



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**EL TERRITORIO EN LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL. ESTUDIO DE LA(S) DIFERENCIA(S)  
TERRITORIAL(ES) EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES CHILENA**  
Memoria para optar al Título Profesional de Sociólogo

---

Estudiante:

ALEJANDRO BILBAO QUIROGA

Profesora Guía:

EMMANUELLE BAROZET

SANTIAGO, CHILE

NOVIEMBRE 2008

---

*“Estimamos que el hombre  
es indivisible del ambiente,  
que sus vestidos,  
su casa,  
su ciudad  
y su provincia  
lo complementan”  
Émile Zola*

*Siempre el cerrar un ciclo es un momento para reflexionar y agradecer. Primero, quiero agradecer a mis padres, Verónica y Ricardo, por permitirme cumplir mis sueños, y a mis hermanos, Francisco y Ricardo, por ser mis compañeros incansables durante estos largos años.*

*Quisiera agradecer también al equipo del proyecto Fondecyt que me permitió realizar esta tesis junto a ellos.*

*Finalmente, agradecer infinitamente a la mujer que durante estos meses me dio su apoyo y su amor, elementos sin los cuales esto hoy no sería posible.*

*A Daniela le dedico esta tesis, por lo que vendrá...*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN: CHILE, PAÍS CONCENTRADO</b>		<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS DEL ESTUDIO</b>		<b>8</b>
<b>I.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>		8
<b>I.2 PREGUNTA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN</b>		15
I.2.3 Pregunta de Investigación		15
I.2.4 Objetivos de Investigación		15
I.2.4.1 General		15
I.2.4.2 Específicos		15
I.2.5 Hipótesis de Investigación		16
<b>I.3 RELEVANCIAS</b>		16
<b>I.4 ANTECEDENTES GENERALES</b>		17
I.4.3 La <i>representatividad territorial</i>		18
I.4.4 La dicotomía <i>urbano-rural</i>		20
I.4.5 <i>Dimensiones territoriales</i> en los esquemas de análisis		22
I.4.6 El aporte de otros estudios a la pregunta por el territorio		25
<b>CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL</b>		<b>29</b>
<b>II.1 DEFINICIONES PREVIAS: TERRITORIO Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES</b>		29
II.1.1 <b>¿DE QUÉ SE HABLA CUANDO SE HABLA DE TERRITORIO?</b>		29
II.1.1.1 Definiciones político- administrativas		30
II.1.1.2 Definiciones económico-productivas		31
II.1.1.3 Definiciones identitarias		34
II.1.1.4 La regiones pivotaes, asociativas y virtuales		35
II.1.2 <b>LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES. DE LOS TÓPICOS DE LA POBREZA AL ANÁLISIS DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL</b>		38
II.1.2.1 El <i>Assets Vulnerability Approac.</i> El origen conceptual de la estructura de oportunidades		39
II.1.2.2 Estado, mercado, sociedad. Las tres esferas de la estructura de oportunidades		42
II.1.2.3 Cambios y transformaciones en la estructura de oportunidades		45
<b>II.2 EL DESARROLLO TERRITORIAL.</b>		47
II.2.1 DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO		48
II.2.2 DESARROLLO, ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES		53
<b>II.3 LA DESCENTRALIZACIÓN. AVANCES Y LÍMITES</b>		58
II.3.1 EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN		58
II.3.2 DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. BREVE BALANCE		61
II.3.3 DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE. ALCANCES DEL PROCESO		64
II.3.4 LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CONCENTRACIÓN SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO Y LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES		68
<b>II.4 TERRITORIO, DESARROLLO Y DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL. MARCO CONCEPTUAL GENERAL</b>		<b>72</b>

<b><u>CAPÍTULO III: ESTRATEGIA METODOLÓGICA.</u></b>	<b><u>74</u></b>
<b>III.1</b> CARACTERÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN Y DEL ANÁLISIS	74
<b>III.2</b> OBJETO DE ESTUDIO. NIVELES DE ANÁLISIS, DIMENSIONES Y VARIABLES	75
<b>III.3</b> FUENTES DE INFORMACIÓN. USOS Y LÍMITES	77
<b>III.4</b> ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN. ETAPAS Y PROCESAMIENTO	79
<b><u>CAPÍTULO IV: LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN CHILE. ANÁLISIS DE SU CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS</u></b>	<b><u>80</u></b>
<b>IV.1</b> EL CONTEXTO: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO: ¿UNA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES IDÉNTICA EN TODO EL PAÍS?	80
IV.1.1 EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: INCOMPLETA Y DESIGUAL	80
IV.1.2 EL DESARROLLO REGIONAL: DIFERENCIAL DE OPORTUNIDADES	85
IV.1.3 REGIONES GANADORAS, REGIONES PERDEDORAS: UNA TIPOLOGÍA DEL CONTEXTO	94
IV.3.1.1 <b>División antigua: el patrón histórico</b>	95
IV.3.1.2 <b>Nueva división regional: la diferencia territorial presente</b>	98
<b>IV.2</b> LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN LAS PROVINCIAS: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LAS REGIONES PIVOTALES	100
IV.2.1 ESTADO: FOCALIZADOR Y ¿REDISTRIBUIDOR?	100
IV.2.1.1 <b>Servicios públicos: educación. A todos por (des)igual</b>	101
IV.2.1.2 <b>Políticas y programas sociales: educación, salud y vivienda. Focalización de recursos</b>	105
IV.2.2 MERCADO: CONSUMIDORES AVANTAJADOS	108
IV.2.2.1 <b>El mercado de trabajo: reflejo de la zonificación productiva</b>	108
IV.2.2.2 <b>Ingreso y patrimonio: más por más</b>	114
IV.2.3 SOCIEDAD: FAMILIA, COMUNIDAD Y CAPITAL SOCIAL. CONDICIONES DE PARTIDA	121
<b>IV.4</b> LAS PROVINCIAS COMO REGIONES PIVOTALES DE OPORTUNIDADES ANÁLISIS DE TIPOLOGÍAS	127
<b><u>CONCLUSIONES: ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN LAS REGIONES PIVOTALES: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO EN LA MIRA</u></b>	<b><u>131</u></b>
<b><u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b><u>134</u></b>
<b><u>ANEXOS</u></b>	<b><u>141</u></b>

## INTRODUCCIÓN: CHILE, PAÍS CONCENTRADO

---

Chile se define como un Estado unitario, cuyas funciones administrativas se encuentran descentralizadas, o en su defecto desconcentradas en el territorio. Esta descentralización de funciones busca contrarrestar los efectos negativos de la concentración territorial, principal problema que en términos de gestión pública existe en el país, y que se expresa, entre otras cosas, en una alta densidad poblacional en la zona central del país, una poco beneficiosa concentración de la riqueza en las regiones centrales y perfiles de desarrollo regional pocos versátiles y aprisionados por el marco legal, que le impide a las regiones tomar iniciativas propias de gran envergadura. En este sentido, el territorio es cada vez más un objeto de estudio que las ciencias sociales se han propuesto analizar, ya no solo como el medio en donde se suscitan los hechos sociales, sino que como una variable que determina y a la vez es determinada por las acciones de los sujetos. Los estudios iniciales sobre el territorio, muy ligados a las reformas del Estado y los procesos de descentralización, han dado paso a investigaciones que se preguntan por cómo el territorio define tal o cual fenómeno social. Precisamente es en esta línea que la presente tesis se inscribe, en particular en la relación que existe entre los territorios y la estratificación social desde la óptica de la estructura de oportunidades y sus características territoriales. Esta línea de investigación, con prácticamente un nulo desarrollo en el país, ha sido puesta en el centro de la discusión de la estratificación social por diversos autores en América Latina y el mundo (e.g. Filgueira 2001, Atria 2004) como una dimensión importante de incluir en estudios que pretendan dar cuenta de las actuales condiciones de la estructura y las clases sociales.

