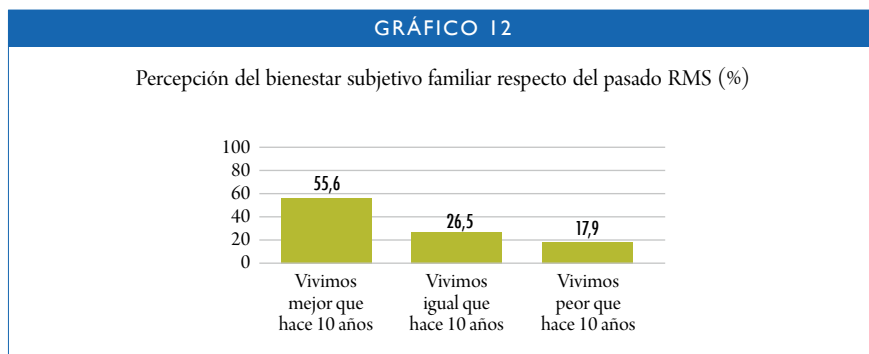
El Informe de Desarrollo Humano 2012<sup>11</sup> describe que si bien existen altos niveles de bienestar subjetivo individual<sup>12</sup>, este está distribuido en forma desigual en la población. Además, se encuentra asociado a niveles importantes de malestar social respecto de las instituciones. La RMS comparte esta tendencia.

11 PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Chile 2012, Bienestar subjetivo: los desafíos de repensar el desarrollo, 2012.

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

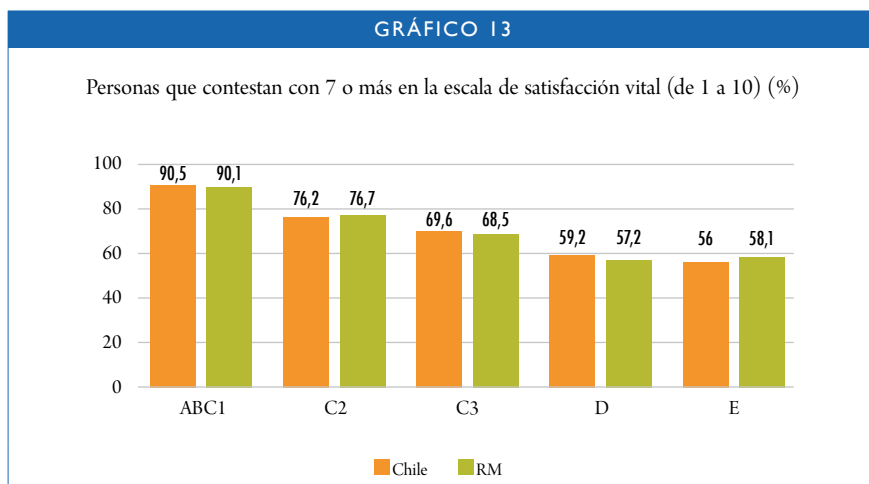


En el caso del bienestar subjetivo individual se observa que tanto en Chile como en la RMS existe una alta puntuación respecto de la satisfacción que tienen los individuos con sus propias vidas. Los habitantes de la RMS sienten que el nivel de cómo viven con sus familias ha mejorado en la última década (ver Gráfico 12).



Fuente: PNUD, 2011. Encuesta de Desarrollo Humano.

Lo anterior se traduce en una valoración del crecimiento y del 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 distribuida en forma desigual tanto en Chile como en la RMS (ver Gráfico 13). Dicho en otros términos, la imagen que tienen los individuos de sí misma está mediada por la estructura social que les rodea.



Fuente: PNUD, 2011. Encuesta de Desarrollo Humano.

Lo anterior coexiste también con bajos niveles de bienestar subjetivo con la sociedad<sup>13</sup>, expresado en la baja confianza en las instituciones del país. Esta situación es preocupante y presenta un desafío para la autoridad regional sobre la sensibilidad

13 “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).

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 con relación al resto de las regiones del país.

La gestión pública no puede promover de manera directa los niveles de bienestar subjetivo que tienen los individuos consigo mismo 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.



### III. BARRERAS Y POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO HUMANO REGIONAL

#### 1. El desarrollo humano en la Región Metropolitana de Santiago

La RMS ha avanzado de modo consistente, consolidándose como una región con marcadas ventajas competitivas, derivadas entre otros aspectos de la concentración de capacidades de diverso tipo en su población y al número de empresas en su territorio. Además, la RMS goza de una infraestructura vial de calidad, del reconocimiento internacional como metrópoli atractiva para los negocios y donde se encuentran centros de salud especializados y los principales centros de educación superior a nivel nacional y latinoamericano. Su infraestructura urbana y de servicios facilita el desarrollo de actividades productivas, pero favorece el ambiente de negocios de clase internacional. Asimismo, la región concentra gran parte de la oferta cultural y recreacional del país, estando allí situadas buena parte de las emergentes industrias creativas. Todas estas ventajas competitivas, unidas al hecho de ser el centro de la actividad institucional y política del país, le otorgan a la RMS una identidad especial, singular y diferenciada de las otras regiones de Chile, configurando la imagen de una región generadora de oportunidades para el desarrollo.

No obstante, como lo muestran algunos indicadores, las oportunidades no se distribuyen en forma equitativa, por lo que no todas las personas están desplegando sus capacidades para desarrollar sus proyectos de vida. Hay sectores de la población regional segregados en espacios con serios problemas de habitabilidad, de acceso a servicios básicos como agua potable y alcantarillado; sectores de la población que



no gozan de buenos ingresos, que no acceden a educación de calidad y que sufren con mayor rigor el deterioro de su ambiente no solo natural, sino también social y de seguridad.

## 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. La superación de las barreras supone la incorporación de capacidades, entendidas como medios para el despliegue de las personas en función del logro de sus proyectos de vida.

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 el ordenamiento complejo actual de lo social han producido como consecuencia de la interrelación de esos sistemas, ya sea obstaculizando o bien favoreciendo el proceso de desarrollo.

### 2.1 Segregación

La segregación se entiende como el proceso que supone generar divisiones dentro de los grupos sociales, a partir de la tendencia de la sociedad a promover jerarquías sociales, políticas, económicas o culturales, ya sea por medio de la localización y tipo de infraestructura urbana, o bien por medio de valores, prácticas y decisiones sociales que implican separar, menoscabando así la vida del ser humano y restringiendo, de esa manera, las oportunidades para que las personas desarrollen sus proyectos de vida.

La segregación reduce las oportunidades educacionales, eleva las barreras culturales y restringe el flujo de capital. Del mismo modo, ella limita las oportunidades de empleo y desincentiva la inversión en vivienda, lo cual se traduce en limitadas oportunidades de movilidad social y en una baja calidad de vida<sup>14</sup>.

Si bien se observa una tendencia a la baja en los indicadores de segregación de viviendas en la RMS, persisten aún evidencias claras de este fenómeno en los sectores altos, los que pese a mostrar una variación negativa entre 1992 y 2002, mantienen

14 Agostini, C. "Pobreza, Desigualdad y Segregación en la Región Metropolitana". Estudios Públicos N° 117, Centro de Estudios Públicos- CEP, Chile 2010.

índices altos de segregación (0,6 en una escala entre 0 y 1, siendo cero la ausencia total de segregación).

Uno de los factores que inciden en la segregación es el transporte. Las fallas en el actual sistema, que no considera diferencias de modos y tarifas para territorios con necesidades especiales, son potenciales causas de la segregación en la región. Para las zonas rurales, estas fallas, representadas por las deficiencias en las frecuencias, tiempos de viajes y comodidades al interior de los medios, explican en buena medida que existan comunas o sectores del territorio regional que no puedan integrarse del todo.

La conexión vial es un aspecto puntual que también impacta de una forma u otra las posibilidades de integración. Si bien la modernización de la región ha generado claros beneficios, como las oportunidades de empleo, el mejoramiento de los ingresos, la conexión física y virtual, las facilidades de conexión y movilidad vial, también es cierto que algunos sectores de la población se han visto segregados. Las autopistas interurbanas en Santiago son un caso que da cuenta de esta situación, pues en algunas ocasiones su trazado separa barrios al interior de las comunas, deteriorando la habitabilidad del lugar y marginalizando ciertas áreas.

La planificación urbana descoordinada es otro de los factores que contribuyen al mantenimiento de una región poco integrada, existiendo ciertas áreas que asumen el costo de la modernización, sin acceder a la atención pública y a los servicios. Esta situación, unida a la desigualdad de oportunidades y la discriminación, genera exclusión social y crea focos de malestar que se traducen en problemas sociales que afectan a todos: la inseguridad y la violencia urbana, por ejemplo.

Otro factor, en ese mismo sentido, es el de la infraestructura y equipamiento urbano. Se observan 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), o porque las condiciones sanitarias y de habitabilidad son precarias, desde las vías de acceso sin pavimentar, la mala calidad del agua de consumo, la inexistencia de alcantarillados, hasta la mala calidad de las viviendas, además de la ausencia de zonas verdes y espacios de recreación y socialización, así como la inseguridad ciudadana persistente y la instalación de infraestructura molesta como vertederos.

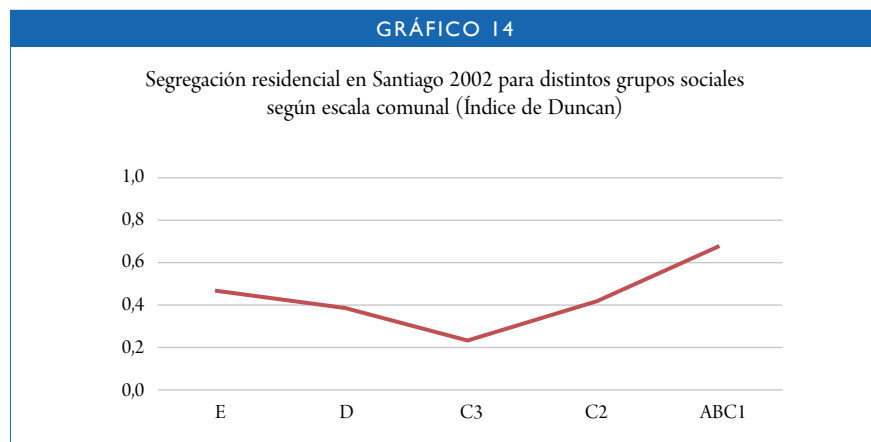
La segregación, como cualquiera de las barreras para el desarrollo humano, no es un efecto simple de la acción individual, sino que más bien constituye una consecuencia de varios procesos y acuerdos implícitos o explícitos de la sociedad en su conjunto, de sus intereses, y las prioridades acordadas y aceptadas en el tiempo.

## 2.1.1 Índices de segregación en la RMS

### Segregación espacial en la RMS

A nivel conceptual, la segregación residencial alude al distanciamiento y la separación de grupos de una población en un determinado territorio. Esta se manifiesta de diversas maneras, a) la distancia física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales<sup>15</sup>; b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad<sup>16</sup>; y c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad<sup>17</sup>. Si bien la segregación puede afectar cualquier grupo social, América Latina se caracteriza principalmente por la segregación de grupos socioeconómicos<sup>18</sup>.

En la ciudad de Santiago, al igual que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la segregación opera en función del nivel socioeconómico, según el cual 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 menores ingresos habitan en otras periferias urbanas. Al comparar el índice de Duncan<sup>19</sup> por grupo socioeconómico, la ciudad de Santiago muestra un patrón de tipo “curva J” (ver Gráfico 14), siendo los grupos altos los más segregados, mientras que los grupos medios, los menos segregados. Los grupos de bajos ingresos, en tanto, ocupan una situación intermedia de segregación respecto del nivel de concentración espacial.



Fuente: Sabatini, Wormald, Sierralta & Peters<sup>20</sup>, 2010.

- 15 White, J., *The measurement of spatial segregation*, *American Journal of Sociology*, 88, 5, 1983.
- 16 Sabatini, F., Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Documento del Instituto de Estudio Urbanos, Serie Azul N°29 PUC, 1999.
- 17 Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda, Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción, *EURE*, 27, 82, 2001.
- 18 Rodríguez, J. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, CEPAL, 2001
- 19 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.
- 20 Sabatini, F., Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados a su escala geográfica, en “Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas”, Pontificia Universidad Católica e Instituto Nacional de Estadísticas, 2010.

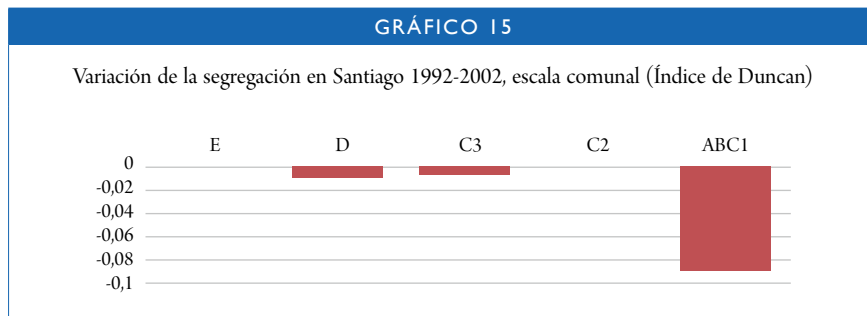


Según los datos de la Encuesta CASEN 2011, el Índice de Duncan de la Región Metropolitana de Santiago es de 0,25. Esto indica que el 25% de la población en situación de pobreza debería cambiar su actual residencia para lograr una situación sin segregación. Dicha cifra no es tan alta y da cuenta de que existen individuos en situación de pobreza en las distintas comunas de la región, aunque se concentran en unas comunas más que en otras. Si se eliminaran las comunas de la región con menor porcentaje de individuos en situación de pobreza (Vitacura, Providencia y Las Condes), tal índice descendería a un 0,24.

En el caso de la extrema pobreza (indigentes), el Índice de Duncan en la Región Metropolitana de Santiago es de 0,31. Eliminando las comunas de Vitacura, Providencia y Las Condes, el Índice de Segregación de indigentes llega a 0,28.

Respecto de la probabilidad de interacción, el Índice de Exposición<sup>21</sup> de Pobreza para la Región Metropolitana de Santiago 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 Exposición alcanza la misma cifra.

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 en los grupos socioeconómicos altos dado que, producto de su expansión y el crecimiento de la industria inmobiliaria, han colonizado sectores en comunas en donde habitan grupos de nivel socioeconómico más bajo (ver Gráfico 15).



Fuente: Elaboración propia a partir de Sabatini, Wormald, Sierralta & Peters, 2010.

### Marginalidad: campamentos y personas en situación de calle en la RMS

La segregación más crítica es la que se da en los casos de marginalidad, donde el acto de separar deriva en la exclusión de ciertas personas de la mayoría de los bienes, servicios y oportunidades producidos por la sociedad. A pesar de contar con la mayoría de los recursos sociales y económicos, la RMS es la tercera región con

21 El Índice de Exposición mide la probabilidad promedio de contacto entre miembros de dos grupos distintos en una unidad geográfica (pobres y no pobres en una comuna por ejemplo), a partir de la proporción de personas de un grupo minoritario respecto de otro mayoritario que viven en la misma unidad geográfica. Varía entre 0 (nula probabilidad de contacto) y 1 (total probabilidad de contacto).

mayor número de campamentos del país, en los que habitan alrededor de 4.600 familias (ver Tabla 1).

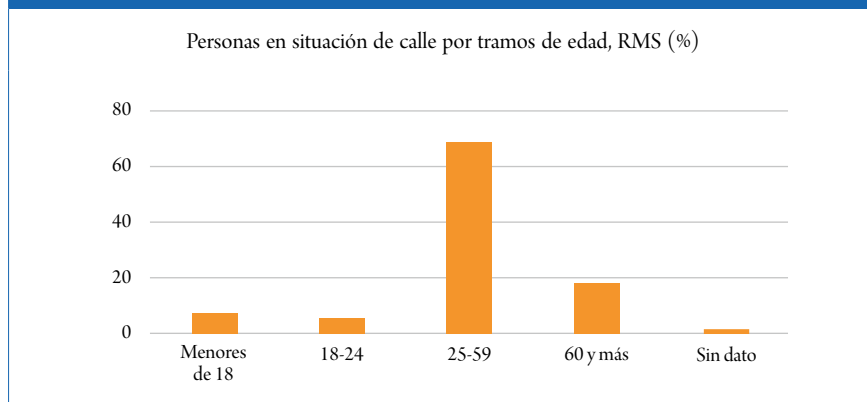
TABLA I CAMPAMENTOS POR REGIONES EN CHILE		
Región	Número de campamentos	Familias por campamento
Arica y Parinacota	6	236
Tarapacá	6	1156
Antofagasta	28	1061
Atacama	27	1118
Coquimbo	35	1079
Valparaíso	146	7531
Metropolitana de Santiago	117	4645
O'Higgins	47	830
Maule	14	327
Biobío	145	5570
Araucanía	23	747
Los Ríos	21	1146
Los Lagos	32	1698
Aysén	9	214
Magallanes	1	20

Fuente: Elaboración propia a partir de MINVU (2011)<sup>22</sup>

Otra forma de observar la barrera de la segregación es visualizar su expresión más radical: personas que no tienen las condiciones mínimas para su integración social, dado que no disponen de una vivienda. Según el Catastro de Personas en Situación de Calle 2011 existen 12.255 personas que viven en situación de calle en todo Chile y en la RMS, esta cifra alcanza las 5.729 personas (47% del total). Como muestra el Gráfico 16, cerca del 70% de las personas en situación de calle en la Región Metropolitana de Santiago tienen entre 25 y 59 años, lo cual revela que son personas en plena edad productiva. Pero también muestra que un porcentaje importante de estas personas que no tienen una vivienda donde protegerse (18,1%) pasan los 60 años, lo que indica una doble vulnerabilidad.

22 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Catastro 2011: mapa social de campamentos, 2011.

GRÁFICO 16



Fuente: MDS, 2011. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle.

### Conectividad intrarregional

La conectividad se asocia con segregación, al generar dificultades para acceder a los centros de oportunidades al interior de la región, como, por ejemplo, el acceso a fuentes laborales, establecimientos educacionales y de salud, entre otros. Esta problemática se evidencia en las comunas periféricas de Maipú, Puente Alto y La Florida, zonas donde se realiza una mayor cantidad de viajes. Una situación similar ocurre con los accesos desde el entorno semirural de la RMS, al Gran Santiago Urbano, GSU. Es así como 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 GSU 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 Buin 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 Pirque<sup>23</sup>”.*

Esta situación estaría vinculada a la disponibilidad de vías pavimentadas en las comunas del entorno del GSU, tal como se aprecia en la Tabla 2. Tal déficit genera una situación que amerita también el mejoramiento de la oferta en las comunas de estos sectores, puesto que tanto las personas que se desplazan al GSU, desde el entorno semirural norponiente y sur de la RMS, como aquellas que dentro del GSU se desplazan hacia las localidades de mayor receptividad laboral son las que sufren

23 GORE RMS y Steer Davis Gleave, 2012. Informe diagnóstico de la situación del transporte en la RMS.

de manera más intensa los problemas del transporte en sí: comodidad, frecuencia y seguridad.

TABLA 2 DÉFICIT DE PAVIMENTOS VIALIDAD EN COMUNAS RURALES			
Provincia	Comuna	% Vías Estructurantes	Longitud (km)
Provincia Cordillera		31	8,4
	Pirque	26	3,0
	San José de Maipo	34	5,4
Provincia Chacabuco		22	8,5
	Colina	29	2,2
	Lampa	21	3,1
	Tiltil	21	3,1
Provincia Maipo		45	58,6
	Buín	45	51,3
	Calera de Tango	s/a	s/a
	Paine	44	7,3
Provincia Melipilla		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 Talagante		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 comunas rurales		36	118,7

Fuente: GORE RMS y Steer Davis Gleave, 2012. Informe diagnóstico de la situación del transporte en la RMS.

