

Ciudades, territorios y desarrollo rural en la Región de O'Higgins

Naim Bro y Ricardo Fuentealba

Documento de Trabajo N° 104
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Bro, N. y Fuentealba, R. 2012. "Ciudades, territorios y desarrollo rural en la Región de O'Higgins". Documento de Trabajo N° 104. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Agradecemos la colaboración de Julio Berdegué en comentar borradores del artículo y de Benjamín Jara en proveer insumos estadísticos.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22
Santiago, Chile
Tel +(56-2) 236 45 57
dtr@rimisp.org
www.rimisp.org/dtr

Índice

1.- Introducción.....	2
2.- Crecimiento de las ciudades y sus territorios	3
3.- Ventajas de los territorios urbano-rurales vs los rurales.....	5
4.- Desarrollo territorial y ciudades: Algunos nudos críticos en Chile.....	7
5.- Métodos y datos	9
6.- Resultados	12
Población y desarrollo de los territorios funcionales	12
Territorialización en O'Higgins	14
Estructura productiva	17
Mercado laboral	19
Consumo	21
Retención y atracción de capital humano	23
Asociatividad y gobiernos locales	24
7.- Conclusiones y recomendaciones	26
Bibliografía.....	30

1.- Introducción

De acuerdo al programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), uno de los factores que favorece la emergencia de dinámicas de crecimiento con inclusión social refiere a la presencia de una ciudad en el territorio rural. El presente trabajo surge de una investigación llevada a cabo en la región de O'Higgins, Chile, con la finalidad de analizar empíricamente esta hipótesis. El estudio fue guiado por tres preguntas: primero, la presencia de una ciudad en un territorio rural, ¿confiere ventajas a este para que se generen dinámicas de crecimiento económico con inclusión social?; segundo, ¿a través de qué mecanismos la ciudad contribuye a producir este tipo de desarrollo?; y tercero, ¿qué tipos de acción pública e instrumentos de política contribuirían a facilitar la relación de las ciudades con sus entornos rurales, para producir dinámicas de crecimiento con inclusión social?

En términos económicos, la región de O'Higgins se caracteriza por un importante sector minero (10% del PIB regional) en la zona de Rancagua y un pujante sector silvoagropecuario (22% del PIB regional). Este último sector resulta crítico para comprender el desarrollo de la región, producto del crecimiento que ha tenido la fruticultura y vitivinicultura en las últimas décadas. De acuerdo a datos de Servicio Nacional de Aduanas (2007), las exportaciones de fruta fresca se han duplicado en el lapso de cinco años entre 2002 y 2007, mientras que la de alcoholes, principalmente vino, se ha triplicado en el mismo lapso.

La perspectiva analítica del estudio fue territorial, es decir, se observaron las dinámicas socioeconómicas dentro de un espacio geográfico que se sostiene en una historia común, con cierto grado de identidad, y en un contexto institucional particular. Esta mirada territorial durante el último tiempo ha adquirido cada vez mayor importancia, ya sea para indagar estas dinámicas de desarrollo, como para analizar y promover políticas públicas. En esa medida, no se puede dejar de lado la territorialización que se hace en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de O'Higgins 2011-2020, en tanto es el principal instrumento de planificación del Gobierno Regional (GORE). Analizando la disponibilidad de servicios de diverso grado de complejidad a los que accede la población regional en cada comuna, la ERD subdivide el espacio de la región en siete territorios que llama Unidades de Desarrollo Estratégico (UDE), que son conjuntos de comunas que tienen como fin hacer más eficiente la inversión del GORE. La particularidad de tal territorialización para este estudio es que la propuesta que se presenta para conformar territorios en la región de O'Higgins, tiene un correlato importante con las UDE, sobre todo en términos del rol que se le da a los centros urbanos de importancia.

En la sección que sigue se discute la relevancia actual de las ciudades urbano-rurales como centros de crecimiento económico donde se concentra cada vez más la inversión. Luego, se analizan punto por punto los mecanismos por los



cuales estas ciudades proveen ventajas para el desarrollo de un territorio rural. Seguidamente se discuten las tensiones y posibilidades de gobernanza territorial en Chile, en el contexto de la descentralización. A continuación, se describe el método y los datos utilizados en la investigación, para luego exponer los principales resultados. El documento finaliza analizando las conclusiones y dando algunas recomendaciones de política pública.

2.- Crecimiento de las ciudades y sus territorios: Tendencias actuales y fundamentos geográficos

La concentración económica y demográfica en las grandes ciudades es producto de dos procesos interrelacionados: por un lado, la urbanización y la aglomeración industrial (Marshall, 1920; Krugman, 1993), y, por otro, la transformación estructural en la agricultura (Johnston & Kilby, 1980). Estas fuerzas han determinado movimientos masivos de población y de empresas en todo el mundo. Sin embargo, la tendencia general es que después de un largo período de concentración económica y demográfica en pocas grandes ciudades se suceda un período de desconcentración (Williamson, 1965; Ottaviano & Thisse, 2004). Ello se debe a que las grandes concentraciones urbanas comienzan a experimentar diseconomías de escala (congestión, aumento de precios de los factores no móviles y saturación del mercado) que llevan a muchas empresas –y con ellas a los trabajadores– a tomar la decisión de localizarse en zonas rurales o ciudades de menor tamaño (Henderson, Shalizi, & Venables, 2001). En efecto, las tendencias actuales en América Latina sugieren que las grandes ciudades están dejando de crecer al mismo ritmo que lo hacían en décadas anteriores, y, en su lugar, las ciudades intermedias están tomando la posta (McKinsey Global Institute, 2011). La política de liberalización económica de las últimas décadas ha producido que los commodities cobren mayor importancia relativa en las economías nacionales, abriendo espacio al crecimiento de ciudades cercanas a los recursos naturales, muchas ellas intermedias o pequeñas (Ibídem).

Las dinámicas opuestas de aglomeración y dispersión también explican la distribución espacial de la inversión y la población al interior de un territorio. Por un lado, el núcleo urbano ejerce atracción sobre empresas que se benefician de las economías de escala, dándoles un mejor acceso a trabajadores especializados, a mercados y a infraestructura, y, por otro lado, la inversión agropecuaria y minera –y, con ella, una proporción importante de mano de obra– se localiza por razones obvias en el hinterland rural, relativizando las fuerzas que tienden a la concentración urbana. Adicionalmente, como señala el análisis clásico de Von Thunen (1966), el precio de la tierra disminuye a medida que

incrementa la distancia con el núcleo urbano, con lo cual aumenta el incentivo de inversiones y población a situarse en las zonas rurales. Este proceso es facilitado por la disminución de los costos de commuting derivados de la inversión en infraestructura vial y en medios de transportes, que permiten a la población rural un mejor acceso a los servicios y trabajos de la ciudad.



3.- Ventajas de los territorios urbano-rurales vs los rurales

Un territorio con ciudad posee una serie de ventajas en materia de crecimiento e inclusión social que lo sitúan un peldaño arriba de los territorios sin ciudad. A continuación se detallan los mecanismos específicos por los cuales se generan tales ventajas:

Más infraestructura y servicios especializados para las empresas. La existencia de una ciudad en un territorio rural facilita la instalación de proveedores de servicios especializados a la producción, los cuales precisan de una masa crítica de empresas y de población para justificar su actividad, por el hecho de prestar servicios que no son de consumo generalizado. Es el caso de los bancos, las casas importadoras y exportadoras, los servicios de informática, las consultorías de certificación, el transporte, la contaduría, la información de mercado, la publicidad, etc.; todos servicios eminentemente urbanos y con grados muy diversos de especialización de acuerdo al tamaño de la ciudad. Estos servicios pueden ayudar en la consolidación de encadenamientos productivos localizados, toda vez que representan un eslabón crítico en las cadenas de valor. Adicionalmente, la existencia de una ciudad suele verse asociada a mayores niveles de inversión en infraestructura vial y de comunicaciones, en almacenaje, e incluso en infraestructura más básica como alcantarillados y electricidad, lo cual sienta las condiciones básicas para la producción.

Más servicios y amenidades para las personas. Las ciudades también ofrecen servicios a las personas, ayudando a mejorar la calidad de vida de la población, reduciendo la emigración de jóvenes por educación o por búsqueda de horizontes más atractivos, e incluso facilitando la llegada de capital humano externo. Un elemento por el cual la ciudad puede facilitar la atracción de inmigrantes calificados es la provisión de servicios y amenidades –esto es, atractivos naturales, oferta de actividades culturales, y otros– que hacen del territorio un lugar más atractivo para vivir. Tales amenidades pueden llegar a tener efectos importantes en el crecimiento a largo plazo de los territorios, en la medida que determinan su calidad de vida y, por tanto, su capacidad de atraer capital humano de alto nivel (Florida, 2003; Glaeser, 2005).