El proyecto Fondecyt en el cual esta tesis se enmarca busca responder a este y otros desafíos actuales en esta esfera, centrándose particularmente en la configuración de las nuevas clases medias chilenas<sup>1</sup>. En este sentido, la presente memoria es un producto de dicho proyecto, y busca hacer frente al desafío de incluir la variable territorial en los estudios de estratificación social. Las mayores dificultades en este camino son las escasas vinculaciones teóricas y empíricas que existen entre el territorio y la estratificación social, por lo cual este trabajo tiene un fuerte carácter exploratorio y propositivo. Como ya se dijo, se optó por la óptica de la

---

<sup>1</sup> Proyecto Fondecyt 1060225, “¿Qué significa hoy ser de clase media? (...)”, cuya investigadora responsable es la profesora guía de la presente tesis, Emmanuelle Barozet, que se alberga en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, y a quien agradezco por sus comentarios, asesoría y apoyo durante todo este tiempo.

estructura de oportunidades como una entrada de entre las muchas posibilidades. Las ventajas que presenta esta vía de acceso al tema en cuestión, al menos para el caso de Chile, se relacionan con la peculiar configuración productiva- geográfica que posee el país, la que genera perfiles productivos regionales claros, estáticos y bien diferenciados (por ejemplo, la minería del cobre en el norte, la explotación forestal en el centro sur, la agroindustria alimentaria en los valles centrales, etc.), todo lo cual hace suponer la existencia de grandes diferencias en las oportunidades que los diversos territorios ofrecen a sus habitantes.

En la tarea de responder de forma exhaustiva desde los muchos fenómenos que confluyen en el territorio, la presente tesis se ha estructurado en cinco capítulos. El primero busca contextualizar y fundamentar, desde la perspectiva de la estratificación social, la pertinencia del estudio que se desarrolla. Se presentan, además, la pregunta, los objetivos y las hipótesis de investigación, dando paso, luego, a una revisión de diversos estudios que son útiles para enmarcar la cuestión del territorio. El segundo capítulo se erige como el marco conceptual que sustenta el análisis posterior. En este acápite se define, de manera precisa, lo que se entiende por territorio y estructura de oportunidades, además de revisar la injerencia que los procesos de desarrollo territorial y descentralización tienen en la estructura social, con especial énfasis en la realidad chilena. El tercer capítulo expone la metodología utilizada para analizar la información generada a partir de diversas fuentes, siendo la más importante de ellas la encuesta Casen del año 2006. En el cuarto capítulo se analiza la información, describiéndose la estructura de oportunidades en dos momentos: en su contexto (desarrollo y descentralización) y en su fondo (en las esferas del Estado, el mercado, y la familia y la comunidad). Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las principales conclusiones de la tesis, con especial atención a la relación existente entre estructura de oportunidades, estratificación social, descentralización y desarrollo territorial.

## CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS DEL ESTUDIO

---

### I.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los últimos años de la década de los 90, la pregunta por la estratificación y la movilidad social retomó la importancia que en las décadas pasadas tenía en la región latinoamericana. Siguiendo a Filgueira, dos son las razones más importantes para esta reactivación en la discusión: “*la necesidad de comprender los cambios que se están produciendo en la naturaleza de los sistemas de estratificación social en la región como resultado del impacto de las grandes transformaciones de tipo macrosocial; (y) la relativa carencia de conocimiento y de investigación sobre un tópico que ocupó antes un lugar central*” (Filgueira, 2001a, p.1). Lo novedoso de este impulso en las agendas de investigación de la región radica en el uso de nuevos conceptos y enfoques que se han incluido en las problematizaciones de los estudios de estratificación y movilidad social. En su conjunto, estas nuevas perspectivas han sido derivadas, por un lado, de las antiguas corrientes de estudio adecuadas a los nuevos tiempos (los esquemas desarrollados por Goldthorpe y Olin Wright, por citar algunos), y, por otro, de las nuevas tendencias teóricas surgidas desde la pregunta por la pobreza y los temas de exclusión y desigualdad (el enfoque de *activos sociales* y el de la *estructura de oportunidades*, por ejemplo). En Chile, el interés por estos temas en la agenda de investigación nace de la constatación que, a pesar del crecimiento económico experimentado durante la segunda mitad de los años 80 y gran parte de los 90, aún existe un porcentaje considerable de la población que vive bajo la línea de la pobreza y otro tanto bajo la línea de la indigencia<sup>2</sup>. Según datos de la Encuesta Casen 2006<sup>3</sup>, la población que vive en situación de pobreza ha disminuido 24,9 puntos porcentuales desde 1990, mientras que la que vive bajo la línea de la indigencia lo ha hecho en 9,8 puntos porcentuales (Tabla I.1). Este hecho ha llevado a investigadores e instituciones a indagar más allá de los tópicos propios de la pobreza. Bajo el alero de organizaciones como la CEPAL se han publicado nuevos estudios que han permitido

---

<sup>2</sup> De acuerdo al Mideplan, la línea de la pobreza se define como aquella bajo la cual los individuos no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Del mismo modo, la línea de la indigencia es aquella bajo la cual los individuos son incapaces de satisfacer sus necesidades alimentarias.

<sup>3</sup> Esta última Encuesta Casen ha sido ampliamente criticada por parte del mundo académico y los sectores de la oposición. La mayor crítica que ha recibido es la desactualización de la canasta de bienes que considera, la cual es prácticamente la misma que la de 1988. En el Capítulo III – Estrategia Metodológica- se realiza una revisión más detallada de las críticas que ha recibido esta versión de la encuesta. Cabe señalar que la utilización de esta encuesta responde, primero, al tamaño muestral lo suficientemente robusto como para establecer tendencias en la población y, lo más importante, una representación muestral de casi todas las provincias del país.



reactualizar la agenda de investigación en torno a las temáticas propias de la estratificación social (e.g. León & Martínez, 2001; Hoffman & Portes, 2003; Torche & Wormald, 2004). En su conjunto, los resultados de estos estudios dan cuenta de una profunda transformación en la estructura ocupacional chilena y latinoamericana, caracterizada por la terciarización del empleo y la privatización de las fuentes de trabajo, así como también por una movilidad generacional ascendente, entre otras cosas. Todas estas transformaciones han ocurrido no sólo por el cambio de un modelo económico proteccionista a uno neoliberal, sino que además por el advenimiento de los procesos culturales, sociales y políticos que la globalización ha impuesto a las sociedades nacionales y regionales.

