

Informe Desarrollo Humano en Chile

Año 1996

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sinopsis

1.- Objetivo y contexto del Informe.

El principal objetivo de este Informe es poner en relieve los desafíos que enfrenta la descentralización en Chile, a partir de una serie de diagnósticos regionales realizados desde la óptica del Desarrollo Humano.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en 1995 Chile se situó, en el lugar número 33 de la clasificación mundial en la categoría de países de alto Desarrollo Humano. En la cual también subió 8 lugares respecto de su clasificación según el PNB per cápita. Este hecho da cuenta de la traducción del crecimiento económico en beneficios para las personas, situación que se ha configurado debido a un avance paulatino a lo largo de las últimas décadas. En efecto, Chile es uno de los 24 países que ascendieron desde un nivel medio de Desarrollo Humano en 1960 (época en que presentaba un valor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.584) hasta la categoría superior, en 1990 (con un IDH de 0.880).

Ese nivel es el resultado de un proceso de acumulación histórica y cultural de potencialidades en la sociedad chilena. Dicho proceso se ha caracterizado por el fortalecimiento de la capacidad institucional, económica, de organización social y de acción colectiva, y ha sido actualizado por el esfuerzo y el trabajo de las personas como sujetos gestores del desarrollo.

Sin embargo, en este mismo contexto internacional, el país presenta un conjunto de importantes vulnerabilidades que atentan contra la sostenibilidad de su desarrollo.

Así, por ejemplo, en materia de distribución del ingreso persiste actualmente una desigualdad semejante a la de la década de los sesenta. En Chile, la relación de participación en los ingresos del 10% más rico, respecto del 40% más pobre, es de 3 a 1. Ello configura una situación altamente regresiva, peor que la de otros países latinoamericanos, tales como Argentina y México (2,1 a 1), Costa Rica (1,6 a 1) o Uruguay (1,2 a 1). (CEPAL:1995)

Por otra parte, existe una enorme falta de equidad en cuanto a la situación del Desarrollo Humano de la mujer. Chile desciende 15 lugares en la clasificación Internacional al ser medido en relación a las disparidades globales entre sexos (materia en la cual es superado, en la región, por Venezuela y Panamá). Esta desigualdad es más aguda respecto de la participación femenina en la toma de decisiones políticas y económicas dentro de la sociedad, donde Chile ocupa el lugar número 40 a nivel mundial y el 13 en Latinoamérica y el Caribe.

Incluso, existe consenso de que la economía chilena requiere una transformación productiva, aún incompleta, que está llamada a servir de base para el logro de una competitividad desde y en la gente, apoyada en la incorporación de tecnología, en el trabajo calificado, el uso renovable de los recursos naturales y en una nueva dinámica exportadora.

En este contexto surge una pregunta acerca de la equidad espacial del desarrollo del país tanto en el nivel regional como en el comunal. Lo anterior se inscribe en el marco más amplio abierto por la interrogante acerca de la sostenibilidad del Desarrollo Humano de Chile.

El objetivo del presente Informe es, precisamente, analizar esa inquietud en relación al plano regional, con la plena conciencia que dicha sostenibilidad sólo será posible en un esquema de dinamismo sistémico entre los fines del Desarrollo Humano y los medios para alcanzarlo.

2.- El Desarrollo Humano.

El concepto de "Desarrollo Humano" se refiere a la ampliación de las opciones y oportunidades que disponen las personas. Estas pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero, en todos los países de la tierra, las tres opciones más esenciales son tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos que desarrollen en cada ser humano adecuadas potencialidades y habilidades en relación a las necesidades; y tener acceso a los ingresos y recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso en libertad y con respeto a los derechos humanos. Este enfoque representa una visión integral, tanto de las oportunidades materiales como de aquéllas que responden a requerimientos del espíritu y de la dignidad del ser humano.