Mayor consumo al interior del territorio. La ciudad oferta una amplia gama de bienes de consumo y facilita que la población gaste su dinero en el mismo territorio. En los casos en que existe aumento de ingresos por parte de la población rural, el consumo interno puede generar una serie de efectos encadenados que no se producen en territorios sin ciudad. Un concepto que captura tales efectos es el de “círculo virtuoso” (Evans, 1992). Este modelo señala que a medida que los hogares rurales incrementan sus ingresos, aumentan su demanda por bienes de consumo urbanos; ello lleva al crecimiento del comercio y la industria local, y por tanto a la ampliación y diversificación del empleo; lo

que, a su vez, absorbe el surplus de mano de obra agrícola; produciendo que aumente la demanda por productos agrícolas, y permitiendo con ello el reimpulso de la productividad en el medio rural. El "círculo virtuoso" está condicionado por el acceso a capital y a tierras por parte de una masa crítica de población rural, por la existencia de una alta concentración de pequeños y medianos propietarios que produzcan cultivos de alto valor, y por una locación de la ciudad que le permita no ser "bypasseada" frente a la competencia de ciudades mayores (Romein, 1997; Hardoy & Satterthwaite, 1986).

Un mercado laboral mayor y más diverso. Las ciudades intermedias son una fuente importante de empleos en el sector servicios, especialmente en los servicios públicos o semi-públicos y en el comercio (Titus, 1998). La existencia de trabajos fuera del sector agrícola confiere a las familias rurales una mayor gama de posibilidades para sus estrategias de vida, toda vez que permite a sus miembros alternar entre empleos diferenciados por niveles de remuneración, estacionalidad, género y edad. Una condición básica para que las familias rurales se beneficien de los empleos urbanos es la posibilidad de hacer commuting, la cual depende de la calidad de los caminos, de la abundancia de los medios de transporte y del precio de los mismos. En efecto, un estudio de Partridge y Rickman (2008) en Estados Unidos demuestra que una de las causas más explicativas de la incidencia de la pobreza en zonas rurales aisladas es la dificultad de sus habitantes para hacer commuting a las ciudades y así acceder a sus mercados laborales. Otra condición que permite el aprovechamiento de la diversificación laboral por parte de las familias, es el grado de adecuación entre la calificación requerida por los empleos urbanos y los niveles educativos de la población rural.

Mayor diversidad social, cultural y económica. La diversificación productiva asociada a la existencia de una ciudad tiene como consecuencia la expansión de grupos socio-ocupacionales escasos o inexistentes en territorios rurales. Este efecto de diversificación se produce en un sentido tanto horizontal como vertical; por una parte, se expanden los grupos de población ligados al sector servicios, y, por otra, crecen los grupos de mando medio y gerencial, así como una amplia capa de profesionales liberales. Como explica Jacobs (1969), la diversidad de los entornos urbanos tiene efectos en la generación de ambientes propensos a la innovación y en la mayor productividad de la economía. Otra forma por la cual una ciudad diversifica socialmente al territorio es por la vía de atracción de migrantes con altos niveles de capital cultural. Czerny, Lindert y Verkoren (1997), por ejemplo, describen cómo la diversificación económica de las ciudades intermedias en América Latina gatilló a mediados del siglo XX la inmigración de profesionales de clase media y alta provenientes de centros urbanos mayores, quienes introdujeron cambios en la morfología de las elites locales y muchas veces en las formas de poder, borroneando distinciones sociales características de la sociedad agraria tradicional.

Un ambiente más innovador. La ciudad puede jugar un rol importante en la generación de ambientes innovadores. La proximidad geográfica y la mayor



frecuencia de encuentros cara a cara que propicia la ciudad, es esencial para el “derrame” de conocimiento entre distintas unidades productivas (Marshall, 1920; McCann, 2007). Además, la diversidad cultural y socio-ocupacional existente en las ciudades es un factor explicativo independiente en la generación de ambientes innovadores y de crecimiento económico posterior (Quigley, 1998). La ciudad también puede ser un nodo que vincule al territorio con eventos científicos y tecnológicos que tienen lugar en el nivel nacional y global. Como señala Jane Jacobs (1969), el patrón más común de difusión de la innovación que llega a zonas rurales comienza con la generación de estas en grandes ciudades, sigue con su extensión a otras ciudades abajo en la jerarquía urbana, y una vez desarrolladas y probadas se difunde al ámbito rural. Esta función de nodo es realizada en el contexto actual de globalización, en el contexto de la cual los territorios deben pensarse cada vez más (Boisier, 2005). Adicionalmente, el hecho que las universidades y centros de pensamiento estén ubicados en ciudades, particularmente en aquellas de un cierto tamaño, también define a estas como espacios que contribuyen a generar ambientes de difusión y generación de conocimiento.

Mayor inversión privada en zonas rurales. La ciudad permite retener en el territorio dinero por consumo, ahorro e inversión que de otra forma escaparía. Con ello se propicia la expansión de grupos empresariales o profesionales con capital que pueden reinvertir en el mismo territorio, muchas veces en el sector rural. Un estudio de Jarvis, Montero e Hidalgo (1993) demuestra que a comienzos de los noventa más de la mitad de los fruticultores chilenos provenía de familias ligadas al empresariado industrial, comercial y a las profesionales liberales; todas actividades de base eminentemente urbana. El efecto catalizador que tuvo este grupo de población en el boom de la fruta de los años 80’ en Chile es ilustrativo del rol que pueden llegar a jugar las inversiones urbanas en el entorno rural. En un sentido inverso, Ortega (1998) muestra cómo en un inicio muchas ciudades intermedias en América Latina se desarrollaron gracias a inversiones procedentes de hacendados rurales, bien por inversión directa o bien por presión a los gobiernos para la construcción de infraestructura vial, de canales o de líneas férreas, que luego gatillaron el crecimiento de los núcleos urbanos.

4.- Desarrollo territorial y ciudades: Algunos nudos críticos en Chile

La discusión sobre el rol de las ciudades en una región en particular está relacionada a la institucionalidad política, en tanto todo proyecto de desarrollo territorial, posea o no un centro urbano, está influenciado en algún grado por los

niveles de gobierno que intervienen en él. En ese sentido, interesa describir algunos problemas que presenta la actual división político-administrativa (DPA) de Chile, para concluir con una propuesta alternativa sobre la escala para promover políticas territoriales.

La institucionalidad política y la descentralización en Chile han sido analizados ampliamente en cuanto a sus logros, desafíos y problemáticas pendientes en el nivel regional y local (SUBDERE, 2001; Serrano, 2001; OCDE, 2009a; Valenzuela, 2010; Von Baer (ed.), 2009; Waissbluth y Arredondo, 2011). Desde el punto de vista de los gobiernos locales, existen problemas inherentes al proceso de descentralización que merman su rol como promotor del desarrollo. Aún cuando los municipios son el ente del Estado que alcanzan el mayor grado de descentralización en Chile, mantienen un enorme grado de dependencia con el nivel central y regional, particularmente para los municipios con menores recursos y con precarias capacidades técnicas para postular a proyectos y fondos concursables (ministeriales, de FNDR, etc.) (SUBDERE, 2001). El traspaso de programas al nivel local afecta negativamente el funcionamiento del municipio ya que muchas veces en estos traspasos no se contempla la asignación de recursos administrativos para gestionarlos. A ello se suma la institucionalidad que regula la organización interna de los municipios, la cual es homogénea para 345 realidades diferentes. Como señala Valenzuela (2010), las diferencias de cada comuna deberían reflejarse en la estructura institucional del municipio respectivo, diferenciando si estos se encuentran emplazados en una realidad rural, urbana o metropolitana.

En el contexto en que la institucionalidad pública local (y subnacional en general) enfrenta dificultades importantes para generar y promover proyectos territoriales, es fundamental repensar las prácticas que están a la base de las políticas en este nivel, así como las formas de coordinación vertical y horizontal entre municipios, gobiernos regionales y el nivel central. Como sugiere la OCDE (2009a), la definición clara de los roles de cada nivel de gobierno es fundamental para tener en cuenta las relaciones verticales entre estos. Solo de esa forma, afirman, se reconstruirían confianzas, se desarrollarían capacidades, y sería posible la introducción de indicadores de desempeño a lo largo de esta red de relaciones. Un tipo de coordinación horizontal por su parte, se refiere a la búsqueda de acuerdos entre diferentes gobiernos locales, contiguos o no, e independientemente si son metropolitanos (como sugiere la OCDE). Las asociaciones de municipios son un buen ejemplo de este tipo de coordinaciones, y generarían instancias positivas de desarrollo en su territorio respectivo en la medida que posean competencias, atribuciones y funciones que les permitan incidir fuertemente en temas como el ordenamiento territorial, obras públicas, fomento productivo, economía local, salud, educación, etc. (Morales, 2009).

Por último, es necesario reflexionar sobre la propia organización político-administrativa que presenta el país. La OCDE (2009b) analiza el cambio de paradigma de algunos de sus países miembros en términos de una nueva política



regional. El fundamento de este nuevo paradigma es el aprovechamiento del potencial subutilizado de todas las regiones, con el fin de lograr una mayor competitividad del territorio nacional. Bajo tal perspectiva, en el estudio territorial correspondiente a nuestro país, la OCDE (2009a) describe cómo en un país altamente centralizado como Chile se genera un desarrollo regional inequitativo, y por ende, la búsqueda de un nuevo paradigma resulta de crucial importancia para generar mayores niveles de igualdad. Y siguiendo el punto de vista de la OCDE, en la medida que se pretende lograr mayor equidad entre los territorios del país, el foco de intervención que está a la base deja de estar en las unidades administrativas de un país (comunas y regiones en nuestro caso), pasando a enfocarse en lo que llaman “áreas económicamente funcionales”, ubicadas entre el nivel local y el regional, y connotando una serie de ventajas en términos de la escala que tiene para promover el desarrollo territorial.