**Tabla I.1. Chile: Indicadores de Pobreza e Indigencia, 1990-2006**

Año	Línea de Pobreza		Línea de Indigencia	
	Hogares	Población	Hogares	Población
1990	33,3	38,6	10,6	13
1998	17,8	21,7	4,6	5,6
2000	16,3	20,2	4,5	5,6
2003	15,3	18,7	3,9	4,7
2006	11,3	13,7	2,7	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Casen 2006

De igual modo, a nivel mundial las nuevas tendencias provenientes principalmente de Europa y Estados Unidos hacen hincapié en la importancia de incluir en las investigaciones de la estructura de clases nuevos enfoques que den cuenta de la sociedad actual. Ya no basta con estudiarla bajo el esquema clásico “ocupación- educación- ingresos”, el que si bien es útil y necesario para designar una posición específica a cada sujeto o familia dentro de la estructura ocupacional y determinar el acceso a ciertos bienes y servicios, no permite dar cuenta de la complejidad existente hoy. Estos nuevos enfoques plantean el desafío de analizar de forma complementaria la estructura de clases, esto es, tanto en sentido vertical como de manera horizontal. El sentido vertical distingue, en términos amplios, los grupos sociales. Así, desde esta visión es posible distinguir a los grupos altos (empresarios, accionistas, dueños de la gran propiedad agrícola, etc.), a los grupos medios (profesionales libres, medianos y pequeños empresarios, técnicos en ciertas labores, etc.) y a los grupos populares (trabajadores sin calificación, campesinado rural, entre otros). La visión horizontal, en cambio, diferencia dentro de estos grandes grupos sociales a otros, definidos ya no por características solamente económicas sino más bien por variables de corte cultural. Dentro de los grupos medios, por

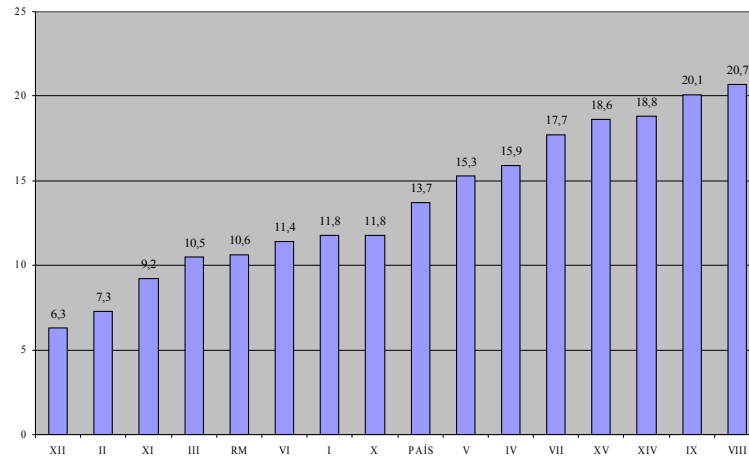
ejemplo, se pueden distinguir grupos más tradicionales ligados a las antiguas formas de constitución de clase media estatistas, y otros que se alejan de esta imagen y son visualizados más como la “nueva clase media”, favorecida con la transformación del modelo económico y comprometida con los “nuevos valores” del mundo postfordista, como el consumismo. La tarea aquí es determinar hasta qué punto los distintos grupos sociales comparten situaciones de clase que los hacen semejantes y en qué aspectos son disímiles entre sí. Un desafío importante en esta línea es la de compatibilizar las visiones horizontales y verticales de la estructura social; conceptos tales como estilos de vida, estructura de oportunidades y activos sociales son de gran utilidad pues facilitan una aproximación epistemológica complementaria al objeto de estudio. Así, a través de esta óptica es posible estudiar de mejor manera la injerencia de variables como el género, la etnia y la edad en la estructura de clases. Estos nuevos enfoques, además, permiten estudiar la problemática central de la presente investigación: los efectos que el territorio produce sobre la estructura social. Esta temática ha sido abordada, principalmente, desde las políticas públicas y las reformas del Estado. Sin embargo, resulta interesante preguntarse por la importancia que estos temas tienen en la configuración de la estructura social.

La necesidad de entender al territorio como una variable más que influye en la estratificación social se explica, en parte, por las diferencias existentes entre un territorio y otro. Esto queda de manifiesto al observar las diferencias regionales de los índices de pobreza en Chile. De acuerdo a los datos de la última Encuesta Casen, la mayor diferencia es de 14,4 puntos porcentuales, y se da entre la VII región, que posee los más altos índices de pobreza del país, y la XII región, que posee los más bajos. Existe, además, una considerable dispersión de los índices de pobreza al considerar la región como variable de control (Gráfico I.1). Algo similar ocurre al incluir en el análisis de la pobreza la dicotomía urbano/rural<sup>4</sup>, otra dimensión de la variable territorial. En este caso, la diferencia que arrojó la Encuesta Casen 2006 es menor que a nivel regional: del total de la población que vive en zonas rurales, el 12,3% se encuentra en situación de pobreza (3,5% en situación de indigencia); mientras que en las zonas urbanas, el 14% está en situación de pobreza (y el 3,2% en situación de indigencia). Al estudiar estas diferencias a través del tiempo, se observa que desde el año 1996, la velocidad de disminución

<sup>4</sup> De acuerdo a Mideplan, las áreas urbanas con aquellas que reúnen un conjunto de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con el 50 % de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Las áreas urbanas, en cambio, son los conjuntos de viviendas concentradas o dispersas con 1.000 habitantes o menos o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50 % de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias.

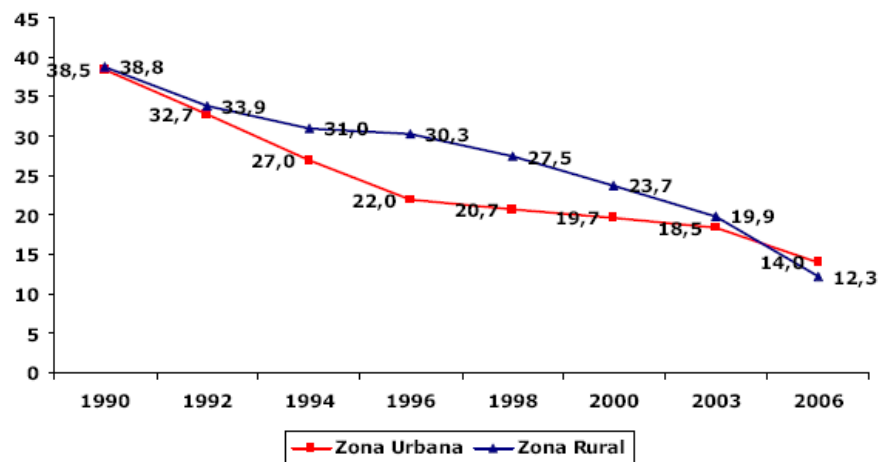
de los índices de pobreza e indigencia en la zona rural ha sido mayor que en la zona urbana, revertiéndose la situación inicial de 1990, cuando la pobreza rural superaba a la urbana (Gráfico I.2)

**Gráfico I.1. Incidencia de la pobreza por región**



Fuente: Elaboración propia partir de datos de la Encuesta CASEN 2006

**Gráfico I. 2. Evolución de la pobreza por zona rural y urbana. 1990-2006**



Fuente: MIDEPLAN, Serie CASEN N°1, 2006 (p.6)

Un fenómeno análogo ocurre con las trayectorias de los índices de pobreza en las regiones de acuerdo a datos arrojados por la Casen del 2006. En comparación con el año 1990, la caída de puntos porcentuales en los índices de pobreza sobre el total de la población por región varía desde 29 puntos (en las regiones IV y VI) a 22 puntos (en la región Metropolitana), siendo la excepción la I región, con cerca de 13 puntos porcentuales (Tabla I.2). A la luz de estos datos entregados, es posible afirmar que las diferencias territoriales (sean éstas regionales o urbanas/rurales) son significativas y varían en el tiempo. Es por esto que muchos estudios referentes a la pobreza consideran al territorio como un factor relevante para explicarla, pues es *“el lugar, el espacio concreto, pero además donde se localizan un conjunto de fenómenos los cuales en su articulación producen la pobreza”* (Leiva & Rozas, 2004, p.83).