El desarrollo humano, enfatiza el hecho de que el ingreso es solamente una de las opciones que las personas aspiran a tener, y aún cuando es muy importante, no abarca el total de sus vidas. De este modo, el propósito del Desarrollo Humano es ampliar todas las opciones humanas, más allá del bienestar material o la mera satisfacción de las necesidades básicas. Y la mejor forma de hacer sostenible el Desarrollo Humano de un país, es que la gente sea a la vez el fin y el actor del desarrollo.

En términos generales, los componentes principales del Desarrollo Humano son: la equidad que apunta a la igualdad de oportunidades; la productividad, que se refiere a la participación de las personas, con su creatividad e iniciativa, en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; la sostenibilidad, que no sólo procura asegurar el acceso a oportunidades a las generaciones actuales sino también a las futuras; y la potenciación, que revela la doble dimensión de las personas en cuanto gestores y beneficiarios del desarrollo, destacando la participación de éstas en las decisiones y procesos que afectan sus vidas.

3.- Enfoque y Procedimientos Metodológicos:

En el caso de Chile se ha optado por tratar cuatro temáticas afines con esta óptica del desarrollo en una perspectiva interdependiente: igualdad social, competitividad, gasto social y participación social regional. Se asume que la interacción positiva de estas temáticas es la que producirá un Desarrollo Humano sostenible en el tiempo.

La idea básica es que una dinámica de desarrollo de la equidad y la participación requiere una eficaz focalización del gasto social y una expansión de la competitividad. Correlativamente la competitividad necesita a su vez la creación de condiciones sociales propicias y el fortalecimiento de un espiral de equidad y participación. Por ello, aunque en el presente Informe estos cuatro componentes del Desarrollo Humano se presentan por separado, es necesario subrayar que se ha buscado establecer las características de su interdependencia.

El análisis de la igualdad social, tiene como objetivo verificar si el alto ritmo de crecimiento económico experimentado por Chile en la última década, no sólo se ha plasmado en un mayor nivel de desarrollo humano a nivel nacional (como lo demuestran los Informes anuales del PNUD), sino también en cada región del país. Así, esta sección del Informe presenta la dimensión regional del Desarrollo Humano y de sus componentes y condicionantes.

Por consiguiente, se entrega una visión general de los niveles relativos del Desarrollo Humano alcanzados por las diferentes regiones del país, a partir de la comparación de las disparidades observadas tanto a nivel inter, como intra regional.

El recurso metodológico fundamental para este análisis fue el Índice de Desarrollo Humano regionalizado (IDH-r). El cual incluye las dimensiones de educación, salud e ingreso¹. Este cálculo es comparable con el índice anual que el PNUD entrega para todos los países. Utilizando las mismas variables y metodología, se elaboró también una comparación regionalizada entre los años 1982-1992.

Dado su carácter de instrumento de comparación general, el IDH requiere ser modificado para distinguir las realidades específicas del Desarrollo Humano al interior de cada categoría de países. Por tanto, para adecuarlo mejor a la realidad chilena, y teniendo en cuenta la pertenencia de Chile al grupo de países de alto nivel de desarrollo, se elaboró un "Índice densificado" en el cual se incorporaron nuevas variables en cada una de las dimensiones del IDH original².

Además, como una aproximación a las disparidades intra-regionales, cuando la disponibilidad de datos lo permitió se elaboraron IDH comunales³. Finalmente, los IDH regionales se ajustaron para dar cuenta de las disparidades de género.

En función de estos cuatro niveles de análisis, se verificaron desagradablemente los altos grados de heterogeneidad y desigualdad social existentes en las diversas regiones de Chile.

Las principales fuentes de datos utilizadas en este componente del Informe son el Censo de Población y Vivienda de 1992 (INE) y la encuesta CASEN 1994 (MIDEPLAN). En general, todas las fuentes consultadas se refieren a los datos más actuales disponibles.

