

Territorios Funcionales en Chile

Julio A. Berdegué, Benjamín Jara,
Ricardo Fuentealba, Jaime Tohá, Félix Modrego,
Alexander Schejtman y Naim Bro.

Documento de Trabajo N° 102
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:

Berdegúe, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. 2011. "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

© 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

Resumen ejecutivo.....	2
Introducción.....	6
Definiciones, métodos y datos	8
Identificación de los territorios funcionales	11
Demografía	15
Ingreso, pobreza y distribución.....	25
Empleo	28
Educación	35
Vivienda y sus servicios	43
Etnias.....	45
Gobierno local	49
Participación social y política	53
Conclusiones y propuestas	56
Referencias	60
Anexo 1. Lista de los territorios funcionales de Chile con base en datos del Censo de Población 2002	63
Anexo 2. Mapas de los territorios funcionales de Chile con base en datos del Censo de Población 2002	71

Resumen ejecutivo

La inmensa mayoría de las personas, organizaciones y empresas en Chile no realizan sus principales funciones en el espacio de una comuna sino que en espacios mayores, pluri-comunales, que llamamos territorios funcionales. Usando las metodologías aplicadas por los países de la OECD, hemos identificado 103 territorios y regiones funcionales en el país.

Con base en criterios que responden a los objetivos del proyecto que incluyó este estudio, clasificamos los 103 territorios en tres tipos y varios sub-tipos:

- Seis regiones urbanas: Gran Santiago, Gran Concepción, Gran Valparaíso, Antofagasta, La Serena-Coquimbo y Temuco. Alrededor del 56% del país vive en las 78 comunas que conforman estas regiones funcionales
- 43 territorios funcionales urbano-rurales, cuya característica principal es que cada uno contiene una ciudad principal en torno a la cual se articulan dos o más comunas rurales. Estos territorios contienen 183 comunas y al 38% de la población. Los territorios urbano-rurales con ciudades entre 40 mil y 250 mil habitantes, son los que más crecieron entre 1992 y el 2002
- 54 territorios rurales, con 59 comunas y 6% de la población. La mayoría de estos territorios son uni-comunales porque sus mercados laborales son auto-contenidos y porque las personas realizan ahí mismo la gran mayoría de sus actividades. Estos territorios rurales cuentan con un pueblo de a lo más cuentan con un pueblo de no más de 17 mil habitantes, aunque en 75% de los casos no llega a los 10 mil habitantes.

Es importante resaltar que otros investigadores o tomadores de decisiones, pueden ordenar o clasificar los 103 territorios funcionales de acuerdo con criterios distintos, según sus propios objetivos.

El documento describe estos grupos de territorios funcionales con base en variables de siete dimensiones: demografía; ingreso, pobreza y distribución del ingreso; empleo; educación; vivienda y sus servicios; gobierno local; participación social y política. Hacemos notar que como los territorios funcionales están constituidos por comunas, es enteramente posible y bastantes sencillo agregar otras dimensiones o variables a esta descripción, usando datos de otras fuentes secundarias. Nosotros mismos tenemos alrededor de 400 variables de, por ejemplo, el Censo Agropecuario, las encuestas CASEN, el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), los resultados electorales desde 1989, el SIMCE, etc. Teniendo los mapas básicos de los 103 territorios funcionales, es factible que otros investigadores y personas complemen-ten nuestra descripción básica con otras capas de información.



Nuestro principal foco de atención está puesto en los 43 territorios urbano-rurales y en las 43 ciudades pequeñas y medianas que los articulan. Se trata de ciudades y territorios como Vallenar, Ovalle, Los Andes, Quillota, Buín, Melipilla, Rengo, Santa Cruz, Curicó, Constitución, San Carlos, Chillan, Los Ángeles, Traiguén, Villarrica, Valdivia, Puerto Montt, Castro o Coihaique. Son ciudades que articulan buena parte del territorio nacional, que son centrales para el desarrollo de las actividades primarias, que contienen una parte muy importante de la manufactura, y que albergan a buena parte de los servicios públicos a los que accede la población de provincia. Nuestros estudios demuestran que estas ciudades intermedias confieren capacidad de crecimiento y aceleran la reducción de la pobreza en los territorios que se articulan en torno de ellas.

La dinámica entre las comunas y localidades que integran cada uno de estos territorios urbano-rurales incluye la integración de sus mercados laborales a través de commuting y una marcada tendencia a la aglomeración de las fuentes de empleo no primario y de los servicios públicos y privados en las ciudades centrales de los territorios, con el consiguiente "vaciamiento" de las comunas del entorno rural. Lo anterior es además facilitado por la enorme expansión de la infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, que hace posible que las personas que viven en la esquina más remota del hinterland rural estén en el centro urbano del territorio en tiempos que para la inmensa mayoría son inferiores a los 30 o 45 minutos de viaje. Las personas y las empresas, así como los servicios públicos, se ven en general beneficiados con este re-acomodo espacial de las actividades, aunque claramente los gobiernos municipales de las comunas periféricas de cada territorio se ven mermados en su capacidad de oferta a los ciudadanos.

Esta integración de los mercados laborales, de los servicios, y de las redes sociales de las personas en espacios mayores a la comuna, no tiene el necesario correlato en la organización y gobierno del Estado, pues pocos gobiernos locales hacen uso de la posibilidad de asociarse para proyectos que vayan más allá de iniciativas muy específicas. Los ciudadanos, las organizaciones y las empresas viven en un espacio mayor, pero el gobierno continúa fraccionado. Los consabidos problemas con la educación municipalizada es solo una de los más visibles tensiones e ineficiencias resultantes de esta brecha entre el espacio funcional de los ciudadanos, las organizaciones y las empresas, y el espacio funcional del gobierno local. Podemos además referirnos a pérdidas de oportunidades en desarrollo económico, gestión ambiental, infraestructura, cultura, etc.

Lo anterior plantea una situación nueva en términos de participación y accountability o, si se quiere, del pacto social entre el ciudadano y el gobierno local. Se asume que el gobierno local presta servicios a los habitantes de la comuna, los que tienen la capacidad de exigir a sus gobernantes y de hacer valer su opinión sobre ellos a



través del voto en las elecciones municipales. Pero en muchísimas comunas, la realidad es que una alta proporción -en algunos casos mayoritaria- de los ciudadanos trabajan y hacen uso de los servicios públicos y privados que están en una comuna diferente a la que viven.

Desde el punto de vista de políticas públicas hacemos cinco planteamientos principales:

- a. Se debe discutir y eventualmente reconocer al menos en las inversiones y asignaciones presupuestarias, el rol diferenciado de diferentes tipos de gobiernos locales. Esto es extraordinariamente complejo y probablemente requiera un tratamiento por temas específicos, como se comienza a hacer en el tema educacional.
- b. Es conveniente reconocer programáticamente la existencia de territorios funcionales. El estudio es una línea de base que se podrá actualizar con los datos del Censo 2012 y así sucesivamente, como se hace en casi todos los países de la OECD. Este reconocimiento ayudaría a tener un "mapa común" para una mejor coordinación de las inversiones y de los programas públicos.
- c. Es muy necesario incentivar la formación de asociaciones municipales que permitirán gobernar de mejor forma estos espacios funcionales pluricomunales, a partir de la coordinación de los gobiernos locales. La Ley 20.527 promulgada en agosto 2011 es un paso trascendente que remueve obstáculos importantes. Sería muy importante potenciar ese instrumento legal ya sea a través de programas y fondos especiales o premiando la postulación asociativa a programas y fondos ya existentes, de forma de incentivar la formación de este tipo de asociaciones para los fines que fija la ley.
- d. Es conveniente reconocer programáticamente el rol de las alrededor de 40 ciudades pequeñas y medianas que articulan territorios. Por ejemplo, no tiene el mismo efecto una inversión en un terminal de buses, o en un mercado mayorista, o en un liceo técnico, en una comuna del hinterland que en la localidad urbana que es centro del territorio y que da servicios al conjunto. Este reconocimiento se puede hacer a través de programas especiales de apoyo a este tipo de ciudades, como se hace en muchos países, o simplemente dando mayor puntaje en los programas y fondos existentes a las postulaciones de estas ciudades centrales de los territorios funcionales de Chile.
- e. Es posible usar este marco de territorios funcionales para pensar la dimensión espacial de distintas políticas o estrategias sectoriales. Por ejemplo, la estrategia liderada por el Ministerio de Agricultura de "Chile Potencia Alimentaria" podría reconocer ese objetivo se juega de manera muy importante en la capacidad de unas 35 de las 43 ciudades ya mencionadas, para prestar los servicios, la fuerza laboral calificada, el potencial de innovación y de emprendimiento y la capacidad agroindustrial, y la conexión de las empresas con los mercados globales, que una potencia alimentaria necesita. Así, la estrategia



mencionada puede tener una dimensión espacial en esta escala territorial, y preguntarse qué puede hacerse para fortalecer las capacidades de esas ciudades articuladoras de los territorios que contienen la mayor parte del sector agro-alimentario y forestal nacional. Lo mismo se puede visualizar en materia de política educacional, o de innovación, o de salud, etc.



Introducción

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en Chile hay un creciente interés por el desarrollo territorial y una demanda por métodos que permitan instrumentar políticas públicas con ese enfoque. Según Ropert (2009), desde la década de 1990 distintas instituciones públicas vinculadas al desarrollo productivo, pusieron en marcha un conjunto de iniciativas que en forma gradual fueron aportando elementos y antecedentes para la emergencia del enfoque territorial en las políticas de desarrollo económico. La mayoría de estas iniciativas nacen de las oficinas centrales de los organismos públicos en Santiago, pero algunas de ellas nacen en las propias regiones, como es el caso destacado de la estrategia de desarrollo territorial impulsada por la Intendencia de la Región del Bío-Bío a partir del 2001 (Cox 2008.)

Como consignan Cox (2008) y Ropert (2009), durante la década del 2000 se implementaron en el país decenas de políticas y programas con enfoque territorial. Participaron en las mismas al menos 12 organismos públicos centrales, los gobiernos regionales y, en la última etapa, las Agencias Regionales de Desarrollo. En los meses que han transcurrido del gobierno del Presidente Piñera, varias de las agencias que venían participando de este proceso han mantenido vigentes estos programas, con los ajustes correspondientes a la orientación política del nuevo gobierno.

Uno de los problemas instrumentales más importantes de resolver para llevar adelante políticas y programas de desarrollo territorial, es el de la definición de la unidad que vamos a llamar "territorio". No es un problema semántico ni una divagación intelectual, sino un asunto práctico cuya solución tendrá un marcado efecto en el tipo de políticas y programas que podamos pensar e implementar bajo el nombre de "desarrollo territorial".

Schejtman y Berdegué (2004) definen al territorio como un espacio con identidad socialmente construida. Esta definición tiene la particularidad de poner el acento en los procesos sociales, económicos, culturales, históricos que dan forma y sentido al territorio, en contraposición con otras definiciones que tienen un contenido normativo, es decir, que definen al territorio en función de los objetivos y necesidades de alguna política pública. La definición de Schejtman y Berdegué, por así decirlo, se refiere a los territorios "realmente existentes", a espacios que son reconocidos como unidades funcionales por los propios habitantes y por otros agentes. Chiloé, el valle del Cachapoal, o Arauco, son ejemplos que ilustran "lugares" que sus habitantes reconocen como reales, relacionados con la vida cotidiana de las personas y con el funcionamiento de las organizaciones y las empresas, y con identidad.



Sin embargo, la definición de Schejtman y Berdegué es problemática para quien debe diseñar e implementar políticas públicas. En primer lugar, la identidad es un intangible y es subjetiva, por lo que difícilmente se puede utilizar como guía en procesos públicos que por razones jurídicas, administrativas y políticas, requieren ser explicitados, normados y codificados. En segundo lugar, los límites de la identidad usualmente no se corresponden con las fronteras de las unidades político-administrativas en que se divide, organiza y gobierna el Estado: comunas, provincias, regiones. En tercer lugar, muchos espacios tienen identidades que podemos llamar débiles y no es claro donde comienzan y donde terminan, aún para sus habitantes.

En este documento aplicamos un método para la definición operacional y la identificación de territorios, el que tiene una doble cualidad. En primer lugar, delimita territorios con base en su funcionalidad socialmente construida, es decir, territorios que son resultado de procesos económicos, sociales, culturales o políticos a lo largo de la historia del lugar; no son, por tanto, territorios normativos, delimitados a partir de las necesidades y criterios del decisor público. En esto, el método es razonablemente consistente con la definición de Schejtman y Berdegué. Pero, en segundo lugar, el método es objetivo y codificable, y se basa en estadísticas oficiales. En tercer lugar, el método toma como unidad básica la comuna y, por ende, es compatible con la organización y el gobierno del Estado.



Definiciones, métodos y datos

El concepto operacional es el de *territorios funcionales*, entendidos como espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. El concepto es equivalente al de regiones funcionales que es empleado en los países de la OCDE (Barkley, 1995; Cörvers et al., 2006; Fox y Kumar, 1965; Karlsson and Olsson, 2006; Karlsson, 2007; Miller, 1998; OCDE, 2002; Partridge y Olfert, 2010; Renkow y Hoover, 2000; Stabler y Olfert, 2002; van Oort et al., 2010). De acuerdo con la OCDE (2002), todos menos cuatro de los miembros de esta organización, definen regiones funcionales para usarlas "como un marco para análisis socio-económico territorial, análisis estructurales de mercados laborales, y análisis de disparidades regionales" (p. 15, nuestra traducción).

La funcionalidad del territorio puede constituirse a través de varios mecanismos, incluyendo: mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural, y, también, organización político-administrativa del estado que crea espacios de servicios públicos. Es decir, un conjunto de localidades pueden ser parte de un mismo territorio funcional, si las personas viven ahí y se desplazan principalmente entre ellas para trabajar, para acceder a servicios públicos y privados, para comprar y vender, o para interactuar con las personas y organizaciones que hacen parte de su red social. Como es evidente, estas interacciones requieren y son facilitadas por infraestructura y servicios que permiten el movimiento y la comunicación entre personas y organizaciones y el intercambio de bienes y servicios.

El método empleado en los países OCDE para definir y delimitar territorios o regiones funcionales, se basa en el trabajo original de Tolbert y Killian (1987). El interés de estos autores era el de identificar áreas que contuvieran un mercado laboral, es decir, el espacio específico en que se realizan con mayor frecuencia las interacciones entre empleadores y la población económicamente activa. Dichas interacciones son el resultado de factores tales como: las decisiones de las personas sobre su lugar de vivienda; las capacidades, aptitudes y preferencias de los individuos el mercado de trabajo; los sistemas de género, la etnia a la que se pertenece y otras instituciones formales e informales que afectan las decisiones de emplearse o de emplear; las decisiones de las empresas y organizaciones empleadoras sobre dónde invertir y dónde establecerse; los costos de transporte, que a su vez son función de las decisiones de inversión pública en caminos y servicios de transporte, así como de la geografía del lugar.



Lo interesante es que el método de Tolbert y Killian identifica espacios "relativamente auto-contenidos donde las personas viven y trabajan" (1987, p. 10). Si bien dicho territorio se puede conceptualizar desde una lógica económica como un mercado laboral, un espacio de semejante naturaleza claramente tiene otros sentidos. Es el lugar donde las personas viven y, por ende, donde acceden a los servicios públicos y privados relacionados con el lugar de vivienda (por ejemplo, la educación primaria y secundaria, los servicios básicos de salud, la recreación, el comercio cotidiano, etc.). Es además el lugar donde las personas trabajan, y donde las empresas emplean a la gran mayoría de sus trabajadores. Por si eso fuera poco, para muchos¹ es el espacio donde nacieron y donde nacieron o vivieron sus padres. Derivado de lo anterior, seguramente es un espacio donde construyen y participan redes sociales, y donde se organizan y donde participan en la vida social y política. No es solo el lugar donde compran o venden fuerza de trabajo. En fin, un territorio así definido sin lugar a dudas es, en los términos de Schejtman y Berdegú (2004), una construcción social.

Formalmente definimos un territorio funcional como un conjunto geográficamente continuo de comunas² dentro del cual un porcentaje importante de los habitantes se desplazan regularmente para trabajar. En el límite, un territorio funcional así definido puede ser igual a una comuna, si todos sus habitantes trabajan ahí mismo y si todos los que ahí trabajan viven ahí mismo.

El método de Tolbert y Killian (1987) para identificar y delimitar los territorios funcionales, se inicia con la construcción de una matriz de desplazamiento laboral diario (*commuting*) entre todas las comunas del país. Para cada par de comunas en la matriz, interesa el flujo en ambas direcciones: viven en la comuna A y trabajan en la comuna B, y viceversa. Para normalizar por diferencias en el tamaño poblacional entre comunas, la suma de las personas que se desplazan se expresa como proporción de la población económicamente activa de la comuna de menor tamaño poblacional. Es decir, los datos en cada celda de la matriz se calculan de la siguiente forma:

$$\frac{(\text{Personas que viajan a trabajar de la comuna A a la comuna B}) + (\text{Personas que viajan a trabajar de la comuna B a la comuna A})}{(\text{Población Económicamente Activa de la comuna más pequeña, A o B})}$$

¹ De hecho, para la inmensa mayoría de los habitantes del planeta (De Blij, 2008), así como para entre el 65% y el 73% de los chilenos, según el tipo de territorio y de acuerdo con datos del Censo de Población de 2002.

² Unidad básica de la organización político-administrativa del estado en Chile; corresponde a municipios en otros países.



Los datos provienen directamente de la pregunta número 33 del Censo de Población y Vivienda 2002, que consulta sobre la comuna en que la persona estudia o trabaja³. Para los efectos de nuestro trabajo, consideramos solo las personas que son parte de la Población Económicamente Activa (PEA), y no a los que son estudiantes.

De la matriz resultante uno puede fácilmente identificar todas aquellos pares de comunas entre las que hay un porcentaje de desplazamientos mayor a cierto límite. En los países desarrollados de Europa, USA o Canadá, donde los mercados laborales, la infraestructura y los servicios de transporte están más desarrollados, y donde por tanto hay mayores tasas de *commuting*, el nivel de corte suele ser 10%. En el caso de Chile usamos un límite de 6%. Si bien estos umbrales pueden parecer bajos a simple vista, la realidad es que aún en los países desarrollados, la mayoría de las personas trabajan muy cerca del lugar donde viven.

Para facilitar la visualización en la matriz de las comunas contiguas donde se dan estas relaciones funcionales, nos apoyamos en un análisis de conglomerados para obtener un gráfico denominado dendograma. Este recurso metodológico simplemente resalta a simple vista los conjuntos de comunas que integran un territorio funcional.

A continuación, agrupamos los territorios 103 funcionales resultantes en tres grandes categorías:

- las regiones urbanas, que corresponden a territorios funcionales articulados en torno a ciudades con más de 250 mil habitantes⁴.
- los territorios rural-urbanos, donde varias comunas rurales se articulan en torno a un núcleo urbano de entre 18.000 y 250.000 habitantes. Veremos más adelante que estos territorios combinan algunas características que son propias de lo que usualmente entendemos por rural (como por ejemplo, el porcentaje de la población que trabaja en el sector agro-alimentario, pesquero y forestal), con atributos que son propios de centros urbanos (como, por ejemplo, la densidad poblacional o la alta cobertura de servicios)⁵. Esta categoría la subdividimos en tres, dependiendo del tamaño del núcleo urbano: de

³ Lamentablemente el Censo de Población y Vivienda de 1992 no tiene la información necesaria para identificar los territorios funcionales existentes en esa fecha. Sin embargo, el cuestionario del próximo Censo, a realizarse en el 2012, sí contiene la misma pregunta que en el 2002 y por ende va a ser posible hacer un análisis comparativo para ver las variaciones tanto en los territorios funcionales existentes como en los cambios poblacionales y de otras variables en cada uno de ellos.

⁴ Oscar Mac-Clure (comunicación personal) ha sugerido que el grupo de regiones urbanas debería subdividirse en al menos tres sub-tipos: Santiago por un lado; Valparaíso y Concepción, y; Antofagasta, La Serena-Coquimbo y Temuco.

⁵ Berdegué et al. (2010a, 2010b) analizan las comunas y ciudades de Chile de acuerdo con un concepto de ruralidad que se aparta de la clasificación dicotómica y que reconoce un gradiente de grados y tipos de ruralidad. Este trabajo de territorios funcionales continúa esa línea de reflexión, la que, por lo demás, es la misma que tiene lugar en los países de la OECD (ver, por ejemplo, la reciente publicación de Munro et al. (2011) para el caso canadiense).



18 mil a 40 mil habitantes, de 40 mil a 80 mil habitantes, y de 80 mil a 250 mil habitantes⁶.

- los territorios rurales, que carecen de un núcleo urbano de al menos 18 mil habitantes. Esta categoría la subdividimos en dos: territorios rurales unicomunales, es decir, comunas que no se conglomeran con ninguna otra, y territorios rurales pluricomunales sin núcleo urbano.

La razón de esta tipificación es que nuestro estudio de territorios funcionales hace parte de un proyecto mayor sobre el papel de las ciudades pequeñas y medianas en el desarrollo territorial. Sin embargo, esta tipificación no es central al método, pues una vez identificados los 103 territorios funcionales, otras personas y organizaciones los pueden agrupar en otras categorías de acuerdo con otros intereses o necesidades.

Identificación de los territorios funcionales

De acuerdo con las definiciones, el método y los datos descritos precedentemente, en Chile existen 103 territorios funcionales (cuadro 1). El anexo 1 entrega el listado completo de los territorios funcionales, el tipo de territorio en que se clasifica, la población del núcleo urbano o de la principal localidad, la población total del territorio, y las comunas que integran el territorio. El anexo 2 tiene diferentes segmentos del mapa de Chile en que se muestran los territorios funcionales identificados.

⁶ El límite de 18 mil habitantes corresponde a la población que requiere tener una ciudad en Chile, para que un banco privado decida abrir una sucursal. Este dato se obtuvo del análisis de las listas de sucursales de los dos bancos privados más grandes del país. Asumimos que la decisión del banco está relacionada con la existencia de una masa crítica de potenciales diferentes servicios, y con el tamaño de la economía del lugar.



Cuadro 1. Tipos de territorios funcionales

	Rural uni- comunal	Rural pluri- comunal	Rural- urbano (centro urbano de 18 a 40 mil hab).	Rural- urbano (centro urbano de 40 a 80 mil hab).	Rural- urbano (centro urbano de 80 a 250 mil hab).	Metropolita- no (250mil+)
Territorios fun- cionales (número)	36	18	17	12	14	6
Comunas total por tipo de ter- ritorio (núme- ro)	36	43	51	51	83	78
Comunas total por tipo de ter- ritorio (por- centaje)	11	13	15	15	24	23
Comunas pro- medio por cada territorio (nú- mero)	1,0	2,6	3,3	4,5	6,3	27,8
Habitantes to- tal en el tipo de territorio (1992)	338.226	550.337	1.042.967	1.351.366	2.671.902	7.429.813
Habitantes to- tal en el tipo de territorio (2002)	331.218	584.699	1.080.445	1.566.899	3.082.427	8.470.747
Porcentaje de habitantes res- pecto al total 1992	3%	4%	8%	10%	20%	56%
Porcentaje de habitantes res- pecto al total 2002	2%	4%	7%	10%	20%	56%



De los 103 territorios funcionales, seis corresponden a regiones metropolitanas o regiones de grandes ciudades: Gran Santiago, Gran Valparaíso, Gran Concepción, Antofagasta, Coquimbo-La Serena y Temuco. Sus núcleos urbanos tienen una población que varía (en el año 2002) entre 233 mil habitantes (Antofagasta) y 5,5 millones de habitantes (Gran Santiago). El territorio rural-urbano de Rancagua se encuentra muy próximo al límite de lo que consideraríamos una región de una gran ciudad: su población total es de hecho superior a la del territorio de Antofagasta, si uno considera todas las comunas que integran el territorio funcional, pero el núcleo urbano (la ciudad de Rancagua) no alcanzaba en el año 2002 los 250 mil habitantes que hemos tomado como límite para considerarlo una gran ciudad. Estas seis regiones metropolitanas incluyen a un total de 78 comunas.

El porcentaje de la población del país que habita en las seis regiones metropolitanas o de grandes ciudades, no varió entre 1992 y 2002 y se mantuvo en 56%. La población total de estas regiones metropolitanas o de grandes ciudades, creció en 14% entre 1992 y el 2002, lo que es ligeramente mayor que el crecimiento total de la población del país que fue de 13% en el mismo período.

Hay un total de 43 territorios funcionales rural-urbanos, divididos en tres sub-tipos de acuerdo con el tamaño de su ciudad principal. En total abarcan 183 comunas, que en el 2002 correspondían al 54% de las comunas de Chile. La población que aquí vive prácticamente no varió en términos relativos entre 1992 y el 2002 y se mantiene en torno al 38%. Entre 1992 y el 2002, la población de estos territorios tuvo un crecimiento de 12%, menor al de las regiones metropolitanas e inferior también al promedio nacional. Sin embargo, si analizamos la dinámica poblacional por sub-tipo, vemos que los dos territorios rural-urbanos con ciudades más grandes, crecieron en torno al 15% y 16% (algo más que las regiones metropolitanas), en tanto que aquellos territorios rural-urbanos con ciudades más pequeñas de entre 18 mil y 40 mil habitantes, crecieron solamente 4% en la década de 1992 al 2002.

El Cuadro 2 contiene la lista de las ciudades (con su población) que son centro de los territorios rural-urbanos del país. Como se puede ver a simple vista por quien conozca Chile, estas ciudades son efectivamente la columna vertebral que de Norte a Sur articula gran parte del territorio nacional. Menos evidente tal vez, es que éstas son las ciudades que hacen posible el desarrollo de las principales actividades primarias de Chile (incluyendo el sector agroalimentario, pesquero y forestal), que a su vez son la base de la economía nacional. Eso nos lleva a pensar, por ejemplo, que la política de "Chile, Potencia Alimentaria", en buena medida se juega en la capacidad de estas 43 ciudades de articular y prestar servicios a sus entornos rurales.



Finalmente tenemos 54 territorios rurales, con dos sub-tipos: los que están formados por una sola comuna y aquellos en que dos o más comunas se conglomeran en un mismo territorio funcional, pero que carecen de una ciudad de al menos 18 mil habitantes como centro poblado principal. En el anexo 1 podemos ver que estos territorios son, efectivamente, el país "rural profundo", con comunas como Canela, Alhué, Litueche, Ranquil, Coelemu, Yumbel, Lumaco, Carahue, Mariquina, Puerto Octay, Quellón, Palena, Natales o Juan Fernández. Estos 54 territorios rurales involucran 79 comunas y una población total que en 1992 era el 7% del país y que diez años después era el 6% del total nacional. El crecimiento poblacional en la década 1992-2002 de estos territorios funcionales rurales fue de apenas 3%, muy por debajo del promedio nacional.