**Tabla I.2. Evolución de la Pobreza por Región, 1990-2006**

Región	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	Var.
I	28,3	26,7	22,2	21,4	15,6	20,8	18,5	14,5	<b>-13,8</b>
II	34,1	31,8	25,4	16,4	12,7	13,4	11,2	7,3	<b>-26,8</b>
III	34,2	29,9	32,5	26,4	28,7	23,9	24,9	10,5	<b>-23,7</b>
IV	45,3	38,7	32	30,1	24,8	24,8	21,5	15,9	<b>-29,4</b>
V	43,2	35,5	26,7	22,3	18,8	18,8	19,4	15,3	<b>-27,9</b>
VI	41,1	30,1	32,9	26,6	22,9	20,9	19,2	11,4	<b>-29,7</b>
VII	42,8	39,7	39,5	32,6	29,3	25,3	23,1	17,7	<b>-25,1</b>
VIII	47,5	45	39,6	34,1	32,2	27,1	28	20,7	<b>-26,8</b>
IX	46,4	41,6	34,4	35,7	34,8	32,7	29,7	20,1	<b>-26,3</b>
X	39,8	34,8	32,8	32,3	29,2	25,6	21,8	14	<b>-25,8</b>
XI	32,8	30,6	30	22,4	15,1	14,3	14,2	9,2	<b>-23,6</b>
XII	30	24,1	14,2	13,7	12	11,1	12,3	6,3	<b>-23,7</b>
RM	33	26,2	19,8	14,7	15,4	15,1	13,1	10,6	<b>-22,4</b>
PAÍS	38,6	32,9	27,6	23,2	21,7	20,2	18,7	13,7	<b>-24,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MIDEPLAN, Serie Casen N°1, 2006

Son estas diferencias territoriales las que justifican la inclusión de este tipo de dimensiones en los análisis de estratificación social. Sin embargo, es menester cumplir ciertas condiciones para ello. A juicio de Atria, se deben delimitar *“las unidades regionales y locales como realidades socialmente válidas”*, detenerse en la *“relación entre la descentralización y las diferencias regionales (sociales, culturales, y aún históricas) que suelen existir al interior de las sociedades nacionales”* (Atria, 2004, p.48) para cumplir con este objetivo de manera certera. La definición de la región *“como realidad socialmente válida”*, al igual que la definición de cualquier objeto de estudio, demanda una conceptualización teórica potente, así como también un correlato empírico que permita su análisis. Como primera aproximación, puede entenderse el

territorio a través de las divisiones político administrativas, estableciéndose unidades discretas de análisis. En el caso de Chile, esta definición da cuenta de las quince regiones existentes y de cada una de las provincias y comunas que las conforman. Estas unidades pueden ser el resultado de una amalgama de procesos que van desde la propia demanda “regionalista” de los actores presentes en ellas (como es el caso de la las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de la región de los Ríos) a una construcción arbitraria del aparato estatal (a través de la Constitución) que considera muy poco las trayectorias históricas compartidas (Isla de Pascua y su pertenencia a la región de Valparaíso es uno de estos casos). Por otro lado, desde la geografía económica y la economía regional, el territorio es comprendido en tanto región y posible fundamento de la vida social en la era postfordista. Se entiende como el sitio concreto en donde los actores económicos (empresas y sujetos consumidores) actúan siguiendo patrones y normas informales, estableciéndose relaciones no mercantiles que se constituyen como los activos regionales para la producción (Cuervo, 2003). En este sentido, el concepto región se llena de contenido intersubjetivo y no sólo se trata de una unidad de análisis discreta, sino que de un lugar concreto donde ocurren los procesos económicos. Una tercera aproximación permite entender al territorio como una zona de producción. Se obtienen, entonces, diversas zonas productivas dentro de un mismo país. En el caso de Chile, existe una clara diferencia entre las zonas que se dedican a la producción agropecuaria (como lo son las regiones de O’Higgins y la del Maule, por ejemplo) de aquellas que se dedican a la minería (la zona norte de la región de O’Higgins, y la región de Tarapacá) o a los servicios (la región Metropolitana, principalmente). Lo interesante de comprender al territorio como zona productiva es que permite detectar diferencias dentro de una misma división administrativa. Así, por ejemplo, es posible hablar de una zona de servicios, turismo y portuaria y otra de carácter agrario dentro de la región de Valparaíso; o de una zona minera y otra agropecuaria en O’Higgins; o, inclusive, de una zona de servicios y otra agrícola en la región Metropolitana. La dimensión económica-productiva parece ser central en la definición del territorio, más aún cuando se está pensando en la injerencia de éste en la estructura social. Es por esto que se entenderá al territorio a través del concepto de regiones propuesto por Boisier, quien las entiende como *“las menores unidades político- administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y que poseen cultura, identidad y flexibilidad”* (Boisier, 1994, p.6). Esta aproximación sistémica recoge elementos tanto económicos como culturales, históricos e institucionales (entre otros) que en su conjunto sitúan al territorio en un lugar privilegiado de análisis. Con lo anterior, no se trata de igualar el

territorio a la región político administrativa, ni a una zona de producción propiamente tal, sino que de situarlo como una realidad socialmente válida, como se verá más adelante<sup>5</sup>.

Ahora bien, el estudio de estas realidades demanda una doble mirada desde la disciplina sociológica. Desde un punto de vista “horizontal”, el estudio de la variable territorial remite a la concepción de activos sociales distribuidos desigualmente en los territorios. Los activos son entendidos como “*el conjunto de recursos que una familia posee para mantener o mejorar sus niveles de bienestar (...) van más allá de los ingresos o el capital acumulado por una familia en términos materiales; las redes sociales (...), el acceso a bienes y servicios (...), los niveles de capital humano (...) son también (...) parte de los activos sociales*” (Filgueira, 2001a, p.3). A partir de la dotación de activos de cada familia, es posible determinar los estilos de vida diferenciales que ellas poseen, y realizar sub-segmentaciones dentro de los grandes grupos sociales llegando así a una diferenciación horizontal dentro de la estructura social. Los estudios que se enmarquen en esta línea pueden centrar su análisis en las diferencias que se producen en los estilos de vida de las familias en los diversos territorios, sea por herencia cultural ó histórica, sea por factores climáticos o demográficos o sea por el simple hecho de no compartir el mismo espacio físico. Estos estudios tratarían de determinar en qué medida el habitus de las personas varía por el sólo hecho de vivir en tal o cual territorio. En el caso chileno, resultaría interesante estudiar la forma en cómo los perfiles de desarrollo de cada región han definido los estilos de vida propio de sus habitantes. Que una región se especialice en los servicios, en la minería, en la agricultura o en la industria es un hecho central en la constitución de las familias y sus hábitos de vida, en especial si se consideran las demandas que en el mercado de trabajo significan cada uno de estos sectores productivos, demandas que pueden generar importantes movimientos (definitivos o pasajeros) a distintos puntos en búsqueda de mejores opciones ocupacionales. La diferenciación “vertical”, por su parte, permitiría detectar los contrastes existentes entre los territorios en términos de los grandes grupos sociales, debidos tanto a sus dispares niveles de desarrollo e ingreso, como a las diversas políticas y programas que el Estado desarrolla en ellos. La propuesta de la presente tesis es la de trabajar la variable territorial para diferenciar el sistema de oportunidades nacional. Según Filgueira, la estructura de oportunidades se puede entender como “*una distribución de oportunidades para el acceso a posiciones sociales diferencialmente evaluadas*” (Filgueira, 2000, p.11). Es importante destacar que esta estructura no es estática, sino

---

<sup>5</sup> Cabe señalar la necesidad metodológica de considerar la dimensión político-administrativa, en tanto así se aseguran la existencia de datos para el análisis.

que, por el contrario, cambia a causa de muchos factores, como por ejemplo la expansión económica, los cambios demográficos, las políticas públicas, diversas formas de capital y, claro está, el territorio. En síntesis, el presente estudio opta por un punto medio entre la diferenciación vertical y la horizontal, en el entendido que cualquier estudio territorial debe pasar por el análisis de circunstancias macro (economía, descentralización, desarrollo regional, cambios demográficos, entre otros) que definen las diferencias territoriales (acercándose a una diferenciación vertical) y, además, debe dar cuenta de realidades sociales concretas, sus semejanzas y diferencias en los diversos territorios del país (aproximándose a la diferenciación vertical de los estilos de vida).