## 2.2 Inequidad

La inequidad hace alusión a la inadecuada distribución de las oportunidades sociales que permiten a las personas avanzar en su proceso de desarrollo. Con frecuencia, esta mala distribución se refiere solo al reparto de la riqueza material. Sin embargo, en un concepto más amplio e integral, las inequidades como barreras para el desarrollo se refieren a las diferencias de los espacios socialmente habitados, a las diferencias de género y también al acceso diferenciado a los medios como la educación, el trabajo y la vivienda.

Si bien la pobreza ha disminuido de manera importante desde la década del noventa hasta ahora, la tasa de reducción ha detenido su ritmo desde comienzo de la década del 2000. No obstante los importantes esfuerzos fiscales por ofrecer subsidios a las personas, el porcentaje de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza no

se modifica de manera significativa, situándose alrededor del 11%. Esta situación puede ser indicio de estar llegando al núcleo más duro de la pobreza, donde la reproducción intergeneracional es más difícil de romper, requiriendo intervenciones públicas más exigentes.

Pero más allá de la pobreza, que es en sí misma una condición de partida de la inequidad, resulta preocupante la persistencia y en algunos casos la agudización de las desigualdades en la RMS. La distancia entre los ingresos del quintil más rico y el más pobre es 15 veces el primero sobre el segundo. Por su parte, el índice Gini en la región es más alto que el del país: 0,56 y 0,54, respectivamente.

Las desigualdades de ingresos se verifican también por territorio al interior de la RMS. La diferencia entre las provincias de mayores y menores ingresos, Santiago y Maipo respectivamente, es superior al 80%. Además cuatro provincias de la Región están por debajo del promedio nacional, mientras que la provincia de Santiago supera con creces el promedio país.

La desigualdad de oportunidades también se manifiesta en los problemas de acceso a la vivienda en la RMS, expresado por los índices de allegamiento y hacinamiento, ambos indicadores con valores por sobre el promedio nacional. El índice de allegamiento en la RMS bordea el 9%, por encima del 6,7% de promedio nacional, mientras que el hacinamiento crítico alcanza en la RMS el 1,2%, por sobre el 1,1% del total de país. Este déficit de vivienda afecta en su mayoría a los sectores de más bajos ingresos de la población.

Otras evidencias de las desigualdades se encuentran en la educación, tanto a nivel parvulario como superior. En efecto, la región no ha superado las diferencias de acceso entre quintiles. Si bien se ha avanzado en el caso de la educación parvularia entre 2009 y 2011, en el caso de la educación superior la diferencia en la matrícula es aún elevada: mientras que el quintil 5 supera el 95,9% de acceso, el quintil 1 apenas bordea el 23,2%.

Un aspecto sensible de la inequidad corresponde a las brechas de género. En este sentido, la desigualdad en el mercado laboral es 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 48% frente a un 72,7% de los hombres. Del mismo modo, se observan importantes diferencias de ingreso autónomo entre hombres y mujeres. Es así como los ingresos masculinos superan por cerca del doble a aquellos femeninos. Esta tendencia se ha agudizado desde la década del 90.

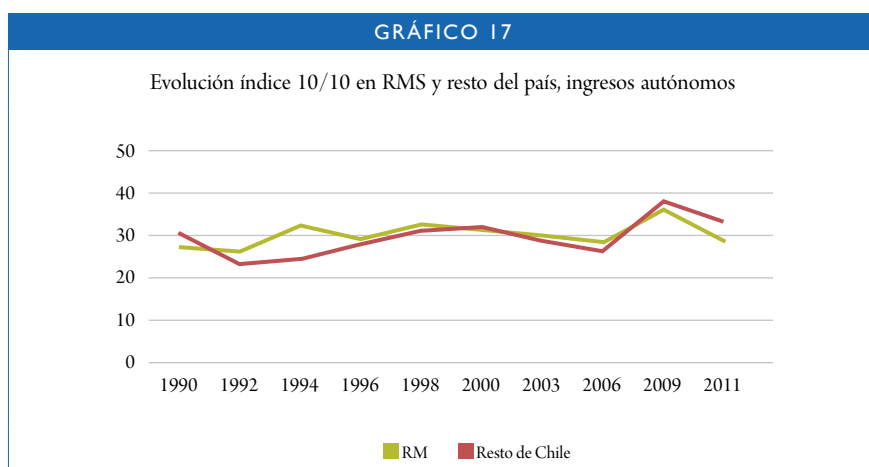
Estas desigualdades son críticas porque apuntan a factores medulares para el desarrollo de las personas. Tanto los ingresos como la educación, el trabajo y la vivienda son capacidades claves para que hombres y mujeres habitantes de la RMS desarrollen sus proyectos de vida.

## 2.2.1 Indicadores de inequidad

### Pobreza y desigualdad de ingresos

Respecto de la situación de pobreza en la RMS existe una disminución significativa en las últimas dos décadas, llegando a ser inferior al promedio del país. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, se observa una desaceleración de esta tendencia, sin poder disminuir los dos dígitos del indicador.

Tal como lo muestra la evolución del Índice 10/10 (Gráfico 17), la diferencia de ingresos entre los hogares de la RMS se ha mantenido más o menos constante en los últimos 20 años. Este Índice se ha sostenido alrededor de 27 y 30 en la RMS, por debajo de los 30 y 35 del total país, pero con leve tendencia al alza desde 1994. Lo ocurrido en el año 2009 es debido a la crisis mundial que afectó el ingreso de los hogares más pobres.



Fuente: Elaboración propia según MIDEPLAN 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009 y MDS, 2011. Encuesta CASEN.

Al interior de la región se evidencian importantes diferencias de ingreso entre provincias. Mientras en la provincia de Santiago el ingreso promedio supera \$1.200.000, muy por sobre el ingreso promedio nacional que se sitúa en \$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 3).

TABLA 3 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	1.121.554
Cordillera	588.791	600.674
Chacabuco	762.259	777.986
Maipo	585.770	581.502
Melipilla	586.228	609.726
Talagante	596.349	613.943
<b>Total Región</b>	<b>983.179</b>	<b>995.759</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>735.503</b>	<b>754.295</b>

Fuente: Elaboración propia según MIDEPLAN, 2009. Encuesta CASEN.

El índice Gini, que mide a nivel agregado la diferencia de ingresos entre los más ricos y los más pobres, da cuenta también de la desigualdad en la región. Es así como para el año 2011, si bien este índice muestra una leve mejoría respecto de la medición anterior, su valor sigue estando por sobre el Gini del país (ver Tabla 4).

TABLA 4 ÍNDICE GINI REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO 2006-2011 (INGRESOS AUTÓNOMOS)			
Unidad Territorial	2006	2009	2011
RMS	0,56	0,57	0,56
País	0,54	0,55	0,54

Fuente: SEREMI de Desarrollo Social RMS, 2006, 2009 y 2011. Encuesta CASEN.

## Habitabilidad desde el aspecto vivienda: allegamiento y hacinamiento

Otros indicadores pertinentes a analizar son el allegamiento, es decir, el porcentaje de individuos que comparten su hogar en una vivienda con otros familiares, al no poder acceder a su propia vivienda; y el hacinamiento, esto es, la densidad de la ocupación física al interior de la vivienda: personas por metro cuadrado. En los dos casos, los valores revelan que existe un significativo déficit de vivienda, que obliga a las familias a agruparse de manera inadecuada para su convivencia, favoreciendo los riesgos de violencia intrafamiliar, delitos sexuales, entre otros.

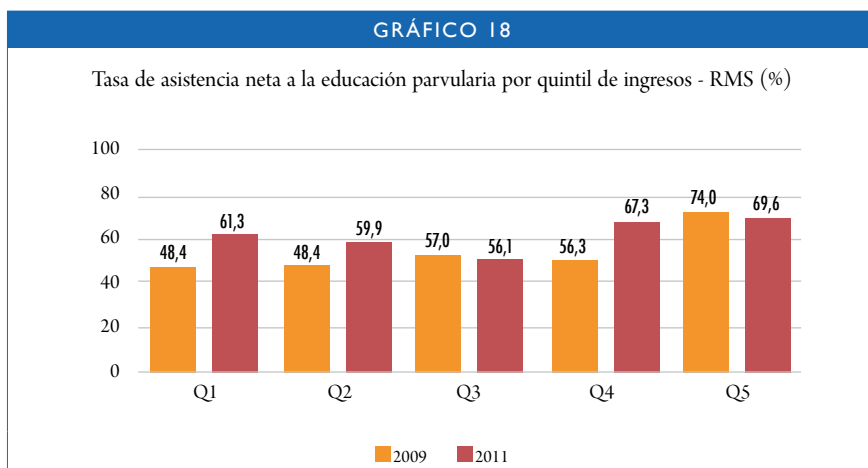
Según MDS 2011, el índice de allegamiento en la RMS alcanza el 8,9%, bastante por encima del mismo índice a nivel nacional que se ubica en el 6,7%. El hacinamiento medio alcanza el 9,1%, superior al del país 9%. El hacinamiento crítico, en tanto, se ubica en el 1,2%, también por encima del promedio del país que llega a un 1,1% (ver Tabla 5).

Unidad territorial	Allegamiento (%)	Hacinamiento (%)	
		Medio	Crítico
RMS	8,9	9,1	1,2
Chile	6,7	9	1,1

Fuente: SEREMI de Desarrollo Social RMS, 2006, 2009 y 2011. Encuesta CASEN.

## Desigualdades de acceso y calidad en la educación

En el campo de la 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 parvularia<sup>24</sup>, aunque ha existido un incremento de asistencia importante en los quintiles de mayores ingresos (ver Gráfico 18).



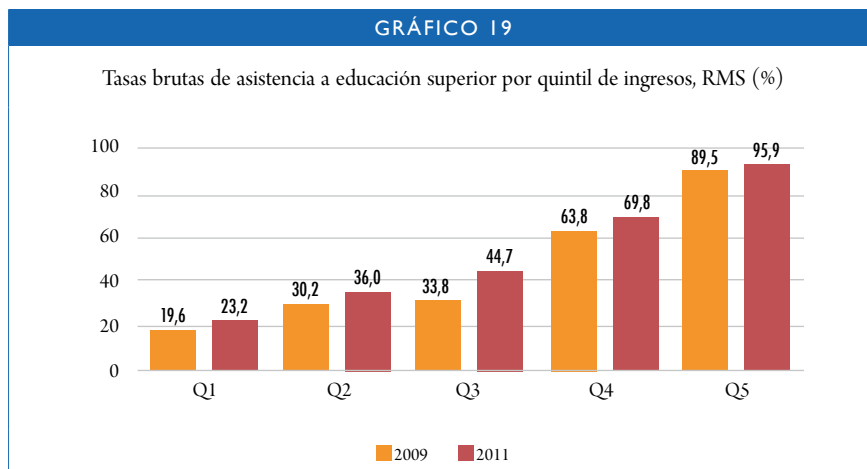
Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN, 2009 y MDS, 2011.

Respecto de la tasa bruta de asistencia a la educación superior (ver Gráfico 19), su acceso también es desigual según los ingresos de los hogares. En el caso de la comparación con el año 2009, se observan pequeños incrementos en todos los quintiles de ingresos.

<sup>24</sup> 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.



GRÁFICO 19



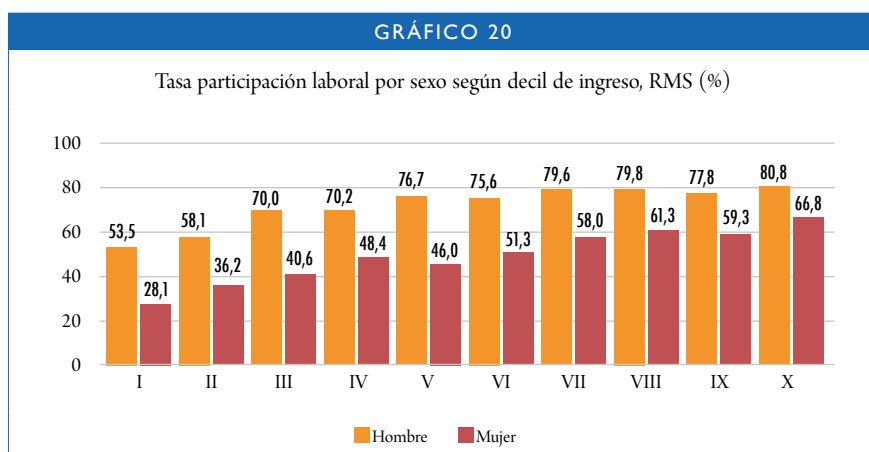
Fuente: Área de Estudios SEREMI Desarrollo Social RMS, 2011. Encuesta CASEN.

En relación con la calidad de la educación, los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) muestran la concentración de los mejores puntajes en las comunas de más altos ingresos y los peores en las comunas de bajos ingresos. Por ejemplo, en la prueba SIMCE 2011 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 300 y los 280 puntos. En tanto que en las comunas de Cerro Navia, Lo Espejo, Isla de Maipo, San José de Maipo y La Pintana se presentan los puntajes más bajos en las tres áreas (entre 230 y 250 puntos). Estas inequidades aumentan el riesgo de problemas de seguridad, de frustración y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad en los grupos socioeconómicos bajos y, por supuesto, restringe ampliamente las posibilidades de superación intergeneracional de la pobreza.

Según datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social, si se considera la población regional mayor de dieciocho años entre 1990 y 2011, la escolaridad media de la población regional aumentó en 1,4 años entre 1990 y 2011. Durante todo el período se mantuvo una brecha de alrededor de 0,5 años en favor de los hombres. De esta forma, si el nivel medio de escolaridad en 1990 (9,9 años) equivalía casi a segundo año de enseñanza media cumplida, en 2011 corresponde a algo más de tercer año de enseñanza media (11,3 años).

## Inequidad de género

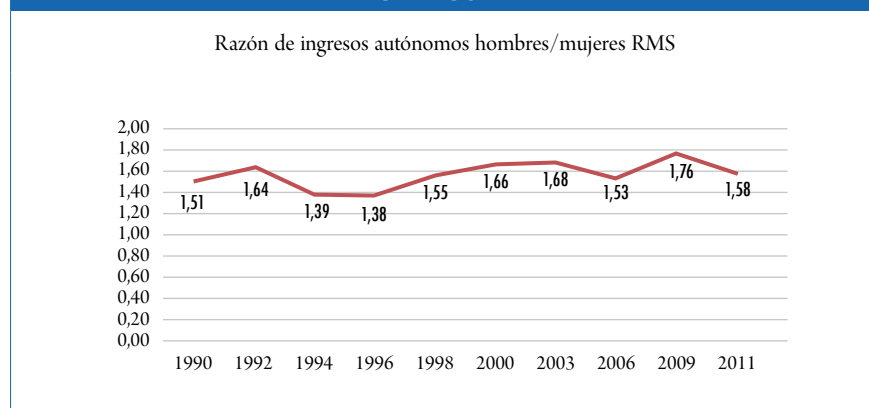
Respecto de las desigualdades de género se observan importantes diferencias tanto en la participación laboral como en los ingresos percibidos. La tasa de participación laboral por sexo es desfavorable a las mujeres. En la RMS, al igual que en las demás regiones del país, la tasa de participación laboral femenina apenas supera el 48% frente a un 72,7% de los hombres. Se constata un nudo crítico porque la baja participación laboral femenina es más acentuada en los sectores más pobres (ver Gráfico 20), 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.



Fuente: SEREMI de Desarrollo Social RMS, 2011. Encuesta CASEN.

La desigualdad de ingresos es uno de los puntos críticos del actual modelo, de lo cual la RMS no está ajena. En este caso, las brechas salariales de género son considerables y particularmente sentidas. Así por ejemplo, la razón de ingresos autónomos entre hombres y mujeres es de 1,58 según la CASEN 2011. Esto indica que los hombres ganan un 58% de ingresos más que las mujeres. Este fenómeno, como se observa en el Gráfico 21, se ha mantenido en márgenes estables en los últimos 20 años, oscilando entre 1,38 en 1996 y 1,76 en 2009, siendo este último el valor más alto entre 1990 y 2011. Estas brechas de ingreso se pueden explicar por la menor escolaridad de las mujeres mayores de 18 años en relación con los hombres del mismo grupo etario de 0,5 años, pero también por la tradicional división vertical y horizontal del trabajo, que precariza la situación de ingresos de las mujeres, como asimismo el “techo de cristal” al que acceden las mujeres con altos niveles de educación en cargos directivos, recibiendo una menor remuneración que sus colegas hombres en una misma posición profesional y de responsabilidad.

GRÁFICO 21



Fuente: Elaboración propia según MIDEPLAN, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009 y MDS, 2011. Encuesta CASEN.

## 2.3 Inseguridad

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

A partir de los resultados objetivos y de la percepción subjetiva, lo que se sugiere en primera instancia es ampliar la mirada hacia la seguridad humana, la cual comprende la seguridad ciudadana, pero no se agota allí, sino que indaga en otras dimensiones como la protección social y la estabilidad en el empleo, por ejemplo.

En materia de seguridad ciudadana, según algunas evidencias, se puede afirmar que el 43,3% de la población en la RMS cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses, y que el 54% de las personas no se sienten seguras al caminar por su barrio cuando está oscuro.

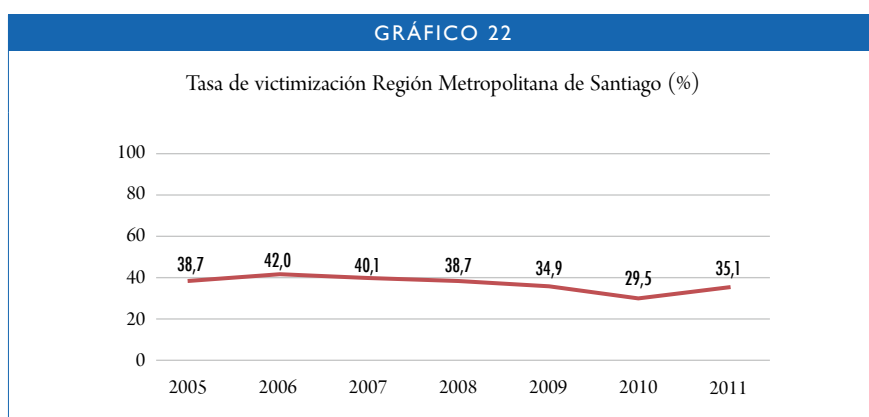
Respecto de otras dimensiones de la seguridad humana, se revela que en términos de seguridad para conseguir y mantener un empleo existe un alto nivel de confianza, el nivel de desocupación baja al 7% y cerca del 80% de las personas manifiesta confianza en no perder sus trabajos. Dichas cifras son distintas en el tema de protección social, en relación con las coberturas del sistema de atención en salud, donde si bien en la RMS 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 en materia de oportunidad, de cobertura de costos y de calidad de la atención médica.

Las consecuencias de las incertidumbres se hacen sentir en la pérdida o incapacidad de crear cohesión social. Según el último Informe de Desarrollo Humano 2012, la seguridad humana subjetiva se relaciona con el malestar social existente en el país.