Cuadro 2. Ciudades pequeñas y medianas que forman parte de territorios funcionales rural-urbanos

Ciudad	Población ¹	Ciudad	Población ¹
Arica	175.441	Linares	65.360
Iquique	164.396	Constitución	33.914
Calama	127.022	Cauquenes	30.771
Copiapó	125.983	Parral	26.397
Vallenar	43.750	San Carlos	29.359
Ovalle	66.405	Chillan	165.528
Illapel	21.826	Laja	19.537
Los Andes	55.127	Curanilahue	30.126
Quillota	128.874	Cañete	19.839
Colina	58.769	Los Angeles	117.972
Peñaflor	63.530	Angol	43.801
Buin	41.856	Traiguén	23.998
San Antonio	106.101	Villarrica	27.408
Melipilla	53.620	Valdivia	127.750
Rancagua	236.363	La Unión	15.064
Rengo	30.891	Osorno	132.245
San Vicente	18.940	Puerto Montt	153.118
Santa Cruz	20.691	Ancud	27.292
San Fernando	50.449	Castro	29.148
Curicó	93.460	Coyhaique	44.876
Talca	191.154	Punta Arenas	116.081
San Javier	20.524		

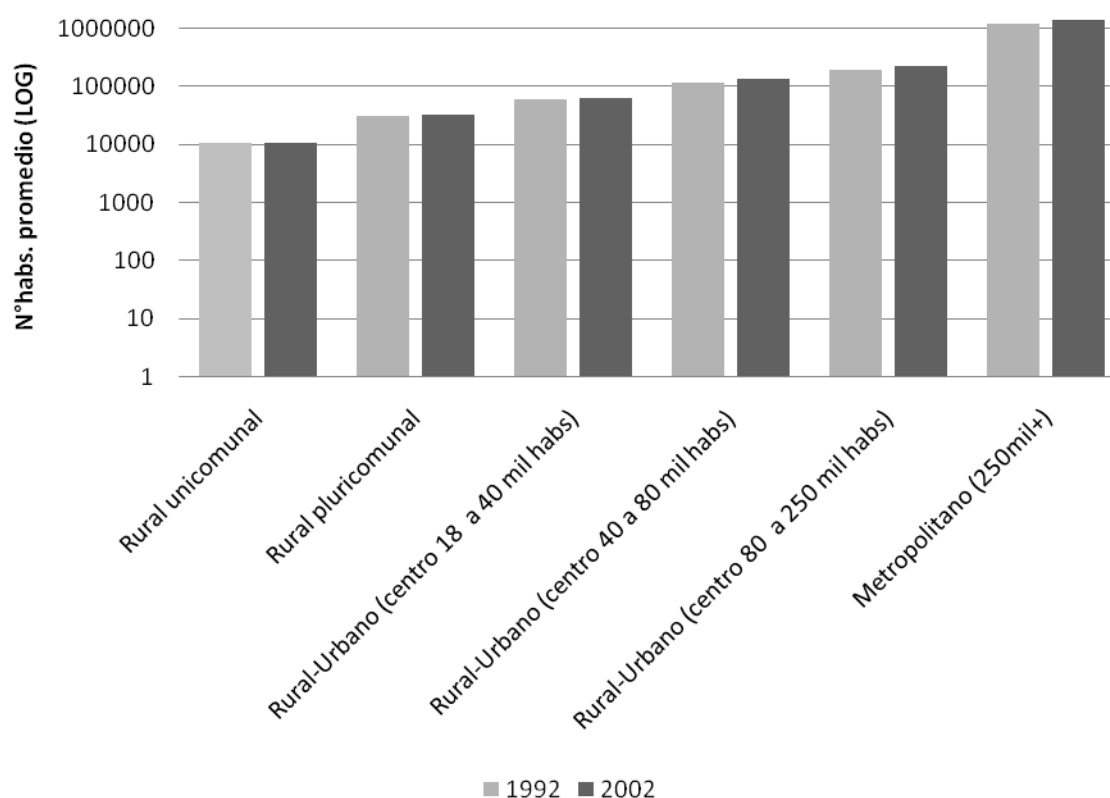
¹Según Censo de Población y Vivienda 2002



Demografía

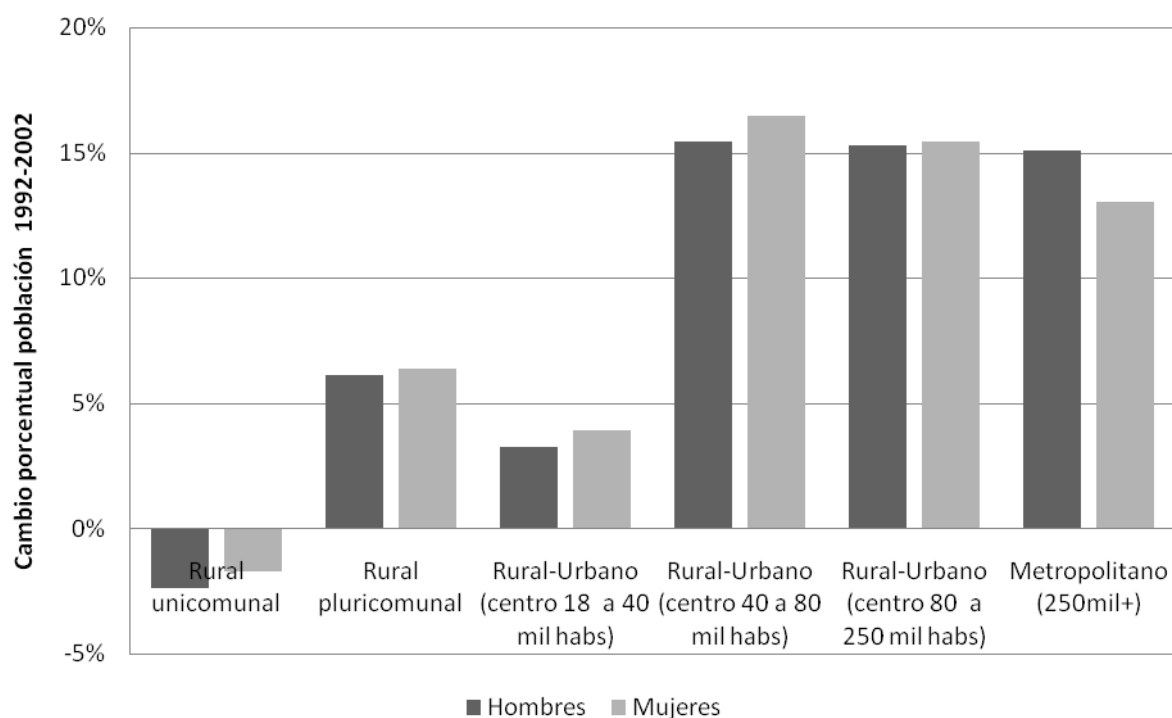
El gráfico 1 entrega información en escala logarítmica sobre el tamaño poblacional promedio por tipo y sub-tipo de territorio funcional en los dos últimos censos, desagregada por sexo. Los territorios metropolitanos y de grandes ciudades tienen una población promedio de 1,4 millones de habitantes, que es 135 veces mayor que la de los territorios rurales uni-comunales (10 mil habitantes) y entre 6 y 23 veces mayor a la población promedio de los territorios rural-urbanos del país (entre 62 mil y 220 mil habitantes). Dentro de los territorios rural-urbanos hay un rango amplio de tamaño poblacional, entre el menos de ellos, el territorio de Laja-San Rosendo, con 26 mil habitantes y el mayor, Rancagua y nueve comunas rurales circundantes, con 375 mil personas en el 2002.

Gráfico 1. Población promedio de los territorios funcionales, por sexo, 1992 y 2002.



El gráfico 2 muestra el cambio poblacional por sexo en los distintos tipos de territorio, entre 1992 y el 2002. Observamos que los tres territorios más rurales tienen tasas de crecimiento poblacional significativamente menores al promedio nacional de 13%, al punto que los territorios rurales uni-comunales tienen una tasa promedio negativa. Los territorios que más crecen son los rural-urbanos con ciudades entre 40 mil y 250 mil habitantes, particularmente en la población de sexo femenino. En contraste, la población femenina en los territorios urbanos tiene una tasa de crecimiento que es dos puntos porcentuales menor que la de los hombres en esos mismos tipos de territorios.

Gráfico 2. Cambio poblacional 1992-2002 por sexo, según tipo de territorio



Los gráficos 3a y 3b hacen visible la diferencia en la población de hombres y de mujeres en los distintos tipos de territorios. En 1992 los territorios más rurales tenían más hombres que mujeres (casi cinco puntos porcentuales); la brecha poblacional hombre-mujer se cerraba progresivamente conforme nos movemos en el gráfico 3a y desaparece en los territorios rural-urbanos con ciudades de 80 mil a 250 mil habitantes, como por ejemplo, Quillota, Curicó, Talca, Chillán u Osorno, para aparecer nuevamente en las regiones metropolitanas pero esta vez a favor de las mujeres que en 1992 tenían cuatro puntos porcentuales de mayor presencia que los hombres en las regiones de las grandes ciudades. La misma tendencia se observa diez años después (gráfico 3b), pero en este caso los territorios rural-urbanos con ciudades de entre 40 mil a 80 mil habitantes, como Ovalle, Los Andes, Melipilla o Linares, aparecen con una mayor capacidad de atraer y/o retener mujeres que la que tenían en 1992. En resumen, los territorios más rurales son expulsores de mujeres, mientras que los territorios rural-urbanos de mayor tamaño y las regiones metropolitanas, atraer y retienen mujeres.



Gráfico 3a. Proporción de género según territorio, 1992

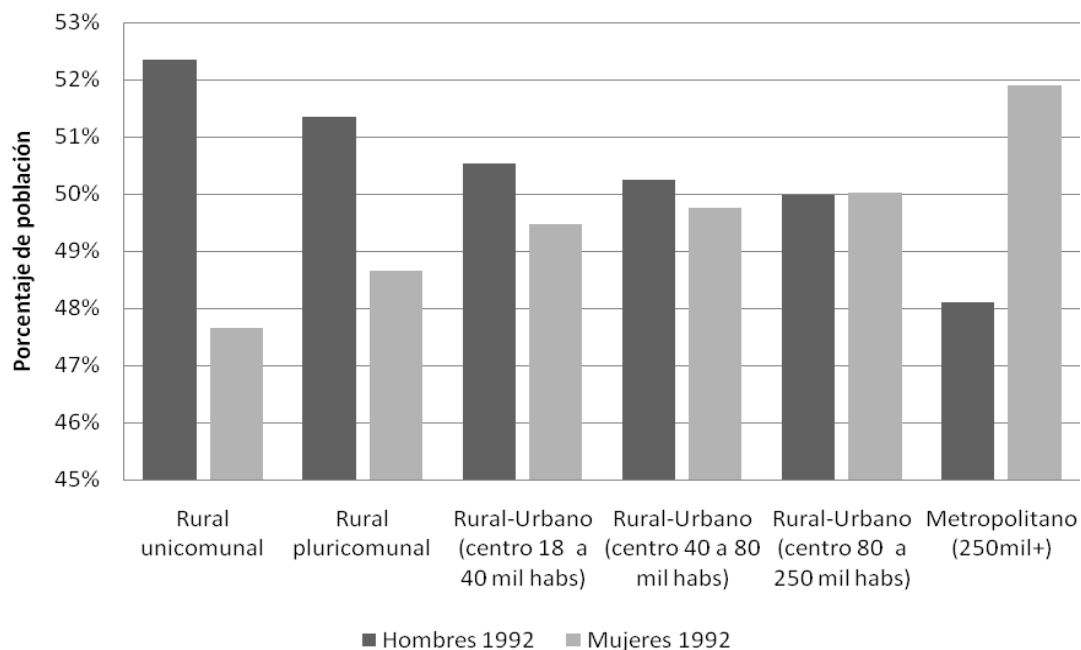
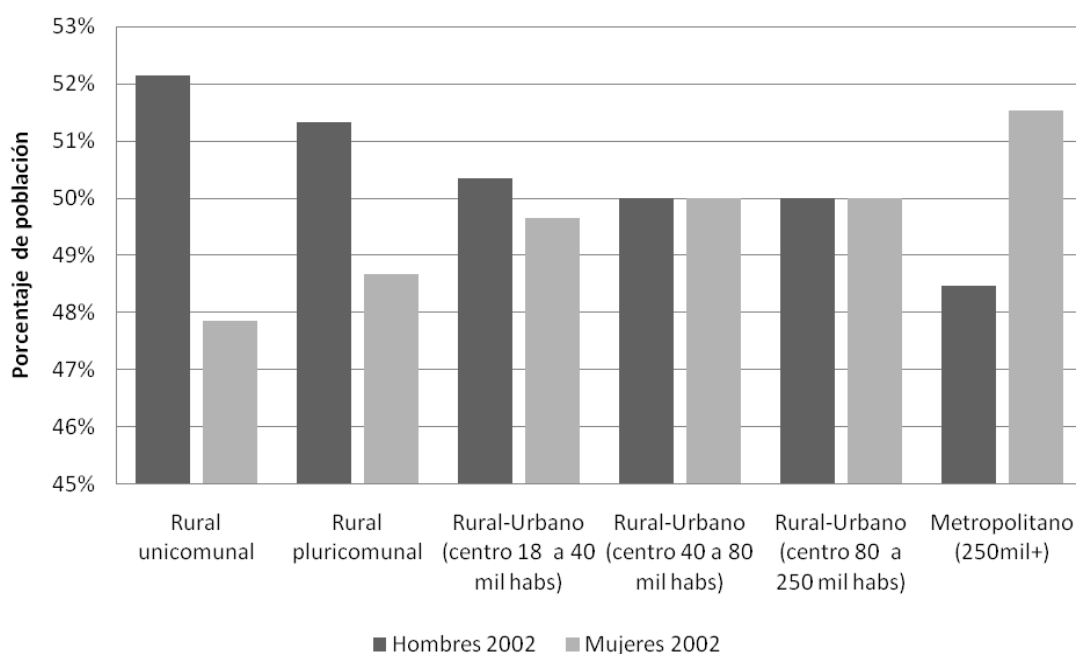
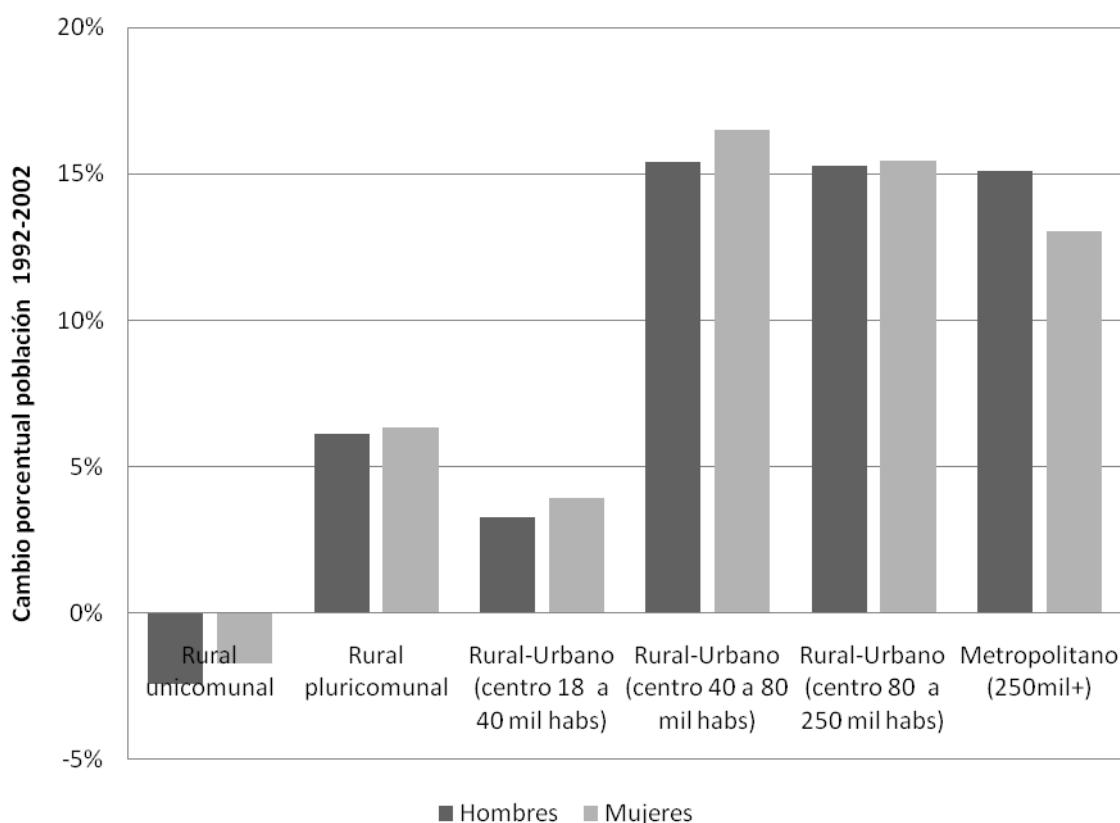


Gráfico 3b. Proporción de género según territorio, 2002



El gráfico 4 arroja más luz sobre el cambio poblacional por sexo y por edad. Observamos que si bien todos los territorios de Chile han envejecido entre 1992 y 2002, esta tendencia es mayor en los tres tipos de territorios más rurales, donde el crecimiento poblacional bordeo cero para el grupo etario entre 19 y 40 años, tanto para hombres como para mujeres; esto nos indica una emigración masiva de la población más joven y da una señal muy pesimista de futuro para los territorios rurales y los rural-urbanos con ciudades más pequeñas, de hasta 40 mil habitantes (aunque hay excepciones entre ellos).

Gráfico 4. Cambio poblacional 1992-2002 por grupo etario y sexo, según territorio



El gráfico 5 muestra el porcentaje de la población rural, según la definición oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE). De acuerdo a la estadística oficial, la población rural en Chile en el 2002 equivalía al 13,4% de la población total. En los Censos 1992 y 2002, el INE entiende como "Entidad Urbana" a un conjunto de vi-



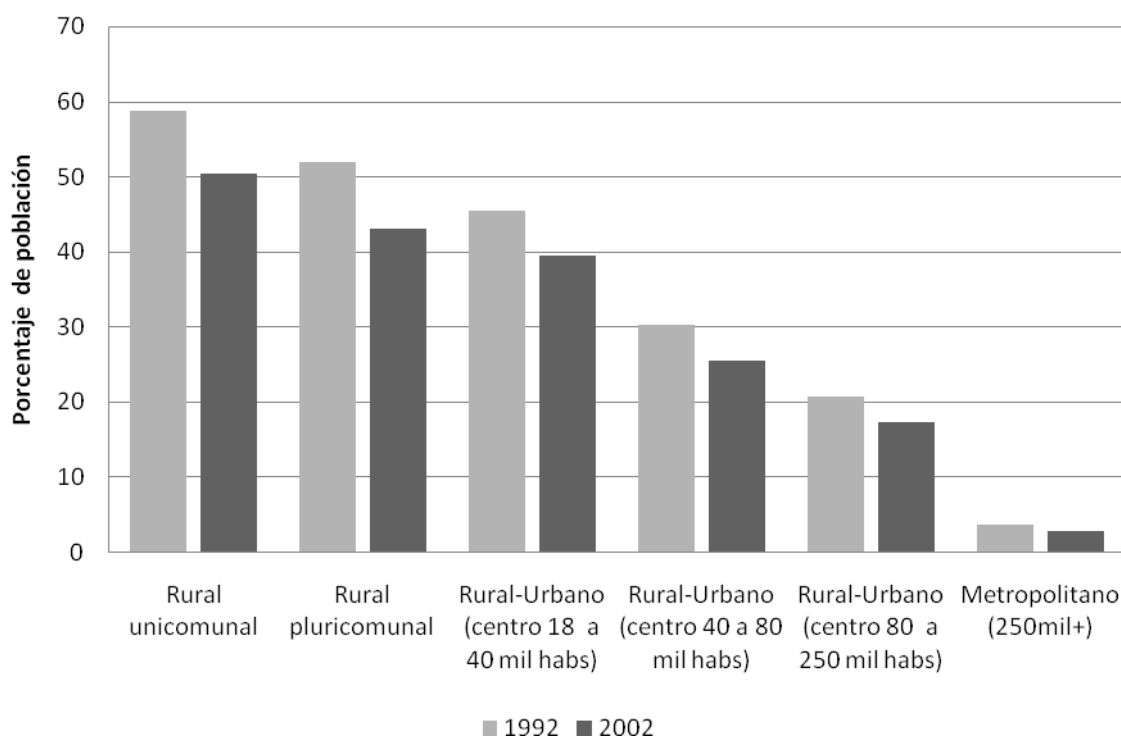
viendas concentradas, con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000, con el 50 por ciento o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran Entidades urbanas.

Así, son oficialmente entidades urbanas en Chile, tanto Cobquecura, Teodoro Schmidt y Futaleufú como Santiago, Valparaíso o Concepción. Berdegú et al. (2010a y 2010b), entre otros autores, han argumentado que esta definición no solo invisibiliza lo rural y de una idea exagerada del grado de urbanización del país, sino que además es inconducente desde el punto de vista de las políticas públicas porque supone un país en blanco y negro, dicotómico, cuando la realidad se acerca más a la de un país con matices y con diferentes ruralidades en tipo y grado. La OCDE en su *Territorial Review* de Chile (2008, p. 26) y usando los criterios y definiciones que emplean los países miembros de dicha organización, señala que "50% de los Chilenos viven en regiones predominantemente urbanas... 42% en regiones predominantemente rurales y solo 8% en regiones intermedias."

Aún usando la definición INE de lo que es urbano o rural, vemos que el porcentaje de población rural en todos los tipos de territorios funcionales excepto las regiones urbanas, es superior al promedio oficial de ruralidad en el 2002, de 13,4%. Aún en los territorios rural-urbanos con ciudades de entre 80 mil y 250 mil habitantes, el porcentaje de la población "oficialmente rural" se acerca al 20%. Esto confirma la conclusión de la OCDE de que en torno al 50% de la población del país vive en territorios predominantemente rurales o donde el peso de lo rural es significativo.



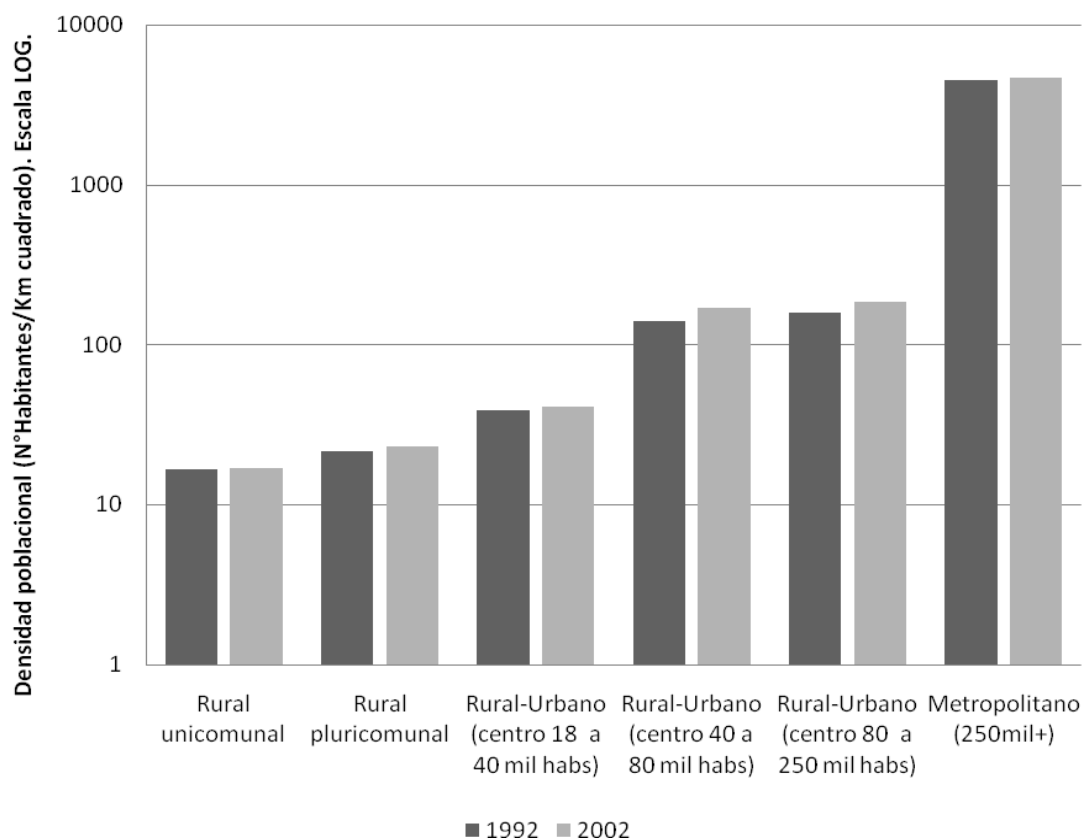
Gráfico 5. Porcentaje de población rural según territorio, 1992-2002.



Otra entrada al tema del gradiente urbano-rural (en vez de la dicotomía que establece el INE) es a través del gráfico 6, que muestra la densidad poblacional de los diferentes tipos de territorios. Podemos ver que en el 2002 los dos sub-tipos de territorios rural-urbanos de mayor tamaño y, por supuesto, las regiones metropolitanas, tienen densidades poblacionales que superan el umbral de la OCDE (150 habitantes/km²) para considerar que una región tiene un elemento urbano importante. Los demás tipos de territorios están aún muy lejos de este umbral, y el territorio urbano-rural con ciudad de menor tamaño está más próximo en este indicador a las características de los más rurales que de los más urbanos.



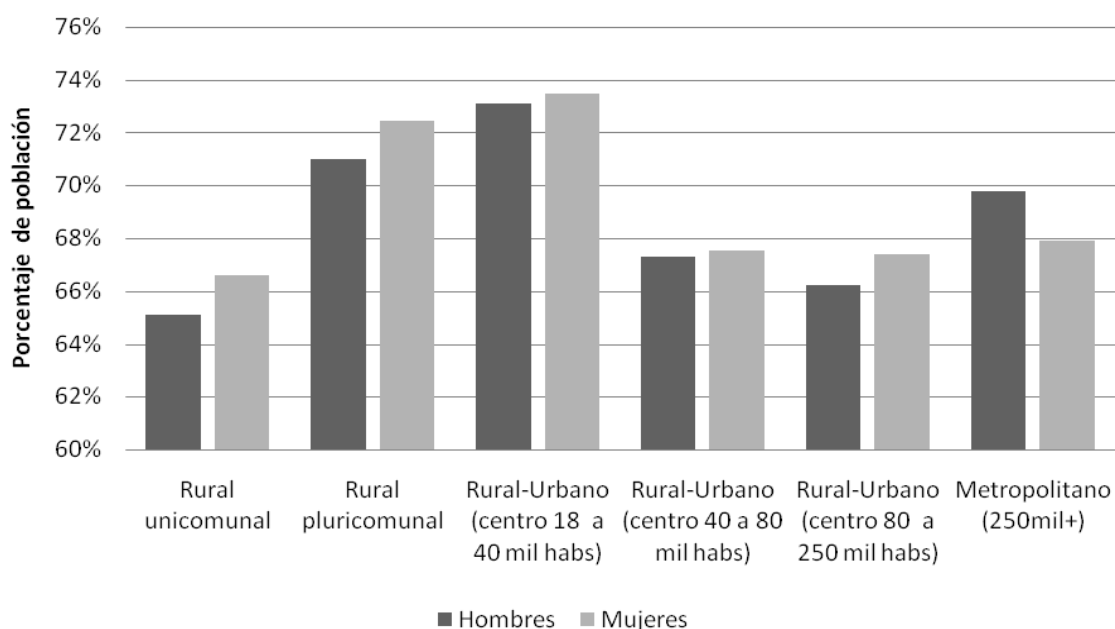
Gráfico 6. Densidad poblacional por tipo de territorio, 1992 y 2002



El gráfico 7 entrega información clave para entender una de las principales fuentes de la identidad y de la funcionalidad de estos territorios. Aún en las seis grandes ciudades del país, casi siete de cada diez habitantes declaran en el Censo haber nacido en dicho territorio (y, en las grandes ciudades, el porcentaje de personas que declaran haber nacido no solo en el mismo territorio, sino que además en la misma comuna, asciende a un sorprendente 40% tanto para hombres como para mujeres).



Gráfico 7. Porcentaje de personas nacidas en el mismo territorio, 2002



Es también interesante observar en el gráfico 7 que los territorios más rurales tienen el más bajo porcentaje de población nacida en la comuna, lo que indica que algunos de esos territorios uni-comunales y muy profundamente rurales, como Viñuquén, Pichilemu o Isla de Pascua, han encontrado en sus privilegiadas condiciones naturales un activo que les permite atraer población y ganar dinamismo económico y social. Además, este dato del Censo de Población 2002 quiebra el mito de que los todos los territorios más rurales están condenados a la desaparición; eso simplemente no es así en un país cuyo ingreso per cápita conduce a que un porcentaje de la población comience a demandar servicios y estilos de vida en los que estos territorios tienen una insuperable ventaja comparativa.

Finalmente y para vincular esta sección de demografía con las siguientes, que tratan sobre ingreso, pobreza y desigualdad, y sobre el empleo, los gráficos 8a y 8b muestran que las fuertes brechas que habían en el país en 1992 en la tasa de dependencia⁷ entre los territorios más rurales y los más urbanos, se habían reducido fuertemente ya en el 2002. Aún así, persiste en el 2002 una tendencia a que las regiones de las grandes ciudades tengan una más baja tasa de dependencia, lo que indica que esta aumente conforme nos movemos en el gradiente hacia los territorios más profundamente rurales.