## **I.2 PREGUNTA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

### **I.2.3 Pregunta de Investigación**

La pregunta que guía la presente investigación es la siguiente: ¿Cuáles son las características territoriales que presenta la estructura de oportunidades chilena?

### **I.2.4 Objetivos de Investigación**

#### **I.2.4.1 General:**

- Identificar las semejanzas y diferencias territoriales que presenta la estructura de oportunidades chilena.

#### **I.2.4.2 Específicos:**

1. Indagar la influencia del territorio en la definición de la estructura de oportunidades.
2. Determinar la influencia que la descentralización y desarrollo tienen en la definición de la estructura de oportunidades.

3. Examinar la forma en que el desarrollo regional y la descentralización permiten la movilización de activos por parte de los sujetos o familias para mejorar su calidad de vida.

#### I.2.5 Hipótesis de Investigación

1. Las diferencias territoriales de la estructura social chilena se relacionan estrechamente con los procesos descentralizadores incompletos y el escaso desarrollo territorial que poseen las regiones.
2. Existen ciertas estructuras de oportunidades similares a nivel nacional, en especial en los territorios que comparten características productivas, geográficas y climáticas.
3. La estructura de oportunidades es más favorable en aquellos territorios donde la descentralización tiene mayores avances, y existe un mayor grado de desarrollo y una alta concentración territorial de la riqueza.
4. El patrón de desigualdad en la estructura de oportunidades a nivel nacional se repite a nivel regional, de forma tal que dentro de una misma región las provincias presentan oportunidades desigualmente distribuidas.

### I.3 RELEVANCIAS

El tema que aquí se plantea viene a ser un *aporte teórico* a los estudios de estratificación. Diversos autores (e.g., Atria, 2004; Filgueira, 2001; Sémbler, 2006) postulan la posibilidad de investigar una serie de variables y fenómenos, entre los que se encuentra el territorio. Especial atención requieren los procesos de desarrollo regional y el impacto de las políticas descentralizadoras del Estado en las regiones, provincias y comunas. Ambos fenómenos son abordados por la presente tesis, y en este sentido, se asume uno de los requerimientos de los actuales estudios de estratificación social. Desde el punto de vista *metodológico*, el estudio busca ser un aporte en tanto no sólo se considerará el territorio para dar una representatividad a la muestra (como es el caso del estudio de Torche y Wormald de 2004),



ni como dimensión a considerar para generar categorías (como es el caso del trabajo de León y Martínez publicado por CEPAL en 2001), sino que será la unidad de análisis. De esta forma, se logra concordancia con la postura teórica de incluir el territorio en los estudios de estratificación. En términos *prácticos*, el estudio desarrollado viene a ser un insumo que puede ser de interés no sólo para la discusión dentro de la teoría sociológica, sino que también para los mismos territorios analizados. Así, esta tesis puede ser una interesante fuente de información de las diferencias territoriales en términos de la estratificación social, como también un punto de partida de próximos estudios que aborden el tema. Finalmente, en el marco del proyecto Fondecyt, esta estudio viene a ser un aporte importante a la necesidad de los actuales estudios de estratificación social al explorar el tema territorial desde una perspectiva más compleja que sólo el diseño muestral. De esta forma, el proyecto Fondecyt avanza en la discusión que se deberá realizar a la luz de los resultados de la encuesta nacional, a realizar bajo el alero de éste. Con todo, la necesidad de llevar a cabo el estudio que en esta tesis se plantea parece justificada, pues no sólo se trata de un tema que interesa a la “academia”, sino que también a los diversos actores que interactúan en los territorios concretos.

#### **I.4     ANTECEDENTES GENERALES**

Delimitar territorialmente variables y fenómenos sociales se presenta, hoy en día, como uno de los caminos más fructíferos para focalizar con cierto grado de éxito un número importante de políticas públicas. Siguiendo esta lógica, introducir la pregunta por el territorio se transforma en un objetivo importante no solo en los estudios cuyo núcleo de interés es la estructura social, sino que también en gran parte de la investigación social. Parece significativo, entonces, considerar como antecedentes de la presente investigación tanto a los estudios de estratificación y movilidad social, como a otros que traten el tema en cuestión. De estos últimos es menester destacar que no sólo hacen hincapié en la detección de las diferencias territoriales, si no que también, a nivel metodológico y de análisis, muchos utilizan la *geo referencia* como herramienta<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En términos generales, esta herramienta de análisis permite geo referenciar una base de datos en un mapa, de forma tal que a cada sector de este último se le asignan tantos valores como variables tenga la base de datos en cuestión. En este sentido, los sectores del mapa son los casos. La potencia de esta herramienta está en ilustrar, de forma gráfica y “real”, las diferencias o cualidades que un territorio posee. Por estas razones, esta tesis utiliza esta herramienta.

Una primera fuente de antecedentes para la presente tesis la constituyen los estudios de estratificación y movilidad, en particular los más actuales, tanto a nivel nacional, regional e inclusive internacional. En general, es posible detectar tres aproximaciones a la variable territorial. La primera de ellas es la de dar *representatividad* a las muestras utilizadas; la segunda, utilizar la dicotomía *urbano- rural* en distintas etapas de la investigación; y la última, incluir *dimensiones territoriales* en las categorías de análisis, sin limitarse a la dicotomía ya mencionada. Cada una de estas aproximaciones tiene distintos grados de profundidad en la inclusión de la variable territorial, y, la mayor de las veces, estas tres modalidades se combinan y presentan en un mismo estudio a la vez. A continuación, se revisarán algunos estudios actuales sobre estratificación y movilidad social a luz de las mentadas aproximaciones a la pregunta por el territorio. En un segundo instante, se examinarán estudios de otras índoles que vienen a ser un aporte para la presente investigación. En ambos casos, se podrá especial atención en la forma en la que se aborda la discusión por el territorio, lo cual remite a revisar principalmente las metodologías y perspectivas teóricas. Sin embargo lo anterior, en algunos casos se destaca los resultados, solo cuando éstos son un aporte a la discusión planteada.

#### I.4.3 **La representatividad territorial**

Una primera aproximación a la dimensión territorial en los estudios de estratificación y movilidad social es la búsqueda de *representatividad* en las muestras que se utilizan en los análisis. La búsqueda de representatividad es un requisito si lo que se pretende es realizar análisis que de cuenta de una realidad válida para toda la población en cuestión, y no solo del grupo de personas que formen la muestra. En este sentido, los estudios suelen considerar las divisiones político administrativas para conformar las muestras, resguardando así que éstas representen al total de la población que se investiga, y buscando de este modo el equilibrio entre los recursos escasos y los niveles de representatividad. Para el caso chileno por ejemplo, en el estudio de Wormald y Torche (2004)<sup>7</sup>, la muestra fue construida en cuatro etapas, considerando en la primera de ellas la selección de comunas por zona geográfica y, en la segunda, la selección de las manzanas de las cuales se escogerían finalmente los encuestados. Se lograron un total de 3.544 entrevistas, un número razonable y aceptable para una representatividad nacional. De igual

---

<sup>7</sup> Financiado por Fondecyt, por lo cual si bien se contaron con recursos, estos fueron limitados.

modo, para el caso argentino el estudio de Mora y Araujo<sup>8</sup> (2002) consideró representatividad en las veinticuatro provincias del país, con una muestra total de 42.400 casos, e identificó diferencias abrumadoras entre ellas en el índice de nivel socioeconómico utilizado. Estas diferencias permitieron establecer que las provincias más pobres presentan mayor porcentaje de la población en los sectores más bajos de la distribución, así como también la existencia de provincias con importantes desigualdades internas. El estudio de Kessler y Espinoza<sup>9</sup> (2003) también se centra en Argentina, pero solo en Buenos Aires donde estudian la movilidad y las trayectorias ocupacionales en una muestra total cercana a los 400 casos. La representatividad de este estudio se limitó solo a una zona de dicha ciudad, al considerar una muestra particular que respondió a ciertos criterios, uno de ellos el territorial.