El componente del Informe referido a la competitividad tiene por objetivo central medir, a base a la elaboración de un índice, la competitividad de las regiones de Chile. De ello resulta el primer esfuerzo realizado en el país para identificar las fortalezas y debilidades que actualmente poseen las distintas regiones para lograr un desarrollo económico endógeno sustentable, en el contexto de una economía globalizada. Por otra parte, se asume que la competitividad aparece como una condición necesaria, aún cuando no suficiente, para alcanzar estadios más elevados de Desarrollo Humano.

Tomando como referencia el índice construido por el International Institute for Management Development (IMD) de Suiza, y la conceptualización de Michael Porter, se confeccionó un índice de competitividad para las regiones de Chile, definiendo los factores más importantes que inciden en la conformación de la competitividad regional. Los factores seleccionados fueron siete: economía, empresas, personas, administración, infraestructura, ciencia y tecnología y recursos naturales. Como puede observarse en el capítulo correspondiente, cada uno de estos factores expresa a la vez un determinado número de indicadores.

En función de los factores mencionados se construyó un Índice de Competitividad Global. Este permite visualizar los niveles y tipos de competitividad de las regiones del país y el nivel de consistencia que tiene este factor en el desarrollo de Chile, así como también su articulación con el Desarrollo Humano.

En forma paralela a la utilización de diversas fuentes secundarias de datos (Banco Central, INE, MIDEPLAN, SUBDERE, entre otras reparticiones públicas), se recogieron datos primarios a partir de una encuesta realizada a una muestra de ejecutivos de todas las regiones del país.

El capítulo referido al gasto social muestra las principales tendencias en la asignación efectiva del gasto público y social para cada una de las regiones. Esta primera estimación constituye un

novedoso esfuerzo analítico y estadístico, el cual no se ha realizado previamente con el enfoque y amplitud que aquí se aborda. Por otra parte, las cifras de gasto son analizadas respecto a una variedad de indicadores de focalización sectorial del mismo, y de impacto relativo respecto al producto regional y niveles de pobreza. Finalmente, se realiza también un análisis preliminar respecto del nivel de descentralización del gasto.

Para este capítulo del Informe se efectuó un exhaustivo acopio de información proveniente de la mayoría de los ministerios y reparticiones públicas del Estado. No obstante, la principal fuente de datos, son los Informes de la Contraloría General de la República.

Finalmente, los análisis anteriores se complementan con un análisis cualitativo preliminar sobre algunas tendencias socio políticas del Desarrollo Humano en las distintas regiones de Chile. Esta parte del trabajo se orienta a estimar el estado actual de tres dimensiones del Desarrollo Humano desde la perspectiva de la acción colectiva regional, esto es: gobernabilidad, competitividad e integración de la comunidad al desarrollo.

El análisis se estructura a partir de un conjunto de "tipologías extraídas", con el objeto de construir un patrón de relaciones socio-políticas en función de las tres dimensiones del Desarrollo Humano arriba señaladas.

En el plano metodológico, el principal insumo para esta sección del estudio es la información cualitativa obtenida a partir 64 entrevistas realizadas en profundidad a informantes calificados de las trece regiones del país. Asimismo, el trabajo se complementó con un análisis de las estrategias de desarrollo regional y revisiones bibliográficas sobre el tema.

4.- Principales Tendencias Empíricas Encontradas por Componentes.

a. Igualdad social

Utilizando el Índice de Desarrollo Humano se puede concluir que éste ha mejorado notoriamente entre 1982 y 1992, tanto a nivel nacional como en cada una de las regiones del país. Lo anterior revela un desarrollo espacial más homogéneo en 1992 que en 1982, con la coexistencia de regiones de Desarrollo Humano medio y alto. En este período el componente económico del Desarrollo Humano es uno de los que más logros ha alcanzado.

Dentro de un panorama más bien homogéneo de los niveles de Desarrollo Humano en cada una de las regiones, se destacan tres tendencias generales.