5.- Métodos y datos

Con las limitantes expuestas en relación a la división político-administrativa de nuestro país, se debe avanzar hacia unidades espaciales no solo construidas a través de procedimientos estándar y válidos, sino que en sí mismos sean un avance fundamental en términos de reconocer una identidad básica. El desafío es, por ende, buscar métodos que permitan conformar estos espacios que puedan ser caracterizadas como territorios en el sentido expuesto por Schejtman y Berdegué (2003), esto es, un espacio con identidad socialmente construida. En ese sentido, se definió como unidad básica de observación los territorios funcionales, que se entenderán como este tipo de espacios geográficos que comparten una realidad económica, social y cultural común.

El método para construir estos territorios funcionales se basa en las recomendaciones de la OCDE y en el trabajo seminal de Tolbert y Killian (1987) para Estados Unidos. Estos autores buscaron una forma estandarizada de construir áreas de mercado laboral a través de los datos censales, particularmente aquellos datos relacionados con el lugar de residencia y el lugar de trabajo de la población. Con esa información y usando un método estandarizado para unir condados¹, lograron conformar espacios geográficos que si bien se basan en la movilidad del hogar al trabajo, comparte una realidad que va más allá de lo puramente laboral.

Tal método fue replicado en nuestro país y descrito con mayor detalle en Berdegué et al. (2011). Como resultado, la elaboración de estos territorios funcio-

¹ Unidades básicas de la división político-administrativa norteamericana. Para más detalles del método, ver Tolbert y Killian (1987), y para el propio análisis en Chile, ver Berdegué et al (2011).

nales arrojó 103 unidades diferenciadas desde el norte al sur del país, que varían en diversos aspectos como población, número de municipios que lo conforman, centros urbanos asociados, vocación productiva, niveles de pobreza y desigualdad², etc. Con el fin de contar con una tipología, se agruparon estos 103 territorios en tres grandes categorías:

- Territorios metropolitanos, donde el núcleo urbano alberga más de 250 mil habitantes;
- Territorios urbano-rurales, que poseen un centro urbano que va desde los 18 mil hasta los 250 mil habitantes. A su vez, se subdividió esta categoría en tres: territorios con centros urbanos de 18 mil a 40 mil habitantes, de 40 mil a 80 mil, y aquellos que cuentan con una urbe de entre 80 mil y 250 mil habitantes;
- Por último, los territorios rurales, que son aquellos que no poseen un centro urbano de importancia (18 mil habitantes). Estos fueron igualmente subdivididos en dos: territorios rurales pluricomunales, es decir, dos o más comunas conglomeradas sin centro urbano, y los territorios rurales unicomunales, con solo una comuna rural.

En la medida que interesa profundizar el conocimiento de la región de O'Higgins a través de estos territorios funcionales, la figura N° 1 corresponde al mapa con los territorios funcionales conformados en esta región:

Figura 1. Mapa de los territorios funcionales conformados en la Región de O'Higgins.

² Para un detalle de los cambios en los niveles de ingreso, pobreza y desigualdad, véase Jara et al (2012).





Por último, para el análisis de la región de O'Higgins se han tomado en cuenta datos de Censos de Población y Vivienda, Censos Agropecuarios, de la Encuesta Casen de diferentes años, etc. Pero además se ha profundizado el conocimiento de estos territorios a través de visitas a terreno donde se realizaron entrevistas y *focus groups*. En total fueron cuatro estudios de campo en el mismo número de territorios de la región: primero, Santa Cruz y sus comunas aledañas; luego una visita al territorio de San Vicente de Tagua Tagua y a San Fernando; y por último, visitas a San Vicente nuevamente y al territorio rural de Litueche, con el fin de profundizar temas ligados a los sistemas de género en estos territorios. En total se realizaron 88 entrevistas, y además 6 *focus groups* para los estudios específicos en la dimensión de género. Los temas que sirvieron de base para las entrevistas y grupos focales en los territorios fueron, entre otros: mercado laboral, estructura productiva, disponibilidad de bienes y servicios, construcción de redes y actores colectivos, diversidad social, flujos de ideas e innovación, y los medios de subsistencia de la población pobre.

6.- Resultados

Población y desarrollo de los territorios funcionales

El análisis realizado con los datos de *commuting* del Censo 2002 para O'Higgins, describió diez territorios funcionales en esta región: cuatro corresponden a rurales unicomunales, uno es rural pluricomunal, y los otros cinco son urbano-rurales de diverso tamaño. En tanto la ciudad de Rancagua es el principal centro urbano de la región y solo alberga 206.971 habitantes, no hay territorios funcionales metropolitanos. El detalle de los territorios, sus tipos y subtipos, centros urbanos principales y población, se encuentra en la tabla 1.

Tabla 1. Características de Territorios Funcionales en la Región de O'Higgins.

Tipo de territorio	Territorio	Comunas*	Población del núcleo principal (2002)	Población total territorio (2002)
Rural unicomunal	Lolol	Lolol	2.118	6.191
	Navidad	Navidad	800	5.422
	Paredones	Paredones	1.423	6.695
	Pichilemu	Pichilemu	9.082	12.392
Rural pluricomunal	Litueche	La Estrella, Litueche	2.479	9.747
Urbano-rural 18-40 mil	San Vicente	Las Cabras, Peumo, Pichidegua, San Vicente	18.940	92.199
	Santa Cruz	Chepica, Marchihue, Palmilla, Peralillo, Pumanque, Santa Cruz	18.603	77.519
	Rengo	Malloa, Quinta De Tilcoco, Rengo	30.891	75.082



Urbano-rural 40-80 mil	San Fernando	Chimbarongo, Nancagua, Placilla, San Fernando	50.449	119.760
Urbano-rural 80-250 mil	Rancagua	Codegua, Coinco, Coltauco, Doñihue, Graneros, Machalí, Mostazal, Olivar, Rancagua , Requinoa	206.971	375.620
Total regional				780.627

*En negrita el centro urbano principal de cada territorio funcional
Fuente: INE (2002)

Como se mencionó en la introducción, un objetivo en este trabajo se relaciona con ver cómo se diferencian las dinámicas de crecimiento con inclusión social a través del tiempo, entre los territorios que poseen o no una ciudad. En la tabla 2 se presentan los ingresos promedio, niveles de pobreza y de desigualdad³ para el año 1992 y 2002, según tipo y subtipo de territorio funcional.

Tabla 2: Ingresos promedio del hogar, niveles de pobreza y de desigualdad según tipo de territorio funcional, Región de O'Higgins. 1992-2002

Tipo de territorio	Ingresos promedio 92	Ingresos promedio 02	% pobreza 1992	% pobreza 2002	Gini 1992	Gini 2002
Rural unicomunal	98.967	102.821	0,34	0,29	0,5	0,48
Rural pluricomunal	92.976	100.180	0,31	0,25	0,47	0,44

³ Los ingresos, niveles de pobreza y de desigualdad de cada territorio fueron calculados con datos de Casen y del Censo correspondiente a través del método de Small Areas Estimates (SAE), utilizado en el programa Dinámicas Territoriales Rurales para disminuir los errores estándar inherentes a la utilización de encuestas de caracterización económica (para mayor información véase: Jara et al. (2012) o Elbers et al. (2003).

Urbano-rural 18-40 mil	105.363	114.443	0,33	0,22	0,5	0,46
Urbano-rural 40-80 mil	112.208	125.417	0,33	0,22	0,5	0,46
Urbano-rural 80-250 mil	121.064	138.702	0,32	0,21	0,49	0,45

Fuente: CASEN y CENSO, a través de SAE

Si bien no es posible aislar la presencia de una ciudad de otras variables explicativas posibles, interesa exponer estos datos con fines descriptivos. Un primer punto a resaltar refiere a la diferencia entre el año 1992 y 2002 para todos los tipos y subtipos de territorios funcionales, donde se mejoran todos los indicadores en este lapso de diez años, aunque, no obstante aumenta el promedio de ingresos, este cambio no es significativo estadísticamente⁴. De todos modos, si se toma en cuenta la gran disparidad geográfica descrita en otros trabajos (Modrego et al. 2009, Jara et al. 2012), estamos en presencia de una región que muestra un importante nivel de desarrollo, en la dimensión de inclusión social.

Sin embargo, resulta fundamental dar cuenta de una importante diferencia en los datos según los diversos tipos de territorios funcionales: mientras que aquellos caracterizados como rurales no tienen cambios significativos en ninguno de los tres indicadores (son LLL), los urbano-rurales presentes en O'Higgins tienen importantes avances en materia social. En ese sentido, se constata que el avance de los territorios funcionales con ciudad es mayor que aquellos donde no existe un centro urbano de importancia, sobre todo en la disminución de la pobreza y de los niveles de desigualdad. Y nuevamente, aunque no se puede demostrar que en el caso específico de O'Higgins este fenómeno se explique por la presencia de un centro urbano, análisis econométricos han demostrado que a nivel chileno la presencia de una ciudad sí juega un rol explicativo independiente (Jara et al., 2012), por lo que es razonable pensarlo así también para el caso de O'Higgins.

Territorialización en O'Higgins

Si bien la conformación de los territorios funcionales se realizó por medio de un método estandarizado y utilizado en países pertenecientes a la OCDE, una inquietud lógica refiere a su validez en la realidad chilena. Durante las visitas a terreno esto fue un punto que se exploró y se pudo apreciar que los territorios funcionales analizados tienen un importante correlato con la movilidad, identidad y localización de los actores del territorio, lo cual permite afirmar, en definitiva, que constituyen unidades diferenciadas y que comparten realidades particulares en su interior.