En los tres estudios revisados arriba se trabajó con datos generados por una herramienta creada para los fines de la investigación. Sin embargo, en la mayor parte de los casos (e.g., León & Martínez, 2001; do Valle Silva, 2004; Cárcamo & Henríquez, 2007), los análisis son realizados a partir de datos generados por organismos gubernamentales que no necesariamente tienen como objeto el estudio de la estratificación o la movilidad social. En el caso chileno, es muy frecuente la utilización de datos provenientes de los Censos, la Casen y de las Encuestas Nacionales de Empleo, entre otras fuentes de datos. A pesar de esto, y sin entrar en la discusión de si esto afecta o no la calidad de los datos, todas estas fuentes de información hacen un manejo “territorial” de la representatividad, logrando al menos dar cuenta del nivel nacional y de grandes conglomerados territoriales (las regiones para el caso chileno). Para ambos grupos de investigaciones (las que generan sus propios datos y aquellas que trabajan con datos ya existentes), el problema se presenta en una doble dimensión. La primera, y más clara, es la poca representatividad que alcanzan algunas realidades locales en las muestras finales, de forma tal que se hace imposible realizar análisis sin correr el serio riesgo de sacar conclusiones erróneas o, al menos, no válidas para la totalidad de éstas. Lo anterior se hace especialmente crónico en las investigaciones que generan su propia información, pues al contar con recursos escasos se prioriza, evidentemente, la representatividad nacional antes que la local. En el mencionado trabajo de Wormald y Torche (2004), la zona norte de Chile (XIV a IV regiones) queda escasamente representada, con solo nueve comunas, e inclusive el extremo austral (XI y XII

---

<sup>8</sup> El autor es director del Ipsos Mora y Araujo de Argentina, por lo que el despliegue de su investigación contó con altos recursos.

<sup>9</sup> Financiado por Fondecyt.

regiones) no formó parte de la muestra. Sin embargo, la mayor debilidad en este tipo de aproximación es el escaso uso sustantivo de la variable territorial, pues más allá de incluirla en términos metodológicos para fines estadísticos, es escasamente considerada al momento de realizar análisis finos de los fenómenos en estudio. La investigación llevada a cabo por Cárcamo y Henríquez (2007)<sup>10</sup>, por ejemplo, hace frente al tema territorial al estudiar la estratificación social en la Región del Bío- Bío para el periodo 1982-2002. Para su análisis, los autores utilizan el esquema de clases ocupacionales de Goldthorpe (reduciéndolo a cinco categorías) y los datos regionales y provinciales de los Censos de 1982, 1992 y 2002. Sus resultados llevan a conclusiones muy similares a las de otros trabajos desarrollados a nivel nacional. Así, dan cuenta del mayor crecimiento de la clase de los trabajadores manuales calificados, seguida por la pequeña burguesía y, un poco más atrás, la clase no manual y la de los trabajadores manuales no calificados. En concordancia con la trayectoria de los países de la región, los investigadores constatan un fuerte decrecimiento en la clase de trabajadores agrícolas, de un 95%. Al realizar una comparación por provincias, los autores constatan pequeñas variaciones en la importancia de estos fenómenos en cada una de ellas. Sin embargo, el patrón general descrito es el mismo: “*en estricto rigor estamos en presencia de una terciarización de la economía, y un creciente proceso de asalarización de la población económicamente activa*” (Cárcamo & Henríquez, 2007, p29), es decir, un proceso casi idéntico que el experimentado por el país en general. Si bien este último trabajo avanza un poco en un análisis territorial, hace falta adentrarse en investigar las razones de aquellas pequeñas diferencias existentes dentro de una misma región. Es este, precisamente, el mayor problema de gran parte de los estudios de estratificación y movilidad social.

#### I.4.4 **La dicotomía urbano-rural**

Un segundo acercamiento a la variable territorial, de uso muy ampliado, es la división de la población en la dicotomía *urbana/ rural*. En base a esta dicotomía, los análisis permiten cierta diferenciación territorial que, la mayor de las veces, posee un marcado carácter productivo. En este caso, no se trata sólo de dar representatividad a la población estudiada, sino que también realizar comparaciones entre el medio urbano y el rural, e inclusive de estudiar el fenómeno de

---

<sup>10</sup> En base a datos de los Censos de 1982, 1992 y 2002.

la urbanización. Es por esto que este enfoque se puede apreciar más claramente en países donde la tensión urbana- rural es importante, como es el caso actual de China.

En esta línea se inscriben los estudios de Wu y Treiman (2003; 2004), los cuales se centran en la comparación urbano- rural de la nación asiática. La razón de la importancia de esta dicotomía en la realidad China radica en el llamado *hukou*, el sistema de registro de hogares chino. Este sistema fue implementado a mediados del siglo XX por el régimen socialista chino con el fin de controlar la migración rural- urbana y el crecimiento de las ciudades, por medio del registro de las familias y del establecimiento de estrictas normas que imposibilitaban el libre tránsito de las personas entre un medio y otro. En otras palabras, este sistema pone fuertes trabas de todo tipo, en especial para que una familia rural pueda migrar y adoptar el status de urbano. El sistema, además, establece importantes diferencias de derechos y privilegios entre los habitantes de zonas rurales y urbanas. Desde la década de los ochenta, el sistema es algo más flexible, pero continúa siendo una fuerte importante de diferenciación dentro de China. Las investigaciones de Wu y Treiman dan cuenta, precisamente, del rol que los hukou tienen en la estratificación y movilidad social china. Así, establecen que tanto la educación como el pertenecer “al partido” y el haber realizado el servicio militar son los tres elementos que facilitarían la transición rural- urbana, y gozar así de los privilegios de este último medio: “*estas tres credenciales –educación, membresía del partido y servicio militar- pueden ser vistas como los recursos, o el capital, que facilita la movilidad del hukou bajo el régimen socialista*” (Wu & Treiman, 2003, p.31-32)<sup>11</sup>. De igual modo, el haber tenido un padre que trabajase en el aparato estatal y el ser hombre entre 20 y 24 años favorecen la posibilidad de obtener un hukou urbano. Las mujeres rurales, por su parte, tienen menos éxito que los hombres al momento de optar por un hukou urbano, ya que las oportunidades de tener a su haber las tres credenciales mencionadas son muy bajas. Sin embargo, si las poseen, tienen mayores probabilidades de cambiar su hukou que los hombres que también las poseen. Para Wu y Treiman, el sistema de hukou es una importantísima fuente de generación de desigualdad en China, en tanto la intervención estatal genera dos grandes clases de ciudadanos (rurales y urbanos), con una fuerte discriminación contra la mayoría de población rural que hace que este país esté lejos de ser una sociedad abierta.