### 2.3.1 Indicadores de inseguridad

#### Inseguridad ciudadana: tasa de victimización como indicador objetivo

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



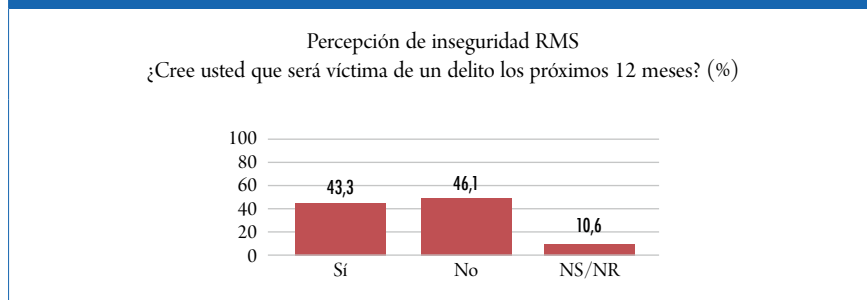
Fuente: Elaboración propia según Ministerio del Interior, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. ENUSC.

La RMS es la que presenta la segunda mayor tasa de victimización en el país y supera en cuatro puntos porcentuales la media nacional. Solo es superada por la Región de Tarapacá.

#### Percepción de vulnerabilidad ante el delito

La percepción de inseguridad da cuenta del sentimiento de vulnerabilidad o desprotección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito. Esta variable resulta ser un buen indicador subjetivo del nivel de seguridad humana de los individuos. A este respecto, según la misma fuente, 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 (ver Gráfico 23).

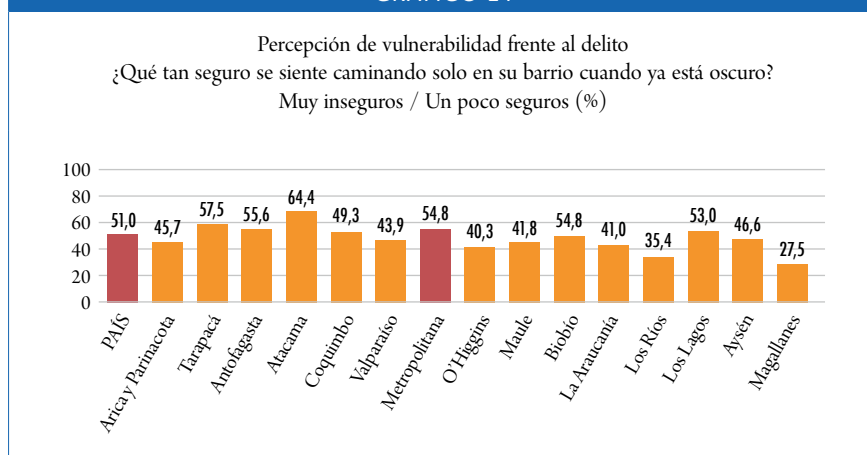
GRÁFICO 23



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior, 2011. ENUSC.

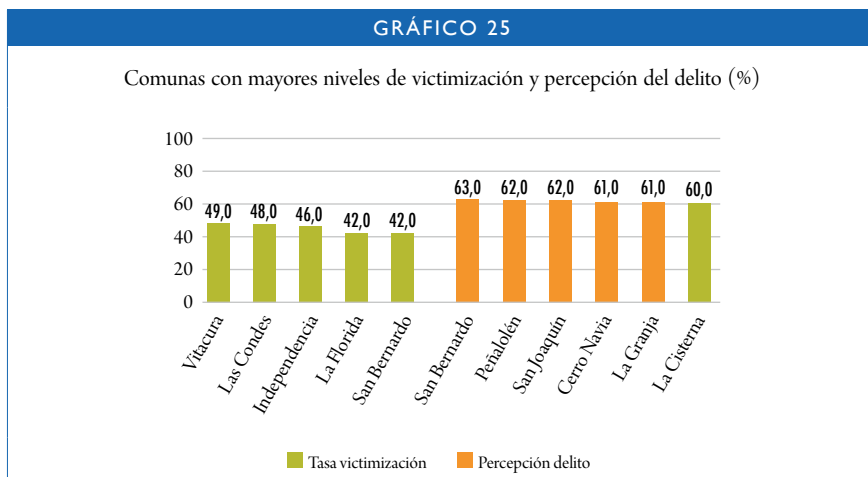
Lo anterior se traduce en un sentimiento de inseguridad que se plasma en distintos espacios en los que se desarrollan los individuos. Ejemplo de ello es la inseguridad de los individuos en su barrio: en la RMS el 54,8% de los habitantes se siente inseguro caminando solo en su barrio cuando está oscuro. Esta cifra es mayor que el promedio del país (51%) y es la cuarta más alta en comparación al resto de las regiones (ver Gráfico 24).

GRÁFICO 24



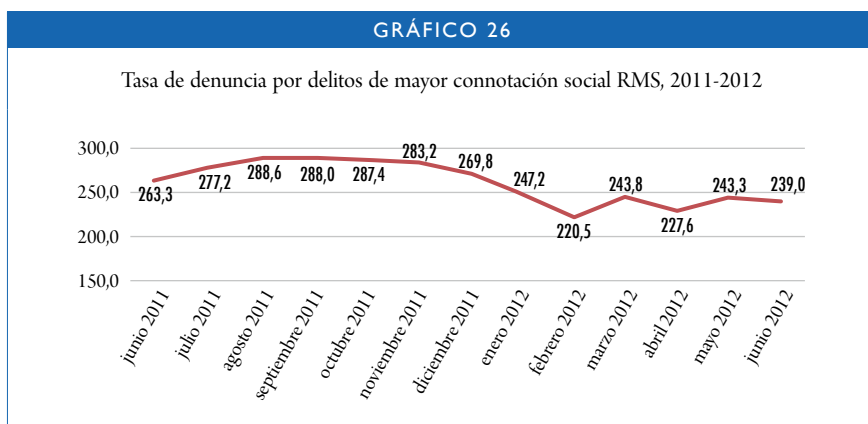
Fuente: Elaboración propia según Ministerio del Interior, 2011. ENUSC.

Las cinco 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 por encima del 60%, son: Cerro Navia, La Cisterna, La Granja, Peñalolén, San Bernardo y San Joaquín (ver Gráfico 25).



Fuente: Elaboración propia según Ministerio del Interior, 2011. ENUSC.

Otra manera de acercarse a la seguridad ciudadana mediante las tasas de denuncias de delitos de mayor connotación social, otorgada por la Superintendencia de Prevención del Delito, según las estadísticas de Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones. Este tipo de delitos incluye robos con violencia e intimidación, robos por sorpresa, robos con fuerza, hurtos, lesiones, homicidios y violaciones. A este respecto, la estadística para la RMS, desde junio del 2011 hasta junio del 2012, muestra una leve disminución para el año 2012 (ver Gráfico 26).

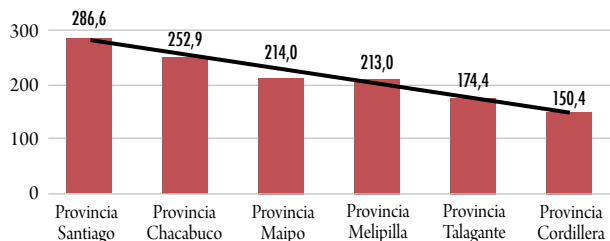


Fuente: Elaboración propia a partir de la Subsecretaría de Prevención del Delito, 2012.

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, siguiéndole de cerca la provincia de Chacabuco con 252. Por su parte, la provincia Cordillera es la que registró menor tasa de denuncias en 2011, con 150 (ver Gráfico 27).

GRÁFICO 27

Tasas de denuncia por delitos de mayor connotación social por provincias RMS



Fuente: Elaboración propia a partir de la Superintendencia de Prevención del Delito.

Nota: tasas de denuncia promedio de los meses de junio 2011 hasta junio 2012.

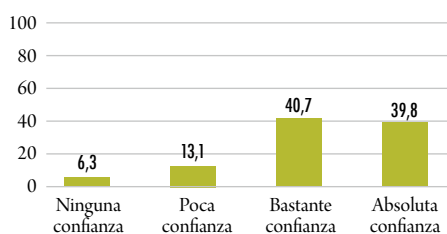
### Confianza en mantener el trabajo

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

En este aspecto, según la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, los indicadores reflejan buenas señales en el caso de la RMS, situación similar al resto del país. La tasa de desocupación no supera el 7% para el trimestre mayo-junio-julio del 2012. Por otro lado, el trabajo informal sin garantías contractuales también es bajo (13%): el 87% de los asalariados tienen un contrato escrito y el 77% están contratados a término indefinido, la cifra más alta entre las regiones del país. Además, existe una percepción mayoritaria de los individuos de mantener sus trabajos (ver Gráfico 28).

GRÁFICO 28

Confianza en no perder el trabajo los próximos 12 meses, RMS (%)

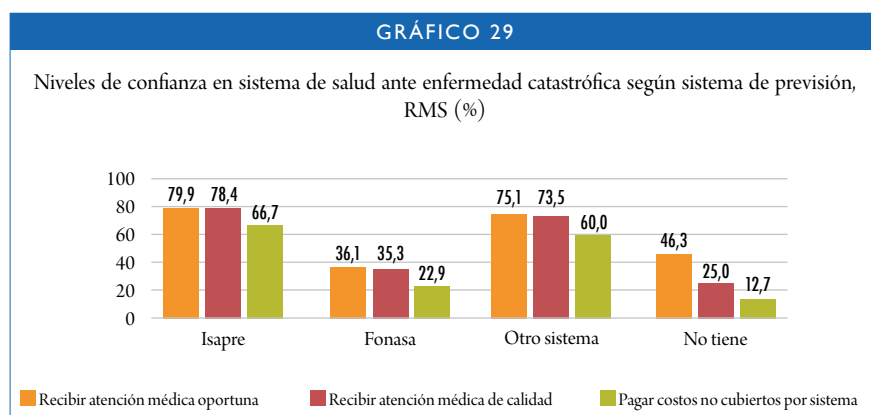


Fuente: PNUD, 2011. Encuesta de Desarrollo Humano.

## Seguridad 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 pagar los costos no cubiertos por el sistema, 66,6% de los habitantes de la RMS tienen poca o nula confianza de que podrán pagar estos costos.

Estas cifras se distribuyen en forma desigual 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 tienen protección en salud. Si bien la región es una de las que tiene mayor número de personas que no cuentan con protección en salud, también es la que mayor número de afiliados tiene al sistema de Isapres, y la que otorga mayores seguridades, dado que ofrece servicios adicionales a cambio de contribuciones complementarias a las obligatorias (ver Gráfico 29).



Fuente: PNUD, 2011. Encuesta de Desarrollo Humano.

## Violencia intrafamiliar

Para la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Violencia Intrafamiliar (VIF) corresponde a "toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia en relación de poder, sin importar el espacio físico donde ocurra, que perjudique el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro/a miembro de la familia" (OPS, 1995).

En este contexto el Estado chileno, por medio del mandato de la Ley N° 20.066 de Violencia Intrafamiliar, tiene la obligación de otorgar protección, debiendo adoptar las medidas conducentes para garantizar la vida, integridad personal y seguridad de los miembros de la familia. A su vez, respecto de la Prevención y Asistencia, el Estado deberá adoptar políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, en especial contra la mujer, los adultos mayores y los niños, y a prestar asistencia a las víctimas (Art. 2° y 3°).

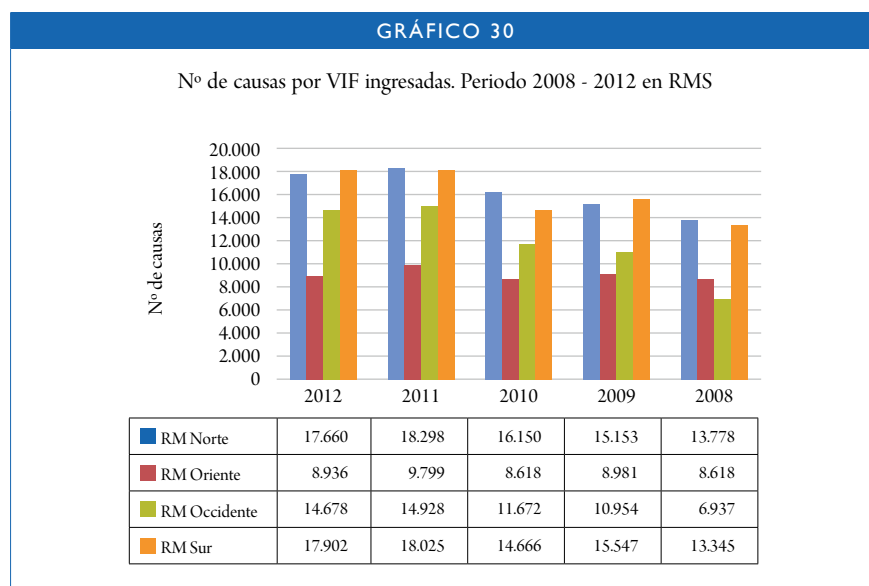
La violencia intrafamiliar implica, al menos, tres efectos que la hacen particularmente compleja. Primero que al ser relacional tiende a perpetuarse, ya que se hace parte de la organización familiar. Segundo, que al estar instalada en los vínculos afectivos más íntimos sus consecuencias son más dañinas para las personas involucradas y



tercero, que al ocurrir en un espacio que consideramos privado, la respuesta social ha sido dificultosa.

En un sentido amplio se puede decir que cualquier miembro de la familia, independiente de su sexo o edad, puede ser agente o víctima de la relación abusiva. Sin embargo, las estadísticas a nivel internacional y nacional muestran que las mujeres, las niñas y los niños, así como los y las adultos mayores, son las víctimas más comunes de esta.

Según datos del Ministerio Público, el año 2012 ingresaron más de 54.000 causas de VIF en la RMS, y a nivel país 137.000, por lo cual el 40% de las causas VIF denunciadas en el país ocurren en la RMS. A continuación se muestra el cuadro de causas ingresadas en la RMS entre los años 2008 y 2012:



Fuente: Ministerio Público, 2012.

Las categorías de violencia intrafamiliar están referidas a la violencia en la pareja o conyugal, el maltrato y abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes y el maltrato a personas mayores.

En especial, la violencia contra la pareja puede tomar las formas de abuso psicológico o emocional, abuso físico, abuso sexual, abuso financiero y/o patrimonial.

Según datos del Ministerio Público, en el año 2012 en la RMS la principal categoría de delitos por VIF está relacionada con el delito de lesiones en cerca de un 50%, siendo lesiones leves un 14% y graves un 19%, violencia sexual un 15%, de amenazas (violencia psicológica) en un 43%.

De acuerdo con estudios de SERNAM, se ha comprobado que los principales factores de riesgo para las mujeres que sufren violencia psicológica son: mantener relaciones de tipo abusivo/controladora con la pareja (49%), poseer creencias que justifican agresiones contra la mujer (46,8%), haber sido víctima de violencia en la

infancia (42%), poseer una pareja que haya sido víctima de violencia en la infancia (28,2%), poseer una pareja que ha tenido peleas físicas con otras personas (24,4%), poseer una pareja que consume alcohol en exceso más de dos veces a la semana (19,5%) y poseer una pareja que consume drogas (13,2%).

## 2.4 Insustentabilidad

La idea de insustentabilidad se asocia a la 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 al componente ecológico y medioambiental, sino que también incorpora una dimensión social. En este sentido, la insustentabilidad social limita las posibilidades de mantener relaciones de solidaridad y reciprocidad, tanto a nivel interpersonal como institucional.

A nivel medioambiental, una primera dimensión se vincula con el balance hídrico, donde los indicadores de mediano y largo plazo son preocupantes. Como efecto del cambio climático, se proyecta un aumento en la temperatura de 2° C y una disminución de un 20% en las lluvias y la acumulación de nieve en la cuenca de Santiago<sup>25</sup>. En el periodo de 2011 a 2040, el déficit total de agua (para consumo humano e industrial) en la cuenca de Santiago sería 6 m<sup>3</sup>/seg.<sup>26</sup> Este déficit establece un costo promedio anual de 1,1 millones de dólares al año, sin contar con los costos por control de calidad y efectos sobre el suelo agrícola. Por último, este costo se podría traducir en un aumento de tarifa estimado de USD 2 al año por familia<sup>27</sup>.

En materia de usos del suelo, el crecimiento de la población, junto con las externalidades del crecimiento económico, se traduce en riesgos para la sustentabilidad, como es el caso de la explosión inmobiliaria que presiona la demanda de usos del suelo en una región con ciertas vulnerabilidades. A este respecto, destaca la escasa proporción de bosques y áreas protegidas: menos del 7% de los suelos son bosques. En el mismo sentido, casi un tercio del territorio está desprovisto de vegetación y el 38% de los suelos presentan erosión de moderada a muy severa. Por su parte, el área de cultivo se ha reducido en forma dramática 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. El 51% de estas emisiones corresponde a monóxido de carbono, proveniente de la combustión de vehículos, mientras que las emisiones de fuentes como las industrias, residencias y comercios alcanzan el 28%. Según las mediciones realizadas durante el periodo 1998-2007 se observa una disminución de la contaminación por emisiones<sup>28</sup>.

25 Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Estrategia Regional de Medio Ambiente, Informe Final, Santiago, 2012.

26 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Estudio Economía del Cambio Climático en Chile, 2010.

27 Ídem.

28 Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Estrategia Regional de Medio Ambiente, Informe Final, Santiago 2012.

Otros elementos claves en el análisis de la insustentabilidad medioambiental tienen que ver con la disponibilidad de áreas verdes y el manejo de los residuos sólidos. Ambos son factores importantes para mejorar la calidad de vida y el hábitat de las personas. La disposición de áreas verdes se concentra en muy pocas comunas del sector de mayores ingresos de la RMS.

Por su parte, el problema de los residuos sólidos se vincula con la presión sobre los vertederos existentes y la falta de una cultura masiva de reciclaje, tanto a nivel domiciliario como en la disposición final. Esto se traduce en un manejo inadecuado de los residuos sólidos, lo que impacta de manera negativa nuestro ambiente (aire, suelo, agua). Es así como en la Región Metropolitana de Santiago existen 78 vertederos ilegales de residuos sólidos, de acuerdo con lo informado por la Autoridad Sanitaria Regional, los que en su mayoría se ubican en la periferia urbana, afectando a comunas de bajos ingresos.

Desde la perspectiva de la insustentabilidad social, en la RMS al igual que en el resto del país, se observan problemas de confianza en las instituciones y de participación en organizaciones sociales. A este respecto, el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2012 muestra los bajos niveles de confianza en las instituciones. Asimismo, el nivel de participación en organizaciones sociales que revela 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.

## 2.4.1 Indicadores de insustentabilidad

### Balance hídrico

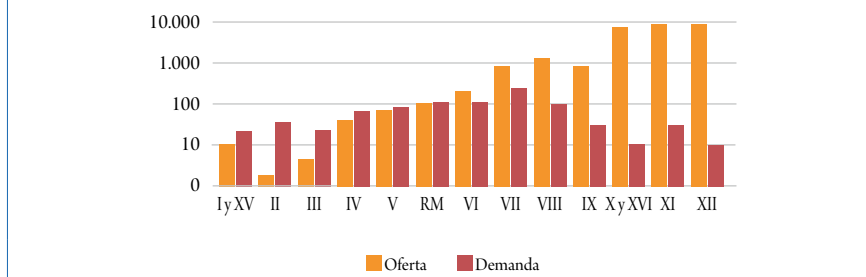
La disminución de nieve en la cuenca de Santiago por el calentamiento global y el aumento de la población pueden generar un déficit hídrico en los próximos años. Esto, considerando que en la actualidad existe un equilibrio entre la oferta de recursos hídricos disponibles y las extracciones para usos consuntivos<sup>29</sup>. Como efecto del cambio climático, se proyecta un aumento en la temperatura de 2° C y una disminución de un 20% en acumulación de nieve en la cuenca de Santiago. Las comunas más afectadas por este fenómeno serían Tiltil, Colina y San Pedro<sup>30</sup>.