⁴ De acuerdo al análisis estadístico realizado con los Small Areas Estimates entre el año 1992 y 2002.



Al analizar los datos cualitativos fue posible observar que los centros urbanos conllevan una importante dinámica de movilidad de personas del medio rural. Es en estas ciudades donde la gente se provee de alimentos y otros insumos básicos, en la medida que concentran un comercio de mayor escala. La presencia de un mayor número de supermercados y comercio mucho más especializado es sintomática de ello, logrando precios más bajos y una mayor diversidad de bienes, tanto para la población rural del *hinterland* de la ciudad como para las comunas aledañas. Además, la ciudad ofrece más y mejor oferta educativa, tanto en la enseñanza pública como privada⁵.

Desde el punto de vista de la localización de diversos servicios públicos y privados, fue bastante recurrente apreciar cómo algunos se ubican bajo una lógica territorial que encaja en gran medida con los territorios funcionales que se construyeron. El gerente de un banco describió cómo la entrega de sus servicios financieros se basa en la misma lógica de los territorios aquí definidos, entregando créditos y préstamos no solo a las personas de la ciudad sino que a la población de las comunas rurales aledañas. Otros servicios públicos operan bajo la misma lógica, como es el caso de INDAP, que define "áreas" en cada región, muchas de ellas coincidentes con los territorios funcionales⁶.

Los territorios funcionales, además, son espacios geográficos que tienen una historia común, que permiten a la población compartir un sentido de pertenencia y una identidad. Según datos del Censo 2002, en la región de O'Higgins más del 70% de la población vive en el territorio funcional donde nació. En ese sentido, tiene lugar un proceso de sedimentación de relaciones sociales que hace a la población de cada territorio compartir un modo de hacer y sentir. Un ejemplo que refleja la fuerza de las identidades territoriales en O'Higgins es lo que ocurrió con la Fiesta de la Vendimia el año 2009 en el Valle de Colchagua. Si bien ese año hubo intentos por realizar la celebración oficial en San Fernando, la población de Santa Cruz y de las comunas aledañas decidió hacer una fiesta en paralelo en este centro urbano, en tono de competencia con la primera ciudad. Un entrevistado relata con orgullo que finalmente la fiesta de Santa Cruz fue la más concurrida⁷.

Los procesos descritos tienen como base el desarrollo de la infraestructura, ya que de la mano del aumento de esta se gatillan parte de los procesos de movilidad, localización e identidad dentro de cada territorio. De acuerdo a datos del Ministerio de Obras Públicas, la red vial de la región de O'Higgins ha crecido

⁵ Si se desglosa el promedio SIMCE de matemáticas del año 2008 en O'Higgins, diferenciando si se trata de la comuna donde se encuentra el centro urbano del territorio respecto de los otros, se encuentran diferencias de entre 5 (Rancagua) hasta 25 puntos (Santa Cruz).

⁶ Véase <http://portal.indap.cl/MapaOficinasINDAP/07ohiggins.html>.

⁷ Véase:

<http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/17951>

<http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/17224>

y

más del doble en los últimos 20 años, pasando de 562 km. en 1991, a 1.269 km. para el año 2010⁸. Otro indicio de cuán desarrollada está la red vial y la conectividad espacial en cada territorio, refiere al aumento de los trabajadores dedicados al transporte terrestre en la región, particularmente aquellos que viven en comunas rurales de territorios urbano-rurales: proporcionalmente, mientras que en los centros urbanos de importancia y las zonas más rurales se triplica este rubro entre el año 1992 y 2002, en estas comunas rurales cercanas a ciudades aumenta en seis veces en el mismo período. Tal crecimiento de ese rubro en particular, refleja una mayor disponibilidad de empresas y empleos en torno a la movilidad de la región, pero sobre todo para el acceso a una ciudad de importancia.

En definitiva, los territorios funcionales no son meras construcciones estadísticas sino que también realidades concretas que poseen dimensiones económicas, sociales y culturales. Sin embargo, pese a la robustez de los territorios, la observación de campo hizo evidente la inexistencia de un correlato entre estas dinámicas territoriales y una institucionalidad que promueva su desarrollo. Esta idea se desarrollará más adelante.

⁸ El estado actual de esta red vial puede encontrarse en la página web del MOP:
http://www.mapas.mop.cl/CC2010/jpg/Lmina4_350000.jpg



Estructura productiva

La estructura productiva de la Región de O'Higgins está dominada por micro y pequeñas empresas, pero en los territorios con ciudad esta característica se relativiza por la mayor presencia de empresas medianas y grandes. Según datos del SII para 2009, en los territorios rurales unicomunales casi el 99% del total de empresas eran micro y pequeñas. También en los territorios con ciudad las pequeñas y micro empresas son mayoría, pero aquí las empresas medianas y grandes comienzan a fortalecer su posición, orbitando en torno al 3% del total en Rancagua y el 2% en San Fernando.

Esta diferencia se acentúa cuando se toma en consideración el número de trabajadores por tamaño de empresa. Como muestra la tabla 3, los territorios con ciudad poseen una mayor proporción de trabajadores en empresas grandes que los territorios sin ciudad, donde las micro y pequeñas empresas son dominadoras absolutas. Esta composición del tamaño de empresas tiene importantes consecuencias en la productividad de los territorios, en el supuesto que las empresas de mayor tamaño son más productivas que las más pequeñas. Adicionalmente, se tiene que en materia de tamaño de empresa los territorios con ciudad poseen mayor diversidad productiva que los territorios puramente rurales. Y ello, consecuentemente, tiene importantes efectos sobre la generación de ambientes innovadores y sobre el crecimiento económico posterior.

Tabla 3. Trabajadores dependientes según tamaño de empresa y territorio funcional

Tipo de Territorio Funcional	Grande	Mediana	Pequeña	Micro
Rural unicomunal	2%	9%	50%	38%
Rural pluricomunal	2%	12%	36%	50%
Urbano 18-40 mil	20%	19%	42%	19%
Urbano 40-80 mil	9%	24%	53%	13%
Urbano 80-250 mil	41%	22%	28%	9%

Fuente: elaboración propia en base a datos SII (2009).

Pese a que las grandes empresas tienen una mayor presencia en los territorios con ciudad, en las visitas a terreno se apreció que aquellas no establecen encadenamientos productivos vigorosos con los centros urbanos, especialmente en relación a bienes y servicios especializados. Muchas de las grandes empresas frutícolas y vitivinícolas crecen y se modernizan de la mano de su estrecha relación con el mercado global, pero no generan externalidades industriales de peso sobre los centros urbanos. Las ciudades pequeñas y medianas de la región les proveen de servicios como bancos, contaduría, y otros –que en general son compartidos tanto por personas como por empresas–, pero son débiles cuando se trata de servicios más sofisticados o de bienes en los distintos niveles en la cadena de valor.

Por ejemplo, analizando el caso de una viña importante en Peralillo, se corrobora que Santa Cruz no es un centro importante en la provisión de insumos y servicios directos para la industria del vino. En el caso de esta viña, únicamente materiales básicos como los fertilizantes, los postes y los coligues son obtenidos en el territorio, por intermedio de casas distribuidoras de la ciudad de Santa Cruz, los primeros, y en aserraderos de Marchihue, los segundos. La mayoría de los otros insumos, tanto para el cultivo de la uva como para la vinificación, son importados desde el extranjero, por intermedio de casas comercializadoras ubicadas en Santiago o en ciudades viñateras de mayor tamaño, como Curicó. El caso de esta viña parece ser la norma en el Valle de Colchagua, y, según diversos entrevistados, también en el caso de la fruta y la agroindustria. Esta situación contrasta con lo que ocurre en casos más virtuosos de *clusters* territoriales, como el *cluster* del vino de Napa Valley, California, el cual posee dentro del territorio la mayoría de los niveles de la cadena de valor del vino, tanto en manufactura como en servicios (Porter et al., 2004).

En el caso específico del territorio de Santa Cruz la ciudad sí juega un rol indirecto en la industria vitivinícola, por medio de la provisión de servicios turísticos a visitantes que se ven atraídos a las viñas y al mundo rural. Santa Cruz es un centro importante en la provisión de servicios hoteleros, gastronómicos y de entretenimiento, los cuales experimentaron un crecimiento importantísimo en la última década. Sin embargo, esta ciudad aún está rezagada en su vínculo productivo directo con la vitivinicultura.

En consecuencia, el grado de dependencia que tienen las grandes empresas con la ciudad no se corresponde en la misma medida con la dependencia que establecen las personas⁹. Las ciudades proveen de servicios a las empresas, sin duda, pero en su mayoría son servicios que no representan mayor sofisticación. En este sentido, las ciudades de O'Higgins tienen un gran potencial para desarrollar una industria complementaria para la agricultura, agroindustria y vitivinicultura. Ello favorecería que más recursos queden en los territorios, y

⁹ Es probable que las PYME posean un mayor grado de dependencia con las ciudades cercanas, pero aún resta por investigar con mayor profundidad la naturaleza de dicha relación.



permitiría que opere el efecto multiplicador que pudieran tener algunas ramas económicas intensivas en conocimiento.