---

<sup>11</sup> Traducción propia

En el caso chino, la dicotomía urbano- rural es central para entender la estructura social del país; no sería aventurado decir que cualquier otra diferencia territorial pasa a un segundo plano. Algo similar ocurría en la región Latinoamericana a mediados del siglo XX, cuando se vivía la transición rural- urbana y se discutía acerca de la forma de lograr el desarrollo en estos países. Sin embargo, hoy por hoy, en la región Latinoamericana, y en especial en Chile, esta dicotomía no tiene la centralidad que sí tiene en China. En Chile, la mayor parte de la población habita en medios urbanos y, por tanto, esta dicotomía no tiene la importancia necesaria como para ser analizada con tal detenimiento como en el caso chino. Es por lo mismo que, hasta cierto punto, la diferenciación urbano- rural es recogida por los esquemas de análisis, no ocupando un capítulo importante en las secciones de interpretación y exposición de resultados de los estudios más actuales.

#### I.4.5 **Dimensiones territoriales en los esquemas de análisis**

La tercera y última aproximación a la variable territorial es su utilización en los planteamientos teóricos de los estudios de estratificación y movilidad social, en especial con el fin de establecer categorías sociales ad-hoc a las realidades nacionales. El trabajo llevado a cabo por León y Martínez (2001)<sup>12</sup> utiliza una matriz de categorías sociales que *“permite identificar un conjunto amplio de categorías sociales que son expresivas de situaciones compartidas y que han sido históricamente la base objetiva de constitución de actores sociales relevantes en la vida nacional”* (León & Martínez, 2001, p.9). Ésta permite responder a la pregunta por la forma en que la desigualdad del ingreso se superpone a ciertas posiciones, afectando así las posibilidades de movilidad social. Se trata, entonces, de una aproximación clasista a partir de las posiciones de los sujetos en las relaciones sociales del trabajo. Con esta distinción como trasfondo, los autores sostienen que la nueva estructura de clases se caracteriza por la disminución de la clase obrera y la terciarización y la burocratización del trabajo asalariado, el cual se estaría dando principalmente en organizaciones privadas. Se tienen, entonces, tasas de salarización del empleo y de exclusión similares a las que existían en 1970. Sin embargo lo anterior, los autores constatan que *“los obreros de hoy están a una distancia mucho mayor de los grupos medios desde el punto de vista de sus ingresos monetarios”*, y que, en el mismo sentido, *“la pobreza tiene hoy día un componente asalariado mucho mayor que el que tenía*

---

<sup>12</sup> En su estudio, utilizan datos de las Encuestas Nacionales de Empleo realizadas por el INE para el periodo 1971 a 1995.

*hace un cuarto de siglo*” (León & Martínez, 2001, p.29). Lo más interesante de este estudio en relación al tema que aquí atañe es el criterio zonal- productivo utilizado en la caracterización de las categorías sociales en la agricultura, y un marcado carácter productivo en la definición del resto de las categorías (Cuadro I.1; Cuadro I.2).

**Cuadro I. 1. Categorías sociales de León & Martínez (2001)**

<b>Categorías sociales en agricultura, silvicultura, caza y pesca</b>	Empresarios agrícolas
	Asalariados Agrícolas
	Campesinado y colonos pobres
<b>Categorías sociales fuera de agricultura, silvicultura, caza y pesca</b>	Empresariado no agrícola
	Sectores medios
	Artesanado tradicional
	Clase obrera minera
	Clase obrera industrial y de la construcción
	Clase obrera del comercio y los servicios
Grupos “marginales”	

Fuente: Elaboración propia, a partir de las categorías sociales de León & Martínez (2001, p.11-12)

**Cuadro I.2. Categorías sociales en la agricultura (León & Martínez 2001)**

Sub- categorías	Grupos Sociales asociados	Actividad Productiva	Zona Geográfica
Categorías empresariales	Empresarios agrícolas exportadores	Fruticultura	Norte Chico, Valle Central
	Empresarios agrícolas no exportadores	Agroindustria –ganadería carne y leche-	Valle Central y Sur
	Burguesía Terrateniente	Trigueros, remolacheros, paperos, chacarería, etc.	Zona no identificada
Asalariados agrícolas	Proletariado agrícola zona central		Zona Central
	Proletariado agrícola zona centro- sur		Zona Centro- Sur
	Proletariado de las empresas ganadero- lecheras del sur		Zona Sur
	Asalariados rurales de la zona triguera		No identificada
	Proletariado ganadero de Magallanes		Magallanes
	Proletariado forestal		Concepción, Maule, Arauco
Campesinado y colonos pobres	Campesinado indígena del Norte Grande		Norte Grande
	Campesinado pobre del Norte Chico		Norte Chico
	Campesinado de la Araucanía		Araucanía
	Campesinado zona sur		Zona Sur
	Campesino chilotos		Chiloé
	Colonos pobres		No identificada
	Campesinado zona centro- sur		Zona Centro- Sur
	Campesinos Región Metropolitana		Región Metropolitana
	Pescadores artesanales		No identificada
	Trabajadores madereros independientes		No identificada

Fuente: Elaboración propia, a partir de las categorías sociales de León & Martínez (2001, p.34 y sucesivas)

La zonificación que se considera en estas primeras categorías desaparece cuando en la construcción de las categorías finales se incluyen otros aspectos. De este modo, el esfuerzo por incorporar el territorio se diluye como un criterio más de construcción de categorías, lo que sumado a su uso limitado en el análisis de los datos, hace insuficiente su utilización. Cabe preguntarse, entonces, si la terciarización y la burocratización detectadas por León y Martínez ocurren en igual magnitud y de igual forma en todas las zonas por ellos tratadas. Probablemente, si este análisis se llevase a cabo, estas conclusiones se matizarían.

El estudio Wormald y Torche (2004) al igual que muchos otros (e.g., Cárcamo & Henríquez, 2007) utilizan directamente o bien con ciertas modificaciones el esquema de clases desarrollado por Erikson y Goldthorpe hace más de tres décadas. En el caso particular de esta investigación, centrada en la movilidad intergeneracional de la población en las últimas décadas del siglo XX, este esquema es reducido a ocho categorías sociales. Cabe mencionar que estos dos autores trabajan con una tabla desagregada de treinta ocupaciones, que de cierta forma rescata algunos elementos susceptibles de identificar con territorios determinados, como por ejemplo la categoría de minero o de trabajador agrícola (Cuadro I.3).



**Cuadro I.3. Esquema de 8 clases (Wormald & Torche, 2004)**

	<b>Clase o categoría social</b>	<b>Categorías que incluye</b>
I	Clase de Servicio	Directivos, administradores, profesionales y propietarios de grandes y medianas empresas. Profesionales bajos, técnicos superiores, supervisores de trabajadores no manuales y administradores de empresas pequeñas.
II	Clase de Rutina No Manual	Trabajadores no manuales en administración, ventas y servicios.
III	Pequeña Burguesía	Propietarios empresas chicas ( menos de 10 trabajadores) no agrícolas.
IV	Trabajadores Independientes	Trabajadores por cuenta propia.
V	Trabajadores Manuales Calificados	Técnicos bajos, supervisores de trabajadores manuales y trabajadores manuales cualificados
VI	Trabajadores Manuales No Calificados	Trabajadores manuales semi y no cualificados
VII	Pequeños Propietarios Agrícolas	Pequeños propietarios agrícolas
VIII	Trabajadores Agrícolas	Trabajadores y peones agrícolas

Fuente: Torche & Wormald (2004, p.14)

Fuera de Chile, en la región Latinoamericana existen diversos estudios que presentan esquemas que consideran elementos territoriales en su definición. El trabajo de do Valle Silva (2004) utiliza una extensísima lista de categorías ocupacionales proveniente de las fuentes de datos utilizadas (Censos y Encuestas de Desempleo). Esta larga lista es colapsada en dieciséis categorías, las que no difieren mucho de las ya revisadas más arriba. Lo mismo ocurre con el caso mexicano (Cortés & Escobar, 2007) y con la subregión centroamericana (Pérez & otros, 2004).