Como se puede ver en el Gráfico 31, la región es la única que presenta una relación extracción/disponibilidad con equilibrio casi absoluto. A nivel nacional, la oferta es casi dos veces la demanda de agua, esto es posibilitado por las regiones VI a XII. Situación contraria a las regiones ubicadas al norte de la RMS, donde la relación se invierte, siendo significativamente superior la demanda respecto de la oferta.

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

30 Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Estrategia Regional de Medio Ambiente, Informe Final, Santiago 2012.

GRÁFICO 31

Recursos hídricos disponibles y extracciones para usos consuntivos al año 2011 (caudales m<sup>3</sup>/seg).

Fuente: GORE RMS y CED, 2012.

En relación con la disponibilidad de agua para riego se manifiesta una tendencia hacia la disminución: entre 1997 y 2007, la superficie total regada disminuye en un 6% en la RMS. Del mismo modo, al analizar la situación por tipo de riego, las cifras de los últimos años muestran 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 microrriego aumenta en un 274% (ver Tabla 6).

TABLA 6  
EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE RIEGO 1997-2007,  
POR TIPO DE RIEGO (%)

Región	Total superficie regada	Gravitacional	Mecánico mayor	Microrriego
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
RMS	-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 y XIV	79	10	62	231
XI	-21	-	-	-
XII	1.004	-	-	-
Total	3,4	-22	85	298

Fuente: DGA y Banco Mundial, 2011.

### Usos y coberturas del suelo

Como contexto general, se puede indicar que la cobertura del suelo en la RMS presenta una interesante diversidad de paisajes, debido a las condiciones morfoclimáticas y de urbanización con características metropolitanas. Así se presenta un sistema natural plasmado en las grandes estructuras del relieve: cordillera de la Costa y de los Andes, que condicionan en parte el fenómeno de la contaminación

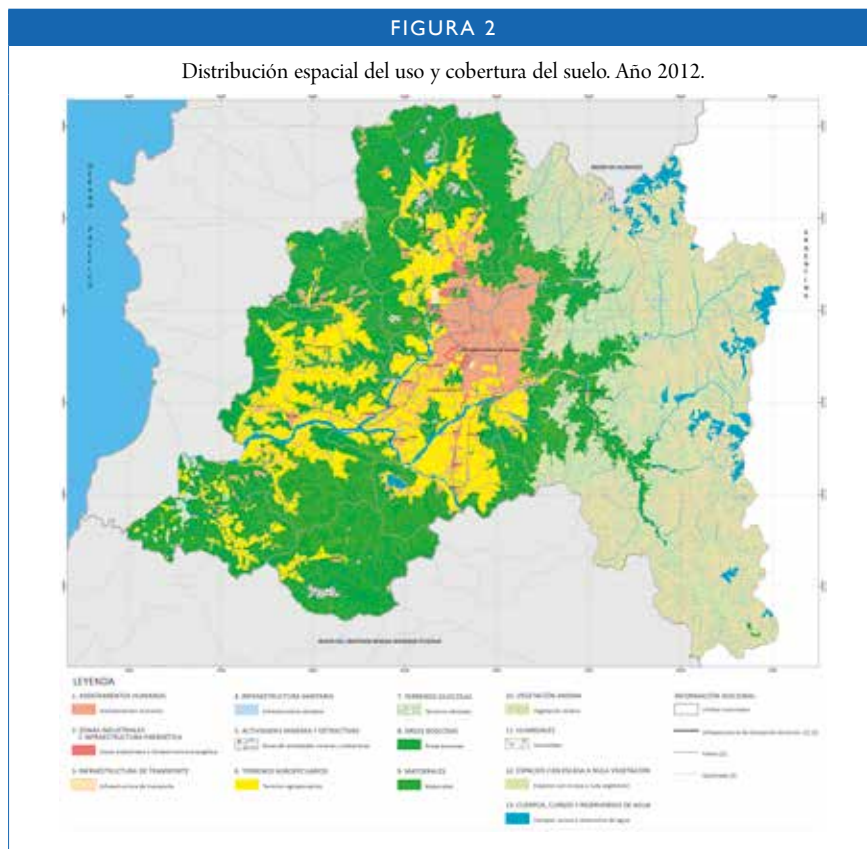
atmosférica, así como también ofrece importantes potencialidades para el desarrollo regional. Entre ellas se puede mencionar el clima que potencia la actividad agrícola, a lo que se asocia una adecuada disponibilidad de recursos hídricos y una dotación de muy buenos suelos agrícolas.

En términos estadísticos se observa que para el periodo que va entre 2002 y 2012 se producen fuertes cambios en los principales usos de suelos de la RMS, como se puede apreciar en la Tabla 7.

TABLA 7 SUPERFICIE REGIONAL DE LOS PRINCIPALES USOS DEL SUELO EN LA RMS, AÑOS 2002 Y 2012				
Principales usos y coberturas del suelo	Año 2002		Año 2012	
	Superficie (ha)	Porcentaje	Superficie (ha)	Porcentaje
Urbano y suburbano	75.705	4,9	211.735	13,9
Agrícola	235.243	15,2	124.090	8,1
Patrimonio natural	1.229.389	79,9	1.192.148	78,0

Fuente: GORE RMS y Edáfica, 2012.

La distribución espacial de los usos para el año 2012 se encuentra plasmado en la Figura 2, el cual es el resultado del estudio: “Actualización del uso y cobertura del suelo”, realizado en conjunto por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Edáfica.

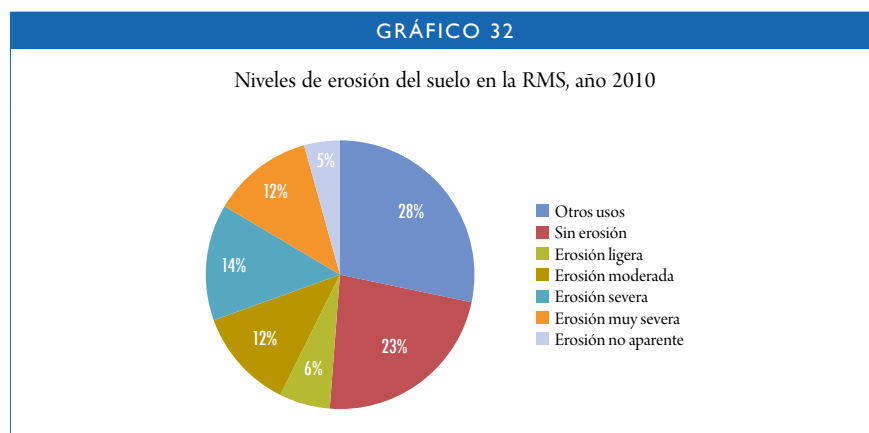


Fuente: GORE RMS y Edáfica, 2012.



Una manera de dar cuenta de la pérdida de los suelos cultivables en razón del avance de la urbanización, es mediante el índice de riesgo de las bonificaciones agrícolas entregadas por distintos organismos del Ministerio de Agricultura. En este sentido, es importante consignar que entre los años 2005 y 2011 cerca de un 30% de estas bonificaciones estarían ubicadas en zonas de riesgo medio o alto, "las cuales presentan un riesgo real de desaparecer en cualquier momento bajo el crecimiento de la ciudad".<sup>31</sup>

Al considerar los efectos hacia el futuro, es importante destacar los riesgos de erosión, dada la fragilidad de los suelos de la RMS y la presión que sobre ellos ejerce la deforestación y los efectos del cambio climático. Como se presenta en el Gráfico 32, 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)<sup>32</sup>: 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.



Fuente: CIREN (2010)

De los efectos del cambio climático en la diversidad de los suelos, resumidos en la Tabla 8, 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. Finalmente se observa una leve reducción en la superficie forestal que parte de una línea base ya de por sí baja de 7.000 hectáreas.

31 CIREN. "Análisis de las bonificaciones otorgadas por el Ministerio de Agricultura (CNR, SAG e INDAP) a través de instrumentos de fomento productivo frente a la expansión urbana". Estudio de impacto de la expansión urbana sobre el sector agrícola en la Región Metropolitana de Santiago. Producto N°5. Estudio contratado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (ODEPA). Santiago, 2012.

32 Ídem.

**TABLA 8**  
**SUPERFICIE SEGÚN ESPECIES DE SUELOS POR ESCENARIOS<sup>33</sup>**  
**DE CAMBIO CLIMÁTICO**  
**(EN MILES DE HECTÁREAS)**

Superficie por tipos de usos	Escenario	A2			B2	
	Período	Línea base <sup>34</sup>	2040 - 2070	2070 - 100	2040 - 2070	2070 - 100
Cultivada		20	5	0	5	2
Frutales		51	58	51	58	73
Praderas		192	207	234	207	200
Forestal		7	6	6	6	6

Fuente: Elaboración propia según CEPAL, 2010. Estudio Economía del Cambio Climático en Chile

El factor de los usos del suelo es importante en tanto produce también efectos sobre otras dimensiones del desarrollo. Por ejemplo, las repercusiones en el mercado del trabajo por cambios en la demanda de mano de obra, la disponibilidad de alimentos y las 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.

### Disponibilidad de áreas verdes

Al considerar la superficie destinada para uso de área verde según el instrumento de planificación regional (PRMS) y los instrumentos comunales de planificación (PRC), esta asciende a 23.843 hectáreas en la RMS, lo que implica 36 m<sup>2</sup> de área verde por habitante. Sin embargo, tal superficie se distribuye de modo heterogéneo a lo largo de la región y también con diversos grados de consolidación.

Un área verde consolidada es aquella que aparece cumpliendo la función para la que se creó, sin distinción de propiedad o de restricción al libre acceso y que cuenta, además, con algún tipo de intervención de apoyo a esta función (recreativa, ambiental, ornamental u otra). De este modo, un área verde consolidada no tiene que ver con existencia de pasto, sino con la dotación de senderización, arborización o algún tipo de infraestructura que permita cumplir su función ambiental o de uso. Así, la superficie total de las áreas verdes consolidadas de más de 2 ha en la RMS alcanza 7.796 hectáreas, lo que implica 12 m<sup>2</sup> por habitante.

La distribución heterogénea de las áreas verdes consolidadas en la Región se manifiesta al considerar la superficie por habitante a nivel de provincias y, a nivel de comunas. Tanto las provincias de Santiago, Chacabuco y Maipo se ubican en o sobre el promedio regional (12, 14 y 25, respectivamente), mientras que las provincias de Cordillera, Melipilla o Talagante están muy por debajo de esta medida (6, 7 y 0, respectivamente). En todas las provincias se aprecia una diferencia importante, siendo más marcada en las provincias de Chacabuco, Melipilla y Talagante (ver tabla 9).

33 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.

34 Línea base, situación actual 2010, proyectada al 2040.

**TABLA 9**  
**DISPONIBILIDAD DE ÁREAS VERDES POR PROVINCIAS DE LA RMS**

Provincia	Total de áreas verdes disponibles	Áreas disponibles totales por habitante	Total de áreas disponibles de más de 2 hectáreas	Áreas disponibles de más de 2 hectáreas por habitante	Total de áreas verdes de más de 2 hectáreas consolidadas	Áreas verdes de más de 2 hectáreas consolidadas por habitante
	ha	m <sup>2</sup> /hab	ha	m <sup>2</sup> /hab	ha	m <sup>2</sup> /hab
Santiago	12.298	25	11.125	23	6.001	12
Cordillera	1.355	20	1.318	20	385	6
Chacabuco	5.598	347	5.588	346	223	14
Maipo	1.972	45	1.903	44	1.081	25
Melipilla	1.488	97	1.453	95	103	7
Talagante	1.132	36	1.099	43	3	0
<b>Total Regional</b>	<b>23.843</b>	<b>36</b>	<b>22.486</b>	<b>34</b>	<b>7.796</b>	<b>12</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del GORE RMS, 2009. Propuesta Política de Áreas Verdes de la Región Metropolitana de Santiago.

A nivel de comunas, la diferencia es más notoria. Así, por ejemplo, aquellas comunas que concentran los indicadores más altos de m<sup>2</sup> por habitante de área verde consolidada de 2 ha y más son Lo Barnechea (108 m<sup>2</sup>/hab), Huechuraba (61 m<sup>2</sup>/hab), Vitacura (53 m<sup>2</sup>/hab), Curacaví (37 m<sup>2</sup>/hab) y San Bernardo (36 m<sup>2</sup>/hab). Esta situación contrasta en forma radical con aquellas comunas que no cuentan, en la práctica, con áreas verdes consolidadas de más de 2 ha. Es el caso de las comunas de El Bosque, Quilicura, Conchalí, San Miguel y San Ramón, en la provincia de Santiago, el total de comunas de la provincia de Talagante y la mayoría de las comunas de las provincias de Melipilla y Cordillera.<sup>35</sup>

Estas diferencias se deben a que las provincias y comunas que tienen mayor déficit de áreas verdes son aquellas que no cuentan con suelos disponibles para desarrollarlas o bien tampoco cuentan con recursos suficientes para su mantención.

### Gestión de residuos sólidos

El Ministerio del Medio Ambiente proyectó un aumento sostenido de los residuos sólidos domiciliarios (RSD) de aproximadamente 4.400.000 ton/año al año 2020<sup>36</sup>, lo cual da una idea de la presión que esto representa sobre la vida útil de los rellenos sanitarios.

En la actual situación, es destacable que la disposición final de los residuos domiciliarios tenga un relativo buen indicador global, es decir, existe un buen mecanismo de disposición de basuras a nivel agregado. No obstante, se observa que las comunas que más generan residuos y con más altos ingresos, como Vitacura y Las Condes, disponen estos residuos en comunas de más bajos ingresos. Por tanto, se evidencia un síntoma de segregación claro, causado por una externalidad negativa en la política

<sup>35</sup> Propuesta Política de Áreas Verdes de la Región Metropolitana de Santiago, 2009.

<sup>36</sup> Resumen ejecutivo del estudio de factibilidad técnico ambiental, social y económica para la implementación del plan de acción, "Santiago Recicla" página 17.



de asentamientos humanos en zonas periféricas de la región, afectando la calidad de vida de las personas que ahí habitan.

También es necesario hacer notar el problema de los vertederos ilegales de residuos sólidos, los que se ubican de preferencia en las comunas de bajos ingresos y con altos índices de vulnerabilidad, como lo muestra la Tabla 10. Esta situación no solo afecta negativamente los índices de calidad de vida, aumentando con ello la percepción de exclusión y segregación presente en este sector de la población, sino que también trae como consecuencia la presencia de vectores y reservorios de enfermedades infecciosas y parasitarias, además de los posibles riesgos físicos y químicos de los residuos peligrosos.

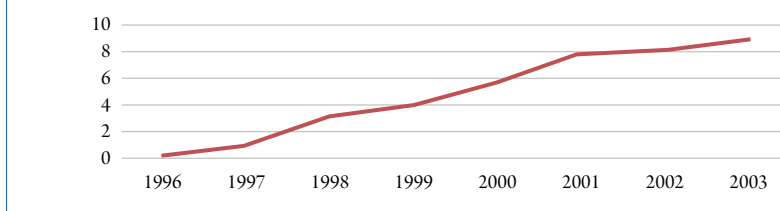
Comuna	N° VIRS
Alhué	1
Buín	2
Cerrillos	1
Cerro Navia	1
Colina	3
Conchalí	1
Curacaví	2
Estación Central	1
La Florida	1
La Pintana	3
Lampa	12
Maipú	2
Melipilla	1
Pedro Aguirre Cerda	1
Padre Hurtado	1
Paine	1
Peñaflor	1
Pudahuel	9
Puente Alto	8
Quilicura	4
Quinta Normal	3
Renca	5
San Bernardo	6
San José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

Fuente: SEREMI Medio Ambiente, Unidad de Residuos.

El reciclaje muestra una tendencia muy positiva en la RMS desde 1996 a 2003. Según cifras de CONAMA (Gráfico 33), el reciclaje ha pasado de un porcentaje cercano a cero en el primer año hasta alcanzar el 9% en el 2003.

GRÁFICO 33

Evolución del reciclaje entre los años 1995 y 2003 en su porcentaje del total de RSD generados (%)



Fuente: CONAMA, 2005.

Los residuos orgánicos representan en la actualidad cerca del 60% del total de los RSD, el 40% restante corresponde a material inorgánico que podría ser con facilidad reciclado por las familias. El reciclaje tiene una externalidad positiva, relacionada con las oportunidades económicas que esta actividad provee. Desde el punto de vista de la cultura, el reciclaje también es un factor positivo para la sustentabilidad social, porque incentiva la creación de capital social al alero de iniciativas de cuidado del ambiente, promoviendo la creación de redes. Es un área de interesante desarrollo que debe ser objeto de profundización.

### Calidad del aire

La mala calidad del aire es un problema conocido y sufrido por los habitantes de la región, en especial en algunas comunas donde los niveles de esmog alcanzan rangos críticos. En efecto, el material particulado sigue siendo el principal problema de contaminación atmosférica en la RMS, superando las normas de concentración de contaminantes de 24 horas y el promedio anual en un 28% y 34% respectivamente.

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 esmog. Pese a que los registros obtenidos sobre material particulado mediante la red de monitoreo MACAM evidencian una notable tendencia a la baja, como es el caso de la reducción de MP2,5 y MP10 en un 65% y 45% respectivamente, entre los años 1989 y 2011<sup>37</sup>, la percepción ciudadana respecto de la gestión de la calidad del aire en la región, según las opiniones de expertos y actores clave, es de estancamiento y empeoramiento respecto de las condiciones que generan la contaminación<sup>38</sup>.

Las fuentes de contaminación pueden ser fijas, móviles o fugitivas. Las fuentes fijas son las emisiones generadas por la quema de combustibles, producto de actividades industriales y residenciales. Las fuentes móviles corresponden a las emisiones provenientes de los gases de escape, desgaste de frenos y neumáticos de distintos tipos de transporte; estas representan el 51% de los agentes contaminantes para la

37 Según datos proporcionados por la Seremi del Medio Ambiente.

38 Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) y Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Estrategia Regional de Medio Ambiente, Informe Final, Santiago 2012.

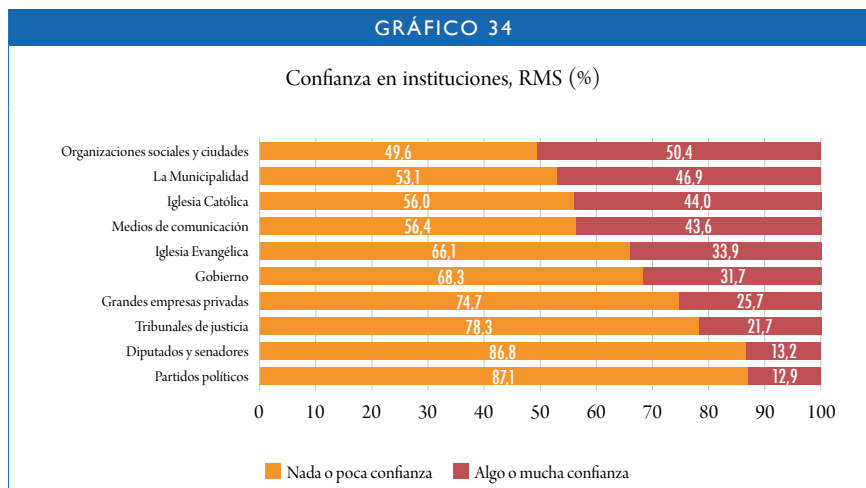
RMS. Por último, las fuentes fugitivas corresponden a aquellas emisiones que no son canalizadas por ductos, chimeneas u otros sistemas hacia el exterior; estas provienen en su mayoría de calles pavimentadas y sin pavimentar.