⁷ La tasa de dependencia es la relación entre las personas inactivas y las personas que forman la población económicamente activa.



Gráfico 8a. Tasa de dependencia según tipo de territorio, 1992.

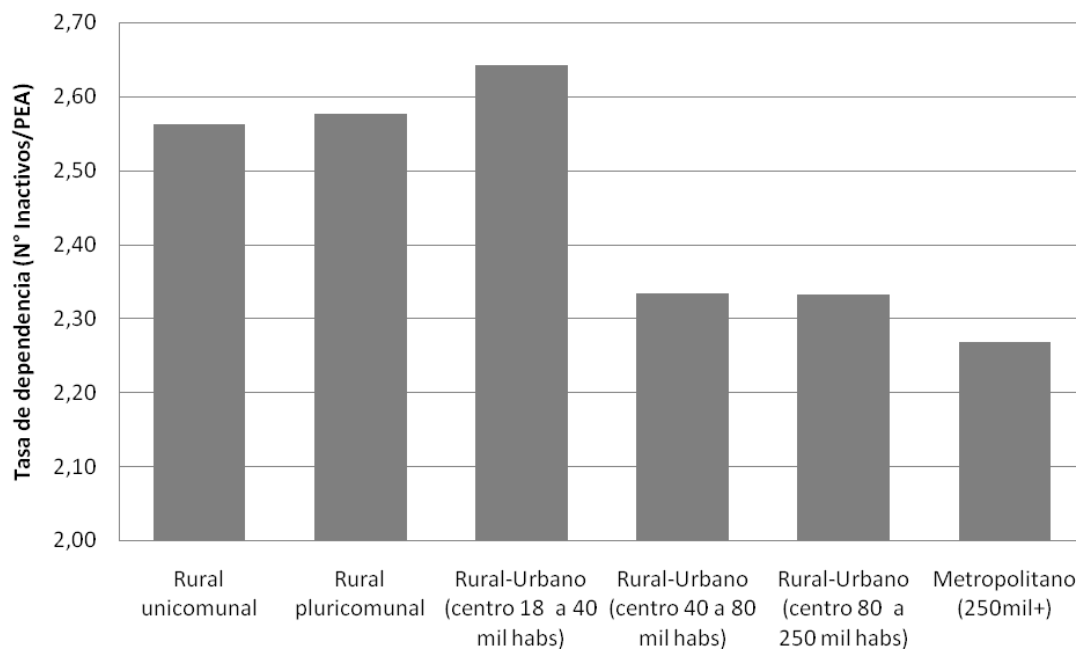
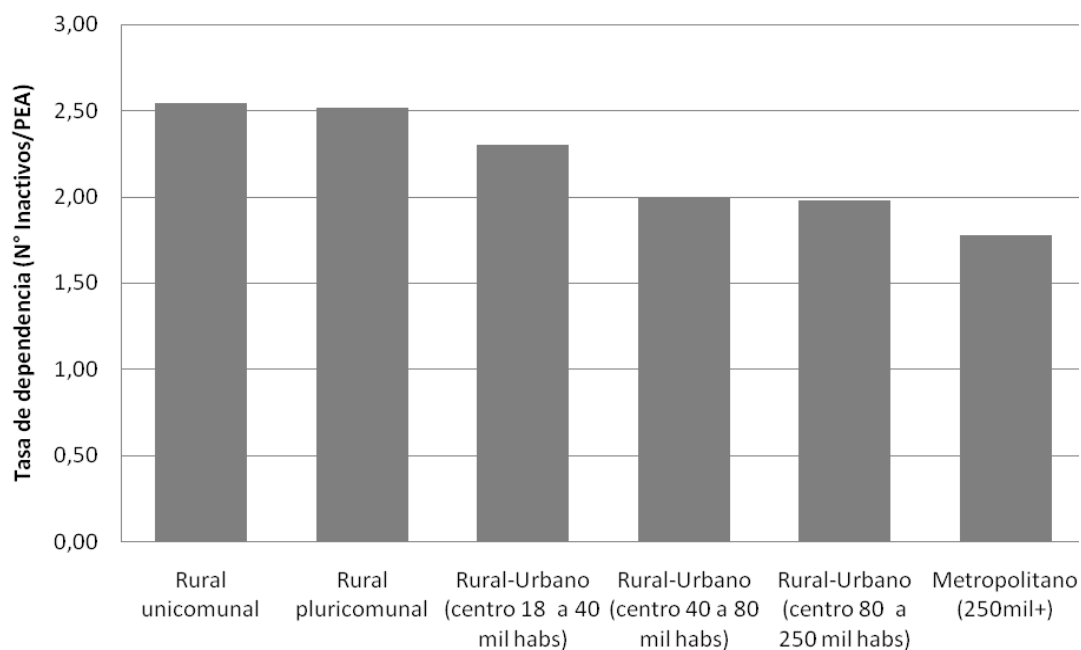


Gráfico 8b. Tasa de dependencia según tipo de territorio, 2002.

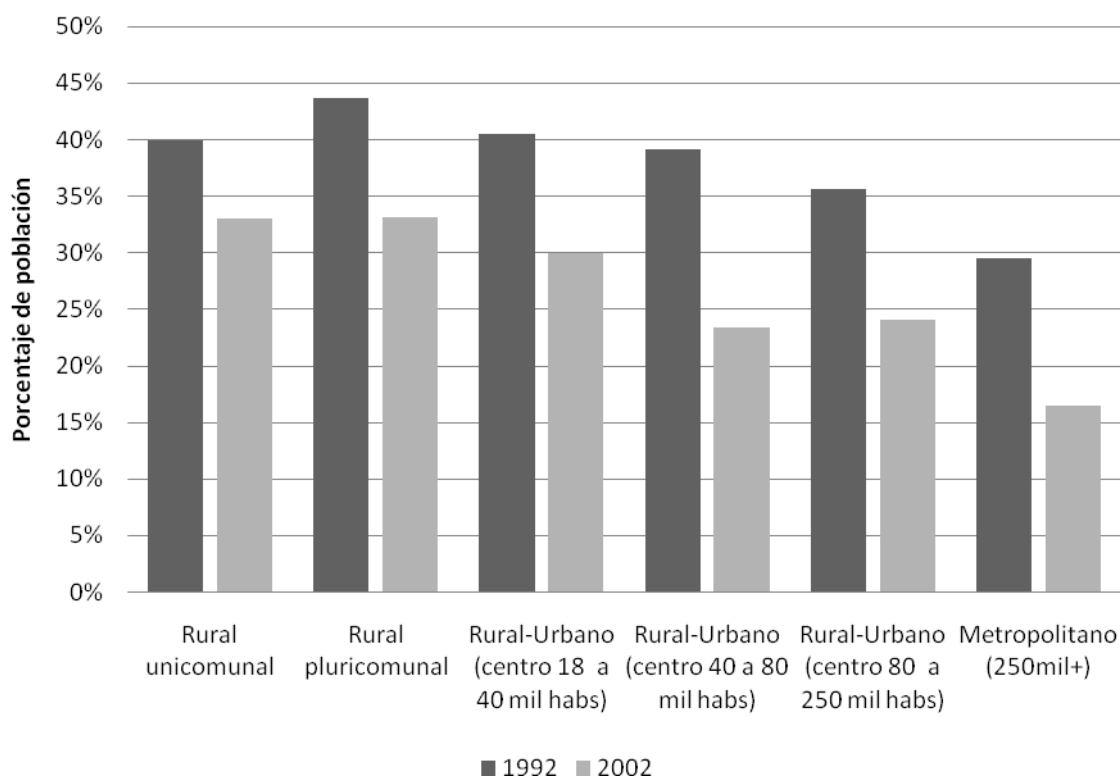


Ingreso, pobreza y distribución

La pobreza en el país ha disminuido desde un 39% en 1990 a un 15% en el año 2009. Esta reducción no es pareja para todos los tipos de territorio, observándose mayor cantidad de personas bajo la línea de pobreza en territorios rurales profundos que en territorios cuyo centro corresponde a una ciudad grande o metrópolis.

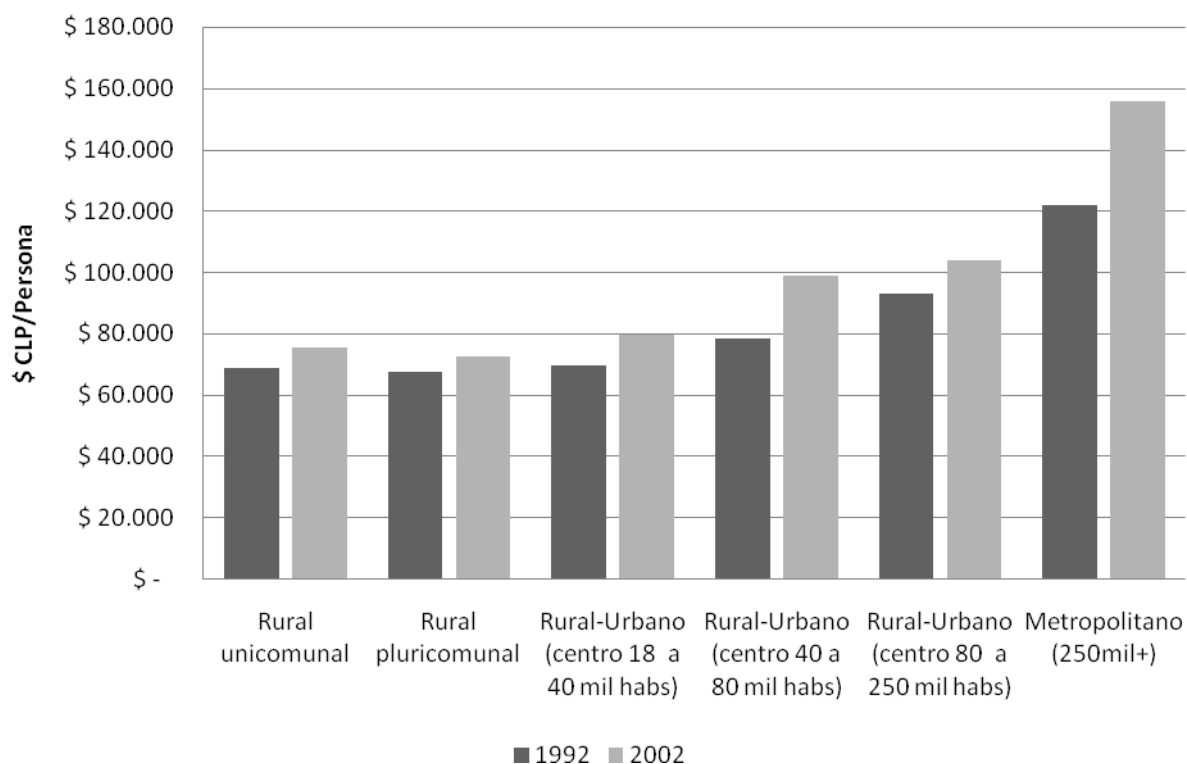
Entre 1992 y 2002 hay una importante brecha entre la pobreza de territorios rurales y metropolitanos, que se ha incrementado en el tiempo, tal como se puede apreciar en el Gráfico 9. En 1992 la diferencia entre los índices de pobreza de estos territorios es de alrededor de 10%, mientras que en 2002 esta diferencia llega casi a un 17%. La reducción porcentual más grande, sin embargo, no viene de los territorios con grandes ciudades, sino de los asociados a Ciudades intermedias, donde los territorios funcionales con una ciudad de 40 a 80 mil habitantes muestran una reducción de 17% en la incidencia de pobreza entre el período.

Gráfico 9. Incidencia de la pobreza según tipo de territorio, 1992 y 2002



Estos cambios pueden explicarse tanto por cambios en la magnitud del ingreso per cápita, como por variaciones en la distribución de este. Los territorios rurales profundos, por ejemplo, muestran aumentos discretos en su ingreso per cápita, de alrededor de 8%, mientras que los territorios metropolitanos muestran un crecimiento cercano al 27% entre ambos años, como es posible observar en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Ingreso per cápita según tipo de territorio, 1992 y 2002.

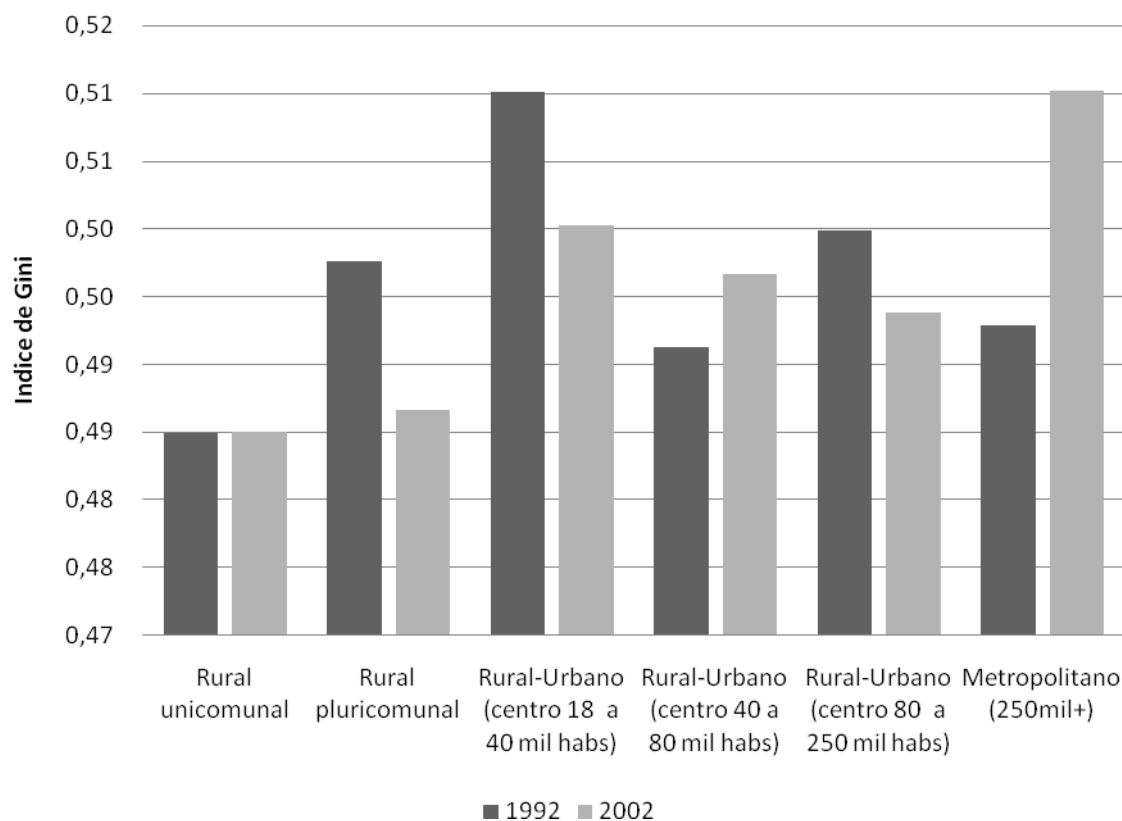


Otro aspecto interesante es la distribución marcadamente creciente para ambos años en el ingreso per cápita a medida que aumenta la población de la ciudad centro del territorio. En 1992 el ingreso de los territorios rurales correspondía a cerca de un 54% del ingreso de los territorios metropolitanos, mientras que en 2002 esta proporción se reduce a casi un 46%, ampliándose la brecha considerablemente. Los territorios intermedios, por su parte, tienen un desempeño dispar, pues ciertos casos se observan crecimientos muy fuertes (Colina, Peñaflor, Buín) y otros con decrecimientos significativos (Cañete, Laja, Curicó). Dentro de la categoría de territorios rural-urbanos, se observan mayores aumentos del ingreso per cápita para los territorios con centros de 40 a 80 mil habitantes (26%).



El otro componente de la pobreza corresponde a la distribución del ingreso. En el Gráfico 11 es posible ver la evolución del índice de Gini (una medida de la concentración del ingreso) para cada tipo de territorio. A pesar de que este gráfico muestra disparidades entre años y territorios, cabe destacar que los valores se mueven en rangos muy reducidos a nivel nacional, encontrándose en la parte inferior de la lista territorios tan dispares como Llayllay, Queilén y Litueche (0.43) mientras que en la parte superior están Valdivia, Curacautín (0.57) y no muy lejos Santiago (0.54).

Gráfico 11. Índice de Gini del ingreso per cápita según tipo de territorio, 1992 y 2002



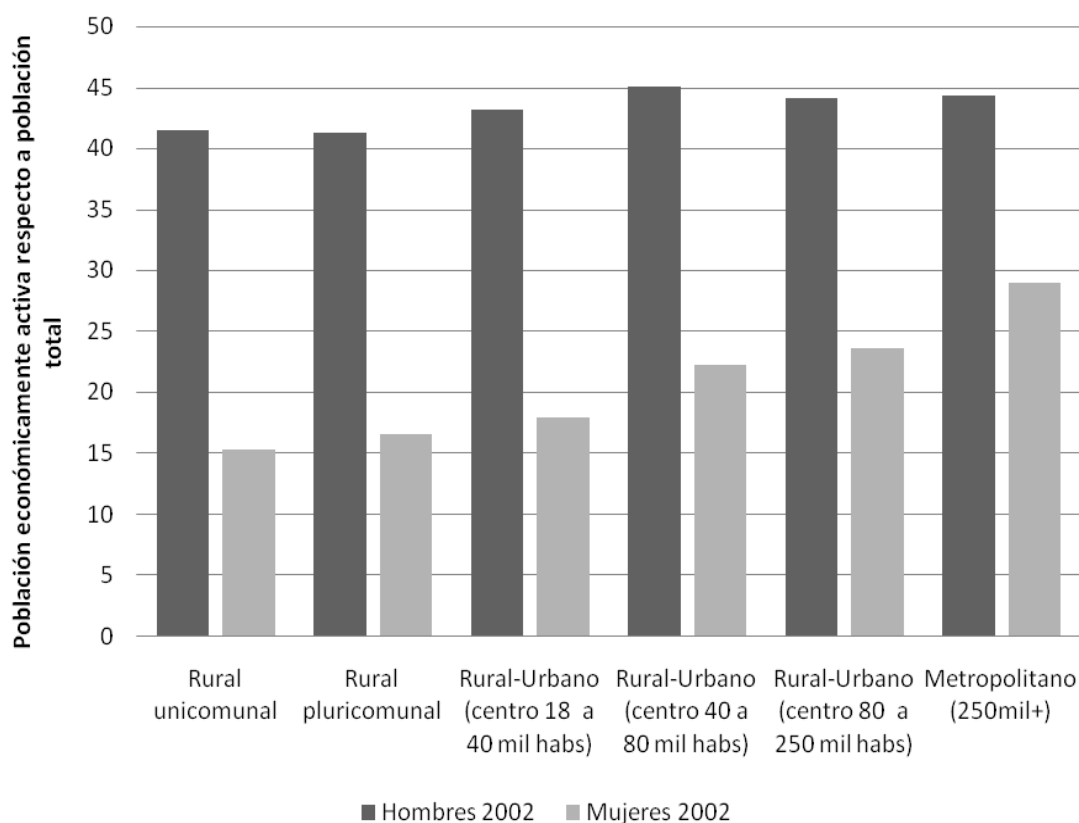
Tal como se puede apreciar en el gráfico 11, los territorios metropolitanos son los que mayor aumento porcentual tienen en el período (es decir, aumenta la concentración del ingreso en esos territorios). Este resultado puede explicar en parte por qué el importante aumento del ingreso per cápita no se ha traducido en reducciones de los niveles de pobreza mayores a los observados. Dos de los tres tipos de territorios urbano-rural mejoraron la distribución del ingreso entre 1992 y el 2002, y solo el grupo con ciudad de 40 a 80 mil habitantes tuvo un aumento marginal del índice de Gini.



Empleo

El gráfico 12 muestra la participación de la población económicamente activa en el total de la población del territorio, dividida por sexo, en el 2002. La observación principal es que la tasa de participación de los hombres es bastante pareja independientemente del tipo de territorio, en torno a 40%. En el caso de las mujeres, en cambio, hay un marcado gradiente de los más urbanos cuya tasa de participación es más que el doble de la de los territorios más rurales.

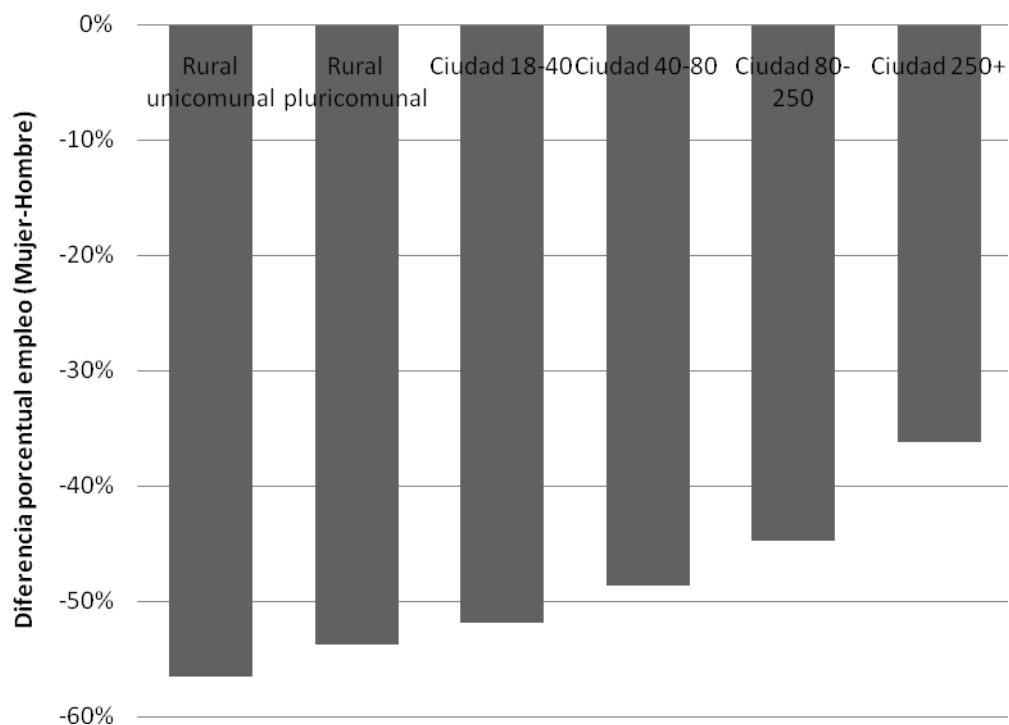
Gráfico 12. Población económicamente activa respecto a población total, según género y tipo de territorio 2002



El gráfico 13 muestra que en todos los tipos de territorios la participación de las mujeres en el mercado laboral remunerado es mucho más baja que la de los hombres, pero que la brecha es marcadamente mayor en los territorios más rurales y se achica progresivamente conforme nos movemos hacia los más urbanos.



Gráfico 13. Brecha de empleo mujer-hombre, calculada como la diferencia entre el porcentaje de mujeres y hombres empleados en 2002.

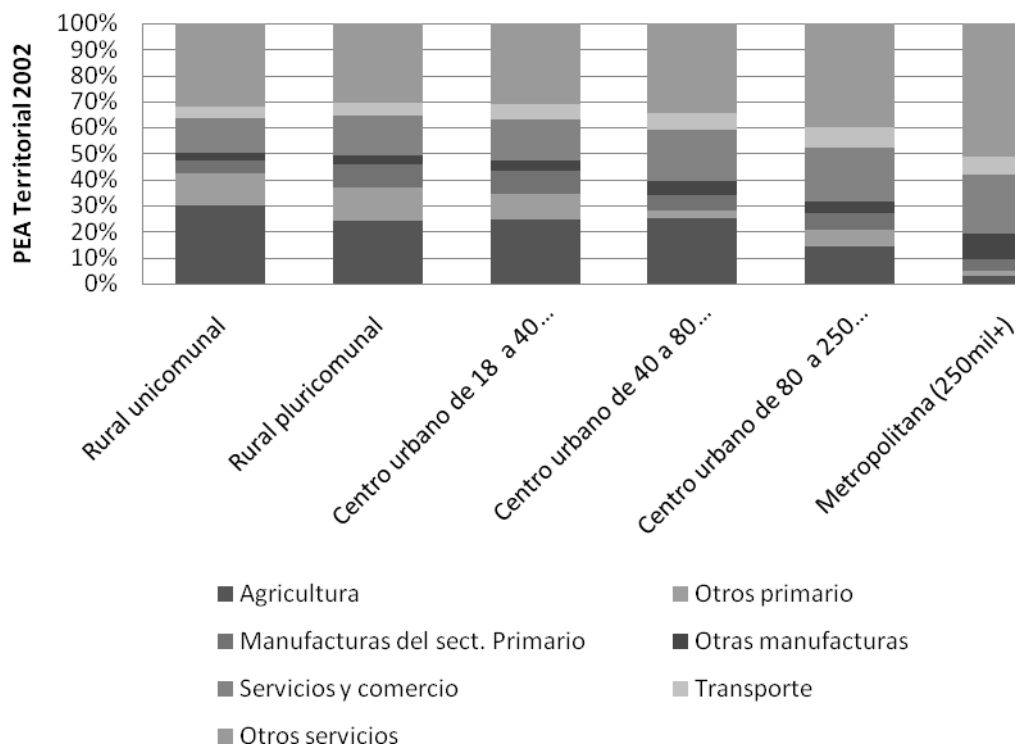


Como se observa en el gráfico 14, los territorios más rurales exhiben una alta participación en el empleo de la agricultura, otras actividades primarias, y manufacturas del sector primario; el porcentaje de la PEA en estos tres tipos de actividades suma entre el 45% y el 48% en los territorios rurales, cifras que son marcadamente inferiores a las observadas en 1992 y que eran entre 61% y 64% de la PEA. En contraste, en estos territorios más rurales tenemos un fuerte ascenso entre 1992 y 2002 de la población empleada en comercio y en otros servicios (de 31% a 45%).

En los territorios rural-urbanos de mayor tamaño, con ciudades de entre 80 mil y 250 mil habitantes tenemos en el año 2002, a 26% de la PEA empleada en el sector primario o en manufacturas del sector primario, es decir, en el sector agroalimentario, forestal y pesquero; este es un dato central en la calificación de estos territorios como rural-urbanos y no puramente urbanos. Cabe hacer notar que este porcentaje es menor que el 37% observado diez años antes.



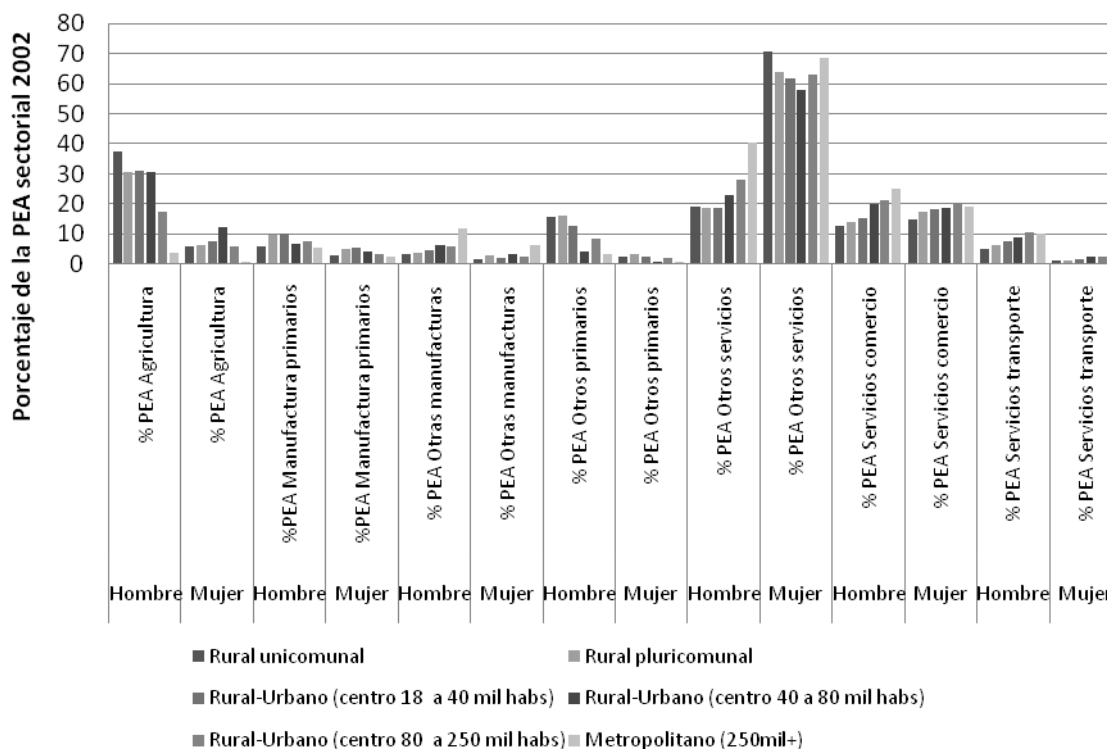
Gráfico 14. Proporción de la PEA por sector económico según territorio, 2002.