Mercado laboral

El origen del dinamismo económico en los territorios de O'Higgins radica en la inversión de empresas frutícolas y vitivinícolas que se han instalado allí en las últimas décadas. Por ello, las oportunidades laborales en el campo se han multiplicado y en lugares donde el dinamismo es mayor se ha llegado incluso a una situación en que la fuerza de trabajo local se hace escasa. El gerente de una viña en Peralillo, por ejemplo, indica que el año 2000, cuando la empresa llegó al territorio, existía gran abundancia de trabajadores. En la actualidad, sin embargo, se ha llegado a un punto en que la fuerza laboral local aún es suficiente pero tiene poco margen de expansión, pese a que la empresa ha tecnificado su producción y reducido su planta de trabajadores en temporada alta de 1.000 a 200. En breve, el consenso de muchos entrevistados en las visitas a terreno es que en la Región de O'Higgins "*trabajo, hay*".

Las ciudades no han estado ajenas a este dinamismo en la generación de empleo. En efecto, los territorios que poseen ciudad generan más trabajo que los rurales. Según datos del Censo 2002 el territorio de Rancagua tenía un desempleo del 14% ese año, mientras que en promedio los territorios rurales unicomunales y pluricomunales orbitaban en torno al 16%. Pero la mayor diferencia en generación de empleo se aprecia en la proporción de la PEA en relación al total de la población en edad de trabajar. En esta categoría, las comunas rurales unicomunales tienen en promedio un 70% de población masculina y 24% de población femenina dentro de la PEA, mientras que en los territorios con ciudad los mismos indicadores se empujan a los siguientes guarismos: territorios con ciudad grande, 79% en hombres y 36% en mujeres; territorios con ciudad intermedia, 80% en hombres y 34% en mujeres; y territorios con ciudad pequeña, 79% en hombres y 28% en mujeres.

La diferencia entre territorios con ciudad y sin ciudad aumenta si se considera la proporción de la PEA en relación al total de la población de los territorios. Este indicador arroja una evidencia preocupante para efectos de superación de pobreza, pues los territorios sin ciudad poseen una población inactiva muy grande en comparación con la que trabaja. En territorios como Paredones y Navidad la población que forma parte de la PEA es, respectivamente, solo un 28% y un 25%, a diferencia de lo que pasa en los territorios de Rancagua y San Fernando, donde el mismo indicador se empuja al 38% y al 37%. Esta diferencia se mantiene incluso cuando se considera únicamente la PEA rural de estos dos últimos territorios, las cuales poseen un 38% y un 36% de tamaño relativo al total de población. En otras palabras, los territorios con ciudad, por un lado, tienen una PEA mayor en relación a la población total y a la población

en edad de trabajar, incluso cuando solo se considera sus zonas rurales, y, por otro, dentro de la PEA poseen una mayor proporción de personas que obtiene trabajo¹⁰.

Una parte importante de la diferencia en tamaño relativo de la PEA entre territorios con ciudad y sin ciudad se debe a la mayor o menor participación laboral de la mujer. Según el Censo de 2002, el porcentaje de la PEA femenina en relación al total de población de mujeres en edad de trabajar era de 24% en territorios unicomunales y 22% en pluricomunales, mientras que en Rancagua era de 36%. Esta diferencia del 12% y del 14% no se condice con la menor diferencia que existe entre la PEA masculina de ambos tipos de territorio, donde los territorios unicomunales tenían un 70% de participación y Rancagua un 79%. Se tiene, entonces, que los territorios con ciudad tienen un mercado laboral más feminizado que los territorios sin ciudad, y que esta cualidad explica gran parte del mayor tamaño relativo de la PEA en los territorios con ciudad.

Junto con generar más empleo, la existencia de una ciudad en el territorio también lo diversifica. De las 60 categorías ocupacionales utilizadas en el Censo de 2002, el territorio de Lolol posee más de la mitad (34) con 0% de su fuerza de trabajo, mientras que el territorio de Rancagua solo 14. Esta situación permite que se amplíen las posibilidades de estrategias de vida de las familias. Así, una misma familia de nivel socioeconómico bajo puede percibir ingresos por conceptos laborales diversos, haciendo flexibles sus estrategias de vida de acuerdo a las preferencias y calificaciones de sus miembros. Ello cobra relevancia en la medida que existen diferencias considerables entre los mercados laborales urbanos y rurales, derivados de las características sectoriales de ambos. Por un lado, el trabajo urbano de baja calificación es más constante en el tiempo (no estacional), pero con salarios más bien precarios; por otro, el trabajo rural es estacional pero, según algunos entrevistados, mejor pagado. De acuerdo a un entrevistado, un trabajador puede ganar lo mismo en seis meses empleado en la agricultura que en el año completo en un trabajo urbano de baja calificación. No tenemos datos precisos para verificar esta información, pero la apreciación de los entrevistados es indicativa de una concepción subjetiva que, no importa verdadera o falsa, siempre tiene un efecto de realidad. En el caso de los profesionales, la diversificación del mercado laboral permite retener a aquellos con un perfil especializado, y que difícilmente tengan grandes oportunidades de trabajo en territorios puramente rurales.

Finalmente, señalamos que las ciudades cumplen un rol importante como fuente de mano de obra para la fruticultura y vitivinicultura. Según cálculos basa-

¹⁰ Estas cifras deben ser tomadas con cautela, ya que la existencia o no de una ciudad no es la única variable que diferencia a los territorios en estudio, sino que también su localización en el valle central o en el secano costero; ambas zonas son muy diferentes en términos de productividad agrícola. Sin embargo, análisis econométricos a nivel chileno de Jara et al (2011) demuestran que las ciudades por sí mismas sí influyen en la generación de empleo en los territorios. Por ello, es razonable pensar que las diferencias existentes entre los territorios de O'Higgins son en parte resultado de la existencia o no de ciudades en el seno de los territorios.



dos en el Censo 2002, el 18% de la PEA de la ciudad de San Vicente de Tagua-Tagua trabaja en actividades relacionadas a la agricultura, siendo la categoría ocupacional más importante de esa ciudad. La pregunta censal que arroja esta cifra¹¹ fue hecha en temporada frutícola y viñatera baja, por lo cual es esperable que la población urbana que trabaja en agricultura durante temporada alta (meses de verano) sea mucho mayor. Si a ello se suma que el 11% de la población de San Vicente trabaja en actividades relacionadas al procesamiento de alimentos¹², se deriva que la economía rural es por lejos la fuente de ingresos directos más importante de la ciudad. En Santa Cruz la proporción de PEA urbana ocupada en actividades agrícolas es de 10%, e incluso en Rancagua, ciudad de más de 200 mil habitantes, la proporción se empina al no despreciable 5% de la población. En el caso de Rancagua un importante 6% trabaja en minería, por lo cual la actividad primaria sugiere una fuente de ingresos directos de gran relevancia, pese al gran tamaño de esta ciudad. Es interesante notar que si bien la tendencia a la baja del trabajo agrícola es generalizada en toda la región de O'Higgins, entre 1992 y 2002 la mano de obra agrícola descendió significativamente menos en las ciudades que en otras zonas. Mientras que en territorios puramente rurales el descenso fue de 31% y el de las zonas rurales de territorios con ciudad de 27%, en los centros urbanos de mayor tamaño el descenso fue solo de 13% promedio¹³. En suma, se tiene que en O'Higgins la agricultura y vitivinicultura, y más generalmente, la actividad primaria, establecen un grado de dependencia importantísimo con sus ciudades en su función de provisión de mano de obra.

Consumo

Las ciudades de la región de O'Higgins se han visto ampliamente beneficiadas por el dinamismo de la agricultura y la vitivinicultura, pues, la población rural, al tener más empleos y por tanto más fuentes de ingresos, consume más en las zonas urbanas. Como se señaló anteriormente, la población de todos los territorios de O'Higgins aumentó sus ingresos entre 1992 y 2002, sin embargo, fueron los territorios con ciudad los que mejor desempeño tuvieron en este indicador: mientras los ingresos promedio de los territorios rurales aumentaron en 4% los unicomunales y un 8% los pluricomunales, los territorios de San Fernando y Rancagua aumentaron en 12% y 15% respectivamente¹⁴.

Esto ha redundado en un enorme crecimiento del comercio en O'Higgins, el cual ha producido, por ejemplo, que el porcentaje de la PEA en este rubro

¹¹ La pregunta censal fue realizada en la segunda mitad de abril de 2002, y fue formulada de la siguiente forma: "Qué ocupación o tipo de trabajo desempeña actualmente o desempeñaba si está cesante".

¹² Gran parte de esta proporción corresponde a trabajadores de la planta procesadora de pollos de Agrosúper.

¹³ Datos procesados en base a los Censos de 1992 y 2002.

¹⁴ Datos calculados de acuerdo al método de Small Areas Estimates descrito más arriba.

crezca en un 56% entre 1992 y 2002. Mucho de este crecimiento corresponde al comercio urbano, el cual provee de una diversidad de bienes que no se encuentran en el medio rural, o se encuentran pero a precios más caros. Varios entrevistados señalaron el fortalecimiento de este vínculo de consumo entre campo y ciudad. Un funcionario de la Municipalidad de Pumanque, comuna rural y tradicionalmente pobre, expresaba su sorpresa al notar que hoy en día es posible ver familias campesinas en restaurantes de la ciudad, cuando antes eso era "impensable". Por su lado, el presidente de la Cámara de Comercio de Santa Cruz indicó el notable crecimiento que ha tenido su sector en los últimos años a raíz del dinamismo de la economía rural, y particularmente de la llegada de las viñas. Lo mismo sucede en San Vicente de Tagua-Tagua y en San Fernando, donde un entrevistado señala *"la plata está en el agro y se gasta en la ciudad, que provee la diversidad de bienes que no están en el campo"* –y concluye– *"Si al agro le va mal, a la ciudad le va mal"*.