Desde un punto de vista general, tanto la actividad económica como la presión inmobiliaria y el aumento del parque automotor, que creció en 4,5% en cuatro años (2001-2005), constituyen fuentes potenciales de contaminación que agudizan el problema de la calidad del aire en la cuenca de Santiago.

Según la información presentada hasta este punto, respecto de la dimensión medioambiental de la sustentabilidad, queda de manifiesto que de la mano de la dinamización del desarrollo regional aparecen externalidades negativas si no se adoptan las medidas adecuadas en materia de mitigación. En este sentido, es importante considerar, por ejemplo, la extensión de los tiempos de transporte por aumentos en los tiempos de viajes, generados a partir de una tendencia a alargar las distancias entre los sitios de trabajo y de vivienda; la fuerte presión por la disminución de suelos agrícolas o forestales a favor de la urbanización y la diversidad intrarregional a la hora de establecer medidas de control ambiental.

### Niveles de confianza en las instituciones

Como indicadores de la insustentabilidad social se presentan los niveles de confianza en las instituciones. En general, los niveles de confianza son medios y bajos, y están por debajo de otras regiones (ver Gráfico 34). Presentan mayores niveles de confianza las Fuerzas Armadas y la policía. La institución política con mayor nivel de confianza son los municipios, debido a 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)<sup>39</sup>.



Fuente: PNUD, 2011. Encuesta de Desarrollo Humano.<sup>40</sup>

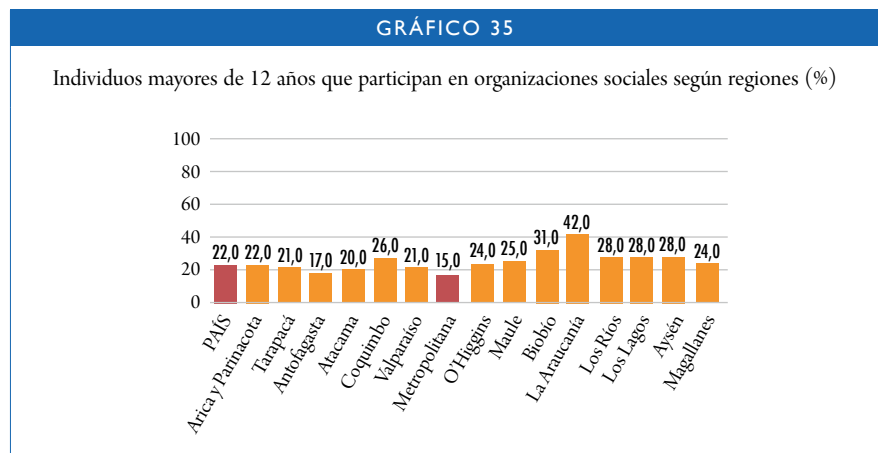
39 PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2012, Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo, Santiago, 2012.

40 Ídem.

Lo anterior resulta importante dado el rol que las instituciones cumplen como soporte para que los individuos puedan desarrollar sus proyectos de vida. Esta situación es preocupante y presenta un desafío para la autoridad regional sobre la sensibilidad que tiene para identificar las demandas sociales y construir confianza sobre su funcionamiento.

### Niveles de participación de los ciudadanos

En el nivel de participación en organizaciones sociales, la RMS presenta los peores niveles del país (ver Gráfico 35). Más allá de las explicaciones de esta baja participación, tal situación representa una potencial insustentabilidad social porque indica que las personas no perciben organizaciones de base donde apoyarse, restando oportunidades para la ampliación de sus capacidades y la generación de capital social para las generaciones futuras.



Fuente: Elaboración propia a partir de MDS, 2011. Encuesta CASEN.

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 vecinales u otra organización territorial (13,6%). Llama la atención la baja convocatoria que tienen las agrupaciones ideológicas o corporativas (como los sindicatos) con un 2,8%.

## 2.5 Desempeño económico

Esta dimensión del desarrollo humano no se presenta en su acepción negativa, como las demás barreras, dado que no evidencia signos negativos, sino más bien muestra algunos elementos que no se desarrollan en forma adecuada para potenciar mayores oportunidades de desarrollo económico para las personas. Esto no supone que no tenga una fuerte incidencia en el análisis de la situación actual de la RMS, al contrario, su potencialidad como generador o dinamizador de oportunidades es clara.

La dinámica económica de la RMS se analiza desde la perspectiva de su área de especialización, el subsector empresarial. El sector de servicios financieros y

empresariales representa cerca del 35% del PIB regional y, sumadas otras actividades, el grupo de los bienes “no transables” representa más del 63% de la estructura productiva de la RMS. En este aspecto, se evidencia en forma clara el aprovechamiento de las ventajas comparativas de localización, de capital humano y la capacidad de intermediación financiera, favoreciendo el establecimiento de empresas en la región.

La economía regional es sólida, representa cerca del 44% del PIB de Chile. Si bien crece a un ritmo menor que en las dos décadas anteriores, 6% y 8% respectivamente, la RMS mantiene un ritmo sostenido de crecimiento superior al 4%. El PIB per cápita ha disminuido porque la participación de la población se ha incrementado más que el aumento del producto. La economía regional crece por sobre el crecimiento del país, confirmando el dinamismo de su actividad económica y productiva a nivel nacional.

Otro rasgo importante de la economía regional tiene que ver con el empleo, generado en gran proporción, 43%, por la manufactura y el comercio al por mayor y al por menor. El sector de mayor participación en el PIB, los servicios financieros, no obstante, 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 la cual el 80% se asigna entre el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Metro de Santiago, mientras que un 7,8% se distribuye por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Por su parte, la inversión privada proyectada para el periodo 2011-2015 en la región representa el 14,5% del total del país, ocupando el tercer lugar después de Atacama y Antofagasta. En inversión extranjera directa, la RMS también se ubica en tercer lugar, atrayendo el 13% del total de la IED que ingresa al país.

El 41% del total de empresas del país se ubican en la RMS, al igual que el 72% de las grandes empresas del país y el 90% de las empresas multinacionales. De acuerdo con el tamaño de las empresas, las más de 296.000 existentes en la RMS corresponden en un 74,6% a microempresas, 19,7% a pequeñas, 3,6% a medianas y solo el 2,1% son empresas grandes<sup>41</sup>. 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, la oferta inmobiliaria de altas especificaciones, la amplia oferta de servicios, la localización de los más importantes centros de educación superior y formación técnica y el capital humano de mayor calificación.

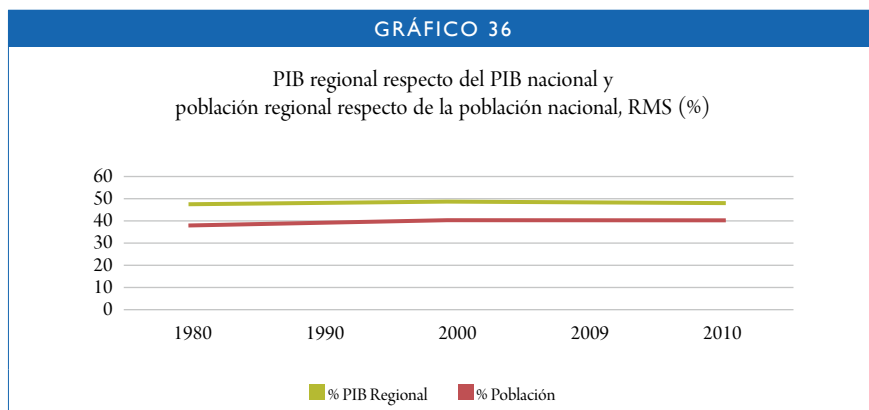
Diversos análisis empíricos establecen una relación virtuosa entre la capacidad de la dinámica empresarial y las tendencias actuales de crecimiento de producto, con la entrada de nuevas empresas, la salida de empresas existentes, los cambios en la escala de operación y la generación de valor mediante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

41 Servicio de Cooperación Técnica, Situación de la Micro y Pequeña Empresa. Santiago, 2007.

## 2.5.1 Indicadores del desempeño económico

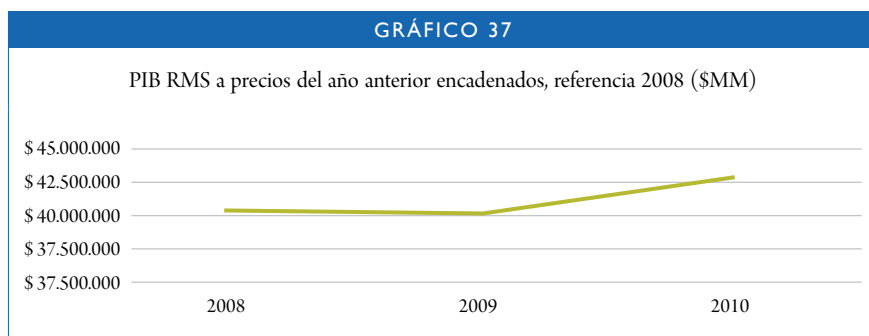
### Especialización económica

La Región Metropolitana de Santiago es el principal centro económico del país. Comparando su participación en el Producto Interno Bruto nacional en relación con otras regiones, la RMS aporta el 48%. Esta participación se ha mantenido más o menos constante desde 1980. Por el contrario, el porcentaje de participación en la población total del país ha variado, al pasar de ser 38% en 1980 a 40,3% en 2010, por lo cual es fácil deducir que el PIB/cápita ha disminuido (ver Gráfico 36).



Fuente: SUBDERE 2011

Respecto de la dinámica de crecimiento del PIB se observa una recuperación luego de la crisis internacional de 2009 (ver Gráfico 37). 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%.

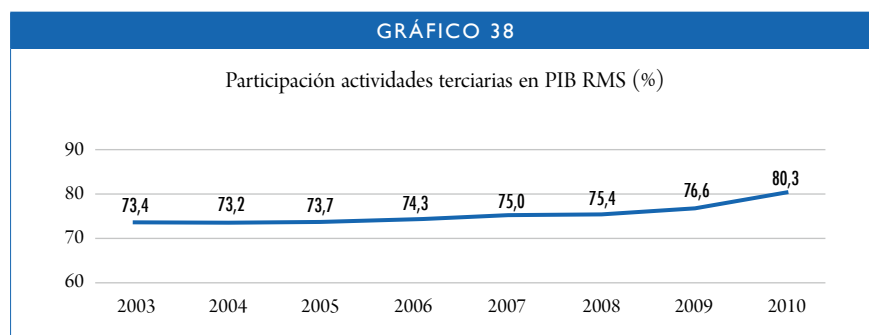


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Central de Chile

Por su parte, en el año 2010 el PIB/cápita fue de MM\$ 6,24, ubicándose en el cuarto puesto a nivel país. Para el periodo 1985-2008, la tasa de crecimiento del PIB/cápita de la región es superior a la tasa del país (3,6% y 3,3%, respectivamente)<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> González, Riffo y Silva, "La economía regional chilena en el periodo 1985-2009", Serie Desarrollo Territorial, ILPES-CEPAL, enero 2011.

La actividad económica de la RMS se caracteriza por el aumento progresivo de las actividades terciarias, las cuales en 2003 ya representaban el 73% del PIB y para 2010 alcanzan el 80% de producto regional (ver Gráfico 38). 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 RMS aparece como un atractivo foco para realizar actividades económicas, posicionándose como una de las principales plataformas para realizar negocios en la región latinoamericana. Sin ir más lejos, el Global Metro Monitor, realizado por *Brookings Institution*, la posiciona entre las 200 áreas metropolitanas con mayor dinamismo.



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Central de Chile, 2012

Más allá de esta clara especialización en el sector servicios, la producción agropecuaria representa un porcentaje bajo del PIB regional, inferior a 2%. Sin embargo, es importante destacar que, comparada a nivel nacional, la RMS posee un área pequeña, pero de alta calidad para la producción agrícola, especialmente en frutas y hortalizas.

Tal como se mencionó en la caracterización de la RMS, según estudios del Ministerio de Agricultura, el sector rural cuenta con importantes ventajas competitivas. Del mismo modo, el Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural<sup>43</sup> evidenció que el desarrollo de la agroindustria en las localidades rurales, junto con la orientación al mercado externo y la gran demanda interna de alimentos, ha traído beneficios importantes a nivel económico, como los aumentos de la productividad en el sector agrícola, los procesos de producción o la integración multisectorial de las cadenas productivas y comercialización.

Sin embargo, la producción agrícola no representa en el momento una opción atractiva y valorada por las personas que habitan en las zonas rurales de la Región, quienes prefieren emigrar a las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades. Esta aparente contradicción entre los avances de la actividad agrícola regional y la percepción poco optimista de los habitantes de las zonas rurales, puede estar originada en varias fuentes. Una de ellas es que los volúmenes y la dinámica del sector no logran niveles suficientes y adecuados para involucrar a mayor cantidad de población. De otra parte se podría mencionar la fuerte presión sobre los

43 PNUD, Informe de Desarrollo Humano Rural en Chile, 6 millones por nuevos caminos, Santiago, 2008.

suelos agrícolas debido a la ampliación de los límites urbanos y las dificultades de conectividad, integración vial y de transporte presentes en estas zonas.

## Innovación

No obstante las ventajas descritas de la RMS, se observa un déficit en innovación como uno de los obstáculos a superar para sostener la dinámica regional de desarrollo. Efectivamente, 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)<sup>44</sup> existe un profundo problema de asociatividad entre empresas e instituciones dedicadas al I+D, lo que dificulta la formación de alianzas potentes que faciliten la transferencia tecnológica y favorezcan el ecosistema innovador de la región. Ejemplo patente de esto es la inexistencia de *clusters* innovadores en la RMS.

Los requerimientos y oportunidades para innovar en la Región Metropolitana de Santiago presentan características disímiles según la rama de actividad económica. El Diagnóstico Regional de la Región Metropolitana de Santiago, realizado por la División de Planificación y Desarrollo Regional (2012), incorpora una 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 II sistematiza los principales resultados.

TABLA II DIAGNÓSTICO PARA LA INNOVACIÓN EN LA RMS 2012				
	Características y ventajas competitivas	Necesidades tecnológicas	Innovaciones recientes	Innovaciones futuras
Industria manufacturera	<ol style="list-style-type: none"> <li>Nivel de internacionalización depende del tamaño de la empresa.</li> <li>Falta de recursos humanos con las competencias requeridas.</li> <li>Tendencia a evolución constante en tecnología y diseño.</li> <li>Mayoría de las empresas cuenta con certificaciones de calidad para sus productos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Bajas vinculaciones tecnológicas, salvo con proveedores de equipos y herramientas.</li> <li>Absorción de tecnología opera sobre todo a nivel de máquinas y herramientas, y últimamente con <i>software</i> tecnológicos que apoyan procesos operativos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Innovaciones asociadas a capacidades profesionales y emprendedoras de sus dueños y principales ejecutivos.</li> <li>Innovaciones en producto y servicio, proceso, comercialización y organización.</li> </ol>	<p>Desarrollo en tecnologías para optimizar costes y tecnologías limpias.</p> <p>Innovaciones en optimización de recursos energéticos y procesos de reciclaje.</p> <p>Innovaciones en materia de automatización y control numérico.</p>

(continúa en la página 73)

44 GORE RMS, División de Planificación y Desarrollo Regional, Diagnóstico regional de la Región Metropolitana de Santiago I+D. Santiago, 2012.



**TABLA I I**  
**DIAGNÓSTICO PARA LA INNOVACIÓN EN LA RMS 2012**

	Características y ventajas competitivas	Necesidades tecnológicas	Innovaciones recientes	Innovaciones futuras
Tecnologías de información y comunicación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No hay relación entre tamaño de la empresa e internacionalización.</li> <li>2. Debilidad en formación y disponibilidad de recursos humanos.</li> <li>3. Problemas con la propiedad intelectual.</li> <li>4. Poca alienación con universidades y centros de I+D.</li> <li>5. Personalización de productos y prestación de servicios a la medida.</li> <li>6. Destacan certificaciones ISO 9001.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gran desarrollo de nuevos productos y servicios.</li> <li>2. Oportunidad de negocios con teléfonos móviles con internet.</li> <li>3. Alta absorción de nuevas tecnologías.</li> <li>4. Espíritu colaborativo para absorber nuevas tecnologías.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Innovación permanente, principalmente de productos y servicios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento desarrollo de soluciones verticales integrando tecnologías.</li> <li>2. Desarrollo de soluciones adaptadas a las PYMES.</li> <li>3. Nuevas aplicaciones multiplataforma para dispositivos móviles.</li> <li>4. Desarrollo de aplicaciones <i>Business Process Management</i> para el sector público y privado.</li> <li>5. Posicionamiento y tecnologías <i>Web Semántica</i>.</li> </ol>
Sector hortofrutícola	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. RMS genera gran demanda por alimentos.</li> <li>2. Producción diversificada de frutas y hortalizas.</li> <li>3. Diferencias significativas de conocimiento y tecnología entre empresas exportadoras y empresas abastecedoras del mercado interno.</li> <li>4. Escasez de asesores especializados en hortalizas.</li> <li>5. Escasa colaboración con universidades y centros tecnológicos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vacío tecnológico en áreas de riego y procesamiento.</li> <li>2. Necesidad de maquinaria para automatizar procesos y no depender exclusivamente de la mano de obra.</li> <li>3. Interesante desarrollo de biotecnología, sobre todo en el rubro frutícola.</li> <li>4. No existe espíritu colaborativo para profundizar en nuevas tecnologías.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Innovaciones en producto, proceso y comercialización.</li> <li>2. Grandes problemas en materia de asociatividad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar importantes innovaciones en maquinarias.</li> <li>2. Innovación en durabilidad alimentos envasados, mecanización y automatización procesos de cosecha.</li> <li>3. Desarrollo nuevas variedades genéticas de productos.</li> <li>4. Innovaciones de biotecnología asociadas a la hortofruticultura.</li> <li>5. No se cuenta con financiamiento para inversiones</li> </ol>
Diseño	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expansión de operaciones al resto de América Latina.</li> <li>2. Baja calidad de formación en universidades e institutos profesionales.</li> <li>3. Tendencia a la asociación y la colaboración.</li> <li>4. Relaciones con clientes mediante distintas herramientas <i>Web</i>.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nuevas tecnologías han permitido mayor participación del cliente en el proceso de diseño (tecnologías CAD).</li> <li>2. Gran colaboración entre sus distintos miembros.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grandes innovaciones en productos y procesos.</li> <li>2. Estudio permanente de innovaciones en boga en el extranjero.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Innovaciones para aplicaciones de dispositivos móviles.</li> <li>2. Plataformas innovadoras para redes sociales.</li> <li>3. Implementación de huella de carbono.</li> <li>4. Innovación en materia de sostenibilidad.</li> </ol>

(continúa en la página 74)



**TABLA II**  
**DIAGNÓSTICO PARA LA INNOVACIÓN EN LA RMS 2012**

	Características y ventajas competitivas	Necesidades tecnológicas	Innovaciones recientes	Innovaciones futuras
PYMES multisectorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Altas cifras de crecimiento a nivel nacional.</li> <li>2. Vinculación entre tamaño de la empresa e internacionalización.</li> <li>3. Gran problema en el acceso a financiamiento para adquisición de activos fijos y recursos operativos.</li> <li>4. Necesidad de herramientas de comercialización para ampliar mercado.</li> <li>5. Mayoría de las empresas certificadas por ISO 9001.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicios básicos y turismo tienen bajo desarrollo tecnológico. Baja capacidad de absorción.</li> <li>2. Mayor desarrollo en empresas centradas en análisis e ingeniería. Media-alta capacidad de absorción.</li> <li>3. Bajas vinculaciones tecnológicas, salvo con los proveedores.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Innovaciones en productos y procesos, comercialización y organización.</li> <li>2. Problemas con la propiedad intelectual.</li> <li>3. Necesidad de mayor relación con las universidades.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sector muy amplio, algunas innovaciones genéricas:</li> <li>2. Seguridad, control y vigilancia.</li> <li>3. TIC asociadas a servicios.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia según GORE RMS, 2012. Estrategia Regional de Innovación.