El gráfico 15 indica que existen marcadas diferencias de género en los sectores económicos en que se emplean hombres y mujeres. En contraste con la extendida imagen de que las mujeres rurales son o bien temporeras en la agricultura o la agroindustria, los datos del Censo del 202 indican que muy mayoritariamente ellas se emplean en el comercio y otros servicios. En el sector rural estas son actividades tal vez menos visibles, pues se trata de miles y miles de micro y pequeñas empresas, cada una de ellas con pocas trabajadoras, en comparación con un packing o una faena de poda o de cosecha de fruta, que puede emplear en una sola empresa a algunas docenas o incluso un par de centenares de trabajadoras. Pero en el total, las micro y pequeñas empresas de comercio y servicios son mucho más importantes para las mujeres trabajadoras rurales, al menos en cuanto a número de empleos. En contraste, el empleo primario en la agricultura y en otros sectores concentra un porcentaje importante de hombres.



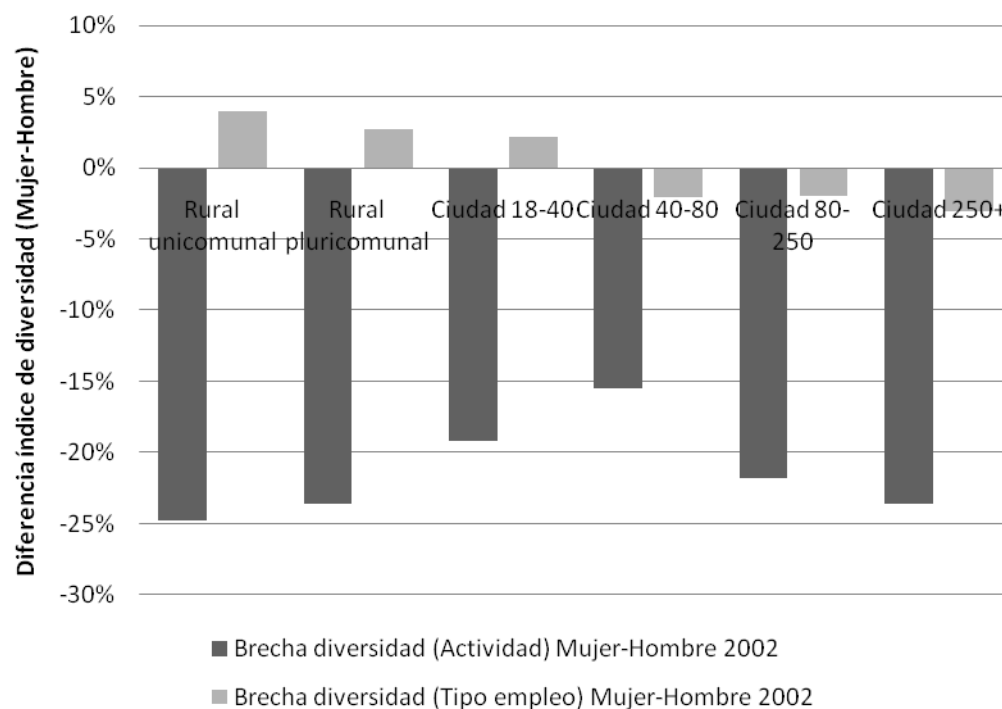
Gráfico 15. Porcentaje de la PEA por sector económico y sexo, según territorio, 2002.



El gráfico 16 ofrece una mirada distinta a la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral, a través de un indicador de diversidad basado en el índice de Herfindahl. Lo que el gráfico 16 señala son dos cosas. Primero, las barras más oscuras en el gráfico se refieren a la diversidad en el sector económico en que se emplean hombres y mujeres (por ejemplo, agricultura, comercio), observamos siempre valores negativos y una curva en forma de \cap , que significa lo siguiente: primero, que entre los hombres hay siempre mayor diversidad de empleo según sector de la economía, pero que la brecha es menor en los territorios rural-urbanos de tamaño pequeño y medio, y que las diferencias en diversidad aumentan, a favor de los hombres, tanto en los territorios más rurales como en los más urbanos. Segundo, en el mismo gráfico las barras más claras se refieren a la diversidad en el tipo de empleo (por ejemplo, gerentes, profesionales, trabajadores calificados, obreros no calificados, etc.). Lo que el gráfico dice es que en los territorios más rurales, las mujeres tienen un poco más de diversidad en el tipo de empleo que los hombres, pero que la situación se revierte, de nuevo en grado muy ligero, en los territorios más urbanos.



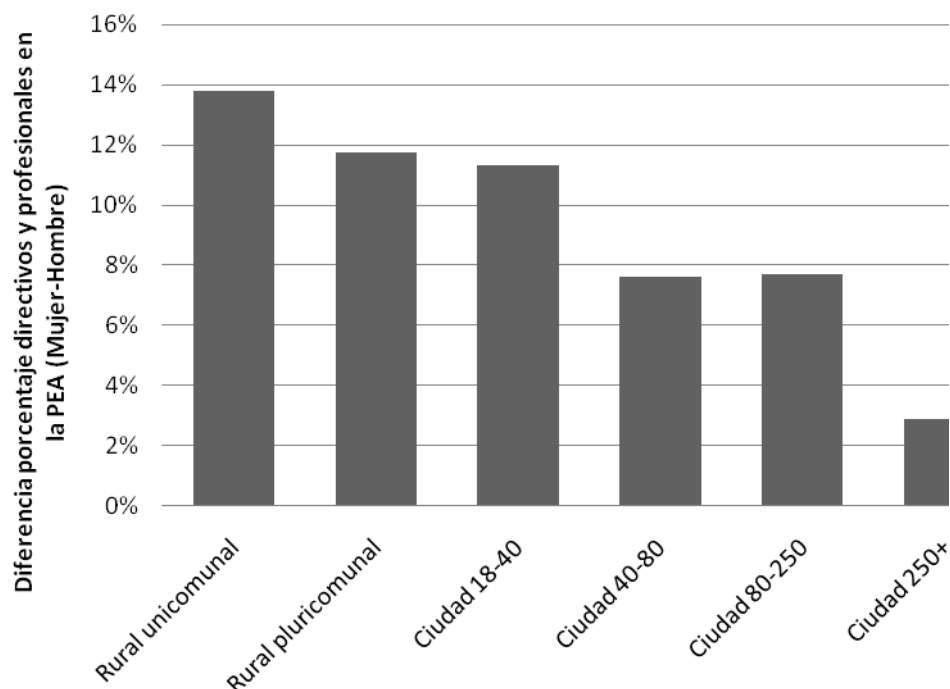
Gráfico 16. Brechas de diversidad, calculada como el complemento del índice de Herfindahl para sector económico y tipo de empleo en 2002



El gráfico 17 también reseña diferencias entre hombres y mujeres, esta vez en la participación en puestos directivos y profesionales. En todos los territorios, pero muy especialmente en los más rurales, las mujeres tienen una mayor participación que los hombres en este tipo de puestos; esta diferencia se explica porque el dato incluye cargos tanto en el sector público como en el privado, y es probablemente en aquel donde hay una fuerte participación de las mujeres en cargos profesionales (servicios de salud, de educación, gobiernos municipales, etc.).



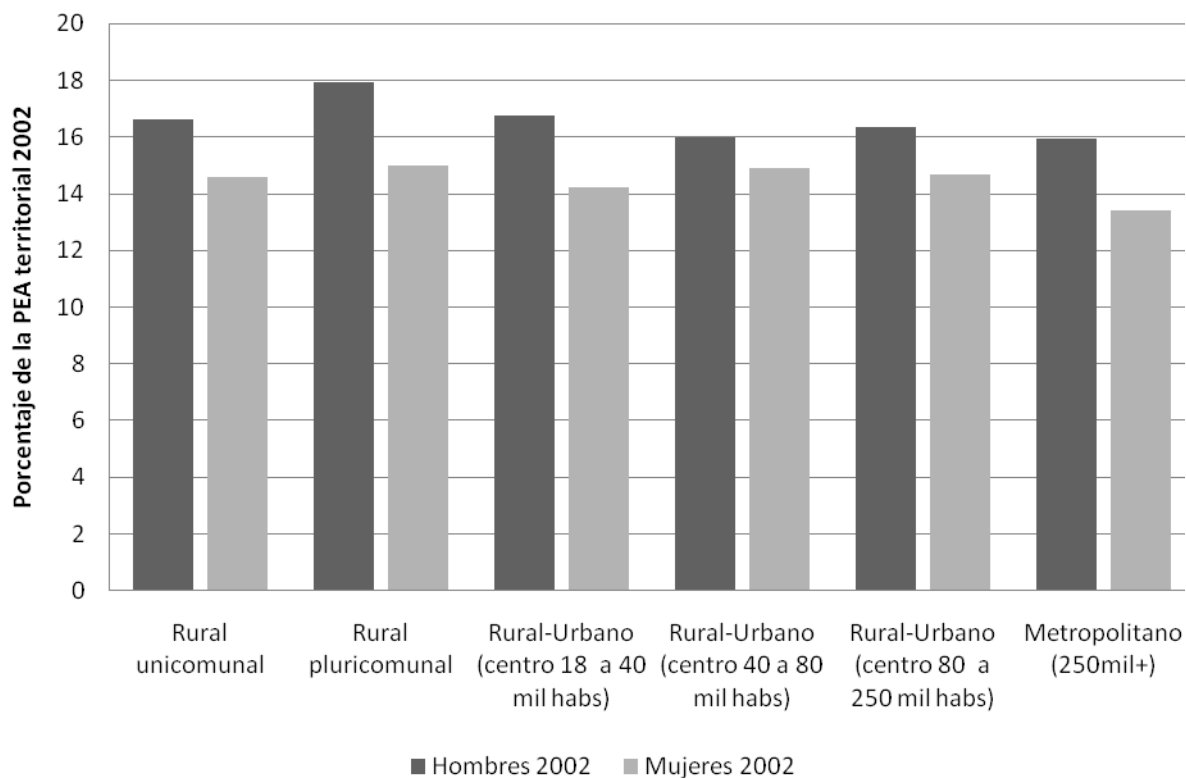
Gráfico 17. Brecha en puestos directivos y profesionales, calculada como diferencia entre porcentajes de Mujeres y Hombres en 2002



Finalmente, el gráfico 18 muestra los niveles de desempleo en el año 2002, como porcentaje de la PEA, entre hombres y mujeres, por tipo de territorio. A partir del año 1998 y durante varios años, incluyendo el 2002, hubo en Chile una desaceleración económica producto de la Crisis Asiática, lo que llevó a un aumento del desempleo en todo el país. El gráfico nos muestra que este fenómeno afectó en forma bastante pareja a todos los tipos de territorios, y en todos ellos proporcionalmente más a los hombres que a las mujeres que permanecieron en la Población Económicamente Activa.



Gráfico 18. Nivel de desempleo por sexo, según tipo de territorio 1992-2002



Educación

La educación es una dimensión importante en el análisis del potencial de desarrollo de las diversas zonas geográficas de un país. Los años promedio de educación, por ejemplo, demuestran grandes diferencias de acuerdo a los territorios funcionales. Según el Censo del año 1992 por ejemplo, mientras que los territorios más cercanos a lo rural (hasta aquellos que contienen un centro urbano de 40 mil habitantes), no sobrepasaban los 6 años promedio de escolaridad, contra más de 8 en las zonas metropolitanas. Diez años después en cambio, la escolaridad promedio de estas zonas rurales bordeaba los 8 años, pero las metropolitanas por su parte alcanzaron casi los 10. De esa manera, se aprecia un avance significativo en todos los territorios analizados, pero ese avance tiende a concentrarse en unas pocas zonas.

En los gráficos 19a y 19b se presenta el porcentaje de población que sólo completa enseñanza media en el año 1992 y 2002. Una primera lectura permite apreciar que para ambos años existe una diferencia sustantiva entre territorios con mayor grado de ruralidad y aquellos más urbanos, favoreciendo a estos últimos. Dicho de otra manera, hay una mayor proporción de personas que sólo completa la enseñanza media en aquellos lugares que alcanzan mayor grado de urbanización, existiendo para el año 1992 un claro quiebre cuando existe una ciudad de más de 40 mil habitantes, con un 37% contra un 28% en los territorios funcionales que poseen un núcleo de 18 a 40 mil habitantes.

Sin embargo, al analizar las diferencias entre 1992 y 2002, se aprecia no sólo que la brecha se reduce, sino que además el porcentaje de la población que completa solamente enseñanza media decrece en los territorios más urbanos. Mientras que en los años 1992 y 2002 en los territorios rurales uni-comunales la población que sólo posee enseñanza media completa se mantiene en un 24%, en los territorios rural-urbanos y metropolitanos estos porcentajes disminuyen en hasta un 8% para estos últimos, llegando a un 36%. Esto es similar a lo que sucede en la educación básica según los datos de los Censos, ya que mientras que el porcentaje de la población que sólo termina este nivel inicial de educación se mantiene en un 50% entre 1992 y 2002 en las zonas más rurales, disminuye del 37% al 30% en los territorios funcionales metropolitanos.



Gráfico 19a. Porcentaje de la población que sólo completa enseñanza media según territorio, 1992

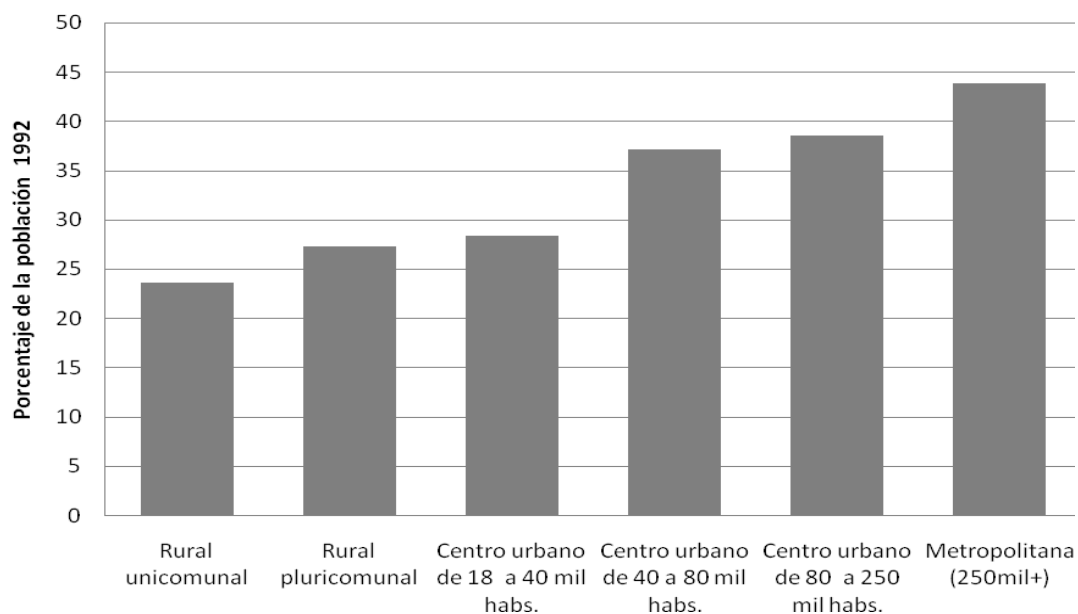
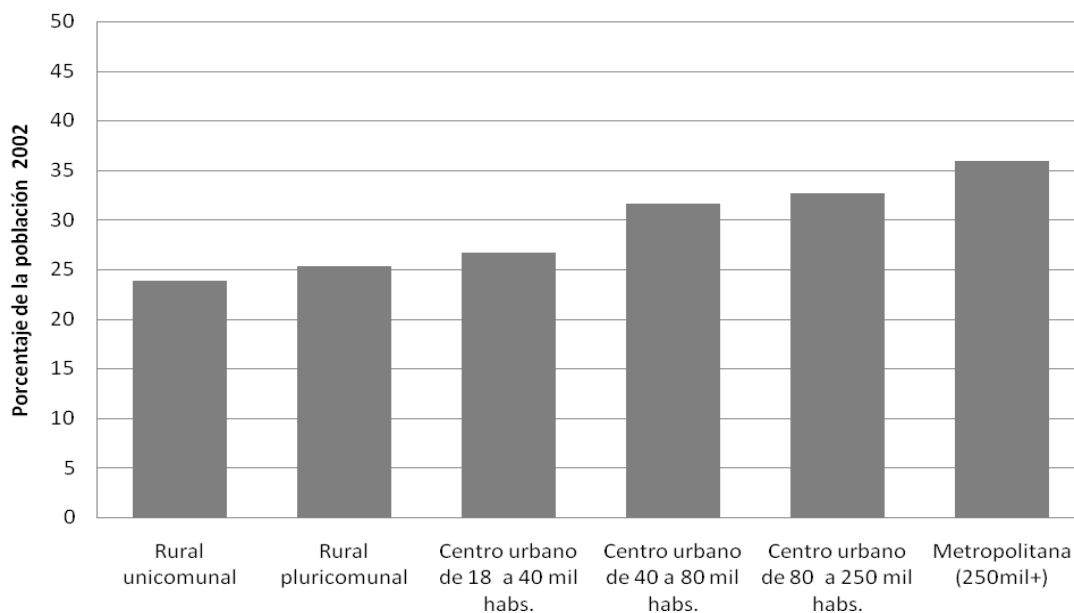


Gráfico 19b. Porcentaje de la población que sólo completa enseñanza media según territorio, 2002

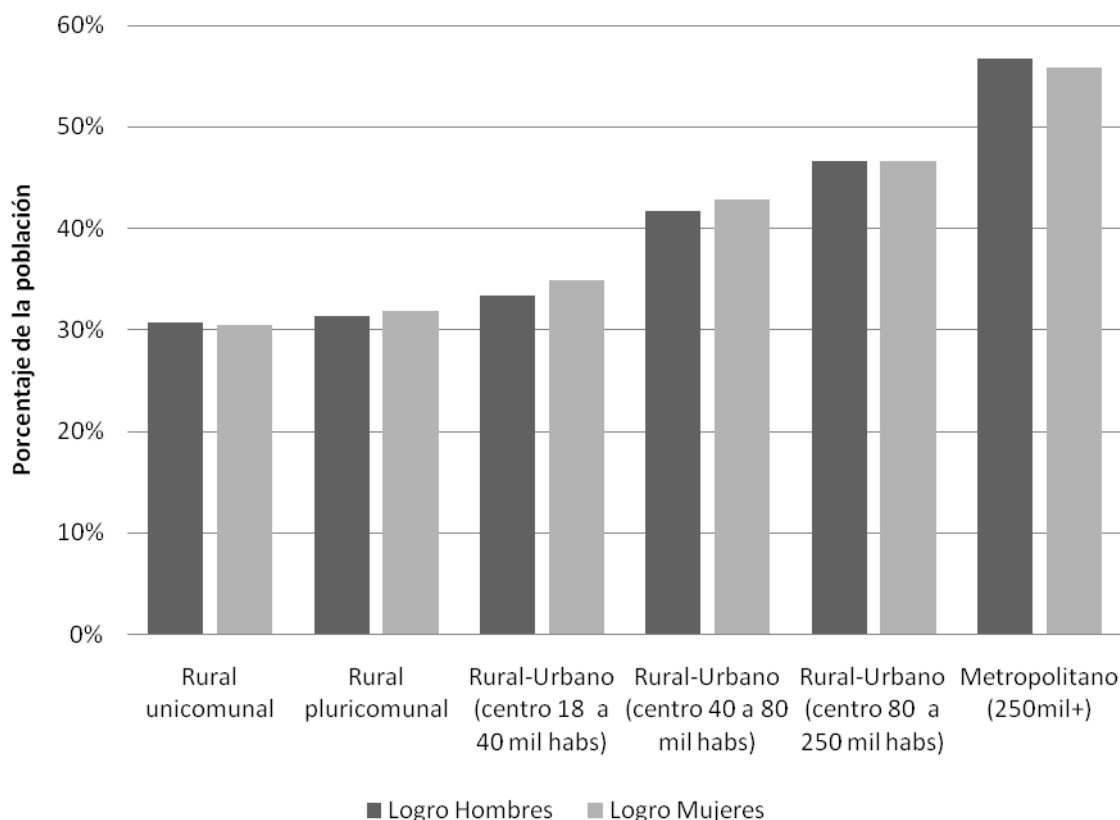


Complementariamente al argumento anterior, en el gráfico 20 se muestra el porcentaje de la población que alcanza un logro académico igual o mayor que el término de la educación media para el año 2002, en cada tipo y subtipo de territorio y por sexo. En base al análisis de los gráficos 19a y 19b gráfico anterior, lo primero que ilustra este gráfico 20 es que la diferencia entre los territorios rurales y los urbanos se acrecienta: mientras que en los rurales uni-comunales la proporción de la población que alcanza un logro académico de enseñanza media hacia arriba está en torno al 31%, este es de un 57% en los territorios metropolitanos. De la misma forma que en el análisis previo, se observa un quiebre en aquellos territorios con centros urbanos de 40 mil habitantes o más, pero con su 43% aún están lejos de los metropolitanos. En términos de género además, se aprecia una leve ventaja a favor de las mujeres, con la excepción de los territorios rurales uni-comunales y los metropolitanos. En ese sentido, las mujeres alcanzan mayores logros académicos, a pesar de incorporarse en menor medida al mercado laboral (INE, 2002, 2010; Larraña, 2004).

En resumen, el gráfico 20 describe cómo las diferencias educacionales según los diferentes tipos de territorio se van agrandando en la medida que se toman en cuenta mayores niveles de enseñanza. La oferta de centros de educación técnica y superior es parte de la explicación, en tanto estos se concentran en las ciudades de mayor tamaño. Pero además, esto indica la dificultad de atraer capital humano especializado para los territorios más aislados, por lo cual su mercado laboral es más restringido y su capacidad de desarrollarse es menor.



Gráfico 20. Logro académico de completar Educación Media en adelante, según sexo y tipo de territorio 2002

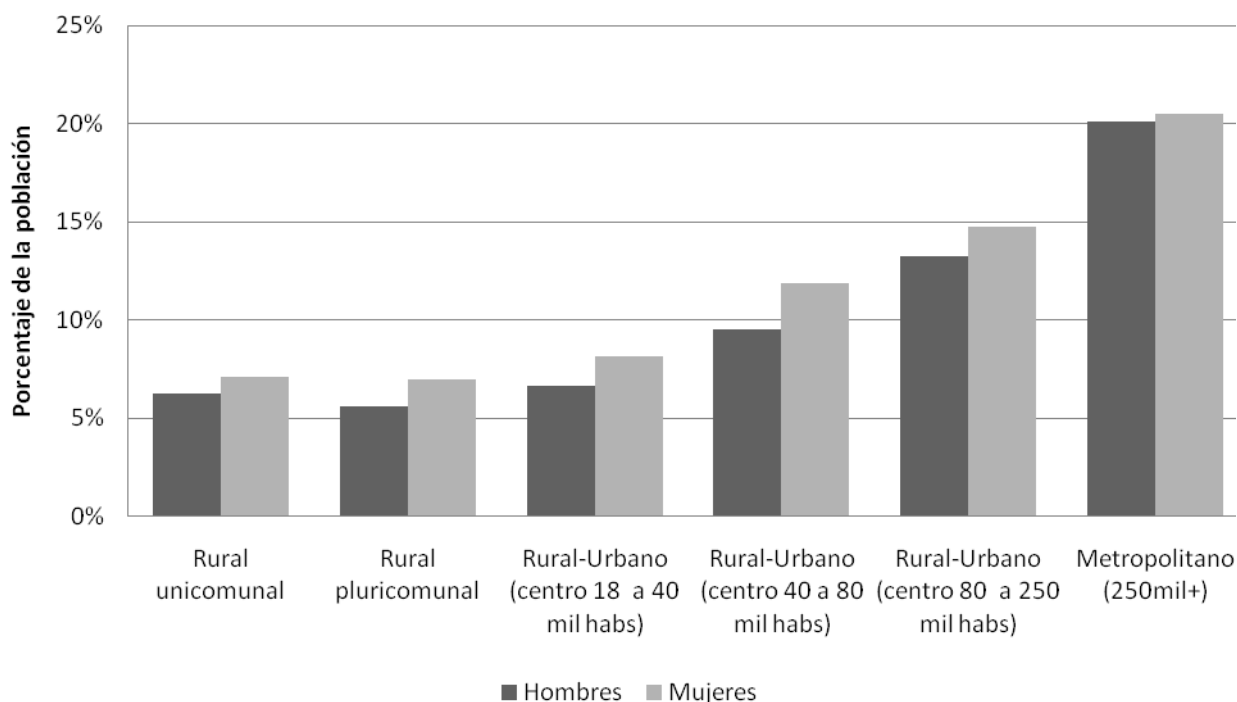


Resulta fundamental conocer dónde se concentran las mayores diferencias en los niveles educativos por cada tipo de territorio funcional. Por ello, en el gráfico 21 se muestra el porcentaje de la población que culmina la enseñanza superior (técnica y universitaria), para complementar el análisis del gráfico 20. Lo primero que se debe mencionar es que la brecha tiende a aumentar al excluir el logro de la educación media: los territorios rurales uni-comunales por ejemplo, disminuyen desde un 31% hasta sólo un 6%; los rural-urbanos de 18 a 40 mil habitantes por su parte, se comportan de la misma manera, al disminuir del 35% al 8%; sin embargo, los territorios metropolitanos bajan desde un 57% hasta un 20%. En ese sentido, esta diferencia de un 37% corresponde a la población que completa algún nivel de educación superior, ya sea técnica o universitaria.



El caso de las mujeres resulta interesante de resaltar, en tanto que si se incluye la enseñanza técnica y universitaria dentro del porcentaje de logro académico, la brecha aumenta y las favorece. En otras palabras, las mujeres estudian más que los hombres en niveles superiores de educación. Un último punto a resaltar refiere al territorio funcional que contiene un centro urbano de 40 a 80 mil habitantes, ya que es el que mayor diferencias de género presenta (un 9% de los hombres contra un 12% de las mujeres).

Gráfico 21. Porcentaje de la población que completa enseñanza técnica o universitaria 2002 según sexo.



El porcentaje de la población que posee enseñanza universitaria completa por cada tipo y subtipo de territorio, se aprecia en el gráfico 22a y 22b. Se destaca en primer lugar, la tendencia constante que se ha señalado en los gráficos previos: a mayor nivel de urbanización, mayor porcentaje de población con educación universitaria completa. De la misma manera, los avances entre 1992 y 2002 son enormes, pasando del 2% a casi el 4% en los territorios unicomunales, de casi 3% a más del 5% en los rural-urbanos con centro urbano de 40 a 80 mil habitantes, o del 7% a casi el 12% en los metropolitanos. En ese sentido, se destaca el aumento sostenido en todos los territorios funcionales, tal como se ha señalado con el caso de la educación técnica. Sin embargo, se mantiene el mismo argumento de que este aumento no es indiferente en términos territoriales, y existe una tendencia a la concentración en los metropolitanos. Dicho de otra manera, lo que indican los gráficos 22a y 22b, es que todos los territorios avanzan en número de profesionales, pero los más urbanos avanzan más. Y en definitiva, la brecha de educación se concentra en este tramo de la educación superior, ya que es en la cual aumenta mayormente la diferencia entre los diversos tipos de territorio. Conocer este detalle resulta fundamental para potenciar un desarrollo con mayor grado de equidad, en tanto los territorios con centros urbanos menores o más rurales, no tienen el potencial de atraer un mayor grado de profesionales a trabajar en estos.