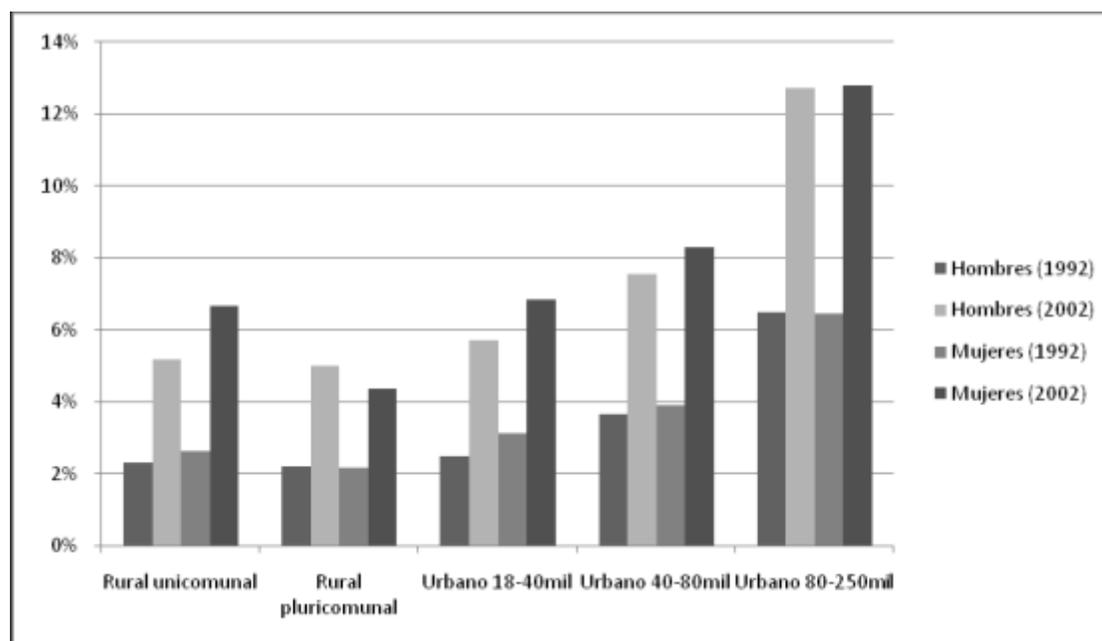
La consecuencia de este crecimiento ha sido el aumento de las oportunidades laborales ligadas al comercio urbano. Este crecimiento ha redundado en un incremento de la capacidad de la ciudad de absorber mano de obra rural que por diversas razones prefiere este tipo de empleo antes que el agrícola, o que pertenece a zonas rurales aún rezagadas. No es de sorprender, así, que casi la mitad de los trabajadores del sector representado por la Cámara de Comercio de Santa Cruz provengan del campo, según estima el presidente de la asociación. En resumidas cuentas, el crecimiento del empleo estacional en el campo y el crecimiento del comercio en la ciudad han redundado en un aumento considerable de la disponibilidad de puestos de trabajo en todos los territorios analizados. Se configura así una relación de círculo virtuoso entre la economía rural y la urbana, por la cual el aumento de la capacidad de consumo de la población campesina redundará en la expansión del sector comercio y servicios en la ciudad, y este, a su vez, genera más trabajos, dando mayores oportunidades a la población del territorio.



Retención y atracción de capital humano

Como se puede apreciar en el gráfico 1, el porcentaje de la población que posee educación superior en la región de O'Higgins está muy diferenciado por tipo de territorio: en un extremo en 2002 Rancagua posee en torno al 12% de su población con educación superior, mientras que el mismo indicador no supera el 5% en Litueche y La Estrella.

Figura 1. Proporción de la población de la región de O'Higgins que posee educación superior (técnica o universitaria) por sexo, según tipo de territorio funcional. 1992-2002



Sin embargo, O'Higgins en su conjunto acusa una brecha importante en sus niveles educativos cuando se compara con sus equivalentes a nivel nacional. Mientras San Fernando y Rancagua alcanzan un 8% y 12% de población con educación superior, el promedio a nivel Chile es del 11% y el 15% en territorios con ciudades de entre 40 y 80 mil, y entre 80 y 250 habitantes, respectivamente (Berdegué J. , y otros, 2011).

No obstante, existen tendencias prometedoras en esta dimensión. Hay evidencia que señala que el segmento juvenil de la población rural, que en el pasado solía emigrar masivamente en búsqueda de mejores oportunidades, ha disminuido notoriamente su flujo saliente¹⁵, gracias a las mayores oportunidades de empleo que hoy día existen. Así y todo, los jóvenes son cada vez más depen-

¹⁵ Observación hecha por la Encargada de Juventud de la municipalidad de Santa Cruz.

dientes de las ciudades en su función de educación y entretención. En ese sentido, la educación superior es un motivo importante por el cual los jóvenes emigran, connotando por ello que las ciudades que cuentan con establecimientos de educación superior tienen mayores posibilidades de retener parte de este flujo saliente de “cerebros”.

En el caso de Santa Cruz, por ejemplo, la instalación en 2007 del Centro del Vino de la Universidad de Talca ha tenido el efecto de capturar a muchos jóvenes que de otro modo emigrarían, según indica el director académico de esa institución. Ha permitido también que jóvenes rurales de escasos recursos, los cuales difícilmente tendrían la posibilidad de estudiar fuera, puedan acceder a la educación superior. Pese a este caso específico, las ciudades pequeñas de la VI Región tienen poca capacidad de retener a sus jóvenes estudiantes. San Vicente de Tagua-Tagua, por ejemplo, posee colegios bien posicionados cuyos alumnos en su gran mayoría emigran para estudiar en universidades fuera de la región y raramente retornan, según indican algunos profesores y otros entrevistados en esa ciudad.

En un sentido inverso, aún se aprecia en los territorios y ciudades pequeñas de la VI Región escasa capacidad de atraer capital humano externo, pese a su potencial. En la industria del vino y en las grandes empresas agrícolas y agroindustriales de la VI Región es posible abordar este tópico desde una arista privilegiada, pues se da el fenómeno de que muchas de estas industrias no tienen sus plantas ejecutivas *in situ*, sino que en Santiago y en algunos casos, en Rancagua. El caso de una de las viñas grandes incluidas en el estudio es excepcional en este sentido, pues por decisión de sus dueños la planta ejecutiva debió trasladarse en bloque desde Santiago a Santa Cruz. Pese a ello, explica el enólogo jefe de la viña, aproximadamente la mitad de la planta decidió no hacerlo y renunciar a la empresa debido a razones relacionadas con estilo de vida y facilidades existentes en Santa Cruz. En los diez últimos años, reconoce, la provisión de servicios ha mejorado mucho en Santa Cruz, pero “*aún cuesta traer gente*”.

Asociatividad y gobiernos locales

De acuerdo a un catastro de la SUBDERE, existen solo dos Asociaciones Municipales en la región y ninguna de estas posee un carácter territorial¹⁶. En ese sentido, la formación de proyectos de común acuerdo entre diferentes gobiernos locales fue un eje del análisis en terreno, indagado particularmente por medio de entrevistas con jefes de gobierno comunal y otros miembros de la municipalidad. El principal hallazgo se refiere a la dificultad que tiene la formación de asociaciones municipales para generar proyectos supracomunales. Si

¹⁶ La “Asociación de Municipalidades Región de O’Higgins”, de carácter regional, y la “Asociación de Municipios Sustentables de la Región de O’Higgins”, de carácter territorial-temático. Véase Catastro de Asociaciones Municipales 2012, documentación de la División de Municipalidades en www.subdere.gov.cl



bien se mencionan diferentes factores que ponen barreras a este asociativismo, jefes comunales de diverso tipo concluyen esencialmente lo mismo.

El jefe comunal de una municipalidad centro de un territorio urbano-rural, por ejemplo, pone énfasis en que este tipo de asociaciones efectivamente no sirven para nada. Según este, la visión de los alcaldes no es común y que dentro de cada administración comunal, el alcalde gobierna bajo un enfoque diferente. Un punto de vista similar comparte un concejal de oposición en la misma comuna, señalando que aunque se ha intentado hacer una asociación, no ha dado frutos, en parte debido a que los alcaldes de las comunas aledañas envidian el progreso que ha tenido esta ciudad, al aumentar su comercio y los servicios que allí se concentran.

La mirada de las comunas rurales contrasta con esta visión. El alcalde de un municipio rural, por ejemplo, en el contexto de un fuerte conflicto socioambiental en su comuna, hace hincapié en la necesidad de contar con asociaciones municipales, sobre todo para la planificación territorial y el uso del suelo. De la misma manera, se refiere a la eficiencia que tendría en términos de presupuesto el contar con proyectos comunes para ahorrar dineros públicos. Sin embargo, este es consciente de que cuesta mucho reunir a autoridades locales en torno a un proyecto común, debido a que no existe voluntad para dialogar, pese a no tener malas relaciones. El jefe comunal de otra comuna rural es más tajante, declarando que la gran causa de la ausencia de proyectos de asociatividad es la rigidez de la Ley de Municipalidades, que en gran parte dificulta la coordinación entre comunas.