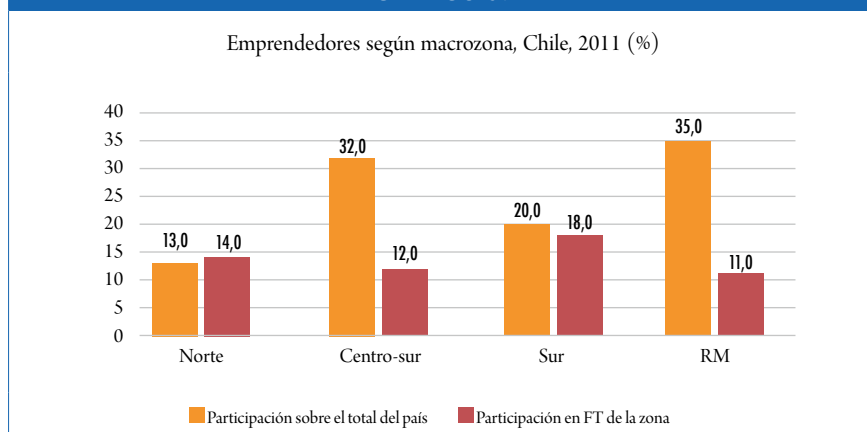
Entre los principales problemas que enfrenta la región se pueden destacar la inexistencia de una agenda coherente para la innovación, puesto que la oferta no coincide con los sectores ni con las áreas de especialización productiva de la Región. Asimismo persisten severas dificultades para que las empresas puedan acceder a los instrumentos de apoyo a la innovación. Al interior de las empresas destaca la inexistencia de incentivos y planes de largo plazo para la innovación. También faltan redes y alianzas público-privadas para favorecer la transmisión de avances científico-tecnológicos. Por último, se evidencia la fragilidad institucional en general para apoyar la innovación<sup>45</sup>.

### Emprendimiento

Se consideran como emprendedores a aquellas personas que reportan ser empleadores o Trabajadores por Cuenta Propia (TCP) en las encuestas de empleo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en 2012. A este respecto, mientras que a nivel nacional existe un 13% de emprendedores, la RMS concentra el 35%. Por otra parte, al considerar el total de la fuerza de trabajo de la Región se evidencia que un 11% corresponde a emprendedores (ver Gráfico 39).

<sup>45</sup> Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnología, Región Metropolitana de Santiago, Diagnóstico de las capacidades y oportunidades de la ciencia, la tecnología y la innovación. Santiago, 2010.

GRÁFICO 39



Fuente: División de estudios del Ministerio de Economía, 2011.

Entre los principales resultados de la última Encuesta de Microemprendimiento (EME)<sup>46</sup> se evidencia que el 45% de los emprendimientos en la RMS son en actividades de comercio, mientras que solo un 18% corresponde a manufactura. Asimismo los ingresos en la región por concepto de estas actividades son de 2 a 4 veces mayores que en el resto de las regiones. Del punto de vista de la edad, el 19% de los emprendedores tienen entre 16 y 35 años, los más jóvenes del país. Por otro lado, un porcentaje mínimo (7%) usa tecnología digital para comunicar. Por último, se destaca el alto nivel de informalidad (60%) y el escaso margen de contratación: el 80% de los emprendedores no contrata.

En síntesis, puede afirmarse que existe una dinámica emprendedora en la RMS. No obstante, en la medida en que no se avance en innovación, es muy probable que los emprendimientos sean poco sostenibles y no lleguen, de esta manera, a constituirse en focos reales de desarrollo económico.

### Competitividad

En materia de competitividad, la Región Metropolitana de Santiago es líder a nivel nacional, según el *ranking* elaborado por la Universidad del Desarrollo (UDD), pese a haber disminuido su puntaje absoluto en relación con el año anterior. La tabla 12 muestra las posiciones relativas de la RMS en las distintas dimensiones del *ranking* de competitividad regional.

46 Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile. Santiago, 2010.

**TABLA 12**  
LUGAR RANKING COMPETITIVIDAD REGIONAL 2009-2010

Factores de Competitividad Regional	Lugar ranking
Personas	1°
Gestión	7°
Ciencia y Tecnología	2°
Infraestructura	1°
Sistema financiero	1°
Gobierno e instituciones	12°
Internacionalización	1°

Fuente: Elaboración propia a partir de UDD, 2011.

De acuerdo con datos del mismo estudio, la RMS ve mermada su competitividad por dos grandes factores. Por un lado, respecto del factor *Gobierno e instituciones*, la región posee la penúltima posición a nivel nacional. Muestra muy bajos resultados en gestión pública, existiendo la percepción de que la burocracia entorpece los negocios y en seguridad ciudadana posee la peor percepción de protección de la población. Por otro, con relación al factor *Gestión*, la RMS obtiene el séptimo lugar a nivel nacional, cayendo seis posiciones desde la medición del año 2009. Si bien tiene una posición alta en la subdimensión 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

En relación con la productividad, la RMS ocupa el quinto lugar del país (ver Tabla 13). Entre los sectores más productivos sobresale la rama de 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, las ramas de pesca, minería y de electricidad, gas y agua representan los sectores con menor productividad de la región, con valores de 0,43 y 59,1, respectivamente.

TABLA 13 PRODUCTIVIDAD LABORAL SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, AÑO 2006, RMS	
Rama Actividad Económica	Productividad
Agropecuaria-silvícola	92,1
Pesca	0,0
Minería	43,0
Industria manufacturera	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 pública	93,7
<b>Total</b>	<b>110,0</b>

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

La caída en la productividad en la Región se atribuye en especial a la gestión corporativa al interior de las empresas, más que al producto como tal. Los factores que inciden en esta disminución hacen referencia a credibilidad de los ejecutivos, de las prácticas de auditoría y contabilidad y de los directorios corporativos<sup>47</sup>.

## 2.6 Discriminación

Por discriminación se entiende la imposibilidad de las personas de acceder o disfrutar de un medio o una oportunidad existente y necesaria para su proyecto de vida, solo por sus condiciones particulares de origen étnico, de discapacidad, físicas, de género, etarias, orientación sexual, de creencias ideológicas, políticas o religiosas. La discriminación es una barrera difícil de medir o de evidenciar porque se produce en las relaciones interpersonales que se dan en espacios cotidianos.

De acuerdo con estudios de la Universidad Finis Terrae<sup>48</sup>, 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, como la de la Fundación Chile 21<sup>49</sup> señalan que un 94% de los chilenos piensa que los homosexuales y lesbianas son discriminados y un 42,7% piensa que los pueblos indígenas son el grupo que sufre mayor discriminación. UNICEF<sup>50</sup> reporta un informe según el cual un 50% de los niños dice haber sido aislado por ser diferente al resto. En el mismo estudio se señala que el 88% de niños y adolescentes que sufre más bromas por parte de sus compañeros está vinculado a atributos físicos o rasgos indígenas.

47 Tokmán, Andrea. Gestión y Desempeño: Una nueva llave para la mejor productividad, Instituto de Políticas Públicas, Expansiva, UDP, Santiago 2010.

48 Gemines Consultores, Estudio para la Universidad Finis Terrae, Encuesta de Opinión Pública julio de 2009, Santiago 2009.

49 Fundación Chile 21, Opción Sexual y Discriminación, Opinión Pública, Santiago 2004.

50 UNICEF, La Voz de los niños, las niñas y los Adolescentes y Discriminación, Santiago 2011.

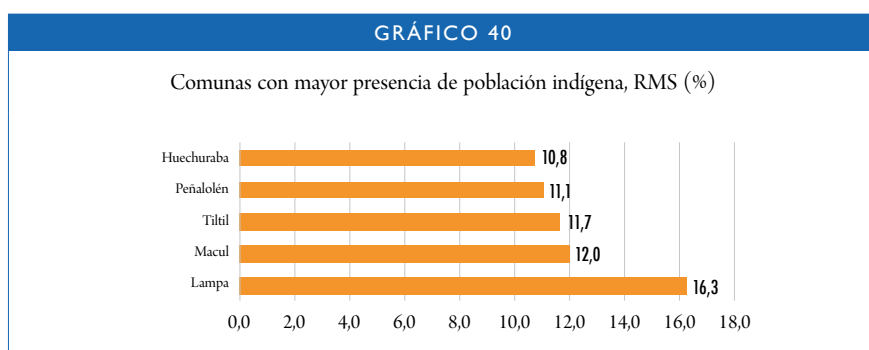
Otro síntoma de discriminación está dado por nivel de segregación social en los colegios, medido por índice Duncan en una escala de 0 a 1, donde 1 es el grado mayor. En Chile, el índice de discriminación es de 0,68, mientras que la media de la OCDE es de 0,46. Es decir, los estudiantes chilenos de diferentes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

## 2.6.1 Indicadores de discriminación

### Discriminación étnica

Un caso agudo de discriminación es el que afecta a los pueblos indígenas y a los migrantes. Respecto de los pueblos originarios, cabe considerar que en la RMS vive aproximadamente el 25% de la población indígena del país, equivalente a 342.435 personas (MDS, 2011), un 51% corresponde a mujeres indígenas. Además, es la región con mayor cantidad de indígenas urbanos a nivel nacional.

Las comunas con mayor presencia relativa de población indígena en la RMS son Lampa, Macul y Tiltit (ver Gráfico 40).



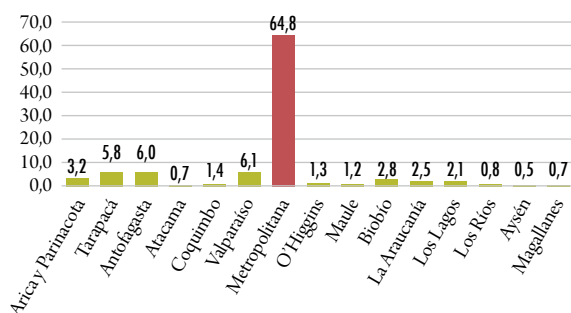
Fuente: División de Estudios del Ministerio de Economía.

Son diversos los prejuicios que tiene que cargar este grupo social. Dentro de 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. Del mismo modo, el 38,2% de los encuestados piensa que los mapuches nunca se integrarán a la sociedad, mientras que un 33,1% está de acuerdo con que para salir de la pobreza lo único que pueden hacer los mapuches es comportarse como no indígenas.

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 40). La mayoría de los migrantes provienen principalmente de Perú (37%), Argentina (17,2%), Bolivia (6,8%) y Ecuador (5,4%).

GRÁFICO 41

Distribución regional inmigrantes residentes en Chile, 2010 (%)



Fuente: Departamento de Extranjería y Migraciones, 2010.

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<sup>51</sup>.

Según distinta evidencia empírica, los inmigrantes son objeto de tratos discriminatorios tanto en su inserción a los sistemas funcionales de la sociedad chilena, en el acceso a la administración pública o al mercado del trabajo, por ejemplo, como también por prejuicios debido a su condición de inmigrante<sup>52</sup>.

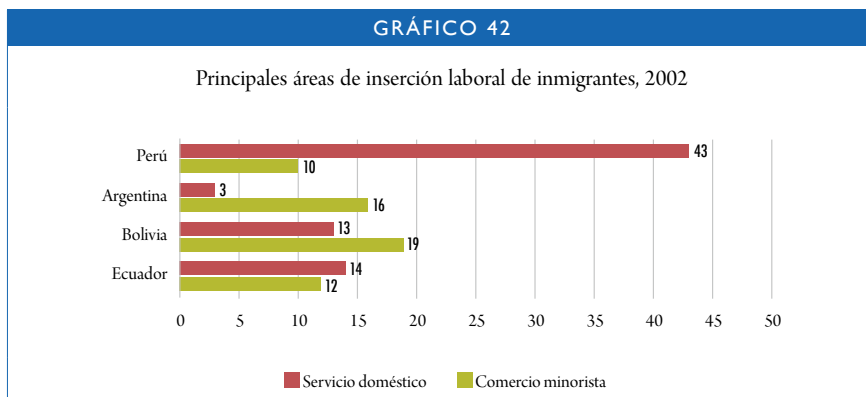
Si bien los inmigrantes gozan de ciertos derechos sociales, como que los niños sean aceptados y matriculados en establecimientos del país en igualdad de condiciones que niños chilenos, además de algunos beneficios en vivienda y salud, muchos de estos derechos no han sido bien informados y difundidos a nivel local. Lo anterior está vinculado a la difícil descentralización de la política migratoria hacia los gobiernos locales y municipales, niveles donde se ha carecido de las capacitaciones necesarias para implementar las políticas educativas, sanitarias y habitacionales acordes a los derechos sociales otorgados.

La discriminación en el acceso al mercado del trabajo se manifiesta al considerar las áreas en que los inmigrantes se desempeñan en su mayoría. En general destacan actividades de poca complejidad y alta informalidad, como son el trabajo doméstico o el comercio minoritario. En este caso, de nuevo destacan los altos niveles de ocupación en actividades domésticas de los inmigrantes peruanos (ver Gráfico 42).

51 Cano, V., M. Soffia y J. Martínez, Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio, CEPAL, 2009.

52 Ídem.

GRÁFICO 42



Fuente: INE, 2002. Censo de Población y Vivienda.

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 en su mayoría noticias asociadas a delincuencia y delitos<sup>53</sup>.

### Discriminación por discapacidad

Existen diversos acuerdos internacionales, ratificados por Chile, que reconocen y declaran derechos fundamentales 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 que afectan amplios sectores de la población con discapacidades, la cual, al año 2004 ascendía al 11,56% de la población regional<sup>54</sup>.

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 de género, por citar algunos.

Un estudio realizado por la Fundación Chile 21<sup>55</sup> identificó algunas situaciones que generan discriminación hacia las personas con algún tipo de discapacidad. Los principales problemas se producen en materia de accesibilidad y transporte, educación y trabajo.

En relación con problemas de accesibilidad y transporte se constata que todas las discapacidades enfrentan dificultades de acceso y desplazamiento en el transporte público. En efecto, el metro de Santiago no dispone de rampas de acceso y rieles para los desplazamientos con sillas de ruedas, en la totalidad de sus líneas, así como tampoco cuenta con altavoces o señales sonoras para los discapacitados visuales en todas sus estaciones. Si bien es cierto que Transantiago posee algunas habilitaciones, estas no están disponibles en todas las conexiones ni en toda la ciudad. Asimismo el Catastro de Accesibilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo da cuenta que el 79% de las construcciones en la RMS no cumplen con las normas de accesibilidad para las personas con discapacidad física.

53 Cano, V., M. Soffia y J. Martínez, Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio, CEPAL, 2009.

54 FONADIS – INE, Primer Estudio Nacional de la Discapacidad, ENDISC. Santiago, 2004.

55 Fundación Chile 21, Discriminación y Discapacidad, Colección Ideas, Santiago, 2006.



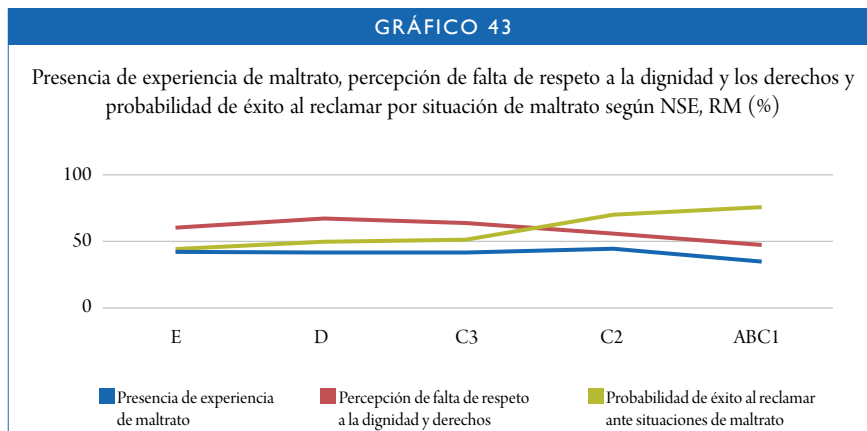
En materia de educación se evidencian dificultades para lograr una educación integrada. En este sentido, la resistencia de los establecimientos educacionales a implementar programas adecuados, desarrollar la infraestructura necesaria y disponer de profesores especializados, sigue siendo un gran impedimento para la integración efectiva de los estudiantes con discapacidad a los centros de enseñanza. También existen obstáculos y restricciones para el acceso a ciertas carreras de educación superior compatibles con la discapacidad del postulante.

Respecto de la incorporación laboral, el poco conocimiento y los prejuicios por parte de los empleadores restringen en forma significativa las oportunidades laborales de las personas con discapacidad.

Entre otras dificultades que este estudio pone de manifiesto se encuentran las trabas en la apertura de cuentas en bancos o en casas comerciales, las complicaciones adicionales para el ingreso al sistema privado de salud, el rechazo de ayudas especiales, como es el caso de los perros guías para personas no videntes y la inexistencia de herramientas para facilitar la comprensión a los discapacitados auditivos, quienes no pueden darse a entender, lo que los priva de ejercer ciertos derechos.

### 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. Lo mismo se evidencia al analizar la percepción de falta de respeto a la dignidad y derechos de las personas. Sin embargo, la percepción sobre la posibilidad de tener éxito al reclamar frente a una experiencia de maltrato está desigualmente distribuida en la población. En efecto, existe la percepción según la cual más alta es la posición social, más aumentaría la probabilidad de tener éxito frente a un reclamo de estas características. Lo anterior podría estar arrojando algunas luces respecto de otras formas de discriminación, más ligadas a la estratificación social de la RMS (ver Gráfico 43).



Fuente: PNUD, 2011. Encuesta de Desarrollo Humano.

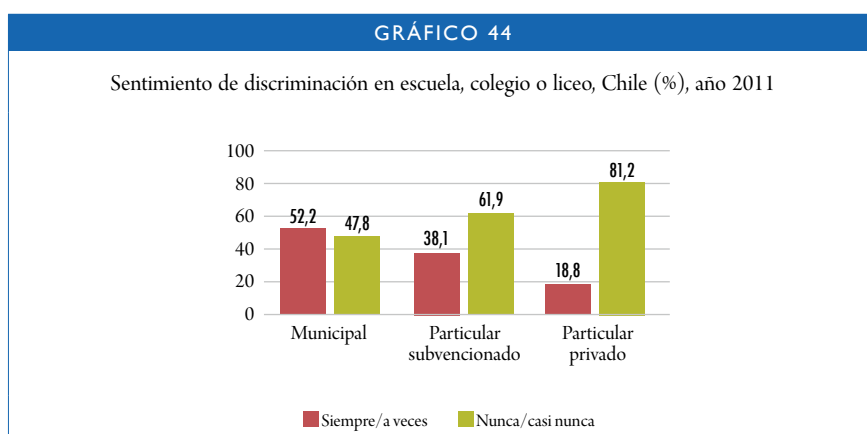


## Percepción de niños y adolescentes sobre la discriminación

La discriminación forma parte de nuestra cultura y se presenta de múltiples formas en las prácticas y valoraciones de las personas. Si bien son importantes los avances legislativos al respecto, resulta fundamental trabajar en las nuevas generaciones para cambiar las fuentes culturales profundas de la discriminación. Por eso es importante conocer cómo esta se expresa hoy en los niños y jóvenes, los que están estructurando sus valores, lo que puede vislumbrar procesos actuales de cambio y transformaciones futuras.

