

DESARROLLO HUMANO EN LAS COMUNAS DE CHILE

TEMAS DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE Nº 5, 2000.
GOBIERNO DE CHILE, MIDEPLAN, PNUD. 2000. 99 PÁGINAS.

En el marco del convenio suscrito en Marzo de 2000 entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Planificación y Cooperación del Gobierno de Chile (MIDEPLAN) se ha iniciado una nueva línea de investigación en temas de Desarrollo Humano. Dicha línea de investigación está centrada en la aplicación de los enfoques y metodologías propuestas por el PNUD-Chile, utilizando la información y experiencias acumulada por MIDEPLAN.

Considerando las nuevas demandas que impone la promoción del desarrollo y las grandes diferencias intraregionales en los distintos aspectos involucrados en la noción de desarrollo humano, esta área investigativa espera aportar significativamente al análisis, diseño y evaluación de políticas públicas.

Debido a la gran heterogeneidad espacial que caracteriza la realidad chilena, las perspectivas globales basadas en promedios estadísticos han resultado ineficaces para dar cuenta de la diversidad nacional. Por ello, se ha recurrido a la perspectiva normativa del desarrollo humano elaborada por el PNUD en 1991. Esta perspectiva establece los estándares de deseabilidad que debieran orientar la promoción del desarrollo desde el punto de vista de los derechos humanos, tanto políticos, como económicos y sociales.

Al considerar el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las capacidades de las personas en las áreas de equidad, potenciación, cooperación, sustentabilidad, seguridad y productividad, constituye una visión más integral que el enfoque de la pobreza utilizado tradicionalmente en el ámbito de la promoción del desarrollo. El enfoque del desarrollo humano es multidimensional ya que incorpora diversas dimensiones: constituye una perspectiva positiva de la realidad ya que muestra la acumulación de capacidades; y por ser normativo, permite establecer una distancia respecto de una meta ideal. Por el contrario, el enfoque de la pobreza está centrado exclusivamente en la carencia de ingresos dando cuenta de la proporción de los habitantes que se encuentran bajo un nivel mínimo de oportunidades materiales. En conclusión, se propone que la perspectiva del desarrollo humano es más integral y dinámica que el enfoque de la pobreza, porque va más allá del mero desempeño económico al incorporar las oportunidades y capacidades de las personas. De este modo, constituye una eficiente medida del éxito del proceso de desarrollo en las sociedades.

Este cambio de perspectiva significó la demanda de nuevos instrumentos que permitieran superar las tradicionales medidas económicas del progreso. Uno de esos instrumentos ha sido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que contempla algunas condiciones básicas, presentes en

todas las sociedades y épocas, como son: tener una vida larga y sana, poseer los conocimientos necesarios para comprender el entorno social y poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente.

El IDH específico para Chile es una medida que permite evaluar los logros de las regiones y comunas en las áreas de salud, educación e ingreso. El análisis de este índice a nivel regional muestra que entre 1990 y 1998 el país ha incrementado sostenidamente su desarrollo humano. Sin embargo, subsisten graves problemas de equidad ya que esos logros se distribuyen desigualmente en las distintas regiones, asumiendo además perfiles altamente diferenciados en salud, educación e ingresos.

La información disponible no había permitido, hasta el momento, realizar un análisis completo de las características del desarrollo humano al interior de las regiones. Esta publicación es una muestra del esfuerzo realizado por superar esta carencia, proponiendo un modelo estadístico para estimar el IDH para las comunas que no tienen representación estadística en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) realizada en 1998. Esta encuesta incluye información para las dimensiones de educación e ingresos sólo para las 196 comunas con representación estadística (a nivel comunal). Cabe precisar que la encuesta CASEN es representativa a nivel nacional, regional y por zona rural-urbana, pero el número de encuestas en las comunas no representadas es insuficiente para generalizar a este nivel.

Las técnicas utilizadas para superar esta carencia de información han sido diversas. Por un lado se ha utilizado información administrativa para completar los antecedentes comunales en la dimensión salud, incluyendo el número de defunciones para el cálculo del indicador Años de Vida potencial Perdidos. Por otra parte, en las dimensiones de educación e ingresos se ha recurrido a técnicas de estimación estadística. La División Social de MIDEPLAN ha elaborado un modelo estadístico de análisis de tipologías para la estimación de las variables necesarias para calcular el IDH en las 142 comunas que existían en el Censo 1992 y para las cuales no había información actualizada en la CASEN 1998. En la dimensión educación estas variables son años promedio de escolaridad, porcentaje de alfabetismo y cobertura de escolaridad para los distintos niveles de educación. En la dimensión ingresos las variables son porcentaje de población pobre y promedio de ingreso per cápita autónomo del hogar.

El documento incluye una pormenorizada explicación de los pasos seguidos en la construcción del modelo de estimación estadística que utiliza información tanto de la encuesta CASEN 1998, como del Censo de Población y Vivienda de 1992. También se incluyen detalles acerca del cálculo del IDH comunal de acuerdo a esta metodología, así como también un análisis de resultados del índice. Esta metodología permitió la incorporación de 142 de las 145 comunas sin representatividad estadística en la encuesta CASEN 1998. Con ello se ha avanzado significativamente en la cobertura y profundización del conocimiento existente sobre la distribución espacial de los logros de desarrollo humano de aquella población para la cual, hasta el momento, no se disponía de información actualizada. Por otra parte, el hecho de contar con datos completos a nivel intra-regional facilita el desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo para el análisis y toma de decisiones en las diferentes políticas públicas.

A fin de profundizar en el análisis de la distribución territorial de los logros en desarrollo humano en las comunas, se ha diseñado además una metodología que permite clasificar las comunas por niveles de logro, tanto a nivel del IDH global como en cada una de sus dimensiones, de acuerdo a la posición relativa en que sus logros la sitúan al interior del país. Esta información ha sido representada en mapas comunales que permiten una clara visualización respecto de cuáles son las comunas prioritarias e identificar las dimensiones menos desarrolladas al interior de cada comuna.

En general, esta clasificación basada en quintiles de rendimiento relativo de IDH, permite no sólo establecer como se encuentra una determinada comuna con relación al total de logros

nacionales, sino también muestra cuanto se acerca una comuna al nivel de oportunidades promedio existente en el país.

Las áreas de aplicación de la metodología propuesta en esta publicación son múltiples, constituyendo una valiosa herramienta para la investigación aplicada en el ámbito de la promoción del desarrollo. Un breve recuento de dichas aplicaciones, que por cierto no pretende ser exhaustivo, es su utilidad para la caracterización del perfil de homogeneidad o heterogeneidad de las comunas en cada una de las tres dimensiones del IDH, identificando así áreas de acción prioritarias. Esta metodología también permite establecer las comunas que presentan problemas y oportunidades semejantes, facilitando el intercambio de experiencias. Al mismo tiempo, permite determinar grupos de comunas con IDH semejantes que comparten un área geográfica específica, potenciando un acercamiento más comprensivo a los desafíos económicos y sociales que conlleva el desarrollo humano. Finalmente, destaca también su utilidad para mostrar comunas localizadas en áreas de atracción o expulsión de migrantes, aquellas que se encuentran rezagadas o adelantadas respecto al nivel de logro regional así como la visualización de casos de áreas comunales que discrepan con el perfil de su grupo o que contrastan con la imagen previa que se tiene de ellas.

PATRICIA MUÑOZ SALAZAR.