La experiencia de la Asociación de Municipalidades Nacional y Regional, de la misma forma, es mal evaluada por estos entrevistados. Se mencionó además cuán débil e inútiles son las gobernaciones como entes de gobierno provincial, en tanto no colaboran con la administración local. Y en definitiva, la gobernanza de los territorios funcionales queda a merced de la fragmentación de la DPA del país. Los gobiernos locales mantienen una mirada netamente en sus límites, aún cuando la población que allí habita hace su vida en un espacio supra-comunal. Es en tal medida que con el análisis realizado se da fuerza al argumento de potenciar la complementariedad existente entre las diversas comunas, donde lejos de eliminar aquellas municipalidades más rurales y con menores recursos, se tome en cuenta en qué medida su población depende de centros urbanos cercanos, y viceversa.

7.- Conclusiones y recomendaciones

Los territorios estudiados de la Región de O'Higgins no son meras construcciones estadísticas, sino que también entidades que representan realidades concretas para sus habitantes, quienes entienden su espacio cotidiano más o menos en correspondencia con los límites de los territorios funcionales definidos aquí. Los territorios son, además, los espacios donde muchas agencias del Estado y empresas entienden sus campos de acción. Es el caso, entonces, que la vida cotidiana de la gente, de las empresas y de muchas agencias del Estado discurre en el espacio que aquí llamamos territorios funcionales, y no en los límites formales de la comuna, la provincia o la región.

Para los territorios con ciudad de O'Higgins, las diversas dimensiones de la relación urbano-rural se han visto influenciadas de forma importantísima por las inversiones frutícolas y viñateras de las últimas décadas. Estas inversiones han ayudado a generar una agricultura dinámica vinculada estrechamente con los mercados globales, cierta abundancia de nuevos empleos, y han permitido el aumento de ingresos de la población rural y urbana, con su consecuente incremento de gasto en bienes y servicios en la ciudad. Estos procesos han determinado la existencia de ciertos indicios de círculo virtuoso entre campo y ciudad, en la medida que el mayor consumo de la población rural en la ciudad ha incidido en la expansión de la economía urbana, y, consecuentemente, en el incremento de la oferta laboral en el territorio. Sin embargo, pese a la robustez de los territorios estudiados, existe poca correspondencia entre el espacio en que discurren las actividades económicas y sociales, y el espacio en el que actúan las municipalidades y los demás niveles de la estructura político-administrativa. Por un lado, la gente y las empresas se mueven en el nivel territorial, y por otro las municipalidades escasamente miran fuera de sus estrechos límites comunales. Y esta escasa correspondencia de escalas no hace sino agudizarse a medida que la movilidad al interior de los territorios aumenta.

Para efectos de potenciar el rol que juega la ciudad en el contexto de un territorio rural, se proponen tres campos de intervención:

- Facilitar la movilidad de los flujos. Los medios urbano y rural se relacionan entre sí fundamentalmente por flujos, ya sea de personas, de información, de capital o de tecnología. Una política pública que dé valor al rol de la ciudad en el desarrollo rural debiera facilitar la ida y venida de trabajadores, estudiantes y consumidores entre campo y ciudad. Ello puede ser realizado por medio del mejoramiento de infraestructura vial en sectores alejados o del mejoramiento de la calidad y los precios del transporte público. Dicha política debiera también potenciar los flujos de información al interior del territorio, especialmente los de oportunidades laborales. La oficina municipal de información laboral (OMIL), por ejemplo, tiene un foco demasiado estrecho en la comuna, y haría bien en expandirse para la creación de un sistema territorial de información laboral.



- Mejorar los servicios y amenidades de las ciudades. Ciudades más atractivas y con más servicios, especialmente educativos, pueden ayudar a retener jóvenes que de otro modo buscarían otros horizontes. Además, pueden ayudar a atraer capital humano externo. Como se vio en los resultados, existen capas gerenciales de muchas empresas que viven en Santiago y, pese a los largos viajes diarios que deben realizar, son reacias a trasladarse a O'Higgins por motivos relacionados con estilo de vida. Aunque estos grupos no son numéricamente significativos cuando se comparan con el total de la población, tienen capital económico y humano que, de inmigrar, podrían provocar efectos positivos sobre los territorios. Una política positiva en este sentido debiera promover la inmigración de este como otros grupos de población con capital humano avanzado, aprovechando la conjunción entre estilo de vida rural y servicios urbanos que ofrecen muchos territorios de O'Higgins.
- Estimular el rol productivo de las ciudades. Según los resultados de este estudio, los territorios de O'Higgins tienen el potencial de jugar un rol productivo mucho mayor del que tienen en la actualidad. La enorme concentración de empresas vitivinícolas en Santa Cruz y frutícolas y agroindustriales en los territorios del valle central producen economías de escala que no muchos territorios en el mundo pueden repetir en esos rubros específicos. En concordancia con la propuesta cepalina de crear *clusters* productivos en torno a los recursos naturales, se recomienda acentuar el rol de las ciudades en la provisión de bienes y servicios especializados en las cadenas del vino y la fruta. En esta línea de acción es clave entender el papel de la industria metal-mecánica, la cual se ha desarrollado en los territorios estudiados, pero todavía acusa bajos niveles de sofisticación tecnológica.

Una política de desarrollo rural virtuosa no está desligada de los actores y las instituciones que la implementan, y consideramos que las políticas públicas que se mueven en los ámbitos de acción delineados arriba son mejor ejecutadas desde el propio territorio. Es el caso en definitiva, que la política de desarrollo rural debe situar en el centro de sus preocupaciones la promoción de dinámicas de gobernanza a nivel territorial. Algunas recomendaciones de acción en esta línea son las siguientes:

- En la ERD para el período 2011-2020, el Gobierno Regional define siete Unidades de Desarrollo Estratégico (UDE) muy similares a lo que aquí definimos como territorios funcionales. Estas representan un avance en la línea de promover instancias de gobernanza territorial. Sin embargo, las UDE aún son entendidas como instrumentos de política pública en un sentido vertical y no contemplan una contraparte institucional que las represente. En ese sentido, una primera recomendación refiere a dotar a cada UDE de la Re-

gión de O'Higgins de un equipo técnico que permita generar proyectos de más largo plazo para cada territorio en particular¹⁷.

- Una segunda propuesta se relaciona con promover asociaciones de municipios que tengan enfoque territorial. Actualmente es un momento preciso para incentivar su creación, pues la nueva Ley N° 20.257 (que modifica parte de la Ley N° 18.695) permite que las asociaciones obtengan personalidad jurídica, eliminando algunos problemas de funcionamiento que tenían en el pasado. Organismos como SUBDERE u otros ministerios deberían fijar incentivos (mayor puntaje en la asignación de proyectos, bonos extra si se incluyen asociaciones, etc.) para que se generen y mantengan asociaciones de municipalidades en el tiempo con visión de territorio.
- Una tercera idea refiere a la gran brecha en los niveles de complejidad a los que municipios de comunas rurales y municipio con centros urbanos de importancia deben hacer frente. Por un lado, el municipio pequeño se mantiene como gestor de la educación y la salud pública, y como administrador de subsidios que se transfieren desde el nivel central, y el espacio de confluencia de algunas demandas de la ciudadanía, y, por otro, el municipio de mayor tamaño no solo debe afrontar las complejidades que se derivan del crecimiento que tienen los centros urbanos, sino que en sí mismos tienen mayores niveles de diferenciación interna, entregando servicios de más complejidad a sus habitantes y a los de las comunas aledañas. Ahora bien, en la misma línea de una serie de discusiones en torno a reformar el sistema municipal chileno (OCDE, 2009a; Waissbluth y Arredondo, 2011; Fernández, 2010), y de diversos autores que han puesto de relieve este punto (SUBDERE (s/f); Valenzuela, 2010), se cree conveniente hacer legalmente explícita la diferenciación entre tipos de municipios en tanto su estructura y funcionamiento son notoriamente disímiles. De esa manera se transparentarían los distintos desafíos y potencialidades de, por ejemplo, municipios ubicados en territorios rurales unicomunales, urbano-rurales o metropolitanos, con lo cual se promoverían respuestas a la medida de las necesidades particulares de cada territorio.
- Por último y ligado a lo anterior, resulta fundamental tomar en cuenta la presencia o no de un centro urbano de importancia en diversos proyectos, programas y políticas que refieran al desarrollo territorial. Como se mostró, la existencia de una ciudad en el territorio tiene gran influencia sobre la trayectoria que este posee en términos del crecimiento económico con inclusión social. En ese sentido, la categoría de ciudad urbano-rural debería ser parte de estas iniciativas que fomentan el desarrollo territorial, en tanto

¹⁷ Al respecto, Fernández (2010) describe el Programa de Gestión Territorial del Gobierno Regional de Bío Bío, instaurado el 2002, donde se conformaron territorios de planificación dentro de la región y en que cada uno poseía una Unidad de Gestión Territorial (UGT) encargada de elaborar planes de desarrollo y efectuar acciones en tal línea. A pesar de destacarlo como una experiencia exitosa, se señala que a pesar de llevar 8 años funcionando, aún depende de fondos de innovación externos, y los profesionales contratados en cada UGT no son parte de integral del GORE.



a través de esta se beneficia no solo la población urbana sino que también sus sectores rurales aledaños. Por lo tanto, sería positivo introducir el “factor premio” en los fondos concursables de proyectos de desarrollo donde se financien iniciativas en centros urbanos que favorezcan también a las comunas aledañas.