A este respecto, UNICEF Chile publicó en forma reciente un estudio de las percepciones de los niños y adolescentes sobre diferentes factores relacionados con la discriminación. Dicho estudio fue realizado en las ciudades de Santiago, Concepción, Temuco e Iquique el año 2004 y replicado el 2011. Entre los temas testeados se encuentran los prejuicios vinculados a los tipos de familia, al género, la discapacidad, VIH/SIDA, a la población indígena, a los extranjeros/migrantes, los niveles socioeconómicos y las orientaciones sexuales.

Dentro de los resultados más importantes que destaca el estudio, es posible mencionar el hecho que los estudiantes de colegios municipalizados y los niños más pequeños son quienes manifiestan mayores niveles de prejuicios en todos los temas, salvo el tema indígena, y son ellos, a su vez, los que se sienten más discriminados (Gráfico 44).



Fuente: Elaboración propia a partir de UNICEF, 2011.

En comparación con la medición realizada en 2004, se manifiesta una mayor aceptación de los distintos tipos de familia. En el mismo sentido, los niveles de prejuicio, vinculados a personas de otras nacionalidades y personas con discapacidad, bajan sin desaparecer. Sin embargo, como elementos importantes a considerar, se mantienen los prejuicios de género y los prejuicios hacia la población indígena. Por último, pese a que disminuyen los prejuicios en torno al nivel socioeconómico, se mantiene la idea de una educación segregada<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> UNICEF, La Voz de los niños, las niñas y adolescentes y la discriminación. Santiago, 2011.

Estos resultados son importantes puesto que ponen de manifiesto la dimensión sociocultural de las barreras para el desarrollo analizadas. En este sentido, es revelador el hecho que algunos de los obstáculos identificados con anterioridad encuentren un correlato claro a nivel de los prejuicios, por ejemplo, las diferentes formas de desigualdad entre hombres y mujeres y los niveles de segregación del sistema educativo actual.

El desafío entonces es enfrentar las formas de discriminación de una manera compleja, es decir, apuntar no solo a la transformación de las prácticas concretas y las valoraciones que les dan sustento, sino también apuntar a la transformación de las condiciones sociales en las que ellas tienen lugar. Esto implica, tal como la Estrategia Regional de Desarrollo postula, avanzar hacia un desarrollo humano, superando simultáneamente las barreras que han sido identificadas.



## IV. VISIÓN REGIONAL

**B**asándose en la situación regional delineada y a los principales elementos que han surgido como relevantes en el proceso de construcción de la Estrategia Regional de Desarrollo, a continuación se presenta una visión de futuro de la RMS, que representa un estado deseado para la RMS al año 2021, sus habitantes residentes actuales y futuros, y los que también transitan por la región.

*La Región Metropolitana de Santiago reconoce y valoriza los diversos proyectos de vida de sus habitantes, quienes crecientemente demandan la ampliación de los medios y opciones para su materialización, a nivel individual y colectivo. Las personas que residen y transitan en la región pueden acceder a los medios materiales y a las capacidades para desarrollar su vida en un contexto de libertad, justicia e integración social.*

La RMS es una Región Capital **Integrada**, donde cada una de las personas que la habita participa en forma activa para identificar y capturar los medios para concretar su proyecto de vida, compartiendo espacios y situaciones con otros habitantes de la región.

La RMS es una Región Capital **Plural** y multicultural donde convergen distintas culturas que habitan desde siempre el territorio chileno y culturas que se incorporan con las nuevas olas de **inmigración**. La RMS reconoce a sus habitantes en sus distintas capacidades, dotando de los servicios necesarios para la inclusión y desarrollo de niños, adultos mayores y jóvenes con independencia de su género, origen étnico, condición económica, nacionalidad, orientación sexual y capacidades cognitivas y físicas.



La RMS es una Región Capital **Justa** donde las oportunidades se distribuyen de manera equilibrada y en disposición de ser incorporadas por sus habitantes en sus proyectos de vida.

La RMS es una Región Capital **Segura**, donde las personas que residen en sus distintos barrios tienen las mínimas garantías de sentirse protegidos y donde las amenazas a la seguridad personal y material son cada vez menores. Es una Región donde hay seguridad en el trabajo y en el acceso a servicios mínimos de salud y educación, conformando una región de certidumbres y estabilidad.

La RMS es una Región Capital **Limpia**, en sus hogares, barrios y espacios públicos. Sus habitantes valoran y cuidan sus bienes materiales realizando acciones de cuidado de su entorno, apropiándose de sus barrios y espacios públicos, de manera de hacer sustentable y duradero el **patrimonio natural y cultural** que se encuentra en la Región.

La RMS es una Región Capital posicionada y reconocida en el contexto global, como conectora de la **Investigación + Desarrollo + Innovación (I+D+i)** del país y referente en Innovación para el ámbito nacional e internacional, en especial el latinoamericano, con una oferta de conocimiento, de generación y concentración de talento y con el dinamismo innovador y emprendedor de su tejido empresarial.

La RMS tiene una situación administrativa diferente al resto de las regiones, donde se refuerza su condición de centro histórico y capital del país y donde la institucionalidad pública se organiza de manera adecuada a su **realidad demográfica** y necesidades de coordinación. La RMS exige al nivel central las competencias que requiere en el marco legal institucional. La RMS planifica su desarrollo con la formulación de instrumentos que le permiten materializar la inversión regional, con la participación de la ciudadanía organizada y de los distintos actores (público y privado) de la sociedad.

## V. IMAGEN OBJETIVO

La imagen objetivo de la Región Metropolitana de Santiago resume en dos conceptos la Visión Regional.

El primero de ellos se relaciona con la condición de CAPITAL, tanto desde el punto de vista político-administrativo, como desde la perspectiva de lugar que concentra la mayor cantidad de talentos, recursos económicos y oportunidades para el desarrollo.

El segundo concepto se refiere a la creciente demanda de participación de la CIUDADANÍA por influir en la toma de decisiones en materias de políticas públicas, que afecten el desarrollo y bienestar de las comunidades que habitan y transitan por la Región.

De esta forma, la Imagen Objetivo regional se sintetiza en la frase:

**REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO**  
**CAPITAL CIUDADANA**








## VI. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS REGIONALES (LER)

Los desafíos y principales problemáticas que muestra la Región Metropolitana de Santiago no han variado en forma significativa respecto de lo que han mostrado ejercicios similares realizados con anterioridad. Problemas derivados de la concentración demográfica, dinámicas medioambientales, distribución desigual de recursos y capacidades en los territorios y en las personas, insatisfacciones con la calidad de servicios públicos estratégicos como salud, educación y transporte, configuran las principales áreas que demandan una atención prioritaria para lograr su mejoramiento.

No obstante, lo central es enfocar la mirada en las interrelaciones de esos medios representados en los sectores que se observan en los ejercicios de planificación regional. El resultado es una aproximación muy cercana e integral a los obstáculos que están en la base de los problemas de las personas y de la sociedad. Lo que se intenta es llegar a lo medular y estructurante de los problemas que, como se menciona antes, parecen recurrentes en la región. La promesa centrada en las personas que se deriva de este enfoque, es definir lineamientos que apuntan a respuestas más integrales, más sostenibles y más efectivas.

*Por otra parte y tal como han señalado diversos estudios en materia de desarrollo regional, las herramientas con que el Gobierno Regional dispone para coordinar la inversión pública y dotar de coherencia a la inversión privada, a partir de una idea compartida y asumida de región y ciudad, no son suficientes, situación que queda en evidencia en dimensiones como el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la coordinación efectiva de la inversión pública, donde el Gobierno Regional no incide de manera significativa en cómo estas áreas se presentan como una oferta y promesa de desarrollo para la ciudadanía.*





En este sentido, los LER que aquí se presentan se articulan en concordancia con las barreras (campos) que a su vez pueden agregadamente conformar una visión de futuro compartida para la RMS. Los LER propuestos son los siguientes:

Santiago – Región integrada e inclusiva

Santiago – Región equitativa y de oportunidades

Santiago – Región segura

Santiago – Región limpia y sustentable

Santiago – Región innovadora y competitiva

Cada uno de estos campos se ordena como LER para el desarrollo futuro de la región y en ellos se integran las principales líneas de acción que responden a las problemáticas detectadas en la situación regional. Cada lineamiento se expresa en objetivos estratégicos y operacionales que constituyen el horizonte de acción de la ERD en su conjunto.

## 1. Santiago - Región Integrada e Inclusiva

La integración socioespacial, como expectativa de los habitantes de la región y como concepto en debate por entidades y personas interesadas en temas regionales o vinculados al desarrollo, es un valor e idea reciente en el lenguaje de las políticas públicas. Cuando en un determinado entorno existen bajos niveles de integración socioespacial es altamente probable que existan altos niveles de segregación y discriminación. Una región integrada se visualiza como un lugar donde las personas converjan y se relacionen en espacios comunes, incluyendo distintas opciones, modelos y estilos de vida que se observan en la RMS.

La composición demográfica y cultural de la RMS, como se indicó anteriormente, ha venido mostrando cambios en diferentes planos. La tendencia global que muestra una significativa reducción de la tasa de natalidad, junto a un aumento en las expectativas de vida de la población, se expresa de manera intensa en la RMS. La región muestra una mayor cantidad de población indígena urbana, a nivel país, lo que también constituye una permanente necesidad de reconocimiento de estas culturas ancestrales con una consecuente resignificación de la identidad cultural regional en sentido amplio. De manera complementaria, desde la última década se han venido incrementando los procesos de migración hacia Chile, donde la RMS ha concentrado gran parte de ese nuevo conjunto de personas. Esta nueva oleada de inmigrantes también empalma con procesos globales que han acercado prácticas y culturas anteriormente distantes.

Dichos procesos han configurado una imagen de sociedad moderna, abierta, diversa y tolerante, no solo con atributos culturales, sino también con atributos físicos. Los proyectos de vida se configuran a base de distintos intereses y se materializan en diversas biografías y estructuras sociofamiliares. En este sentido, se transita de la idea de personas inválidas (no completas) a personas discapacitadas o con capacidades diferentes.

Una región integrada e inclusiva incluye aspectos sensibles para el conjunto de la población que habita y transita en la RMS, como las condiciones de movilización en zonas urbanas y rurales en la región; conectividad al interior de la RMS y diversificación de los medios de transporte con que distintos habitantes de la RMS se movilizan. Por otra parte, una región integrada supone una distribución equitativa en el acceso y uso del suelo, que derive en el desarrollo de un hábitat residencial integrado a la ciudad y sus beneficios.

Los objetivos que contiene este LER derivan del intento por superar algunas expresiones materiales e intangibles de la segregación y de la discriminación, entendidas como barreras para el desarrollo procurando construir una RMS integrada. Al ser un desafío que abarca a la sociedad en su conjunto, no es atribuible en forma exclusiva al quehacer del Gobierno Regional la superación definitiva de esta

problemática. Por tanto los objetivos que se incluyen en este lineamiento apuntan a las expresiones materiales de la segregación y de la discriminación y a la generación de espacios comunes de encuentro en los habitantes de la RMS.

## Objetivos estratégicos

1.1	Coordinar una mejora de la conectividad intra e interregional.
1.2	Diversificar los modos de transporte en las zonas rurales de la RMS.
1.3	Promover la consolidación de polos de desarrollo regional y metropolitano.
1.4	Aportar en la generación de un hábitat residencial integrado a la ciudad.
1.5	Instaurar espacios y dinámicas de encuentro, convivencia e integración regional.
1.6	Promover el diálogo intercultural y la promoción de los valores, tradiciones, lengua y cultura de los pueblos originarios radicados en la región.
1.7	Promover una cultura de la tolerancia y respeto a la nueva inmigración internacional.
1.8	Fortalecer adecuaciones en el área educacional y en la oferta cultural de la región, orientadas a la tolerancia a la diversidad sexual, etaria, de género, de discapacidad, étnica y religiosa.
1.9	Incentivar la recuperación y valorización de identidades territoriales (regional, agropolitanos, locales, barriales, poblacionales, translocales y otras) al interior de la región.
1.10	Fortalecer las capacidades de la región para asumir un rol de liderazgo en el cono sur, en temas de marketing urbano y de marca región (espectáculos internacionales, centros de convenciones, información turística internacional y otros).

## Indicadores

Nombre	Fuente de datos	Escala de salida	Cobertura territorial
• Promedio minutos de viaje en transporte público	• SECTRA	• comunal	• comunas del área metropolitana de Santiago
• Promedio minutos de espera en paraderos del sistema de transporte	• SECTRA	• comunal	• comunas del área metropolitana de Santiago
• Porcentaje de participación de los distintos modos de transporte	• SECTRA	• comunal	• comunas del área metropolitana de Santiago
• Número de kilómetros de ciclovías	• GORE RMS	• intercomunal	• toda la RMS
• Número de campamentos en la RMS	• MINVU	• comunal	• toda la RMS
• Porcentaje de violencia escolar ( <i>bullying</i> )	• MINEDUC	• comunal	• toda la RMS
• Número de población indígena	• INE	• múltiple (varias)	• toda la RMS
• Número de población extranjera	• Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la PDI	• comunal	• comunas del área metropolitana de Santiago



## 2. Santiago – Región Equitativa y de Oportunidades

Al igual que la expectativa de integración, la equidad como principio e idea fuerza está intensamente instalada tanto en el debate especializado como en las conversaciones cotidianas que se escuchan en la RMS. La equidad refleja una expectativa de justicia que venía siendo contenida en la idea de igualdad de oportunidades o en la idea de redistribución de recursos. La equidad como principio está orientada entonces a superar situaciones y dinámicas de desigualdades e injusticias para lograr condiciones mínimas de dignidad, una suerte de soporte base para los proyectos de vida. No se apunta por tanto, a construir espacios locales o regionales uniformes o iguales, sino justos.

De manera similar a la segregación, la inequidad es consecuencia de largos procesos de conformación histórica en que Chile y sus regiones se han venido estructurando, situándose como un desafío que el Gobierno Regional asume en acciones acotadas y precisas para contribuir a un cambio objetivo en las condiciones en que la equidad –como principio– puede mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la RMS.

### Objetivos estratégicos

2.1	Contribuir al mejoramiento de las condiciones físicas y cualitativas de la educación en la región.
2.2	Equilibrar la existencia de áreas verdes y espacios recreativos en las comunas de la región.
2.3	Mejorar las condiciones de vida para el desarrollo integral de las localidades aisladas de la región.
2.4	Aportar en la disminución de los niveles de pobreza e indigencia en la región.

### Indicadores

Nombre	Fuente de datos	Escala de salida	Cobertura territorial
• Porcentaje de la población en edad preescolar que asiste a centros educativos	• MINEDUC	• comunal	• toda la RMS
• Promedio años de escolaridad de la población con 15 años y más	• INE y MDS	• comunal	• toda la RMS
• Puntaje prueba SIMCE	• MINEDUC	• comunal	• toda la RMS
• Número de metros cuadrados de áreas verdes por habitante urbano	• MMA y GORE RMS	• comunal	• comunas del área metropolitana de Santiago
• Porcentaje de localidades aisladas que cuenta con saneamiento básico	• GORE RMS	• intracomunal (centro poblado)	• toda la RMS
• Porcentaje de población en condición de pobreza	• MDS	• comunal	• toda la RMS



### 3. Santiago – Región Segura

Como se ha establecido en el diagnóstico de la RMS, la inseguridad humana es una barrera presente que interviene de manera directa en la materialización de los proyectos de vida de las personas. La inseguridad no solo incluye problemáticas asociadas a delitos, delincuencia y victimización, sino también alude a espacios de incertidumbre creciente que afectan la vida en común. La sensación de inestabilidad y precariedad se da también en el ámbito laboral, en el acceso a servicios de salud o en el riesgo potencial frente a eventos de la naturaleza.

Una Región Segura es una región que no solo se hace cargo del problema de la delincuencia, sino que también atiende a dimensiones que generan inseguridad en las vidas de las personas debilitando distintos planos en que se concreta su proyecto de vida.

#### Objetivos estratégicos

3.1	Reducir la tasa de victimización que se observa en la región.
3.2	Promover una cultura regional que valore el trabajo decente.
3.3	Mejorar el acceso y calidad a los servicios de salud en las comunas más vulnerables.
3.4	Asegurar un equilibrio en la localización de infraestructura peligrosa y/o molesta en la región.
3.5	Promover un uso responsable y seguro del territorio, en relación con riesgos potenciales por amenazas naturales y antrópicas en la región.

#### Indicadores

Nombre	Fuente de datos	Escala de salida	Cobertura territorial
• Número de femicidios	• SERNAM	• regional	• RMS
• Número de perros castrados y/o esterilizados	• GORE RMS	• comunal	• toda la RMS
• Porcentaje de la cobertura de centros de atención primaria	• SEREMI Salud	• comunal	• toda la RMS





## 4. Santiago – Región Limpia y Sustentable

Un LER que surge con fuerza al visualizar la situación general de la Región Metropolitana de Santiago junto con las principales inquietudes y propuestas de sus habitantes, se relaciona con la sustentabilidad de procesos y medios que hoy afectan la calidad de vida de sus habitantes y configuran una situación de urgente tratamiento.

Sin duda que la situación medioambiental, entendida como los resultados principales de la relación entre la concentración de actividades productivas y la naturaleza, constituyen uno de los principales ámbitos de acción. Temas como el crecimiento de la ciudad, la disponibilidad de agua, la contaminación ambiental, siguen siendo áreas que deben seguir siendo entendidas no solo como estratégicas, sino que ámbitos urgentes de intervención pública y privada.

### Objetivos estratégicos

4.1	Promover el uso sustentable y estratégico del agua.
4.2	Proteger la disponibilidad de suelo agrícola con factibilidad de explotación.
4.3	Liderar el desarrollo de un sistema regional de áreas verdes.
4.4	Promover un sistema regional de reciclaje y tratamiento de residuos sólidos.
4.5	Aportar en la disminución de la contaminación atmosférica en la región.
4.6	Incentivar el uso de energías limpias.
4.7	Promover la desconcentración demográfica del área metropolitana.
4.8	Promover un sistema regional de adaptación a los efectos del cambio climático en la región.

### Indicadores

Nombre	Fuente de datos	Escala de salida	Cobertura territorial
• Porcentaje de cobertura de agua potable y alcantarillado	• GORE RMS	• comunal	• toda la RMS
• Porcentaje de suelo agrícola con alta productividad	• SEREMI Agricultura y Dir. Reg. SAG	• intracomunal (unidades territoriales)	• toda la RMS
• Número de hectáreas de áreas verdes	• MMA y GORE RMS	• comunal	• comunas del área metropolitana de Santiago
• Porcentaje de residuos sólidos	• SEREMI de Salud	• comunal	• toda la RMS
• Porcentaje de participación en la generación y consumo de energía	• Min. Energía	• regional	• RMS
• Promedio mensual y anual de concentración de material particulado (MP10 y MP2,5)	• MMA	• comunal	• comunas con estación de monitoreo



## 5. Santiago – Región Innovadora y Competitiva

El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para que las personas dispongan de los bienes materiales y no materiales, con los cuales puedan concretar sus proyectos de vida. El crecimiento económico, en este sentido, no explica el desarrollo humano, pero sí lo posibilita.

Procesos que se derivan del crecimiento económico, como la redistribución de ingresos, la existencia de mercados con rasgos monopólicos o con altos niveles de concentración de la oferta, la distribución de capital cultural en la RMS han ido confirmando la idea de que la evolución positiva de indicadores clásicos de la actividad económico-material no se relacionan de manera directa con el bienestar de la población, impactando en la potencialidad competitiva que la región muestra en su conjunto.

Una región competitiva, por tanto, no es solo una región cuyo producto crece en el tiempo. Es una región donde actores públicos y privados invierten en investigación y desarrollo, áreas que han sido asumidas como estratégicas para la agregación de valor en diversos sectores de la economía regional. Es una región que incrementa los niveles de capital técnico y profesional en su población, donde existe coherencia entre la oferta de educación especializada y las necesidades de las principales industrias regionales.