En primer lugar, se comprueba que a pesar que la mayoría de las regiones de Chile tienen un nivel de Desarrollo Humano alto, dos de ellas, la IX y X, se sitúan en el nivel de Desarrollo Humano medio (valores IDH bajo 0.8, según el Informe Mundial del PNUD. Ver nota a pie de página número 1).

En segundo lugar, en el ranking regional destaca en forma especial el hecho de que toda la zona centro-sur del país, -desde la región de O'Higgins (VI) hasta la de Aysén (XI)-, se encuentran por debajo del valor nacional del Índice.

Por el contrario, la zona centro-norte muestra una situación opuesta desde Tarapacá (I) hasta la Región Metropolitana, resaltando sólo la región de Coquimbo (IV) como la única de IDH bajo el valor nacional (0.851) de entre todas las de esta área.

En relación a la situación regional en base al "IDH densificado" (que modifica la medición internacional a partir de estándares de comparación más exigentes. Ver nota a pie de página número 2), se aprecia que sólo tres regiones (I, II y XII) alcanzan valores en el índice por sobre 0.800. El resto se ubica bajo esa cifra, revelando sus áreas vulnerables al ser medidas éstas por patrones de desarrollo más altos. En cuanto al ránking regional, el hecho más destacable según este IDH densificado, se refiere al descenso relativo experimentado por la Región Metropolitana (0.788), que ocupa aquí sólo el quinto lugar de la distribución. En cambio, en el ID "original" ocupaba el segundo puesto, mientras en materia de logro económico es lejos la primera entre las trece regiones. Se reafirma así el hecho de que no existe un vínculo automático entre los niveles de desarrollo económico y los logros en Desarrollo Humano.

De la comparación intra e interregional, observamos que las regiones presentan distintos perfiles de Desarrollo Humano. Estos pueden caracterizarse por el diferenciado cumplimiento de los niveles de logro de cada uno de los componentes del índice. Así, por ejemplo, en algunas regiones la mayor privación se encuentra en la educación, en tanto en otras, lo está en el nivel de ingresos. Ello adquiere gran importancia al momento de definir el contenido de las políticas públicas, haciéndose relevante que estas incorporen elementos diferenciadores en función de distintas realidades o perfiles de problemas.

Por otra parte, las disparidades entre géneros son menores en las regiones VI, VII y VIII, todas de bajo IDH. La fuente general de dicha disparidad es la dimensión ingresos, observándose, tanto en salud como en educación, logros parejos entre ambos sexos. Esto refuerza la tesis de la importancia de los aspectos socio-culturales como fuente de la discriminación hacia la mujer.

Descendiendo un peldaño más en el nivel de desagregación del estudio, se aprecia que según valores de IDH comunales, el 49.7% de la población del país se clasifica en un rango de valores entre 0.500 y 0.799, es decir, en un nivel de Desarrollo Humano medio. En tanto, el 36.5% lo hace en un rango de valores sobre 0.800, lo que significa un nivel de Desarrollo Humano alto (existiendo un 13.7% de la población sin clasificar). Esta situación insinúa que la posición que Chile ocupa internamente entre el grupo de países de alto Desarrollo Humano, no sería del todo consolidada, correspondiendo más bien una posición fronteriza entre dos niveles de desarrollo distintos.

La distribución de comunas según rangos de IDH complementa la visión entregada anteriormente, mostrando a nivel nacional una gran concentración en el rango 0.6 a 0.79 del IDH (130 comunas) mientras en los rangos extremos se ubica una cantidad equitativa de ellas (35 y 34, respectivamente). De todas las regiones, se destaca la situación de la VIII región como la que presenta la mayor heterogeneidad intraregional, a la vez que alberga a 13 de las 20 comunas de menor IDH. Por el contrario, se aprecia cómo de las 20 primeras comunas del ránking, 15 pertenecen a la región Metropolitana.