Gráfico 22a. Porcentaje de la población con enseñanza universitaria completa según territorio, 1992

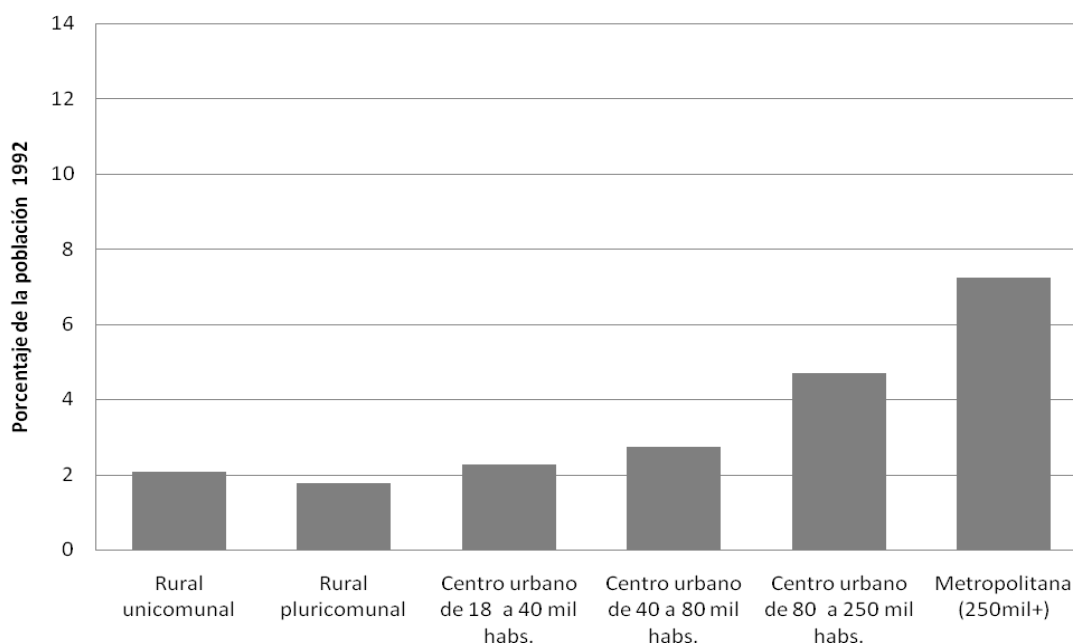
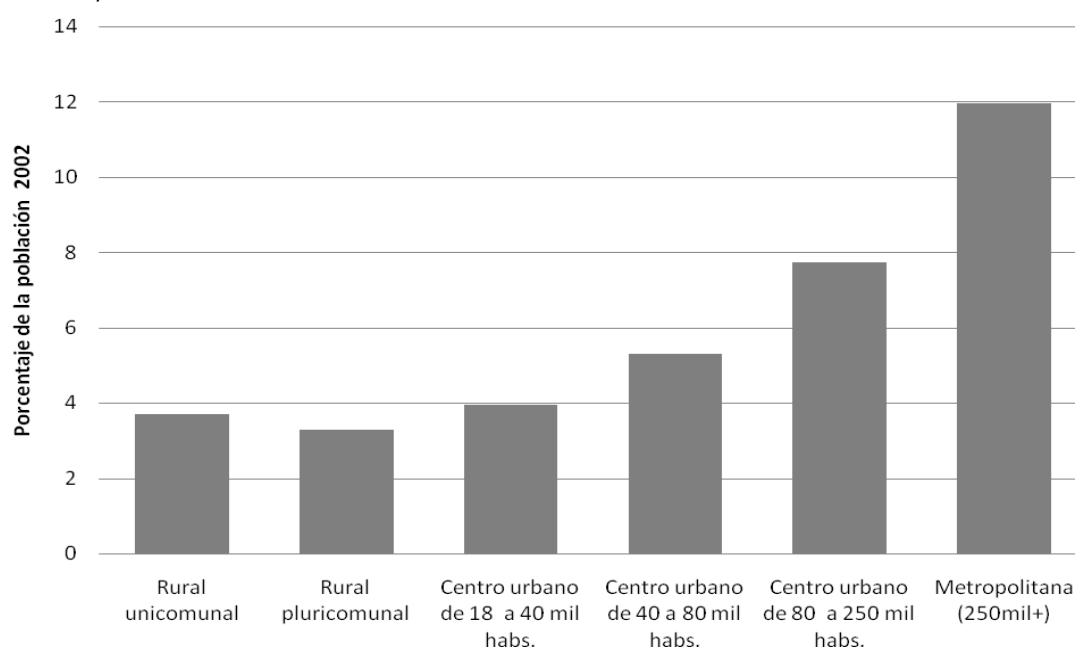
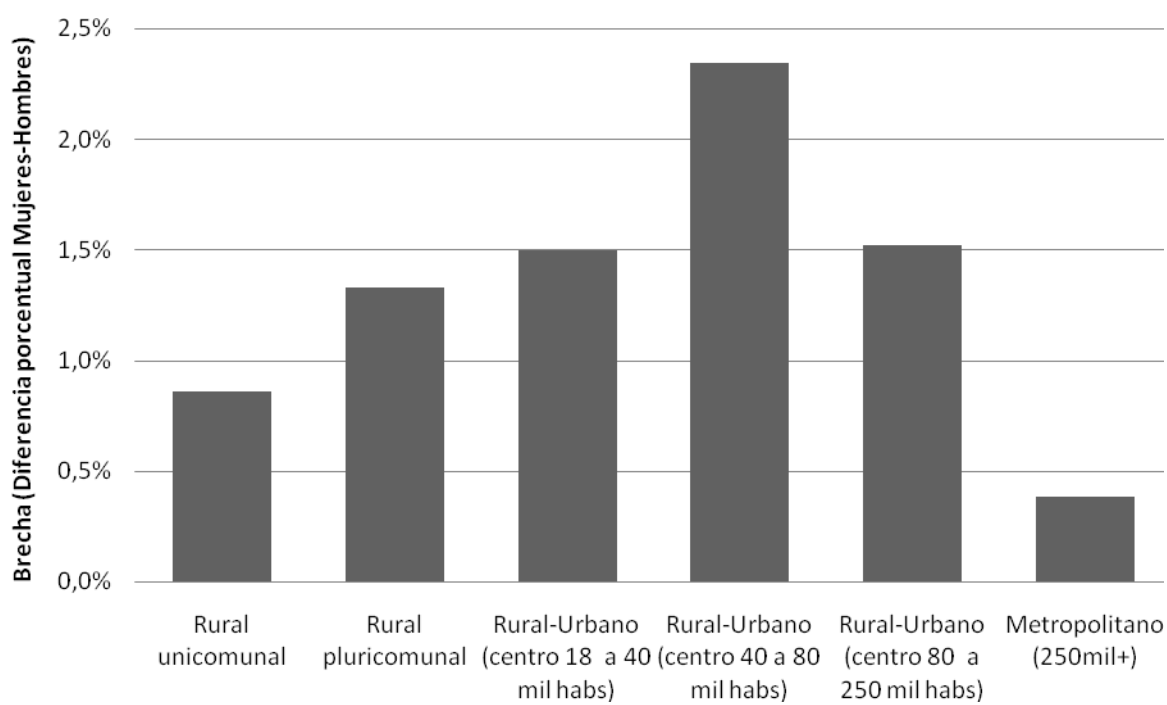


Gráfico 22b. Porcentaje de la población con enseñanza universitaria completa según territorio, 2002



Por último, el análisis de la educación por los tipos de territorios funcionales culmina con el gráfico 23, en el cual se observan con mayor detalle las diferencias de las brechas que existen entre hombres y mujeres en el logro académico en la educación superior. Lo primero es resaltar la brecha a favor de la mujer, la cual es variable entre los diferentes tipos y subtipos de territorios funcionales. Es en aquellos que contienen una ciudad de entre 40 y 80 mil donde esta diferencia es mayor, al contrario de los metropolitanos donde es mínima.

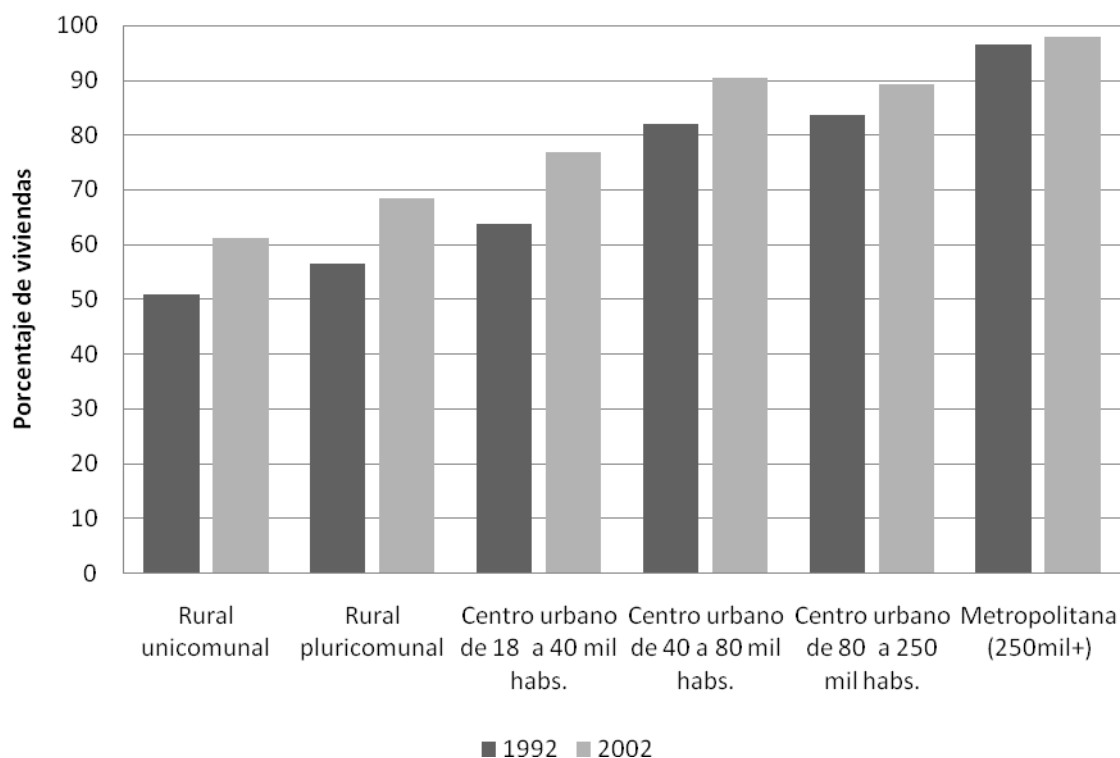
Gráfico 23. Brecha de logro académico en Educación Superior Mujer-Hombre. Calculada como diferencia de porcentajes entre mujeres y hombres que completa enseñanza técnica o universitaria en 2002.



Vivienda y sus servicios

El acceso a servicios también es clave para entender la calidad de vida de los habitantes de acuerdo al territorio funcional en que habitan. En el gráfico 24 se aprecia el acceso de las viviendas a la red pública de agua, destacándose en primer lugar una diferencia enorme entre los territorios con mayor grado de ruralidad y aquellos más urbanos. Para el año 1992 por ejemplo, sólo una de cada dos viviendas tiene el agua conectada a la red pública en los territorios rurales uni-comunales, contra prácticamente el 100% en las metropolitanas. El cambio entre 1992 y 2002, en un contexto de fuertes inversiones públicas, es enorme y también se aprecia en el gráfico 24. Incluso territorios rural-urbanos con ciudades de entre 40 y 250 mil habitantes alcanzan un 90% de penetración de este servicio.

Gráfico 24. Porcentaje de viviendas con agua en la red pública según tipo de territorio, 1992- 2002

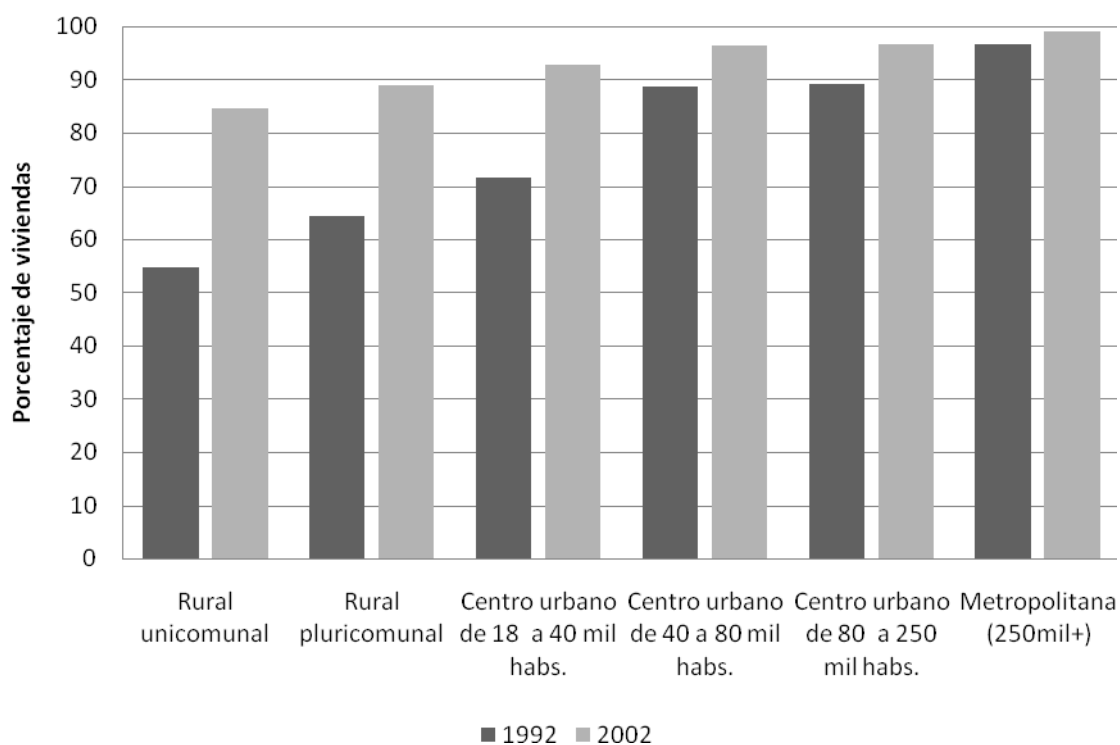


Un avance similar ha tenido el porcentaje de viviendas con electricidad en la red pública, según lo que se aprecia en el gráfico 25. En el año 1992 las diferencias entre los diferentes tipos de territorio eran muy significativas, encontrando un quiebre importante en los territorios rural-urbanos con ciudades de entre 40 y 80 mil habi-



tantes, en tanto ahí casi un 90% de las viviendas tenían electricidad en la red pública, y llegando prácticamente al 100% en las metropolitanas. Para el año 2002, el avance en la electricidad ha sido enorme: en cinco de los seis tipos de territorios, la penetración de este servicio sobrepasa o bordea el 90%, quedando rezagadas sólo las viviendas de los territorios rurales uni-comunales, con un 84% (que en sí es un gran avance, desde el 55% correspondiente a 1992). En definitiva, las brechas entre los diversos tipos de territorios funcionales del agua y la electricidad en red pública, se han ido acortando.

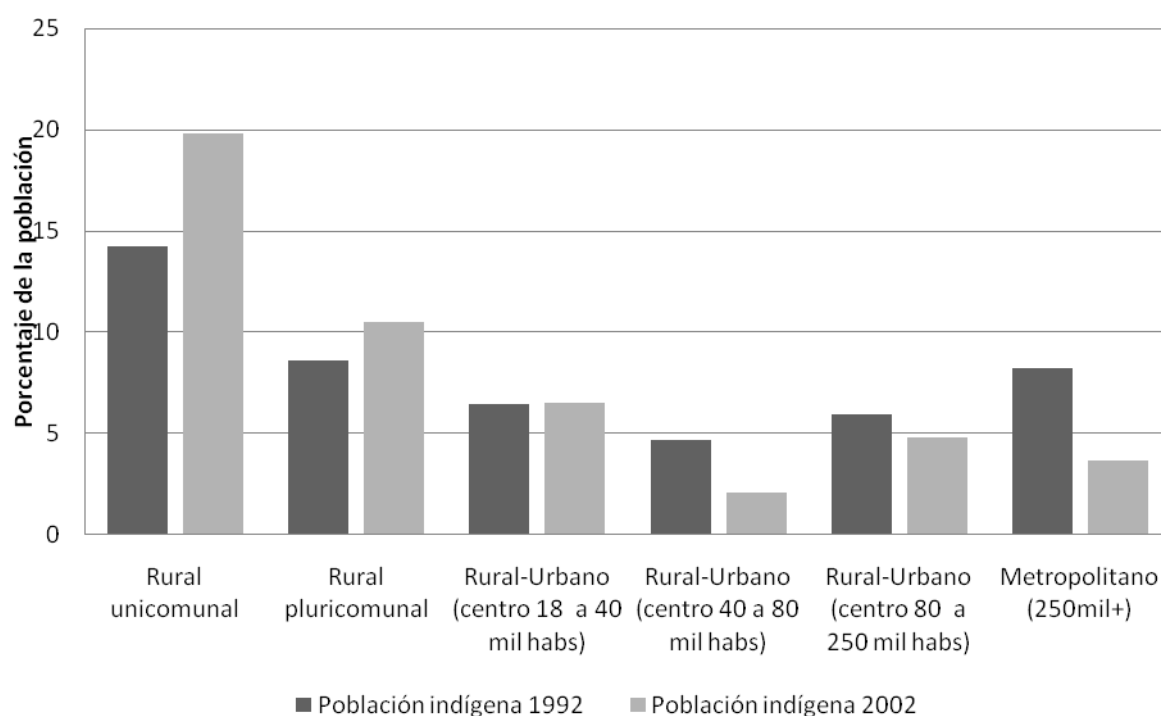
Gráfico 25. Porcentaje de viviendas con electricidad en red pública según tipo de territorio, 1992- 2002



Etnias

La dimensión correspondiente a pueblos originarios es también una arista importante al momento de analizar los territorios funcionales. A pesar de que existe una importante diferencia metodológica sobre cómo se formuló esta pregunta entre los Censos de Población de 1992 y de 2002⁸, se pueden observar patrones comunes en ambas mediciones para los territorios.

Gráfico 26. Porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios según tipo de territorio, 1992-2002



El Gráfico 26 muestra la presencia de pueblos originarios para ambos períodos. En este gráfico es posible apreciar que en la gran mayoría de los territorios rural-urbanos y metropolitanos existe una importante disminución de la población indígena en el período⁹, lo cual podría deberse a motivos metodológicos. Sin embargo, esta caída de la población indígena no se observa en los dos tipos de territorios ru-

⁸ El Censo de Población y Vivienda 1992 (INE) hace la pregunta de origen étnico sólo a personas de 14 años o más.

⁹ El efecto del cambio en el método de medición de la pertenencia a un pueblo originario entre los Censos 1992 y 2002, así como la controversia suscitada, puede consultarse en Hernández, I. 2003. "Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina". Series para el desarrollo. CEPAL. P.24

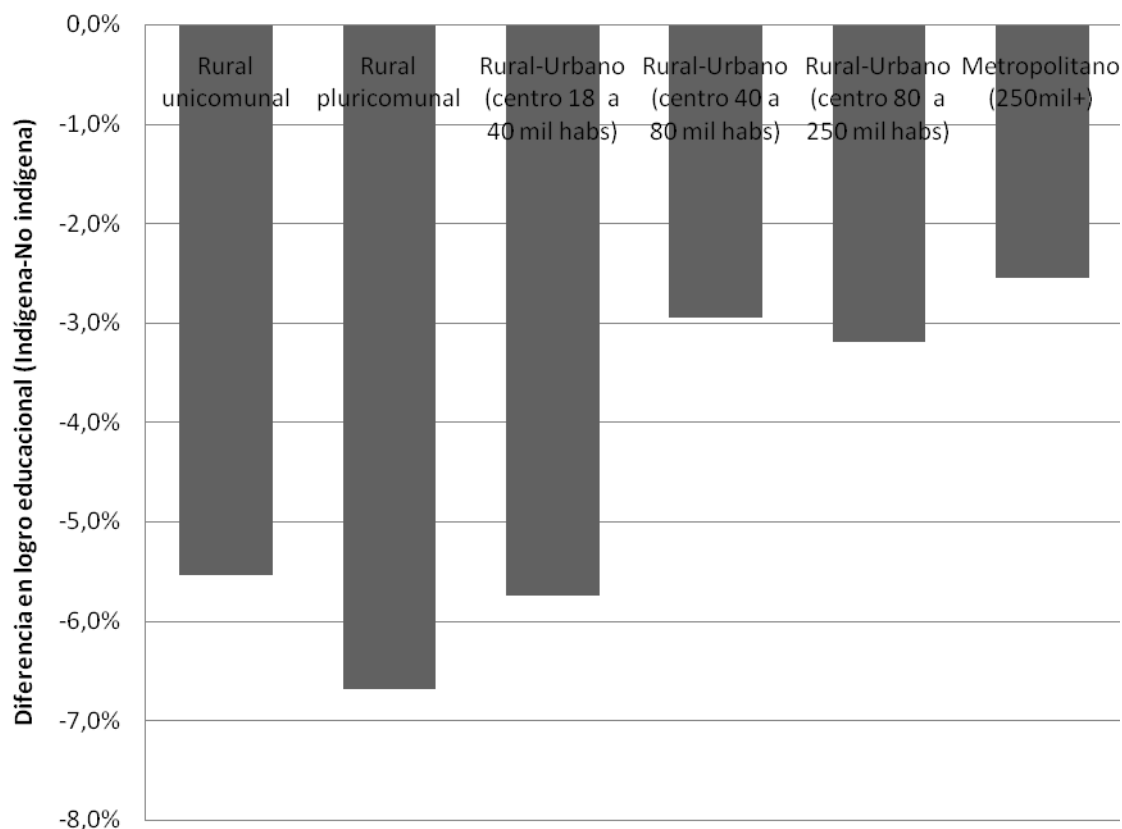


rales, donde hay un claro aumento en la población que se auto-declara como parte de un pueblo originario. Una posible explicación de este aumento es que una mayor parte de la población de estos territorios se haya sentido incentivada a reconocer su condición étnica, debido al cambio en el entorno político y a la aparición de una serie de programas gubernamentales dirigidos específicamente a las comunidades, hogares y personas indígenas.

Independiente de las tendencias, se observa que la población originaria es particularmente baja en los territorios rural-urbanos intermedios, siendo cercana al 2% en aquellos cuyos centros urbanos están entre 40 y 80 mil habitantes. Parecería que cuando las personas indígenas migran, no lo hacen a ciudades pequeñas o medianas sino principalmente a las grandes ciudades. Los territorios metropolitanos, a pesar de tener un bajo porcentaje de miembros de los pueblos originarios, son los que concentran en términos absolutos la mayor población. Este hecho puede reflejarse también en que las menores brechas de empleo entre quienes pertenecen o no a pueblos originarios, tal como es posible observar en el Gráfico 27.



Gráfico 27. Brecha de empleo en la PEA, calculada como la diferencia de porcentajes de población empleada perteneciente o no a pueblos originarios según tipo de territorio, 2002



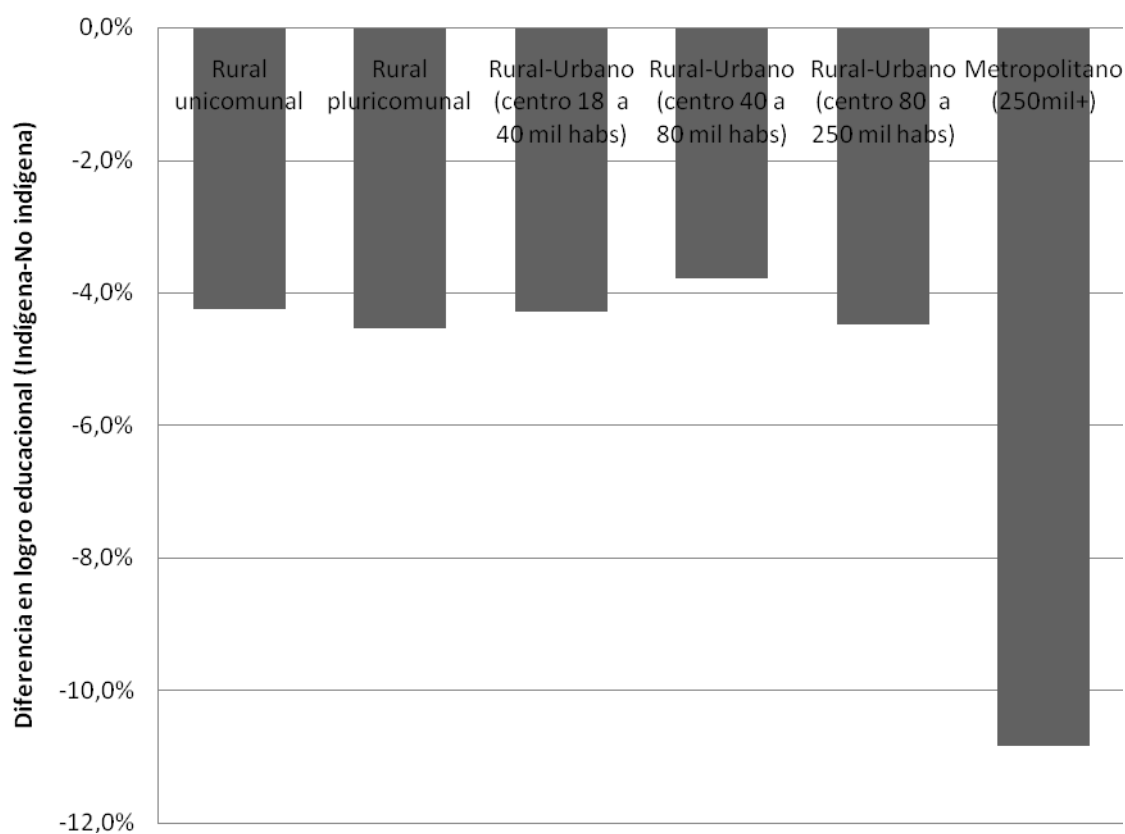
En el gráfico 27 es posible apreciar que tanto en territorios metropolitanos, como en los rural-urbanos con ciudad intermedia, el empleo entre la población económicamente activa no muestra brechas étnicas particularmente altas, las que sí se observan en los territorios rurales, en los que la diferencia en empleo puede llegar hasta un 7%.

Los territorios metropolitanos, sin embargo, muestran brechas en otro tipo de dimensiones, como las referentes a Capital Humano. Considerando el logro educativo de enseñanza superior, este tipo de territorios muestra una importante brecha étnica, ilustrada en el gráfico 28, algo que no se observa en el resto del país. A pesar de que existen brechas territoriales importantes en cuanto al logro académico de completar la educación superior, las brechas étnicas mantienen una diferencia absoluta de alrededor de 4% para los territorios rurales y rural-urbanos, mientras que en los territorios metropolitanos, esta brecha llega casi al 11%, es decir, mientras cerca del 22% de la población no perteneciente a pueblos originarios logra finalizar



algún grado de educación superior, sólo el 11% de sus contrapartes tiene esa oportunidad.

Gráfico 28. Brecha de logro de educación superior, calculada como la diferencia de porcentajes de logro en población perteneciente o no a pueblos originarios según tipo de territorio, 2002



Gobierno local

El funcionamiento de las municipalidades que son parte de los diversos tipos de territorios funcionales, también arroja interesantes resultados para entender las diferencias que hay entre estos. En el gráfico 29 por ejemplo, se muestra el porcentaje de los Ingresos Propios Permanentes (IPP)¹⁰ de las municipalidades de cada tipo y subtipo de territorio funcional, comparando los años 2002 y 2008 para ver si hay alguna tendencia. Primero, se aprecia que los IPP de los gobiernos locales van en aumento de acuerdo a mayores grados de urbanización, lo cual se entiende en la medida que con mayor población se generan más actividades para que el municipio recaude ingresos. Segundo, se aprecia que entre el año 2002 y 2008 todos los tipos de territorios funcionales disminuyen la importancia de los IPP dentro de su presupuesto municipal. Esto se entiende en la medida que en los últimos años ha aumentado de manera importante el número de programas para que sean gestionados localmente, y el monto que se relaciona a ellos, por lo cual aumenta la importancia de las transferencias desde el nivel central¹¹.