Finalmente, hay algunas preguntas surgidas de este trabajo que eventualmente podrían ser abordadas en un estudio posterior. Hay muchos procesos que se definen no por dinámicas al interior de un territorio, sino que por dinámicas entre territorios y entre ciudades. Este es el problema de la jerarquía urbana, según la cual los territorios se vinculan entre sí por medio de una serie de flujos –económicos, políticos, culturales, informacionales– y se ordenan jerárquicamente de acuerdo a su relevancia en la generación y transmisión de tales flujos. En materia de estructura productiva, por ejemplo, la necesidad de considerar la jerarquía urbana adquiere un tono sumamente concreto, pues no es posible evaluar el potencial de la ciudad central de un territorio de proveer bienes especializados a las empresas sin abordar sistemáticamente la red productiva más general en la que está inserta. Así, no todos los territorios de O’Higgins tienen el mismo potencial de convertirse en importantes centros productivos y de provisión de servicios, pero quizás algunos territorios y ciudades sí; no sabemos cuáles ni en qué medida.

Bibliografía

Ades, A., & Glaeser, E. (1995). Trade and circuses: explaining urban giants. *The quarterly journal of economics*, february , 195-227.

Berdegú, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., & Schejtman, A. y. (2011). Territorios Funcionales en Chile. Documento de trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: Rimisp.

Berdegú, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A., y otros. (2011). Territorios funcionales en Chile. Santiago, Chile: Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp.

Berdegú, J., Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X., & Schejtman, A. (2010). Comunas Rurales de Chile. Santiago: Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp.

Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la Cepal*, N°. 86 , 47-62.

CONICYT. (2010). Región Libertador General Bernardo O'Higgins: Diagnóstico de las capacidades y oportunidades de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Santiago: Conicyt.

Czerny, M., Lindert, P. v., & Verkoren, O. (1997). Small and intermediate towns in Latin America rural and regional development. En P. v. Lindert, & O. Verkoren, *Small towns and beyond. Rural transformation and small urban centres in Latin America* (págs. 1-14). Amsterdam: Thela Publishers.

Elbers, C., Lanjow, J. O., & Lanjow, P. (2003). *Micro-level Estimation of Poverty and Inequality*. Santiago, Chile: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Evans, H. E. (1992). A virtuous circle model of rural-urban development: Evidence from a Kenyan small town and its Hinterland. *Journal of Development Studies*, Volume 28, Issue 4 , 640 - 667.

Florida, R. (2003). *The Rise of the Creative Class*. Nueva York: Basic Books.

Glaeser, E. (2005). *Smart Growth: Education, Skilled Workers and the Future of Cold-Weather Cities*. Cambridge: Harvard University, Kennedy School, Policy Brief.



GORE Región O'Higgins. (2011). Estrategia Regional de Desarrollo 2011-2020. Rancagua, Chile.

Hardoy, J., & Satterthwaite, D. (1986). A survey of empirical material on the factors affecting the development of small and intermediate urban centres. En J. Hardoy, & D. Satterthwaite, *Small and intermediate urban centres: their role in national and regional development in the Third World* (págs. 279-334). Londres: Hodder and Stoughton.

Henderson, V., Shalizi, Z., & Venables, A. (2001). Geography and development. *Journal of economic geography*, Volume 1, Issue 1 , 81-105.

INE. (1992). Censo de Población y Vivienda 1992. Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

INE. (2002). Censo de Población y Vivienda 2002. Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

Jacobs, J. (1969). *The economy of cities*. Nueva York: Vintage Books.

Jara, B., Modrego, F., & Berdegué, J. (2012). *Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Chile*. Santiago: Rimisp.

Jarvis, L., Montero, C., & Hidalgo, M. (1993). El empresario fruticultor: fortalezas y debilidades de un sector heterogéneo. Santiago: CIEPLAN, Notas Técnicas N° 154.

Johnston, B., & Kilby, P. (1980). *Agricultura y transformación estructural*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local*. Santiago, Chile: Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Rimisp.

Keeble, D., & Tyler, P. (1995). Enterprising behaviour and the urban-rural shift. *Urban studies*, Bol. 32, No. 6 , 975-997.

Krugman, P. (1993). First nature, second nature, and metropolitan location. *Journal of Regional Science*, Vol. 33, No. 2 , 129-144.

Marshall, A. (1920). *Principles of economics*. Londres: Macmillan.

McCann, P. (2007). Sketching Out a Model of Innovation, Face-to-face Interaction and Economic Geography. *Spatial Economic Analysis*, Vol. 2, No. 2 , 117-134.

McKinsey Global Institute. (2011). Construyendo ciudades competitivas: La clave para el crecimiento en América Latina. McKinsey & Company.

Modrego, F., Ramírez, E., & Tartakowsky, A. (2009). La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile: Radiografía a los cambios en bienestar durante la década de los 90 por estimaciones en áreas pequeñas. Santiago, Chile: Documento de Trabajo N° 9. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp.

Morales, M. (2009). Institucionalidad municipal y servicios públicos intermedios para la gestión asociativa. En H. V. (ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (págs. 236-240). Temuco: Universidad de la Frontera.

OCDE. (2009). Estudios Territoriales de la OCDE: Chile. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE).

OCDE. (2009). Investing for growth: Building Innovative Regions. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE).

Ortega, L. (1998). Los vínculos rurales con ciudades intermedias. Síntesis de estudios de caso. Santiago: CEPAL.

Ottaviano, G., & Thisse, J.-F. (2004). Agglomeration and economic geography. En V. Henderson, & J.-F. Thisse, *Handbook of regional and urban economics*, Volume 4: Cities & geography (págs. 2563-2608). Amsterdam: Elsevier.

Partridge, M., & Rickman, D. (2008). Distance from urban agglomeration economies and rural poverty. *Journal of Regional Science*, Vol. 48, No. 2 , 285-310.

Partridge, M., Ali, K., & Olfert, R. (2010). Rural-to-Urban Commuting: Three Degrees of Integration. *Growth and Change*, Vol 41, Issue 2 , 303-335.

Porter, M., Ketels, C., Miller, K., & Bryden, R. (2004). Competitiveness in rural U.S. regions: Learning and research agenda. Cambridge: Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School.

Quigley, J. (1998). Urban diversity and economic growth. *The journal of economic perspectives*, Vol. 12, No. 2 , 127-138.

Ramírez, M. (2010). Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado. Santiago, Chile: Preparado para el estudio "Articulación y Actores para la Descentralización en tres Regiones de Chile". Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2008). Investigación Aplicada de Dinámicas territoriales rurales en América Latina: Marco metodológico (versión 2). Santiago, Chile: Documento de trabajo N° 2. Programa Dinámicas Territoriales Rurales.



Romein, A. (1997). The role of central places in the development of regional production structures. The case of Huetar Norte, Costa Rica. En P. v. Lindert, & O. Verkoren, *Small towns and beyond. Rural transformation and small urban centres in Latin America* (págs. 53-66). Amsterdam: Thela Publishers.

Rosenthal, S., & Strange, W. (2001). The determinants of agglomeration. *Journal of urban economics* , 191-229.

Serrano, C. (2001). Inversión pública y gestión regional: nudos críticos. En D. Raczynski, & C. Serrano, *Descentralización: nudos críticos*. Santiago, Chile: CIEPLAN - Asesorías para el Desarrollo.

SUBDERE. (2012). Catastro de Asociaciones Municipales 2012. Santiago, Chile: División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Ministerio del Interior.

SUBDERE. (2001). El Chile descentralizado que queremos. Santiago, Chile: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

SUBDERE. (Sin Fecha). Reforma Municipal. Modernización, Autonomía y Equidad (no publicado). Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

Titus, M. (1998). The small town reconsidered. En M. Titus, & J. Hinderink, *Town and hinterland in developing countries* (págs. 203-231). Amsterdam: Thela Thesis.

Valdés, A., & Foster, W. (2005). Políticas económicas y agrícolas y su efecto sobre el rol de la agricultura chilena. En A. Valdés, & W. Foster, *Externalidades de la agricultura chilena* (págs. 53-77). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Valenzuela, J. P. (2010). Informe preliminar sobre descentralización en Chile. New York: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Valenzuela, M. E., & Venegas, S. (2001). Mitos y realidades de la microempresa en Chile: un análisis de género. Santiago, Chile: Centro de estudios de la mujer.

Von Baer, H. (. (2009). *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Von Thunen, J. H. (1966). *Isolated state: an English edition of Der isolierte Staat*. Oxford: Pergamon Press.

Waissbluth, M., & Arredondo, C. (2011). Descentralización en Chile: una trayectoria posible. Santiago: Nota Técnica N° 4, Centro de Sistemas Públicos. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Williamson, J. (1965). Regional inequality and the process of national development. *Economic development and cultural change*, 13 , 3-45.

Winfield, G. (1973). The Impact of Urbanization on Agricultural Processes . *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* , 65-74