Todos estos antecedentes confirman que la desigualdad social tiene una dimensión espacial tanto inter como intraregional y es un rasgo característico del Desarrollo Humano actual de Chile. Esto significa que los niveles de sostenibilidad social de este desarrollo pueden ser frágiles. En consecuencia, puede resultar fundamental extender las políticas de integración social al nivel espacial, utilizando para ello los instrumentos de la competitividad y del gasto social.

b) Competitividad

Entre 48 países, Chile ocupa el lugar número 20 de la clasificación, según la versión 1995 del índice elaborado por el Institute for Management Development (IMD) de Suiza, en virtud del cual dicha institución hace una evaluación de la competitividad a nivel mundial.

Por su parte, el índice desarrollado especialmente por el PNUD para el caso chileno muestra que la Región Metropolitana constituye el centro económico del país, puesto que no sólo concentra la mayor parte de la población y de la generación del PIB, sino que además presenta los mayores niveles de competitividad global.

Las regiones geográficas extremas, tanto del norte como del sur, presentan niveles intermedios de competitividad, pero tienen un peso relativamente pequeño en cuanto a población e ingresos (I, II, XI y XII). Por su parte, las regiones centrales con presencia urbana-industrial, Valparaíso y Bío-Bío, presentan niveles intermedios de competitividad a la vez que una mayor significancia en cuanto a población e ingresos. Finalmente, no se han potenciado suficientemente los factores de competitividad en aquellas regiones con presencia rural/agrícola, las cuales se localizan en el centro/norte y centro/sur del país (IV, VI, VII, IX y X).

En la estrategia de desarrollo basada en la liberalización de los mercados y la apertura al exterior, la Región Metropolitana ha resultado la gran ganadora. Su desarrollo se debería tanto a la acumulación previa de capacidades, como al aprovechamiento de las oportunidades abiertas por el nuevo entorno económico. En el caso de los productos de exportación basados en recursos naturales, los factores de producción más complejos, así como la misma propiedad de los recursos, pertenecería a residentes de la Región Metropolitana o del exterior. Por otra parte, las características del mercado y de los factores de producción disponibles favorecen el auge del sector de servicios modernos en el área Metropolitana. Dicha situación configura el llamado "macrocefalismo económico" de esta región.

Para el caso chileno, los factores de competitividad que en general presentan una mayor asociación con la competitividad global, son aquellos que se relacionan con las empresas, las personas y la infraestructura. Estos constituirían los factores "duros" o esenciales de la competitividad.

Especial mención merece la distribución del factor personas entre las distintas regiones, la que es fuertemente desigualitaria. Ese hecho contribuye decisivamente a la heterogeneidad que presenta la competitividad de las regiones, a la vez que dificulta de manera grave los esfuerzos que en el futuro puedan realizarse para lograr un patrón más homogéneo del desarrollo regional.

En el mismo sentido, el perfil de competitividad de Chile revela un significativo déficit en relación a "ciencia y tecnología", área en la que el país presenta una precaria situación internacional, que se reproduce en la baja incidencia de este factor en la competitividad de la mayoría de las regiones del país.

Así, la suma de las desigualdades regionales en el factor "personas" e infraestructura, más las carencias en "ciencia y tecnología" y el macrocefalismo metropolitano ya acotado, plantean una duda central acerca de la sostenibilidad del actual perfil competitivo de Chile y su potencial desarrollo. Estos podrían ser los elementos claves a ser abordados prioritariamente.

c) Gasto Social

Las recomendaciones del PNUD (1991), para lograr que el gasto social sea un instrumento significativo que permita avanzar hacia mayores niveles de Desarrollo Humano, apuntan a utilizar las llamadas "razones de gasto" como medidas de la racionalidad en la asignación del mismo. Así, una opción eficiente, según el PNUD, es mantener en un nivel moderado el índice de gasto público (alrededor del 25% del PIB - Chile alcanza un 19%), asignar gran parte del mismo a los sectores sociales (más del 40% - Chile destina un 70%) y concentrarse en las "áreas de prioridad social", (Chile les asigna un 30% del gasto público social, en tanto el PNUD recomienda un 50%). Para definir a estas áreas se ha tenido como base lo establecido por el PNUD, pero además se las complementa con otras áreas prioritarias del país según su específico nivel de desarrollo.