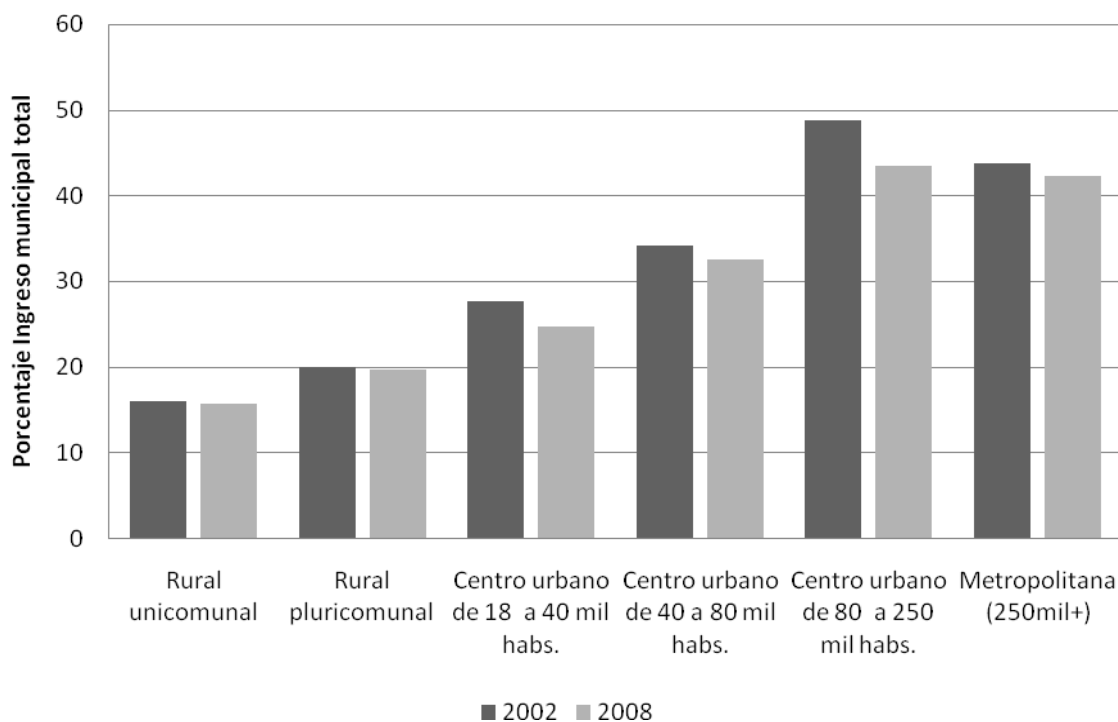
Cabe resaltar los territorios funcionales que contienen un centro urbano de entre 80 mil y 250 mil habitantes, en la medida que su disminución es más importante que en los otros tipos de territorio.

¹⁰ Es decir, aquella proporción de los ingresos del gobierno local que son de recaudación directa, según las actividades sociales y económicas realizadas en la comuna (rentas de propiedad, impuestos territoriales, licencias de conducir, patentes de diversa índole, multas, etc.).

¹¹ Según datos de SINIM, el año 2002 los ingresos por transferencias representaban un 10% del ingreso total, alcanzando un 16% el 2008 y un 18% para el año 2010.



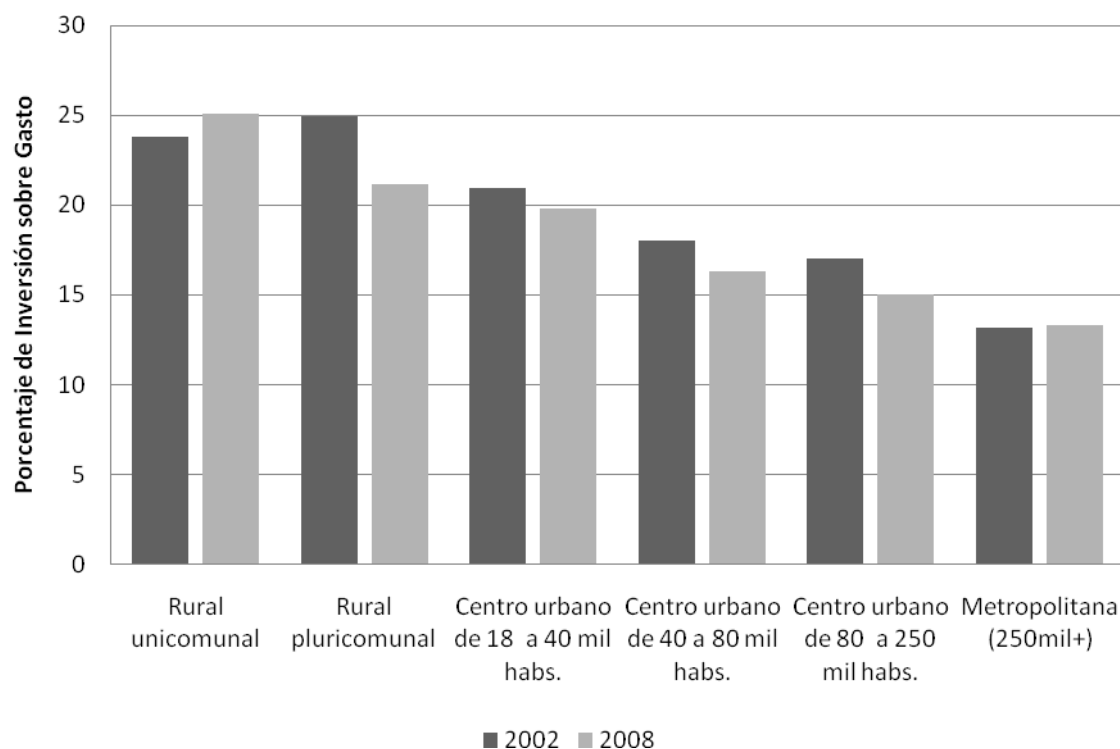
Gráfico 29. Porcentaje de los Ingresos propios permanentes municipales según tipo de territorio, 2002-2008



Como contraparte del análisis de los IPP municipales, en el gráfico 30 se muestra la importancia que tiene la inversión municipal dentro del gasto total del municipio. Si bien a primera vista el comportamiento de tal indicador se contrapone al de los IPP, esto no refiere a que el volumen de inversión en los territorios que son más rurales sea mayor, sino que en particular estos gastos proporcionalmente sean mayores, llegando hasta un 25% dentro de todos sus gastos, y al contrario de los territorios con centros urbanos de mayor tamaño que bordean el 15%, o los metropolitanos, con alrededor del 13%. Esto indica en definitiva, que los municipios más pequeños, con menores IPP, gastan mayor porcentaje de su presupuesto en inversión dentro de la comuna que aquellos que forman parte de comunas más urbanizadas.



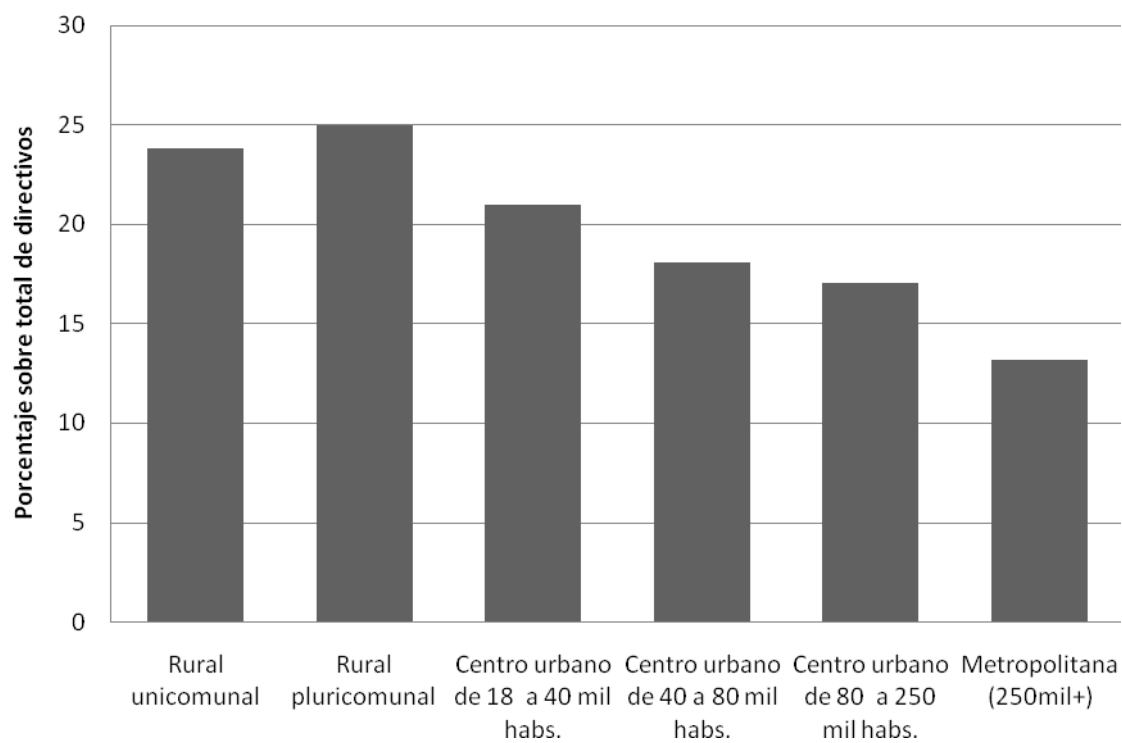
Gráfico 30. Porcentaje de inversión municipal sobre el gasto total según tipo de territorio, 2002-2008



Una última característica de los gobiernos locales que se analiza en esta sección, se refiere al porcentaje de mujeres que ocupa posiciones directivas en los municipios de cada tipo y subtipo de territorios funcionales. En general, como se aprecia en el gráfico 31, la importancia de las mujeres en el escalafón directivo de las municipalidades es baja, menor al 25%. Esta proporción sin embargo, es mayor en los municipios más rurales, y va disminuyendo en los territorios funcionales que tienen mayor grado de urbanización. Esto da luces sobre dos ámbitos de análisis: en primer lugar, es en estas zonas rurales donde las mujeres alcanzan mayor grado de desarrollo profesional al interior de los gobiernos locales, en tanto proporcionalmente tienen mayores posiciones directivas; pero en segundo lugar, indica que en aquellos municipios que se encuentran en mejores condiciones, donde no sólo hay mayores IPP sino que también proporcionalmente menor nivel de inversión, se prefiere contratar a hombres para ocupar estos cargos directivos, desfavoreciendo a las mujeres.



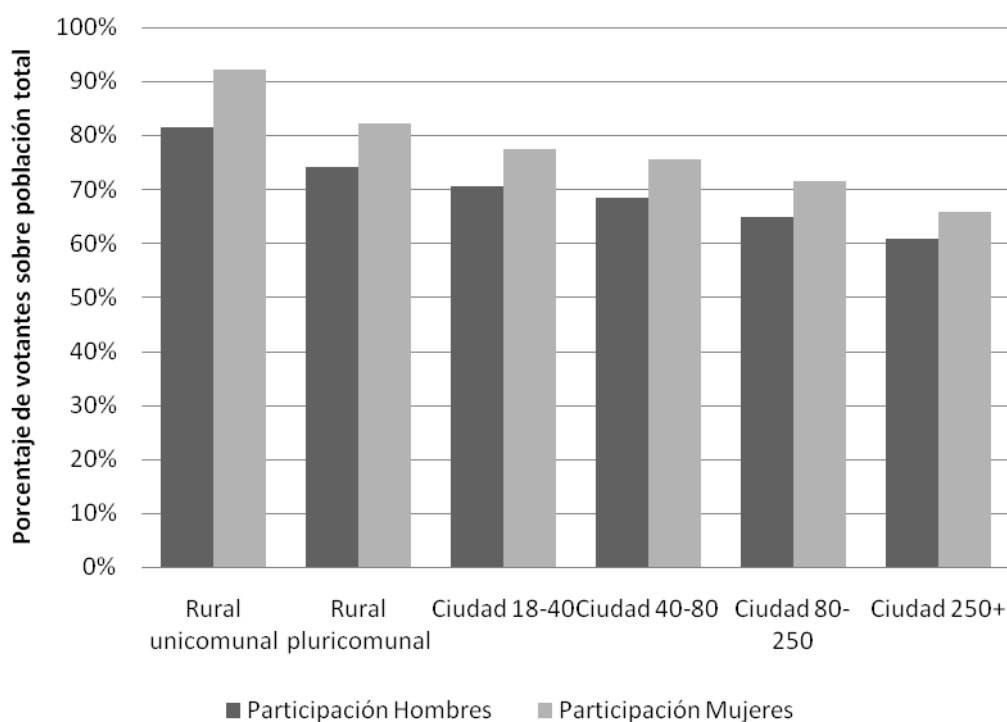
Gráfico 31. Porcentaje de mujeres en escalafón directivo municipal según tipo de territorio, 2008



Participación social y política

En la presente sección se muestran algunos resultados interesantes en el ámbito de la participación social y política. En el gráfico 32 por ejemplo, se muestra el porcentaje de la población total que votó en las elecciones municipales del año 2008, según sexo. Se destaca en primer lugar la tendencia a la baja a medida que nos movemos hacia territorios funcionales que cuentan con centros urbanos de mayor importancia. Como se mostró anteriormente, los territorios más rurales han mostrado un envejecimiento de su estructura poblacional; a sabiendas que la participación política se encuentra esencialmente diferenciada por edad, donde los jóvenes no se inscriben a votar y se genera un envejecimiento del padrón electoral, la tendencia que muestra el gráfico 32 es bastante lógica.

Gráfico 32. Participación política, calculada como el porcentaje de votantes sobre la población total. Elecciones municipales 2008

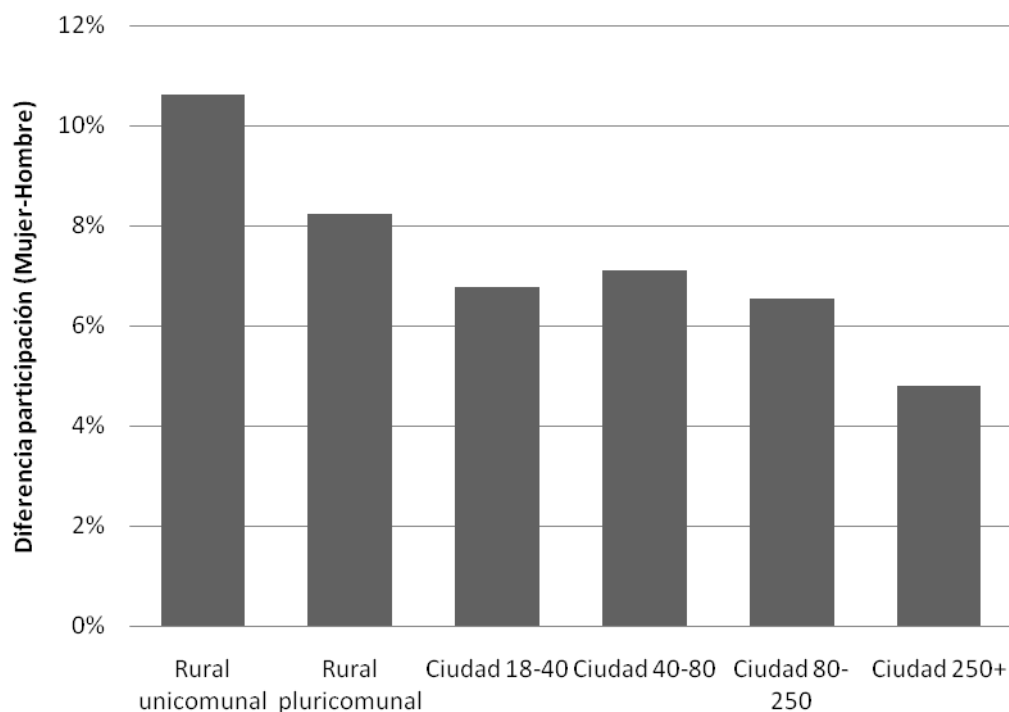


Lo segundo que llama la atención en relación a la participación política, es la diferencia que existe entre hombres y mujeres en todos los tipos de territorios funcionales. Para profundizar esta diferencia, en el gráfico 33 se muestra la brecha que hay entre los votantes hombres y mujeres para la misma elección, de acuerdo a los



tipos y subtipos de territorios trabajados. En todo el país, la participación política para el año 2008 fue superior en el caso de las mujeres, lo cual señala que además de la edad, el género también hace diferencias en la decisión de votar. Sin embargo, esta brecha no es igual territorialmente, creciendo en los territorios más cercanos a la ruralidad, y disminuyendo en las zonas urbanas.

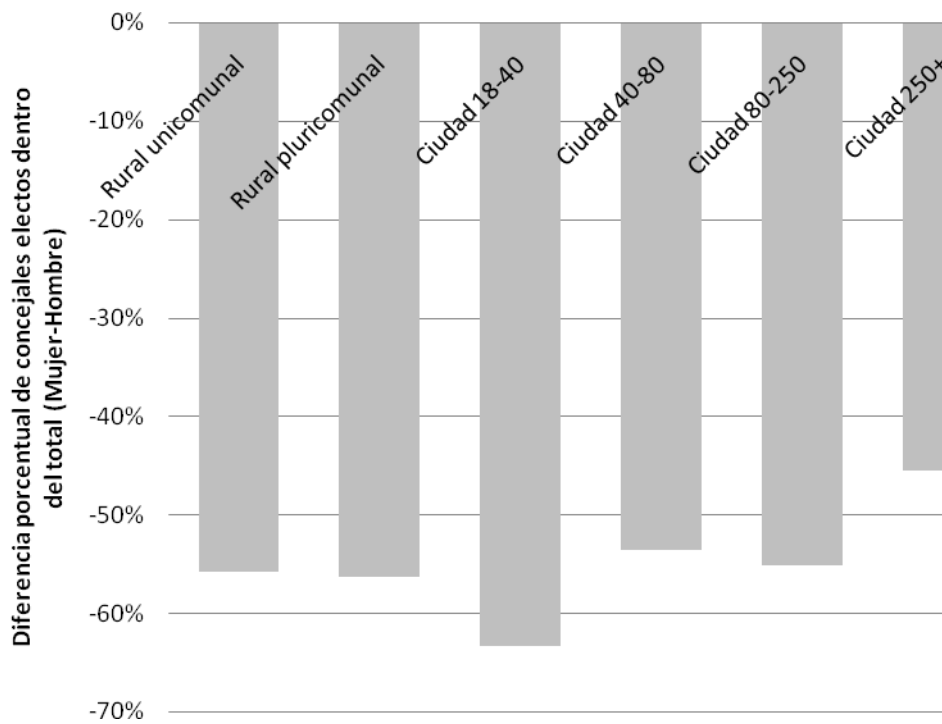
Gráfico 33. Brecha de participación política calculada como la diferencia del porcentaje de votantes sobre la población total entre mujeres y hombres. Elecciones municipales 2008



Sin embargo, al observar los resultados de las elecciones, se observa un fenómeno interesante. En el gráfico 34 se presenta la brecha que hay entre la elección de concejales hombres y mujeres, dentro del total de concejales de los municipios de los territorios. Estos datos describen que, dentro del total de concejales electos, en todos los territorios fueron elegidos más hombres que mujeres para ser parte del concejo municipal. Lo que muestra el gráfico 34 es que a pesar de que las mujeres votan más en todos los tipos de territorios, y especialmente en los más rurales, ellas terminan votando por hombres para que las representen en la municipalidad.



Gráfico 34. Brecha de género de concejales electos sobre el total de concejales. Diferencia entre porcentajes Mujer-Hombre. Elecciones Municipales 2008



Conclusiones y propuestas

En este documento hemos primero definido y delimitado 103 territorios funcionales. Además, los hemos clasificado en seis tipos y sub-tipos que tienen sentido para los objetivos del proyecto de Rimisp que realiza este estudio; sin embargo, enfatizamos que teniendo la lista y la descripción de los 103 territorios funcionales, otros investigadores o decisores de política los pueden ordenar o clasificar de otras formas de acuerdo con sus propios intereses.

En tercer lugar, hemos descrito estos 103 territorios funcionales haciendo uso de algunas variables en siete dimensiones (demografía, empleo, educación, etc.). Hacemos notar que como los territorios funcionales están constituidos por comunas, es enteramente posible y bastantes sencillo agregar otras dimensiones o variables a esta descripción, usando datos de otras fuentes secundarias. Nosotros mismos tenemos alrededor de 400 variables de, por ejemplo, el Censo Agropecuario, las encuestas CASEN, el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), los resultados electorales desde 1989, el SIMCE, etc. Teniendo los mapas básicos de los 103 territorios funcionales, es factible que otros investigadores y personas complementen nuestra descripción básica con otras capas de información.

Con lo anterior, hemos demostrado que estos territorios son unidades realmente existentes, es decir, que hacen sentido a las personas y organizaciones públicas y privadas, incluyendo empresas, que realizan sus actividades económicas, sociales, recreacionales, culturales, etc. principalmente en estos espacios. A través de visitas a varios de estos territorios funcionales y de entrevistas con casi un centenar de profesores, empresarios y gerentes, alcaldes y concejales, dirigentes sociales y gremiales, mujeres y hombres trabajadores en la agricultura y el comercio, periodistas, hemos confirmado que los territorios funcionales que aquí presentamos no son una construcción estadística sino que una realidad social, aunque no aparezcan con límites de colores en los mapas políticos-administrativos del país. Las personas y las organizaciones no hacen su vida en unidades administrativas, sino en espacios socialmente construidos a lo largo de muchos años, que muy rara vez coinciden con los límites legales de la organización del Estado.

Las localidades rurales y urbanas que integran cada uno de territorios funcionales, están unidas o vinculadas funcionalmente a través de diversos mecanismos, incluyendo:

- Mercados laborales
- Servicios públicos
- Servicios privados
- Redes sociales



- Ecosistemas y servicios ambientales
- Redes y servicios de comunicación y transporte
- En algunos casos, asociaciones de gobiernos locales
- Historia y cultura

En diferentes territorios algunos de estos mecanismos son más fuertes que otros, pero todos cumplen un papel aunque sea mínimo. El resultante es que estos territorios funcionales tienen identidad, así no tengan reconocimiento legal.¹²

La dinámica entre las comunas y localidades que integran cada uno de estos territorios incluye la integración de sus mercados laborales a través de *commuting* y una marcada tendencia a la aglomeración de las fuentes de empleo no primario y de los servicios públicos y privados en las ciudades centrales de los territorios, con el consiguiente "vaciamiento" de las comunas del entorno rural. Lo anterior es además facilitado por la enorme expansión de la infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, que hace posible que las personas que viven en la esquina más remota del hinterland rural estén en el centro urbano del territorio en tiempos que para la inmensa mayoría son inferiores a los 30 o 45 minutos de viaje. Las personas y las empresas, así como los servicios públicos, en general se ven beneficiados con este reacomodo espacial de las actividades, aunque claramente los gobiernos municipales de las comunas periféricas de cada territorio se ven menguados en su capacidad de oferta a los ciudadanos.

Esta integración de los mercados laborales, de los servicios, y de las redes sociales de las personas en espacios mayores a la comuna, no tiene el necesario correlato en la organización y gobierno del Estado, pues pocos gobiernos locales hacen uso de la posibilidad de asociarse para proyectos que vayan más allá de iniciativas muy específicas. Los ciudadanos, las organizaciones y las empresas viven en un espacio mayor, pero el gobierno continúa fraccionado. Los consabidos problemas con la educación municipalizada es solo una de los más visibles tensiones e ineficiencias resultantes de esta brecha entre el espacio funcional de los ciudadanos, las organizaciones y las empresas, y el espacio funcional del gobierno local. Podemos además referirnos a pérdidas de oportunidades en desarrollo económico, gestión ambiental, infraestructura, cultura, etc.

Lo anterior plantea una situación nueva en términos de participación ciudadana y rendición de cuentas del gobierno local a los ciudadanos, o, si se quiere, del pacto social entre el ciudadano y el gobierno local. Se asume que el gobierno local presta servicios a los habitantes de la comuna, los que tienen la capacidad de exigir a sus

¹² La recientemente aprobada Ley 20.527 sobre asociaciones municipales, abre la posibilidad de que los gobiernos municipales de las comunas de estos territorios funcionales, pueden si lo desean, constituir una corporación de derecho privado con personería jurídica y patrimonio propio.



gobernantes y de hacer valer su opinión sobre ellos a través del voto en las elecciones municipales. Pero en muchísimas comunas, la realidad es que una alta proporción -en algunos casos mayoritaria- de los ciudadanos trabajan y hacen uso de los servicios públicos y privados que están en una comuna diferente a la que viven.

Desde el punto de vista de políticas públicas hacemos cinco planteamientos principales:

- a. Se debe discutir y eventualmente reconocer al menos en las inversiones y asignaciones presupuestarias, el rol diferenciado de diferentes tipos de gobiernos locales. Esto es extraordinariamente complejo y probablemente requiera un tratamiento por temas específicos, como se comienza a hacer en el tema educacional.
- b. Es conveniente reconocer programáticamente la existencia de territorios funcionales. El estudio es una línea de base que se podrá actualizar con los datos del Censo 2012 y así sucesivamente, como se hace en casi todos los países de la OECD. Este reconocimiento ayudaría a tener un "mapa común" para una mejor coordinación de las inversiones y de los programas públicos.
- c. Es muy necesario incentivar la formación de asociaciones municipales que permitirán gobernar de mejor forma estos espacios funcionales pluricomunales, a partir de la coordinación de los gobiernos locales. La Ley 20.527 promulgada en agosto 2011 es un paso trascendente que remueve obstáculos importantes. Sería muy importante potenciar ese instrumento legal ya sea a través de programas y fondos o premiando la postulación asociativa a programas y fondos ya existentes, de forma de incentivar la formación de este tipo de asociaciones para los fines que fija la ley.
- d. Es conveniente reconocer programáticamente el rol de las alrededor de 40 ciudades pequeñas y medianas que articulan territorios. Por ejemplo, por ejemplo, no tiene el mismo efecto una inversión en un terminal de buses o en un mercado mayorista o en un liceo técnico, en una comuna del hinterland que en la localidad urbana que es centro del territorio y que da servicios al conjunto. Este reconocimiento se puede hacer a través de programas especiales de apoyo a este tipo de ciudades, como se hace en muchos países, o simplemente dando mayor puntaje en los programas y fondos existentes a las postulaciones de estas ciudades centrales de los territorios funcionales de Chile.
- e. Es posible usar este marco de territorios funcionales para pensar la dimensión espacial de distintas políticas o estrategias sectoriales. Por ejemplo, la estrategia liderada por el Ministerio de Agricultura de "Chile Potencia Alimentaria" podría reconocer ese objetivo se juega de manera muy importante en la capacidad de unas 35 de las 43 ciudades ya mencionadas, para prestar los servicios, la fuerza laboral calificada, el potencial de



innovación y de emprendimiento y la capacidad agroindustrial, que una potencia alimentaria necesita. Así, la estrategia mencionada puede tener una dimensión espacial en esta escala territorial, y preguntarse qué puede hacerse para fortalecer las capacidades de esas ciudades articuladoras de los territorios que contienen la mayor parte del sector agro-alimentario y forestal nacional. Lo mismo se puede visualizar en materia de política educativa, o de innovación, o de salud, etc.



Referencias

Barkley, David L. 1995. How Functional Are Economic Areas? Tests for Intra-regional Spatial Association Using Spatial Data Analysis. *Papers in Regional Science* 74(4): 297-316.

Berdegúe, Julio, Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X., Schejtman, A. 2010a. *Comunas Rurales de Chile*. Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegúe, Julio, Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X., Schejtman, A. 2010b. *Ciudades Rurales de Chile*. Documento de Trabajo N° 61. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Cörvers, F., Hensen, M., Bongaerts, D. 2006. *The Delimitation and Coherence of Functional and Administrative Regions*. Research Centre for Education and the Labour Market. Faculty of Economics and Business Administration, Maastricht University.

Cox, Maximiliano. 2008. *Desarrollo Territorial en Chile: Instrumentos del Estado*. Documento de Trabajo N° 3. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

de Blij, Harm. 2009. *The Power of Place: Geography, Destiny, and Globalization's Rough Landscape*. Oxford University Press. New York.

Fox, Karl and Krishna Kumar. 1965. *The Functional Economic Area: Delineation and Implications for Economic Analysis and Policy*. *Papers of the Regional Science Association* 15:57-84.