La peculiaridad de ser una Región que concentra gran parte de la oferta de ciencia y tecnología y con claras ventajas competitivas como espacio de negocios a escala internacional impone a la RMS el desafío adicional de ser una región competitiva en alianza con el resto de las regiones del país. No es posible una RMS que crece en términos económicos en desmedro del resto del país. Por el contrario, es la capacidad de articular la oferta de conocimiento lo que permite un desarrollo sustentable que genera oportunidades de realización a las personas de la RMS y de las otras regiones.

Sobre la base de este lineamiento se espera que la Región Metropolitana de Santiago sea posicionada y reconocida en el contexto global como conectora de la I+D+i del país y referente en innovación para el ámbito nacional e internacional, especialmente el latinoamericano, con una oferta de conocimiento, de generación y concentración de talento y con el dinamismo innovador y emprendedor de su tejido empresarial en el marco de un desarrollo sustentable. En este sentido, los retos de la Región son "Articular la I+D+i para el país, potenciar la base productiva y aumentar la productividad para la competitividad", lo que permitiría crecimiento y posicionamiento en la economía global generando riqueza y bienestar. Dichos retos han sido identificados en la Estrategia Regional de Innovación 2012-2016, instrumento que profundiza las definiciones estratégicas de este documento.

## Objetivos estratégicos

5.1	Fortalecer la competitividad y asociatividad de las empresas de menor tamaño en la región.
5.2	Promover un ambiente colaborativo, estableciendo redes e incorporando actividades transversales que promuevan la competitividad.
5.3	Impulsar una cultura innovadora, emprendedora y sustentable.
5.4	Promover una economía regional con vocación internacional.
5.5	Reforzar la institucionalidad regional para articular la innovación regional y la colaboración interregional.

## Indicadores

Nombre	Fuente de datos	Escala de salida	Cobertura territorial
• Número de Clúster Regional de Innovación en sectores y mercados prioritarios	• GORE RMS	• regional	• RMS
• Número de usuarios que utilizan la Vitrina de Gestión de la oferta tecnológica y de conocimiento	• GORE RMS e InnovaChile	• comunal	• toda la RMS
• Número de tesis doctorales y postdoctorales financiadas en áreas estratégicas	• GORE RMS y CONICYT	• regional	• RMS
• Número de participantes en concursos de ideas innovadoras	• GORE RMS	• comunal	• toda la RMS



## 6. Marco Institucional para el Desarrollo Regional

El desarrollo regional integral en Chile es un campo analítico vinculado desde su origen con 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 relacionados con 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 prioridades que son dinámicas y variadas en el territorio.

Si bien los procesos de descentralización han ido mostrando avances en la capacidad de las regiones de 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 desarrollo. 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 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.

## Objetivos estratégicos

6.1	Proponer un rediseño institucional que permita materializar los desafíos establecidos en los lineamientos estratégicos regionales.
6.2	Diseñar y ejecutar planes integrados de desarrollo que articulen las demandas territoriales con la oferta pública, que incluyan participación ciudadana activa y responsable.
6.3	Realizar acciones de cooperación interregional para el desarrollo territorial.
6.4	Liderar la coordinación de la información territorial regional.
6.5	Desarrollar y actualizar los instrumentos de planificación estratégica y territorial en el marco de la transferencia de competencias desde el nivel central.
6.6	Adquirir nuevas capacidades de gestión regional, mediante la creación de una Corporación de Desarrollo Regional u otra entidad público-privada.

## Indicadores

Nombre	Fuente de datos	Escala de salida	Cobertura territorial
• Número de autoridades regionales capacitadas en materias de desarrollo regional y descentralización	• GORE RMS	• comunal (representación)	• toda la RMS
• Número de planes integrados de desarrollo con participación ciudadana	• GORE RMS	• múltiple (varias)	• toda la RMS
• Número de observatorios de información territorial y sectorial en operación	• GORE RMS	• múltiple (varias)	• toda la RMS









## VII. ANEXOS

### ANEXO 1

#### 1. Descripción de uso de fuentes de información

La construcción del diagnóstico identificó las barreras para el desarrollo humano presentes en la Región Metropolitana de Santiago, sustentadas en dimensiones y problemáticas asociadas.

La metodología utilizada contempló la revisión de fuentes secundarias sobre indicadores pertinentes a la región y el levantamiento de talleres con autoridades regionales y con actores relevantes de la sociedad civil y el desarrollo de entrevistas con expertos en temáticas regionales centrales.

En el caso de las fuentes secundarias trabajadas se utilizaron estadísticas de registros administrativos de distintos organismos del Estado, junto con censos y encuestas a hogares y de opinión pública. Los principales datos y tendencias demográficas se obtuvieron a través de los censos de Población y Vivienda de los años 1992 y 2002, los resultados preliminares del censo de Población y Vivienda del 2012, además de las proyecciones demográficas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas. Las principales encuestas de hogares y opinión pública utilizadas, junto con la institución responsable y sus respectivos márgenes de error<sup>57</sup> –nacionales y regionales– se resumen en el siguiente cuadro:

57 Los errores muestrales corresponden a la última aplicación de la encuesta a la fecha de realizar los análisis.



Encuesta	Institución responsable	Error absoluto nacional (%)	Error absoluto RMS (%)
Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)	Ministerio de Desarrollo Social (ex (MIDEPLAN)	0,67	1
Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE)	Instituto Nacional de Estadísticas	0,3	0,6
Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUJC)	Instituto Nacional de Estadísticas	0,2	2,3
Encuesta del Informe de Desarrollo Humano	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	1,9	3,2

A partir de estas fuentes se realizaron análisis estadísticos univariados y bivariados. Se privilegiaron los análisis a partir de series temporales (según la replicabilidad en el tiempo de cada encuesta) y la comparación interregional a nivel nacional.

Respecto de los talleres de la sociedad civil se realizaron tres, dos en el área urbana y uno en el área rural.

Además, se realizaron consultorías con centros de investigaciones expertos en las siguientes temáticas:

- Medioambiente (realizado por el Centro de Estudios del Desarrollo)
- Seguridad Ciudadana (realizado por la Fundación Paz Ciudadana)
- Transporte (realizado por *Steer Davies Gleave*)

## 2. Operacionalización del enfoque para la construcción del diagnóstico regional

El espacio regional es ante todo una distinción institucional y administrativa que va configurando una construcción socioespacial que se consolida y valida por el cruce y transversalidad de diversos elementos. Para la construcción del diagnóstico se utilizó el concepto de barreras para el desarrollo, sustentadas en dimensiones y problemáticas asociadas. En este sentido, el diagnóstico demandó una revisión amplia de información regional disponible, que permitió dar cuenta de la expresión práctica de las barreras para el desarrollo que se observan en la RMS.

Tal como se señaló en la presentación, se revisaron fuentes secundarias de información pertinentes y disponibles para ilustrar la expresión de dichas barreras; se incorporaron distinciones y consideraciones de actores públicos y privados y énfasis derivados del trabajo conjunto GORE RMS - PNUD. A esta primera aproximación se establecieron énfasis derivados del proceso participativo y consideraciones que surgieron de la profundización de cada barrera con expertos vinculados a la investigación y gestión de las dimensiones analizadas.

¿Cómo identificar esas barreras para el desarrollo? 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 sus relaciones sociales, esto es, 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 personal o familiar está conformado por los resultados o fines que estas 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, pero también es cierto que se pueden identificar dimensiones que podrían constituir genéricamente dicho proyecto de vida. 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 y otros.

Siguiendo el esquema general anterior se optó por focalizar el análisis de la imagen actual del desarrollo regional en seis barreras, que contienen las dimensiones con las cuales se ilustran las problemáticas que se pueden evidenciar entre los medios y los fines del desarrollo para las personas de la RMS.

### 3. Definición de las barreras para el desarrollo

---

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 de una determinada área. 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.

Así, las barreras aparecen después de identificar los elementos claves que forman parte de cualquier proyecto de vida que las personas eligen para vivir y en ese mismo orden de ideas tienen estricta relación con la privación de oportunidades para que el proceso fluya. Las barreras son dinámicas y en la medida que se refieren a resultados son integrales, es decir, evidencian obstáculos que son productos de la relación (o potenciación negativa) de varios elementos que son los medios que las personas pueden utilizar para construir sus proyectos. A su vez, los medios son representados comúnmente por sectores, como salud, educación, trabajo, transporte y otros.

Como consecuencia de la sectorialización con que se ha construido gran parte de las administraciones públicas de los estados nacionales de la región, es frecuente que la gestión pública, especialmente la función de la planificación regional, se enfoque en los medios sin cabal referencia a los resultados valiosos para las personas. Por ello también es frecuente que las miradas más integrales y de largo plazo no tengan la resonancia suficiente en la práctica. En un diagnóstico con enfoque de desarrollo humano es fundamental relevar los resultados como referente prioritario de la gestión del desarrollo. Por tanto, el modelo conceptual en el cual se basa el diagnóstico regional identifica seis barreras para el desarrollo con los cuales se pretende representar las dimensiones más significativas que socialmente deben ser abordadas y superadas para facilitar la ampliación y los usos de las capacidades de las personas para avanzar en su proceso de desarrollo.

Las seis barreras son:

1. Segregación.
2. Inseguridad.
3. Inequidad.
4. Insustentabilidad.
5. Desempeño económico.
6. Discriminación.

Parte con una definición conceptual que es asumida para el diagnóstico haciendo la salvedad que quizá la definición pueda tener otros matices en contextos diferentes, pero para el diagnóstico de la situación regional, es la definición que mejor representa la barrera. El análisis de cada barrera es un ejercicio complejo porque la definición es amplia y un tanto abstracta, por lo tanto, es importante definir las dimensiones que permitan tener una concreción más adecuada para su comprensión, pero especialmente para su descripción.

## 4. Descripción del proceso participativo

---

A continuación se detallan las instancias participativas incluidas en el proceso de la elaboración de la Estrategia, entendidas como las acciones de producción de información que se desarrollaron entre agosto y octubre del año 2012, y que complementan a las fuentes de información técnica e institucional de entidades académicas, estatales o privadas, las cuales fueron procesadas como información relevante para la construcción de los distintos componentes de la Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021.

Desde el punto de vista metodológico, los principios que definen la producción de la ERD son fundamentalmente tres:

- El enfoque de Desarrollo Humano como perspectiva conceptual integral, que permite articular las evidencias (síntomas y problemáticas de la realidad regional),

en un ejercicio que identifica y sitúa a las barreras para el desarrollo como los ejes a partir de los cuales se configura la imagen regional.

- Las atribuciones, competencias y ámbito de gobernabilidad de la región a nivel subnacional, asociado a distinguir los espacios de discrecionalidad en la actuación del Gobierno Regional y los espacios donde debe inducir a una articulación de actores para poder implementar las propuestas contenidas en la Estrategia.
- El sustento participativo del proceso que permite incorporar síntomas y propuestas de diverso nivel de profundidad de los actores con que se conformará la Estrategia Regional de Desarrollo, que provengan del tejido asociativo a nivel local y de entidades expertas en determinadas materias.

La implementación de las instancias de participación de actores público-privados resultan ser esenciales dentro del proceso de producción de la ERD RMS, por cuanto la participación otorga una cualidad específica a los procesos de planificación particularmente si se tiene en cuenta que:

- En el contexto de complejidad e interdependencia creciente de las problemáticas que afectan a las personas, la participación mejora la calidad de la política nacional, regional y local, entregando a los responsables políticos fuentes más amplias y ricas de información, nuevas perspectivas y potenciales soluciones en el diseño y ejecución de políticas públicas.
- La participación favorece la integración de la ciudadanía en el ciclo de diseño y elaboración de políticas públicas, estrecha la brecha de expectativas/confianza de esta en relación con sus demandas, recepción de opiniones e influencia en las decisiones. Responde a la exigencia ciudadana creciente por mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos y toma de decisiones.

Respecto de las características de diseño de estos talleres se consideraron los siguientes criterios: homogeneidad territorial, variables y criterios de división subregional, proporcionalidad comunal propuestos por el GORE, a partir de criterios logísticos y de accesibilidad. Es importante señalar que para la realización de la convocatoria a los dirigentes y líderes sociales de la región se contó con la colaboración de la Unidad Territorial de la Intendencia Metropolitana de Santiago.

Desde el punto de vista del perfil de los participantes invitados a los talleres estos incluyeron: dirigentes sociales de organizaciones territoriales y funcionales, dirigentes gremiales, representantes de ONG, fundaciones, entre otros.

En lo específico, los talleres público-privados tuvieron como propósito rescatar información relacionada con:

- Las barreras para el desarrollo humano identificadas por los actores sociales, públicos y privados de la RMS.
- Factores críticos en la reproducción de las barreras identificadas.
- Identificar oportunidades, iniciativas y eventualmente propuestas para el desarrollo humano en la RMS.

Se realizaron tres talleres enfocados según la distribución geográfica de las comunas, siendo estos: Gran Santiago Norte, Gran Santiago Sur y Santiago Rural. A continuación se muestra la distribución de las 52 comunas que conforman la Región Metropolitana de Santiago en las que se realizaron dichos talleres:

GRAN SANTIAGO SUR		GRAN SANTIAGO NORTE	
Padre Hurtado	Ñuñoa	Quilicura	Pudahuel
Maipú	La Reina	Huechuraba	Santiago
Cerrillos	Peñalolén	Conchalí	Independencia
Pedro Aguirre	Macul	Recoleta	Colina
Cerda	La Florida	Renca	Vitacura
Lo Espejo	San Joaquín	Cerro Navia	Providencia
San Miguel	La Granja	Lo Prado	Las Condes
La Cisterna	Puente Alto	Quinta Normal	Lo Barnechea
El Bosque	La Pintana	Estación Central	
San Ramón	San José de Maipo		
San Bernardo	Pirque		

SANTIAGO RURAL		
Tiltil	Calera de Tango	Talagante
Lampa	Peñaflor	Paine
Curacaví	El Monte	San Pedro
María Pinto	Isla de Maipo	Alhué
	Buín	

Una segunda instancia que facilitó la participación de los actores regionales se focalizó en la visión de las autoridades y directivos de la institucionalidad pública local, provincial y sectorial que opera en la RMS, mediante la realización de talleres con autoridades regionales entendidos como instancias abiertas donde se han compartido contenidos que permitieron a los actores dialogar en coherencia con el desarrollo humano como enfoque; y desde donde se detectaron e incorporaron consideraciones y propuestas de las autoridades respecto de la región y de los territorios que ellas representan. En ellos han participado Alcaldes, Gobernadores Provinciales y Consejeros Regionales. Además, se hizo extensiva esta invitación a Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS), a los Directores Regionales de servicios públicos y a funcionarios del GORE que han trabajado en el proceso de construcción de la Estrategia como contraparte. Se realizaron dos talleres de este tipo, centrado el primero en el proceso de caracterización del desarrollo humano regional y en un segundo encuentro se trabajó en torno a la identificación de los lineamientos estratégicos para el desarrollo regional.

## 5. Entrevistas realizadas

---

Con el objetivo de tener una visión específica sobre el proceso de construcción de la Estrategia y sobre el proceso participativo más concretamente, se realizaron las siguientes entrevistas:

**Carlos Baeza**, encargado del proyecto Ciudadanía Global (Servicio Jesuita para el migrante) de la RMS. Se seleccionó a partir de la evidencia en la caracterización regional y en los talleres participativos.

**Gonzalo de la Maza**, investigador académico del Centro de Participación y Gestión Pública de la Universidad Los Lagos. Se escogió para profundizar en la barrera transversal relacionada con la coordinación y articulación de los actores regionales y en el papel de la participación ciudadana en el desarrollo regional.

**Arturo Orellana**, investigador y académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC. Se seleccionó para profundizar en la barrera transversal relacionada con la coordinación y articulación de los actores regionales y los temas de ordenamiento territorial y gobernanza regional.

**Loreto Rojas y Tomás Marín**, de la Corporación Ciudad Viva para rescatar la visión de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el desarrollo urbano sustentable de Santiago.

**Juan Salinas**, experto y consultor en temas municipales. Se entrevistó para profundizar en los procesos de participación ciudadana en planificación, inversión y asociativismo municipal en la RMS.

## ANEXO 2

### Siglas Utilizadas

---

ACHEE	Agencia Chilena de Eficiencia Energética
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional
AMUR	Asociación de Municipios Rurales
ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones
CAD	Diseño Asistido por Computador
CAS	Adaptación del Cambio Climático en Santiago
CASEN	Caracterización Socio Económica Nacional
CED	Centro de Estudios del Desarrollo
CEP	Centro de Estudios Públicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPOL	Central de Investigaciones Policiales
CIREN	Centro de Información de Recursos Naturales
CMN	Consejo de Monumentos Nacionales
CNCA	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
CNR	Comisión Nacional de Riego
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAMA	Comisión Nacional de Medio Ambiente
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile
CORE	Consejo Regional
CORFO	Corporación de Fomento
DGA	Dirección General de Aguas
DH	Desarrollo Humano
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
DOH	Dirección de Obras Hidráulicas
DTPM	Directorio de Transporte Público Metropolitano
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EFE	Empresa de los Ferrocarriles del Estado
EME	Encuesta de Microemprendimiento
EMT	Empresas de Menor Tamaño
ENDISC	Estudio Nacional de la Discapacidad
ENUSC	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
ERI	Estrategia Regional de Innovación
ERNC	Energías Renovables No Convencionales
EURE	Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales
FIA	Fundación para la Innovación Agraria



FIC-R	Fondo de Innovación para la Competitividad
FMDV	Fondo Mundial de Ciudades
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONADIS	Fondo Nacional de Discapacidad
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GORE	Gobierno Regional
GSU	Gran Santiago Urbano
I+D	Investigación + Desarrollo
I+D+i	Investigación + Desarrollo + innovación
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INAPI	Instituto Nacional de Propiedad Industrial
IND	Instituto Nacional del Deporte
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INIA	Instituto de Investigaciones Agropecuarias
ISO	Organización Internacional de Normalización
JEC	Jornada Escolar Completa
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
LER	Lineamiento Estratégico Regional
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MP	Material Particulado
MTT	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
NENE	Nueva Encuesta Nacional de Empleo
NSE	Nivel Socio Económico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia
ONG	Organización No Gubernamental

OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDI	Policía de Investigaciones
PhD	Doctorado
PIB	Producto Interno Bruto
PMC	Programas de Mejoramiento de la Competitividad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRC	Plan Regulador Comunal
PRMS	Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PROCHILE	Programa de Fomento a las Exportaciones Chilenas
PROPIR	Proyecto Público de Inversión Regional
PROT	Plan Regional de Ordenamiento Territorial
PUC	Pontificia Universidad Católica de Chile
RMS	Región Metropolitana de Santiago
RSD	Residuos Sólidos Domiciliarios
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SECTRA	Secretaría de Planificación de Transportes
SENADIS	Servicio Nacional de la Discapacidad
SENAMA	Servicio Nacional del Adulto Mayor
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SERVIU	Servicio Nacional de Vivienda y Urbanización
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitarios
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SUBTEL	Subsecretaría de Telecomunicaciones
TCP	Trabajadores por Cuenta Propia
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UDD	Universidad del Desarrollo
UDP	Universidad Diego Portales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólares estadounidenses
VIF	Violencia Intrafamiliar
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

**Gobierno Regional Metropolitano de Santiago**  
División de Planificación y Desarrollo  
Departamento de Planificación Regional  
Febrero de 2014

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento siempre que incluya la cita bibliográfica.

Impresión  
Productora Gráfica Andros  
Diseño  
Winnie Dobbs









*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