Bajo los parámetros anteriormente expuestos, Chile aparece con buenos indicadores en lo que respecta a las razones de gasto público y asignación social. Sin embargo, posiblemente le faltaría avanzar en lo que se refiere a prioridad social.

Con respecto al gasto social regionalizado - 76% del gasto social total-, puede plantearse la existencia de un patrón que tiende a beneficiar principalmente a las regiones extremas del país: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén y Magallanes. Por su parte, las regiones del centro-sur aparecen con un nivel de gasto social inferior al promedio país, al igual que la Metropolitana.

En cuanto a la discrecionalidad regional del gasto, las regiones han aumentado de manera importante su capacidad de decisión sobre el gasto público que llega a ellas. Sin duda esto permitirá avanzar en la perspectiva de la eficiencia. Sin embargo, aún quedan importantes desafíos.

Al considerar conjuntamente la inversión pública de decisión regional, los Subsidios Sociales Descentralizados y los Subsidios a la Demanda, se aprecia que la discrecionalidad regional para asignación del gasto social alcanza a un 25% del gasto público total y es bastante diversificada entre regiones.

Por otra parte, la distribución del gasto social regionalizado fue contrastada con indicadores sociales como el "Índice de Desarrollo Humano Regional", los porcentajes de pobreza y el ingreso per cápita. Así pudo constatar que el Gasto Social Regionalizado no favorece a las regiones de peores condiciones bajo esos indicadores y en algunas estimaciones incluso favorece a las de mejores condiciones relativas.

En este sentido, es necesario investigar cuáles son los mecanismos implícitos y explícitos de asignación inter regional de los recursos sociales del Estado. En otras palabras, esto significa estudiar la importancia de las asignaciones históricas para cada una de las regiones y cuáles son los mecanismos de coordinación, presión y acuerdo para las asignaciones, entre otros aspectos.

En concordancia con el punto anterior, para la mayoría de las regiones del país en general se constata un mejoramiento absoluto en el gasto social regionalizado per cápita. Sin embargo, no se aprecia un cambio en la composición del gasto entre las regiones del país. Las más favorecidas en términos de las asignaciones de gasto social per cápita regionalizado hace nueve años, son prácticamente las mismas que en la actualidad ostentan altas participaciones.

Este aspecto apunta nuevamente la necesidad de profundizar las investigaciones pertinentes, no sólo considerando una estimación de las tendencias de gastos, como se ha hecho hasta ahora, sino además estudiando con mayor detenimiento cuáles son los cambios en los procesos que - finalmente - inciden en una distribución determinada.

d) Aspectos Sociopolíticos

El DH debe ser el resultado de la acción directa de los actores, personas e instituciones que corresponden a las distintas regiones del país y no sólo del gobierno y de los mecanismos de poder centrales. En un enfoque de Desarrollo Humano resulta determinante que los distintos componentes de las sociedades participen en los procesos que conforman sus vidas. En este sentido, una descentralización democrática constituye la mejor forma de promover la participación y la eficiencia regional. En efecto, la participación es una fuerza que imprime autorespeto y dignidad socio cultural a las personas.

Los procesos de descentralización implican también un cambio de las estructuras y lógicas de poder muy enraizadas en la mente y la vida cotidiana de nuestra sociedad. Las tendencias que a continuación se indican grafican muy brevemente los desafíos y las demandas sobre el proceso de descentralización.

Las preocupaciones que se detectaron en esta área del trabajo son sólo una primera aproximación al tema, pero en el futuro pueden servir como pautas para estudios más representativos.