Hernandez, I. 2003. "Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina". *Series para el desarrollo*. CEPAL.

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

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

INE, 2010. *Compendio de Estadísticas de Género*. Publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas desagregadas por sexo (2007-2009). Santiago, Chile.



Karlsson, Charlie, Olsson, Michael. 2006. The identification of functional regions: theory, methods, and applications. *The Annals of Regional Science*, Springer, vol. 40(1), pages 1-18, March.

Karlsson, Charlie. 2007. Clusters, Functional Regions and Cluster Policies. *Electronic Working Paper Series*, N° 81. CESIS.

Larragaña, Osvaldo. 2004. Participación laboral de la mujer en Chile: 1958-2003. Departamento de Economía Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Miller, Jon R. 1998. Spatial Aggregation and Forecast Accuracy in a Functional Economic Area and Its Component Counties. *Journal of Regional Analysis and Policy* 28(1): 49-59.

Munro, Anne, Alasia, A. Bolmann, R. 2011. Self-contained labour areas: A proposed delineation and classification by degree of rurality. *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*. Vol. 8, N° 8 (December 2011).

OECD (Organization for Economic Development and Cooperation). 2002. Redefining Territories. *The Functional Regions*. Paris: OECD.

OECD (Organization for Economic Development and Cooperation). 2009. *OECD Territorial Reviews, Chile*. Paris: OECD.

Partridge, Mark D. y Olfert, M. Rose. 2010. The winners' choice: sustainable strategies for mega rural-urban regions. *Manuscrito*.

Renkow, Mitch and Dale Hoover. 2000. Commuting, Migration, and Rural-Urban Population Dynamics. *Journal of Regional Science* 40(2): 261-87.

Ropert M. A. 2009. Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas. Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Schejtman, Alexander, Berdegué, J. 2004. Rural Territorial Development. Documento de Trabajo N° 4. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Stabler, Jack C. and M. Rose Olfert. 2002. *Saskatchewan's Communities in the 21st Century: from Places to Regions*. Regina, SK: Canadian Plains Research Centre, University of Regina.



Tolbert, Charles, Killian, M. 1987. Labor Market Areas for the United States. Economic Research Service. Agriculture and Rural Economy Division. U.S. Department of Agriculture.

van Oort, Frank, Martijn Burger and Otto Raspe. 2010. On the Economic Foundation of the Urban Network Paradigm: Spatial Integration, Functional Integration and Economic Complementarities within the Dutch Randstad. *Urban Studies* 47(4) 725–748.



Anexo 1. Lista de los territorios funcionales de Chile con base en datos del Censo de Población 2002

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
1	Arica	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	175.441	189.644	Arica, Camarones, Putre, General Lagos
2	Iquique	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	164.396	238.950	Iquique, Camiña, Colchane, Huara, Pica, Pozo Almonte
3	Antofagasta	Metropolitano (250mil+)	232.875	339.195	Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda, Tocopilla, María Elena
4	Calama	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	127.022	143.689	Calama, Ollagüe, San Pedro De Atacama
5	Taltal	Rural unicomunal	9.564	11.100	Taltal
6	Diego de Almagro	Rural unicomunal	7.951	18.589	Diego De Almagro
7	Copiapó	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	125.983	169.256	Copiapó, Caldera, Tierra Amarilla, Chañaral
8	Vallenar	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	43.750	66.491	Vallenar, Alto Del Carmen, Freirina, Huasco
9	La Serena - Coquimbo	Metropolitano (250mil+)	296.253	365.371	La Serena, Coquimbo, Andacollo, La Higuera, Paihuano, Vicuña
10	Ovalle	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	66.405	142.675	Ovalle, Monte Patria, Punitaqui, Rio Hurtado
11	Combarbalá	Rural unicomunal	5.494	13.483	Combarbalá
12	Canela	Rural pluricomunal	10.966	26.832	Canela, Los Vilos
13	Illapel	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	21.826	54.849	Illapel, Salamanca
14	Papudo	Rural pluricomunal	17.048	70.610	La Ligua, Cabildo, Papudo, Pectorca, Zapallar
15	Llaillay	Rural pluricomunal	16.125	33.756	Catemu, Llaillay

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
16	Los Andes	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	55.127	189.838	Los Andes, Calle Larga, Rincónada, San Esteban, San Felipe, Panquehue, Putaendo, Santa María
17	Gran Valparaíso	Metropolitano (250mil+)	803.683	928.713	Valparaíso, Casablanca, Concón, Puchuncaví, Quilpué, Quintero, Villa Alemana, Viña Del Mar, Limache, Olmué
18	Quillota	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	128.874	175.917	Quillota, Calera, Hijuelas, La Cruz, Nogales
19	Colina	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	58.769	92.570	Colina, Tiltil
20	Gran Santiago	Metropolitano (250mil+)	5.400.000	5.500.000	Santiago, Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Estación Central, Huechuraba, Independencia, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Maipú, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Providencia, Pudahuel, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, San Ramón, Vitacura, Puente Alto, Pirque, San José De Maipo, Lampa, San Bernardo, Calera De Tango



Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
21	Peñaflor	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	63.530	217.449	Talagante, El Monte, Isla De Maipo, Padre Hurtado, Peñaflor
22	Buín	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	41.856	113.447	Buín, Paine
23	San Antonio	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	106.101	136.594	San Antonio, Algarrobo, Cartagena, El Quisco, El Tabo, Santo Domingo
24	Melipilla	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	53.620	136.730	Melipilla, Curacaví, María Pinto, San Pedro
25	Alhué	Rural unicomunal	2.593	4.435	Alhué
26	Rancagua	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	236.363	375.620	Rancagua, Codegua, Coínco, Coltauco, Doñihue, Graneros, Machalí, Mostazal, Olivar, Requínoa
27	Rengo	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	30.891	75.082	Malloa, Quinta De Tilcoco, Rengo
28	Navidad	Rural unicomunal	615	5.422	Navidad
29	Litueche	Rural pluricomunal	2.479	9.747	La Estrella, Litueche
30	San Vicente	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	18.940	92.199	Las Cabras, Peumo, Pichidegua, San Vicente
31	Pichilemu	Rural unicomunal	9.027	12.392	Pichilemu
32	Santa Cruz	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	20.691	77.519	Marchihue, Chépica, Palmilla, Peralillo, Pumanque, Santa Cruz
33	Paredones	Rural unicomunal	1.406	6.695	Paredones
34	Lolol	Rural unicomunal	2.118	6.191	Lolol

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
35	San Fernando	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	50.449	119.760	San Fernando, Chimbarongo, Nancagua, Placilla
36	Curicó	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	93.460	235.192	Rio Claro, Curico, Molina, Rauco, Romeral, Sagrada Familia, Teno
37	Hualañé	Rural pluricomunal	5.198	27.455	Curepto, Hualañé, Licanten
38	Talca	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	191.154	279.150	Talca, Maule, Pelarco, Pencahue, San Clemente, San Rafael
39	San Javier	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	20.524	52.518	San Javier, Villa Alegre
40	Linares	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	65.360	145.163	Linares, Colbún, Longaví, Yerbabuenas
41	Vichuquén	Rural unicomunal	988	4.916	Vichuquén
42	Constitución	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	33.914	59.763	Constitución, Empedrado, Chanco
43	Cauquenes	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	30.771	47.631	Cauquenes, Pelluhue
44	Parral	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	26.397	59.955	Parral, Retiro, San Fabián
45	San Carlos	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	29.359	61.509	Ñiquén, San Carlos
46	Cobquecura	Rural unicomunal	1.493	5.687	Cobquecura
47	Quirihue	Rural pluricomunal	7.952	17.167	Ninhue, Quirihue
48	Coelemu	Rural pluricomunal	9.845	21.378	Coelemu, Trehuaco
49	Ránquil	Rural unicomunal	1.337	5.683	Ránquil

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
50	Chillán	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	165.528	248.812	Chillán, Coihueco, Chillán Viejo, Pinto, Portezuelo, San Ignacio, San Nicolás
51	Bulnes	Rural pluricomunal	10.681	35.741	Bulnes, Quillón
52	El Carmen	Rural unicomunal	4.426	12.845	El Carmen
53	Yumbel	Rural pluricomunal	8.302	45.780	Cabrero, Yumbel
54	Yungay	Rural pluricomunal	9.288	38.412	Tucapel, Pemuco, Yungay
55	Gran Concepción	Metropolitano (250mil+)	666.381	912.889	Concepción, Coronel, Chiguayante, Florida, Hualqui, Lota, Penco, San Pedro De La Paz, Santa Juana, Talcahuano, Tome
56	Laja	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	19.537	26.322	Laja, San Rosendo
57	Curanilahue	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	30.126	110.483	Lebu, Arauco, Curanilahue, Los Alamos
58	Cañete	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	19.839	46.772	Cañete, Contulmo, Tirúa
59	Purén	Rural unicomunal	7.604	12.868	Purén
60	Los Ángeles	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	117.972	268.436	Los Ángeles, Antuco, Mulchén, Nacimiento, Negrete, Quilaco, Quilleco, Santa Bárbara
61	Angol	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	43.801	88.059	Angol, Collipulli, Los Sauces, Renaico
62	Lumaco	Rural pluricomunal	14.140	30.939	Lumaco, Traiguén
63	Traiguén	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	23.998	42.542	Ercilla, Victoria

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
64	Galvarino	Rural unicomunal	3.539	12.596	Galvarino
65	Curacautín	Rural unicomunal	12.412	16.970	Curacautín
66	Lonquimay	Rural unicomunal	3.435	10.237	Lonquimay
67	Temuco	Metropolitano (250mil+)	260.878	428.025	Temuco, Freire, Gorbea, Lautaro, Padre Las Casas, Perquenco, Pitrufrquén, Vilcún
68	Cunco	Rural pluricomunal	7.316	24.331	Cunco, Melipeuco
69	Carahue	Rural pluricomunal	9.459	39.730	Carahue, Saavedra
70	Nueva Imperial	Rural unicomunal	14.980	40.059	Nueva Imperial
71	Teodoro Schmidt	Rural unicomunal	2.752	15.504	Teodoro Schmidt
72	Toltén	Rural unicomunal	2.701	11.216	Toltén
73	Loncoche	Rural unicomunal	14.191	23.037	Loncoche
74	Villarrica	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	27.408	73.422	Curarrehue, Pucón, Villarrica
75	Mariquina	Rural pluricomunal	11.142	66.603	Lanco, Mariquina, Panguipulli
76	Valdivia	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	127.750	192.640	Valdivia, Corral, Los Lagos, Máfíl, Paillaco
77	Futroneo	Rural unicomunal	25.615	39.447	La Unión
78	La Unión	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	15.064	47.608	Futroneo, Rio Bueno
79	Lago Ranco	Rural unicomunal	2.205	10.098	Lago Ranco
80	Osorno	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	132.245	211.273	Osorno, Purranque, Puyehue, Rio Negro, San Juan De La Costa, San Pablo

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
81	Puerto Octay	Rural unicomunal	2.574	10.236	Puerto Octay
82	Puerto Montt	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	153.118	270.480	Puerto Montt, Fresia, Frutillar, Los Muermos, Llanquihue, Puerto Varas
83	Calbuco	Rural pluricomunal	12.165	46.650	Calbuco, Maullín
84	Cochamó	Rural unicomunal	483	4.363	Cochamó
85	Ancud	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	27.292	48.635	Ancud, Quemchi
86	Castro	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)	29.148	79.170	Castro, Chonchi, Curaco De Vélez, Dalcahue, Puqueldón, Quinchao
87	Queilén	Rural unicomunal	1.912	5.138	Queilén
88	Hualaihue	Rural unicomunal	2.406	8.273	Hualaihue
89	Quellón	Rural pluricomunal	13.656	23.362	Quellón, Guaitecas
90	Chaitén	Rural unicomunal	4.065	7.182	Chaitén
91	Futaleufú	Rural unicomunal	1.153	1.826	Futaleufú
92	Palena	Rural unicomunal	970	1.690	Palena
93	Coyhaique	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)	44.876	78.800	Coyhaique, Lago Verde, Aysén, Cochrane, Río Ibañez
94	Cisne	Rural unicomunal	2.507	5.739	Cisnes
95	Chile Chico	Rural unicomunal	3.042	4.444	Chile Chico
96	Tortel	Rural unicomunal	320	507	Tortel
97	Natales	Rural pluricomunal	16.978	20.318	O'Higgins, Natales, Torres Del Paine

Nº	Centro del Territorio	Categoría	Habitantes en localidad principal	Habitantes totales en el territorio	Comunas que lo integran
98	Punta Arenas	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)	116.081	122.691	Punta Arenas, Laguna Blanca, Rio Verde, San Gregorio, Primavera
99	Timaukel	Rural pluricomunal	4.734	5.888	Porvenir, Timaukel
100	Cabo de Hornos	Rural unicomunal	1.952	2.262	Cabo De Hornos
101	Antártica	Rural unicomunal	34	130	Antártica
102	Juan Fernández	Rural unicomunal	598	633	Juan Fernández
103	Isla de Pascua	Rural unicomunal	3.304	3.791	Isla de Pascua



Anexo 2. Mapas de los territorios funcionales de Chile con base en datos del Censo de Población 2002