En términos de gobernabilidad, los principales límites de los actuales procesos de descentralización se refieren a una posible debilidad en la legitimidad tanto de las actuales estructuras institucionales, como de los sistemas políticos de tomas de decisiones.

Entre los informantes claves seleccionados existe una crítica contra la estructura institucional actual y contra el centralismo decisional, particularmente entre aquellos que pertenecen a la sociedad civil. Sin embargo, también se percibe descontento con el centralismo en el interior de las mismas regiones.

Estas tendencias parecen más evidentes en las regiones donde los actores sociales e institucionales son más sólidos. En cambio, las demandas y cuestionamientos son más débiles donde los actores son también más débiles. Este hecho ayuda a identificar temas que en el futuro puede ser posible profundizar con investigaciones de mayor cobertura.

En este ámbito es posible bosquejar algunas tendencias específicas. En primer lugar, una crítica sobre los roles de intermediación de los partidos políticos, especialmente en los temas referentes a las designaciones de las autoridades regionales, a la provisión de cargos públicos en general, y la capacidad de liderazgo en el desarrollo regional o local.

Los informantes señalan críticas respecto a la mantención de viejos mecanismos burocráticos clientelares en la estructuración política local. También critican los sistemas verticales de designación de las autoridades regionales por parte del poder central.

Una pista interesante para nuevas indagaciones, es la percepción casi común a todos los actores, de la necesidad de conformación de un nuevo liderazgo regional y local, más ligado a la vida de las regiones, a los aspectos de gestión, a la capacidad de articulación social interna y a la conformación de equipos. Se reclama, además, un liderazgo de fuerte contenido ético. Parece, entonces, que existiría un desfase entre el funcionamiento "tradicional" de los partidos políticos, incluidas sus representaciones parlamentarias, y las necesidades de un liderazgo moderno y renovado percibidas por buena parte de la población entrevistada.

En segundo lugar, el conjunto de los entrevistados reclama una mayor modernización del aparato público regional. Por una parte, esta modernización se refiere a la capacitación de los recursos humanos; por otra parte, a un adecuado sistema de incentivos y gestión institucional. Al respecto se plantea también una mayor remuneración del sector público.

En el plano de la integración, el hecho más significativo es la inconsistencia entre la actual estructura administrativa regional y la identidades culturales provinciales y locales. El conjunto de los actores entrevistados, especialmente aquellos de la sociedad civil, no solamente perciben sus identidades culturales como memoria de un patrimonio histórico común, sino también como una variable importante para impulsar procesos de desarrollo regional.

En este marco, los actuales mecanismos de participación, como los CORES (Consejos

Regionales) y CESCOS (Consejos Económico-Sociales), son evaluados - quizás prematuramente - como entidades superestructurales, que aparte de no concitar el interés de la gente por

participar, poseen escasa incidencia en los procesos de desarrollo regional y o local. Da la impresión que actualmente en Chile, para que un proceso institucional y participativo sea efectivo y legítimo, se necesita generar procesos de concertación altamente participativos, donde los resultados propuestos sean tan importantes como los procedimientos desarrollados.

Finalmente, en todas las regiones también existe una percepción relativamente generalizada, que de no mediar cambios importantes, las desigualdades económicas y sociales se mantendrán o incluso aumentarán. Asimismo, se presiente que aquellos sectores más dinámicos de las economías regionales incorporarán crecientemente tecnología de punta, prescindiendo cada vez más de mano de obra propia de la región.

Pareciera existir una demanda de modernización, aumento de la competitividad y participación regional, como principal forma de integración regional en el desarrollo. Por otra parte, aparece un cierto temor y o rechazo de ser excluido por una modernización que en los esencial proviene desde afuera. Cualquier política de DHR que aspire a ser realista y exitosa, tendrá que conciliar estas tendencias.