Figura 1: Territorios funcionales en la Región de Arica y Parinacota



Figura 2: Territorios funcionales en la Región de Tarapacá

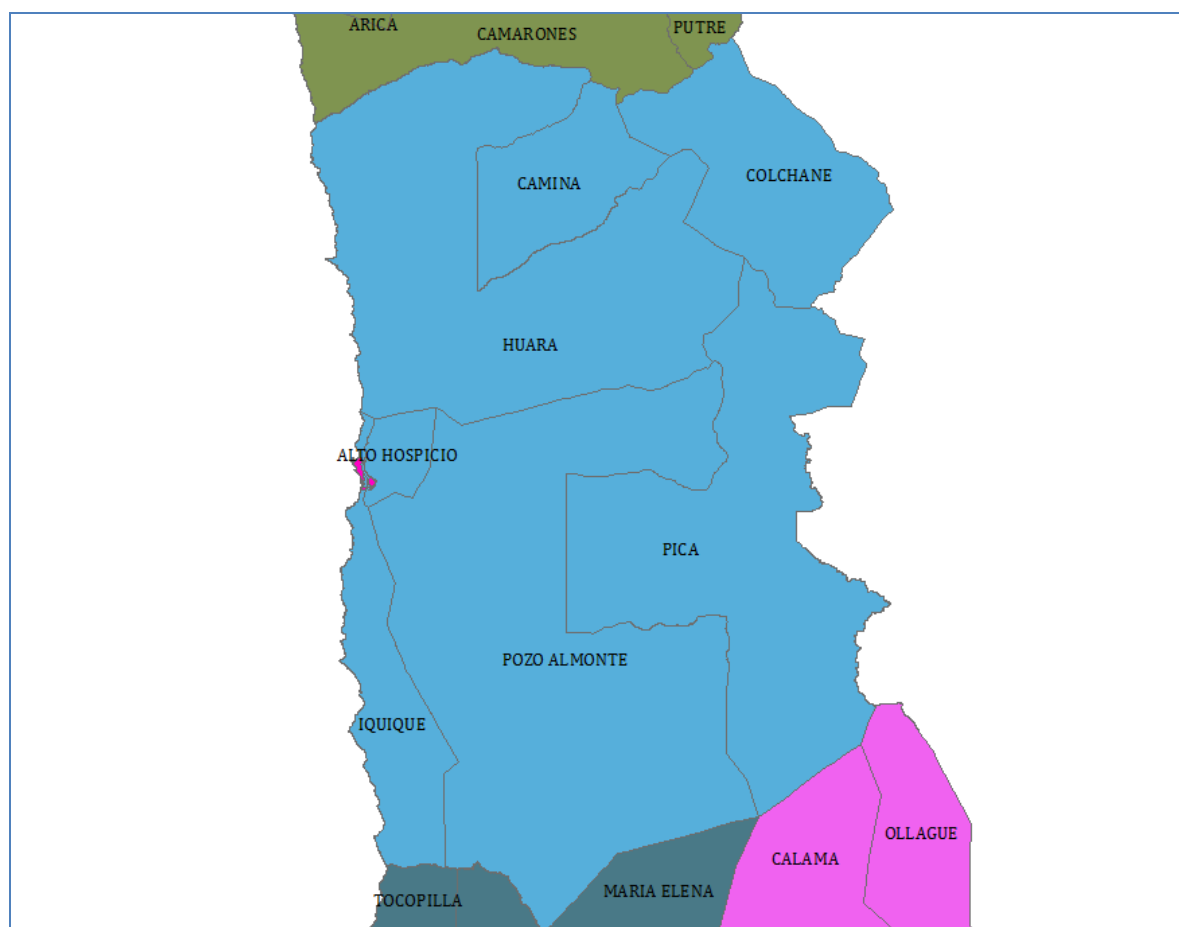


Figura 3: Territorios funcionales en la Región de Antofagasta

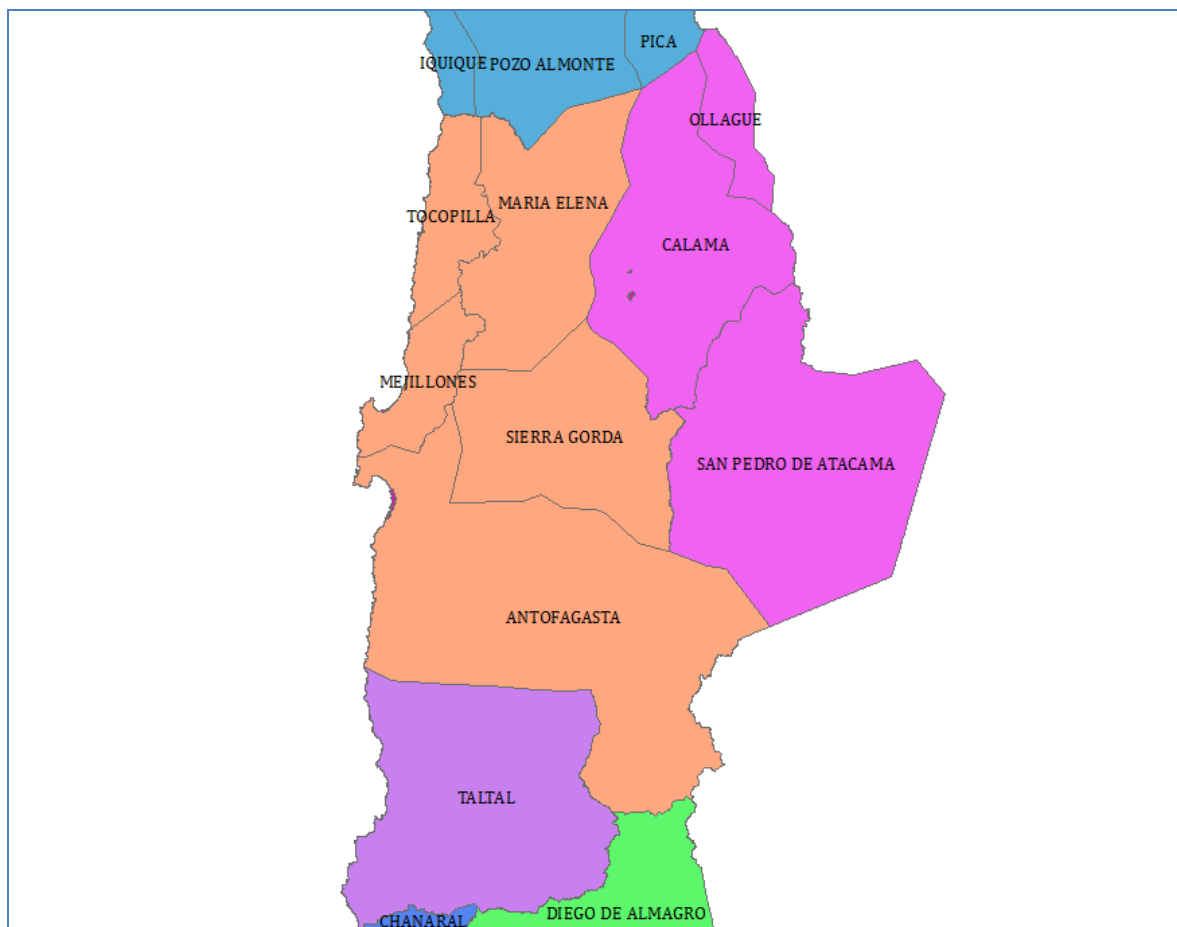


Figura 4: Territorios funcionales en la Región de Atacama

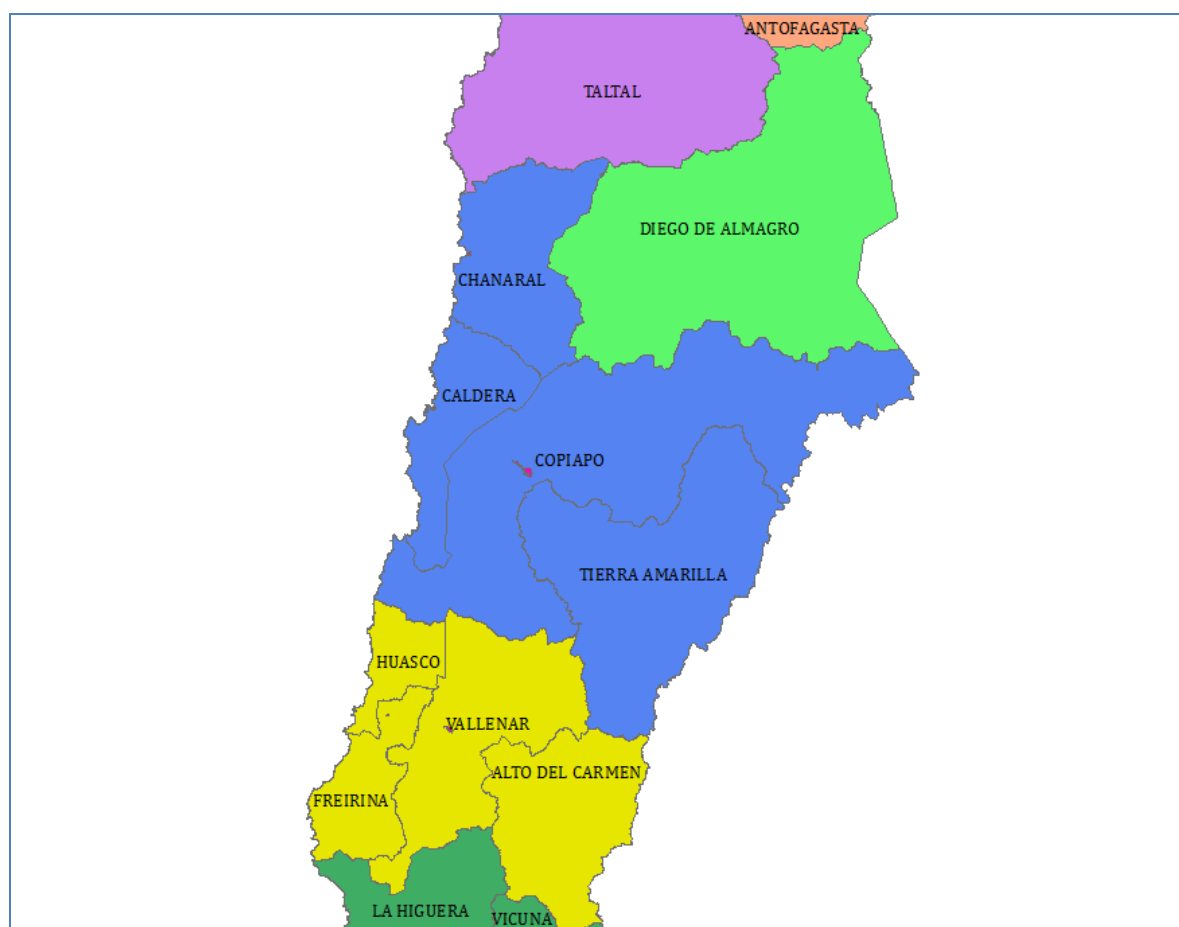


Figura 5: Territorios funcionales en la Región de Coquimbo

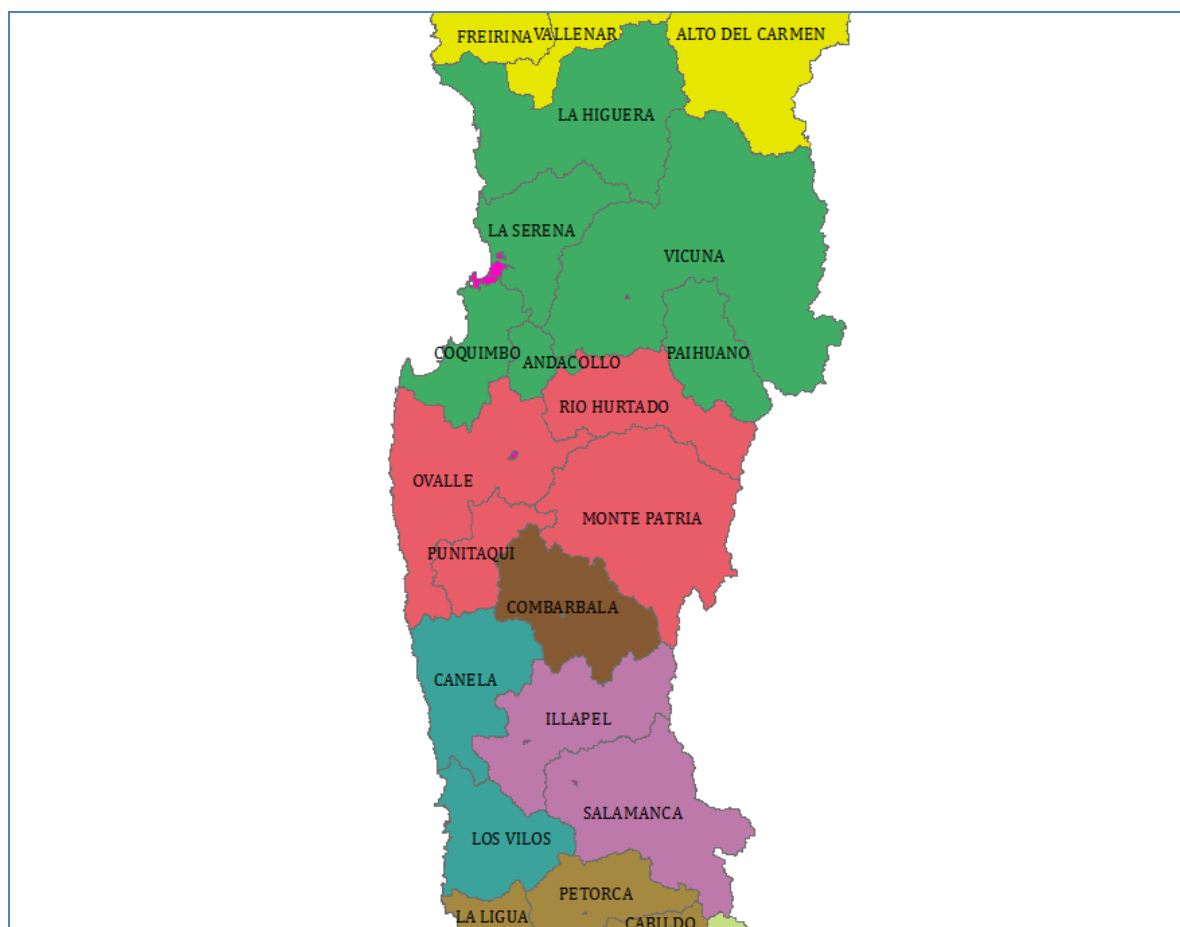


Figura 6: Territorios funcionales en la Región de Valparaíso

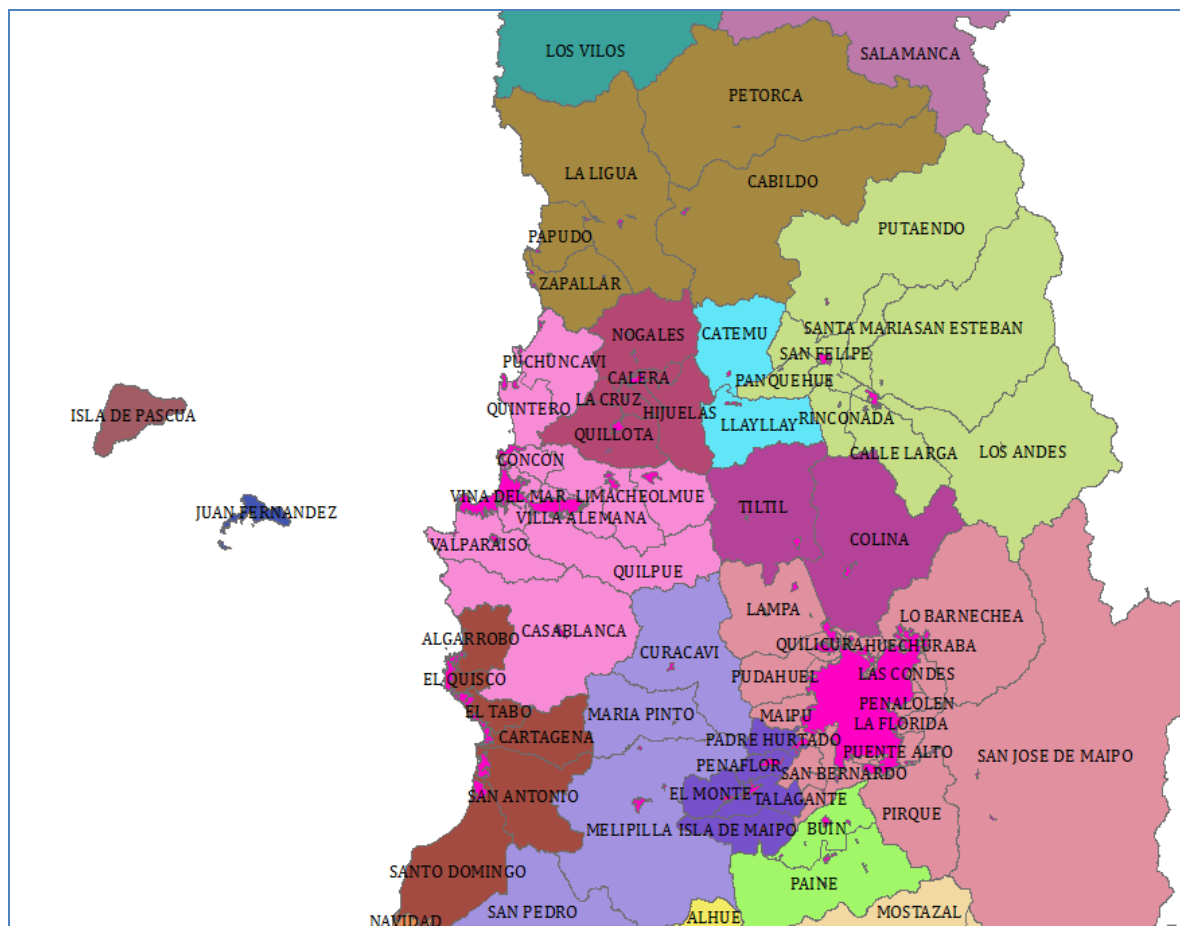


Figura 7: Territorios funcionales en la Región del Libertador Bernardo O'Higgins

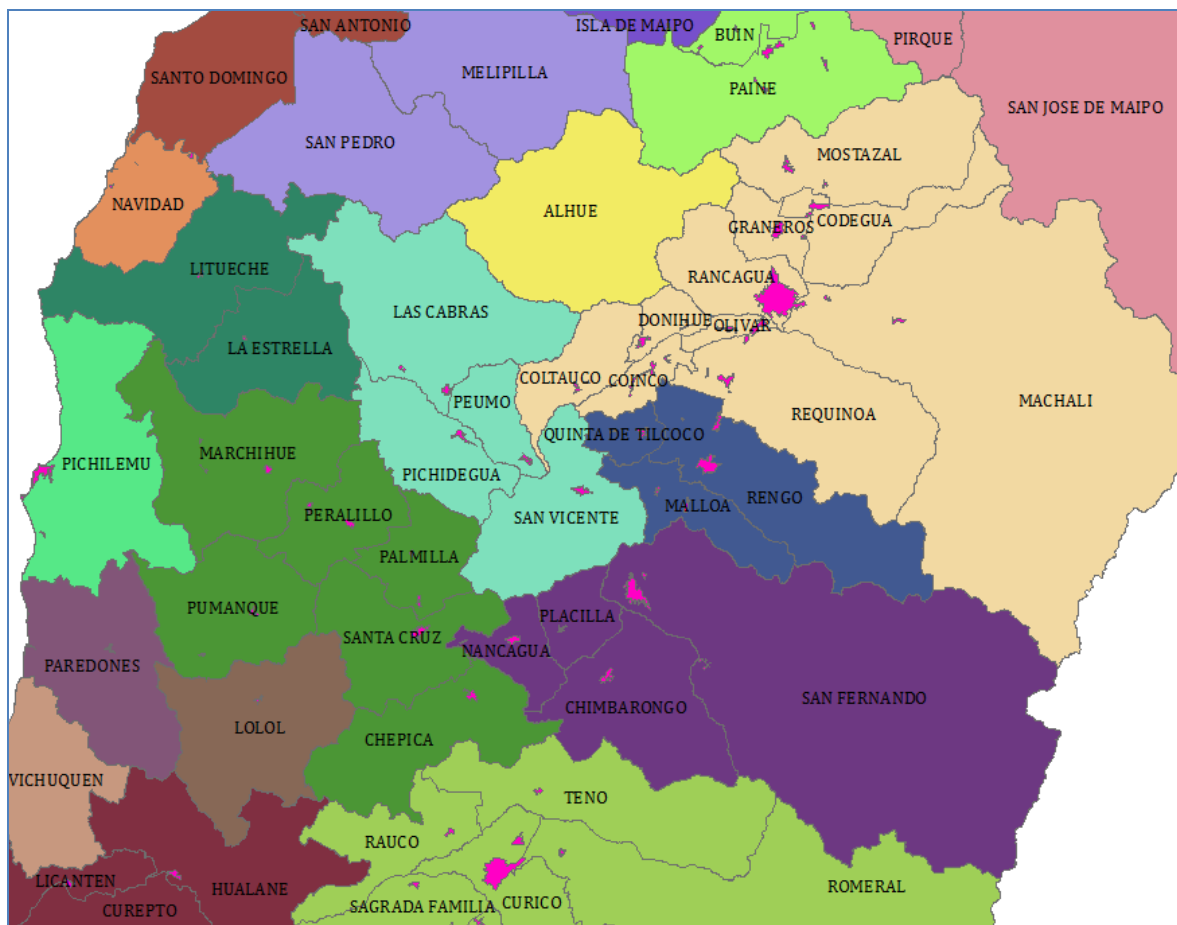


Figura 8: Territorios funcionales en la Región del Maule

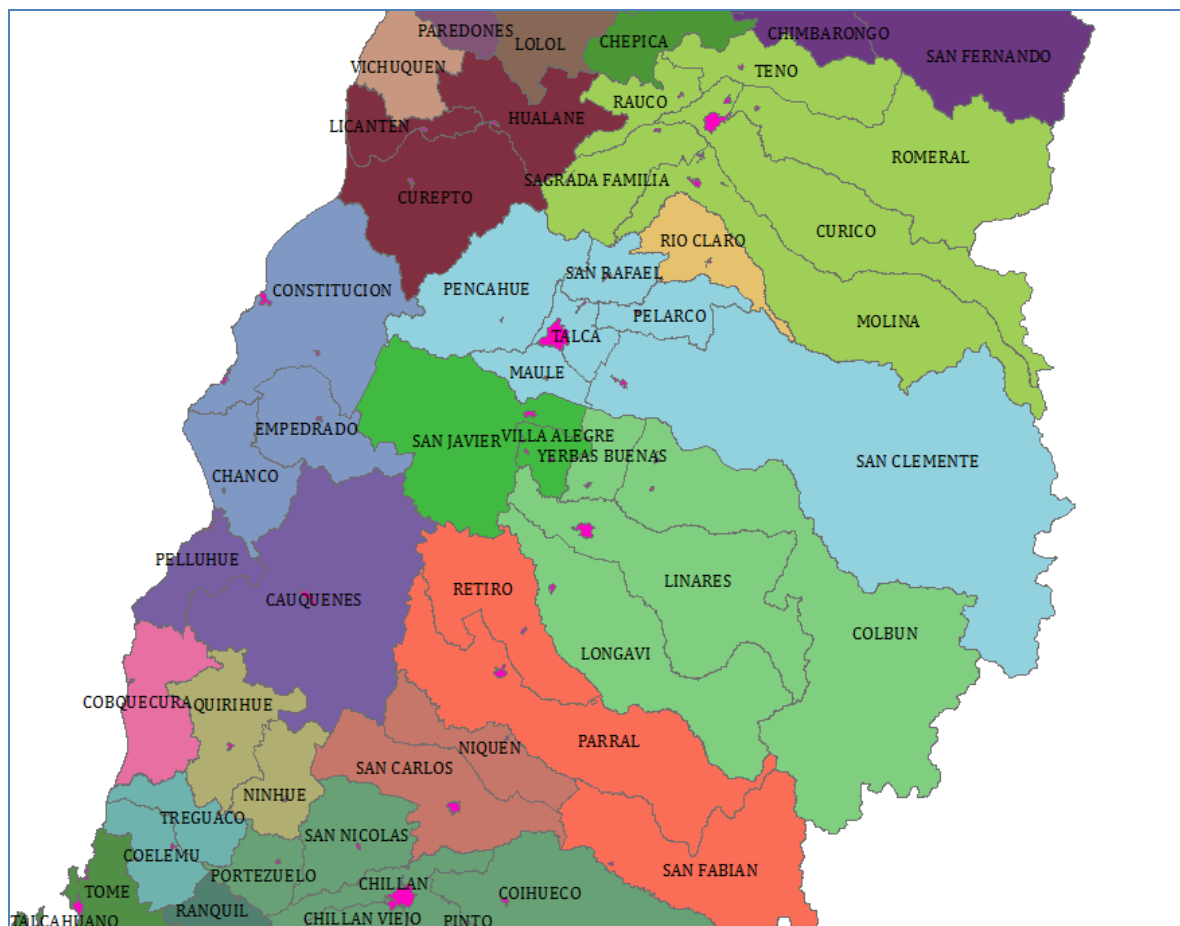


Figura 9: Territorios funcionales en la Región del Biobío

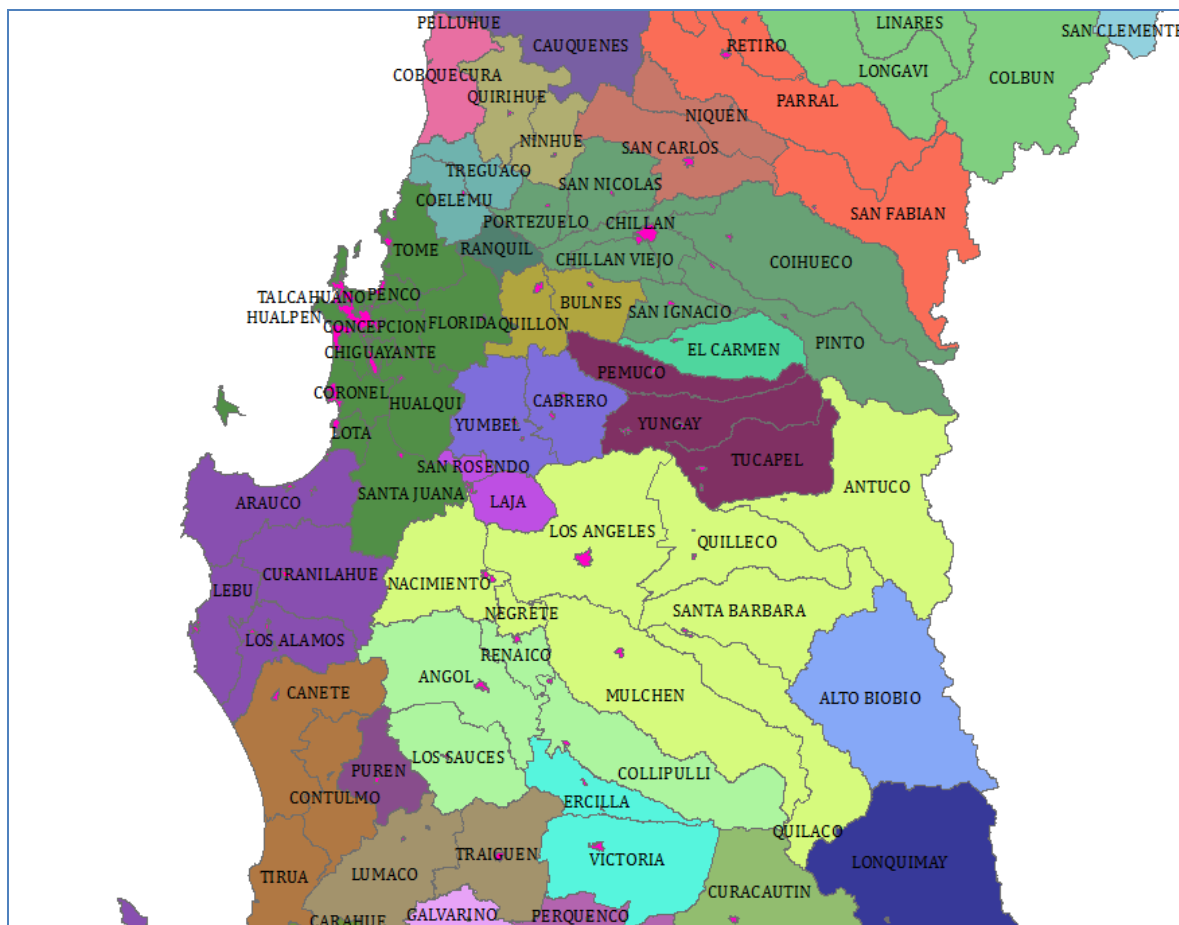


Figura 10: Territorios funcionales en la Región de La Araucanía

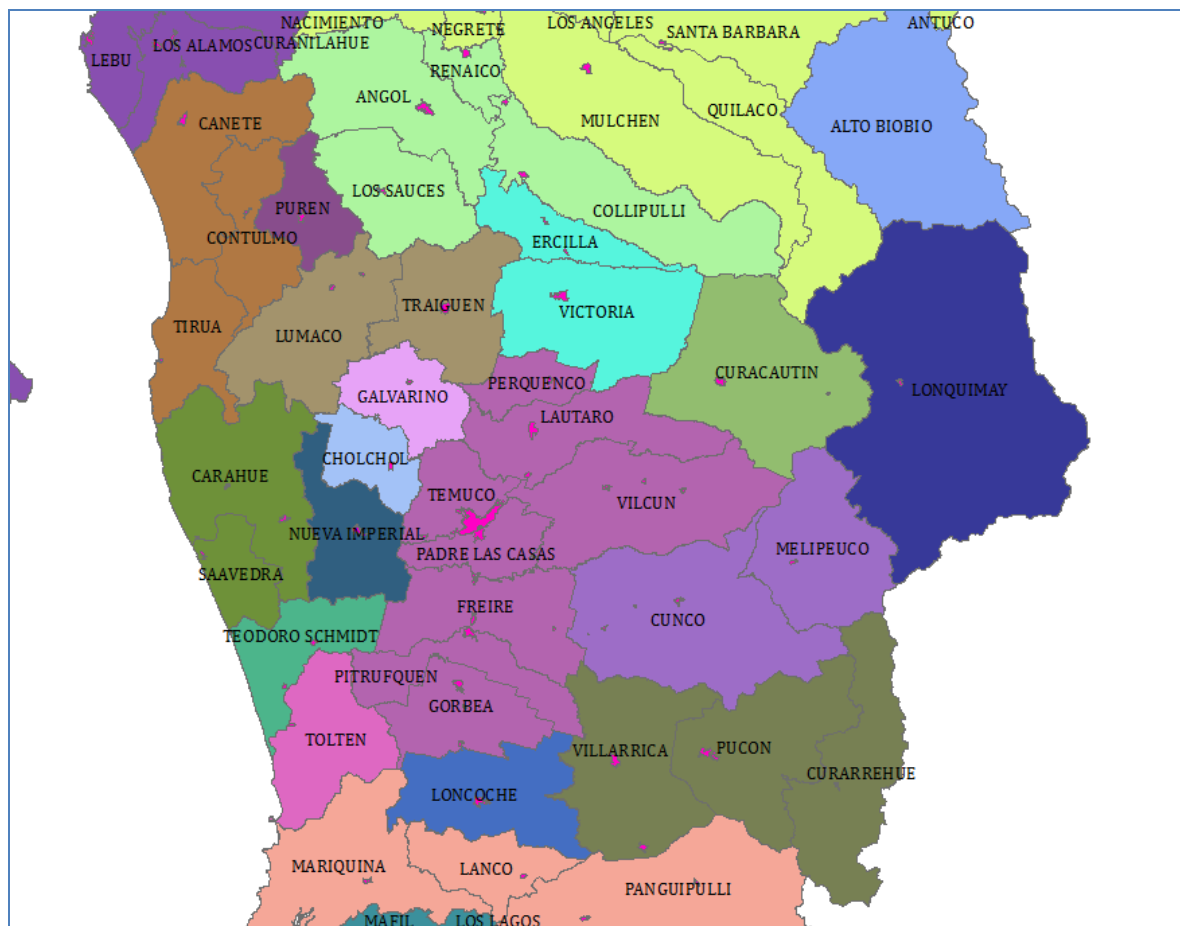


Figura 11: Territorios funcionales en la Región de Los Ríos

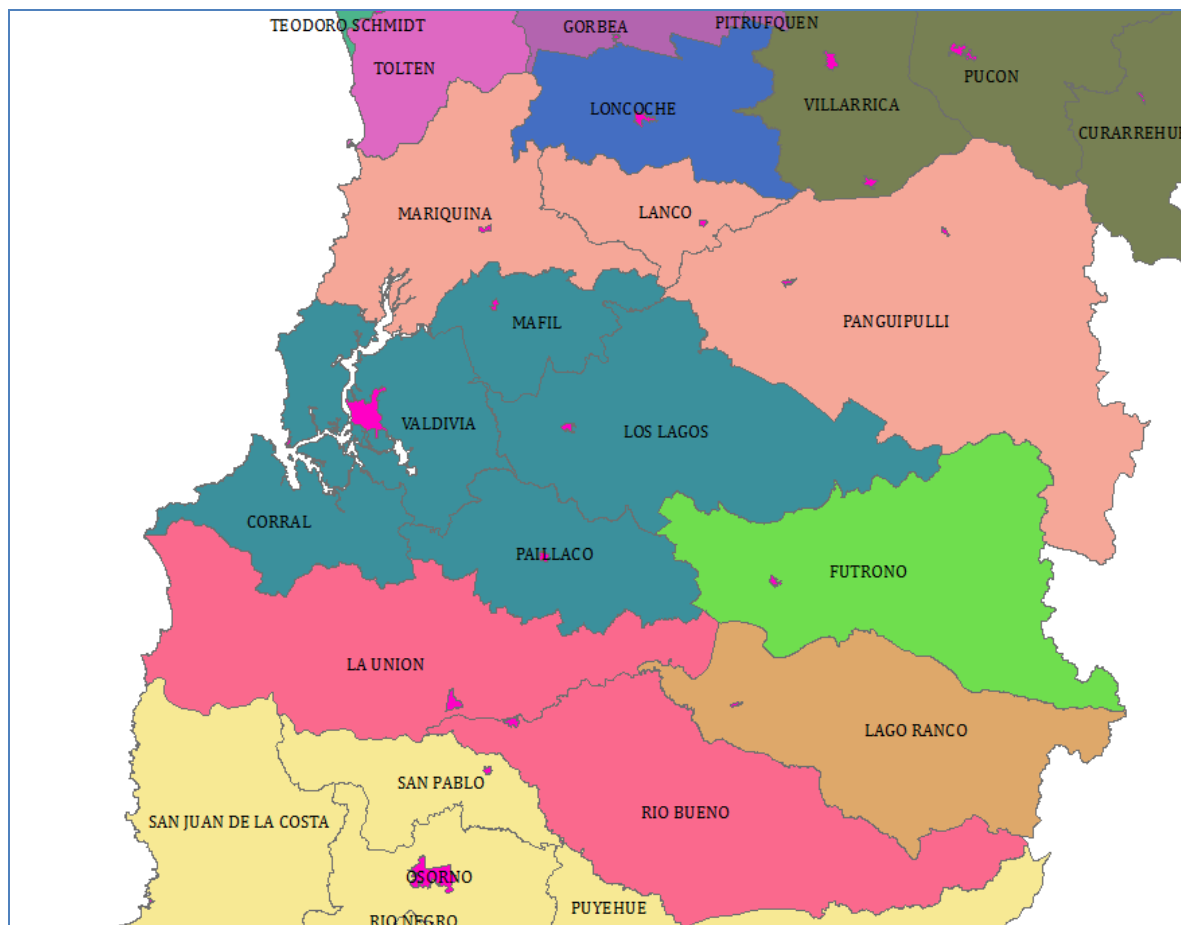


Figura 12: Territorios funcionales en la Región de Los Lagos



Figura 13: Territorios funcionales en la Región de Aysén

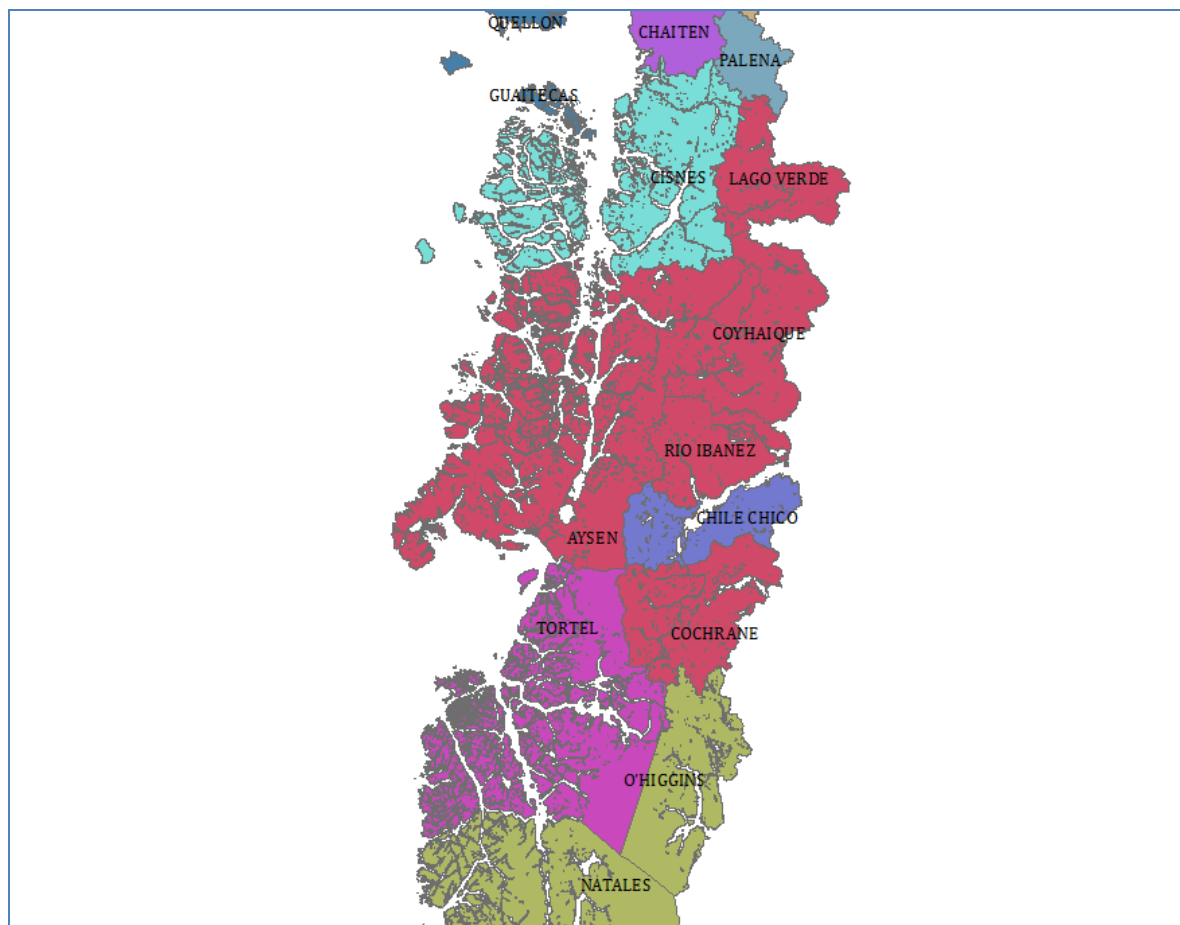


Figura 14: Territorios funcionales en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena

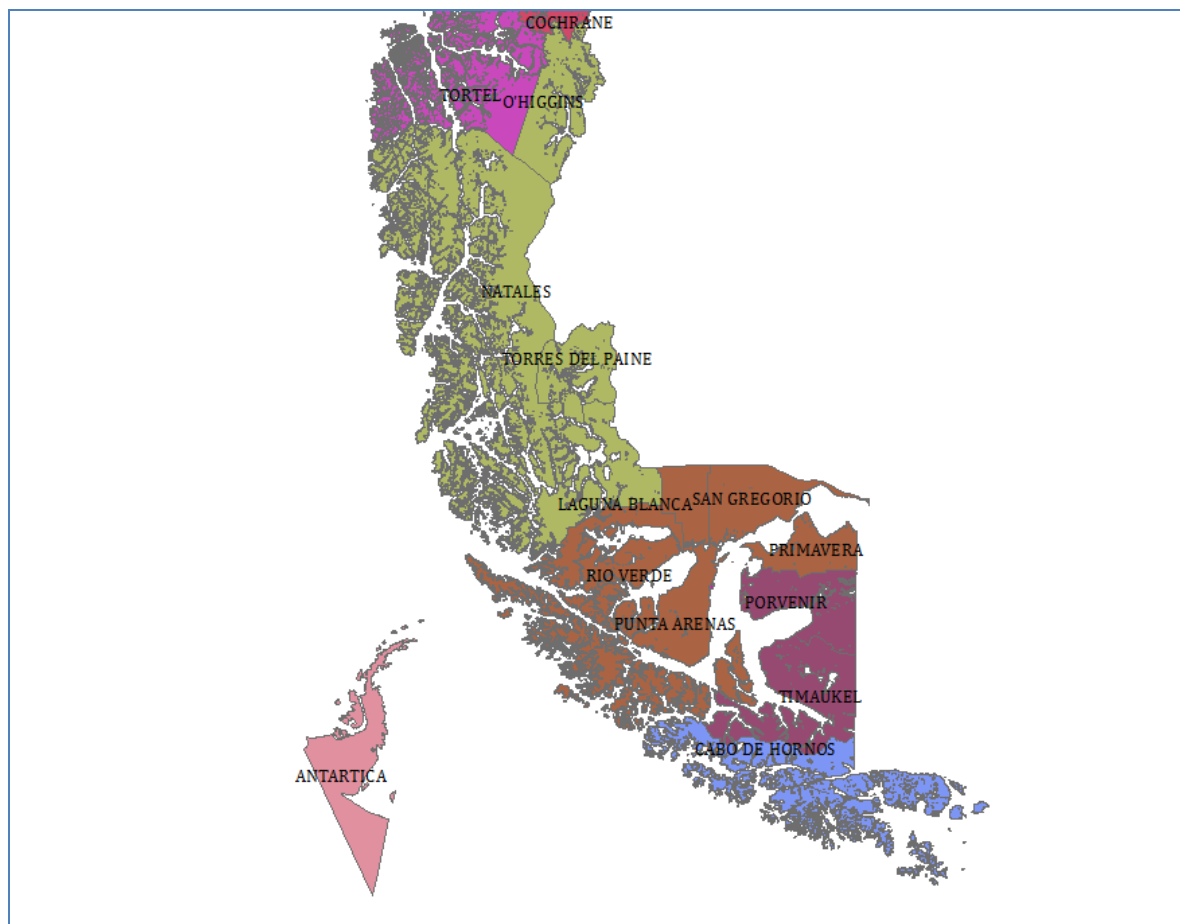


Figura 15: Territorios funcionales en la Región Metropolitana de Santiago