En general, se observa que desde la lógica de las regiones se está demandando una mayor democratización política, como un mecanismo que además permita una mayor equidad y una mayor participación en los proceso productivos.

5.- Sugerencias sobre Orientaciones Básicas de Políticas para el Desarrollo Humano Regional en Chile

Con el interés de suscitar mayor diálogo entre los distintos actores sociales y políticos de la sociedad chilena, a continuación se plantean algunas ideas para profundizar los procesos de descentralización. Pareciera que pocas veces como hoy, en la historia de Chile existen condiciones económico-sociales y oportunidades nacionales e internacionales para impulsar un gran acuerdo nación-regiones.

Para viabilizar este acuerdo nación-regiones, parece crucial definir algunas orientaciones generales, que en el corto plazo permitan establecer procesos de concertación a nivel del Desarrollo Humano. Lo que se propone aquí son pautas y temas a profundizar en el futuro.

a. Un primer aspecto es la identificación de las áreas críticas derivadas de este Informe y de otros estudios o trabajos complementarios, especialmente de las "Estrategias de Desarrollo Regional". Concertar un diagnóstico es el paso decisivo para acordar también las políticas que deben orientarse a desatar los puntos críticos que tienen amarrado al país al centralismo y la desigualdad. Con ello se podría estructurar una agenda específica de metas de Desarrollo Humano por región, que atacara las debilidades que se derivan del análisis de cada uno de los componentes de este y de otros Informes.

b. Sería necesario aumentar los Indices de Desarrollo Humano en las comunas más pobres, como lo viene planteando MIDEPLAN al discriminar positivamente en la asignación del Gasto Público Social. También es necesario aumentar los Indices de Competitividad y de Gasto Social en los componentes y en las regiones más necesitadas, e impulsar una agenda de participación sociopolítica en el conjunto de las regiones del país.

c. Por otra parte, la descentralización de las decisiones institucionales a nivel local constituye una de las mejores maneras de promover la participación, la eficiencia y la equidad. Este es un consenso nacional que es necesario perfeccionar desde el punto de vista legal definiendo, las

competencias y recursos que cada ministerio o servicio debe traspasar a la decisión y a la administración regional.

d. Se requiere, además, un aumento significativo en el acceso a la igualdad de oportunidades tanto a nivel de las personas como de las comunas y regiones. La igualdad de oportunidades requiere desatar el nudo que amarra al centralismo, que en muchos casos es el "temor" a la capacidad técnica de gestión y decisional de las regiones.

e. El fortalecimiento y la participación creciente de las regiones, comunas, localidades y unidades vecinales, constituyen un importante factor de una estrategia que busque expandir la productividad y la competitividad y hacerla más sostenible.

f. La dispersión y promoción de la capacidad empresarial en las regiones y comunas, constituye un elemento central de un desarrollo espacialmente equilibrado. Este es el sentido de la competitividad en función del desarrollo humano.

g. Enfrentar eficazmente la macrocefalia de la Región Metropolitana es una tarea urgente. Ya nadie discute las externalidades de este hecho, que afectan negativamente al resto de las regiones y a la propia Región Metropolitana, muy especialmente en términos de la calidad de la vida cotidiana.

h. Las políticas públicas necesitan reorientarse en función de las regiones y comunas más atrasadas y de acuerdo a la diversidad de necesidades y demandas del desarrollo humano local.

Esta diversidad regional implica que el gasto social regional con prioridad humana debe expandirse, pero sobre todo deben precisarse las metas concretas a alcanzar en función del perfil de los problemas a resolver, los que son distintos en las diversas regiones y comunas.

i. En forma paralela, se debe impulsar una estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil regional en la gestión de actividades, lo cual implica crear un conjunto de incentivos materiales, políticos y simbólicos, tanto a nivel de las regiones como al interior de las mismas. Una política de esa naturaleza supone autonomizar la capacidad de acción colectiva asociada a una modernización, como también mayor eficacia de la misma acción regional.