En general, en todos los estudios hasta aquí revisados es posible detectar una doble dimensión territorial. La primera, la diferenciación dicotómica urbano- rural que genera diversos grupos de categorías ocupacionales dependiendo del territorio en cuestión: si se trata de un medio urbano, destacan las ocupaciones en servicios y comercio entre otras; si se habla de medios rurales, las ocupaciones varían desde la agricultura hasta al extracción minera, la pesca, criado de ganado, etc. La segunda dimensión es la utilización de criterios productivos para definir las categorías, muchas de las cuales tienen su representación real en localidades identificables y acotadas (por ejemplo, las minas y los puertos). Sin embargo, en esta última

dimensión las referencias al territorio son implícitas: se buscan grupos sociales históricos, que se han dado en ciertos momentos y espacios concretos determinados, mas no se analizan en profundidad dichos espacios. En definitiva, y a pesar que se presenten los tres tipos de acercamiento revisados de manera conjunta, el problema continúa estando allí, pues el territorio no juega un rol central en las formulaciones y en los análisis.

#### I.4.6 **El aporte de otros estudios a la pregunta por el territorio**

Diversos tipos estudios aportan importantes antecedentes en la pregunta por la variable territorial, en particular en relación a la estructura y la movilidad social. Uno de ellos es el trabajo desarrollado por el Mideplan y el PNUD en 2006, en el cual se exponen las diferencias en las trayectorias de las comunas en relación a un Índice de Desarrollo Humano (IDH) comparable para los años 1994 y 2003<sup>13</sup>. En este estudio se reconoce el hecho que *“las regiones tienen perfiles diferenciados en materia de desarrollo humano”* y, aún más, que *“a un mismo nivel general de logro en desarrollo humano pueden corresponder perfiles internamente diferentes en cuanto a los desafíos que cada región tiene”* (Mideplan & PNUD, 2006, p.17)<sup>14</sup>. Se destaca, sin embargo, que esta distribución y la trayectoria que las regiones han tenido requiere de una mayor precisión, en el sentido de identificar cuánto de esa evolución se explica por las tendencias generales del país y cuánto por factores internos de cada región. Estos últimos factores estarían asociados a la propia gestión y a las oportunidades que presenta cada una de las comunas. El estudio plantea como importante conclusión la centralidad de los actores locales para el desarrollo de su territorio, pues se comprobó que el desarrollo humano no es estático ni está asegurado para los territorios, sino que es una construcción que varía con el tiempo y en dónde todos los actores juegan un rol central. Así, una región puede tanto bajar como subir

---

<sup>13</sup> El IDH *“no agota todas las dimensiones involucradas en el enfoque de desarrollo humano”* (Mideplan & PNUD, 2006, p.11), sino que se centra en medir las capacidades humanas en tres dimensiones fundamentales: salud, educación e ingresos. En términos metodológicos, el IDH aquí utilizado sufrió modificaciones, *“al incorporarle indicadores que lo hacen un instrumento aun más exigente en su evaluación del desarrollo humano y, con ello, más pertinente a la realidad y los desafíos actuales de Chile”* (Mideplan & PNUD, 2006, p.7), por lo cual *“los datos (...) no son comparables a nivel internacional ni con otras cifras de IDH regionales y comunales entregadas previamente”* (Mideplan et.al., p.148). Así, cuando *“se dice que una determinada comuna tiene, por ejemplo, un “nivel de desarrollo humano alto”, no se está diciendo necesariamente que tenga un valor IDH sobre 0,800 (que es el valor con que se define nivel de desarrollo humano alto a nivel comparativo internacional). Lo que se está diciendo, en realidad en este caso es que esa comuna tiene en términos comparados, un nivel de desarrollo humano más alto que el conjunto de las otras comunas del país”* (Mideplan et.al., p.36). Se debe señalar, además, que este índice se mueve entre valores de 0 a 1, representando el 0 un nulo desarrollo humano y el 1 un desarrollo humano óptimo.

<sup>14</sup> Se recomienda revisar el estudio señalado de manera íntegra, pues destaca de forma notable las diferencias territoriales que existen en Chile en materia de desarrollo humano, y lo que resulta más llamativo, por medio de mapas regionales en donde se distinguen los diversos niveles de desarrollo de cada comuna.

rápidamente en el ranking de desarrollo humano (Tabla I.3). Finalmente, en términos prácticos, la geo referencia fue una importante herramienta para exponer los resultados. Este potente elemento permite visualizar e impactar más que un gráfico de cualquier tipo, pues inmediatamente se asocia el dato a territorios concretos.

**Tabla I. 3. Valor IDH regional 1994-2003, clasificación IDH y distancia de la meta ideal<sup>11</sup>**

Región	IDH 1994	IDH 2003	Ranking regional IDH 1994	Ranking regional IDH 2003	% Reducción de la distancia a la meta ideal de IDH 1994-2003
Tarapacá	0,700	0,731	2	3	10,2
Antofagasta	0,666	0,729	5	4	18,9
Atacama	0,657	0,716	6	7	17,1
Coquimbo	0,646	0,717	7	6	20,2
Valparaíso	0,667	0,719	4	5	15,6
O'Higgins	0,627	0,689	8	9	16,7
Maule	0,595	0,675	13	13	19,7
Bío-Bío	0,608	0,686	10	10	20,0
Araucanía	0,595	0,679	12	12	20,6
Los Lagos	0,598	0,681	11	11	20,7
Aisén	0,623	0,711	9	8	23,3
Magallanes	0,684	0,733	3	2	15,4
Metropolitana	0,700	0,760	1	1	19,8
País	0,659	0,725			19,3

Fuente: Mideplan & PNUD (2006, p.14)

La sociología urbana también se presente como un espacio de investigación que desde sus inicios ha considerado al territorio como elemento central de sus análisis. El estudio de los ghettos, de la segregación y de la suburbanización da paso a preguntas por cómo el territorio configura una serie de subculturas arraigadas geográficamente en las ciudades. La geo referencia también cumple aquí un rol central en los análisis, en especial para comprender las dinámicas sociales, culturales, políticas, históricas e incluso económicas de la población en las ciudades. Por otra parte, el estudio de los fenómenos migratorios también es fuente importante de análisis territorial, aún más en tema que a esta tesis le atañe (la estructura de oportunidades), pues muchas veces estos desplazamientos de la población reflejan la búsqueda de mejores oportunidades de vida. Los trabajos de Savage dan cuenta de cómo el territorio es estudiado y cumple un rol fundamental en la sociología urbana y la demografía. Por ejemplo, en su trabajo de 1992 investigó las clases medias en el Reino Unido, destacando el papel que el sureste tuvo en su formación y el cómo geográficamente se extendió este grupo. Para Chile, resultaría

interesante revisar la forma como el proletariado surgió en términos territoriales (en las salitreras y minas de cobre del norte, y en los yacimientos carboníferos del sur), o cómo las nuevas clases medias se comporta en las ciudades con crecimientos importantes de población y de ingresos, como en Iquique, Coyhaique o Aysén.

Se puede concluir que para los fines de la presente investigación no basta considerar solo a los estudios abocados directamente a la estratificación y movilidad social, si no que se hace menester considerar otras áreas de la sociología que parecen estar un paso adelante. La presencia de representatividad, de dicotomía urbano- rural y de categorización teórica de las ocupaciones en términos territoriales parecen no ser suficientes para los objetivos planteados en la presente tesis. Este acápite fue útil para determinar que, en efecto, los estudios de estratificación social no consideran de forma sustantiva la variable territorial en sus análisis, sea por razones de costos o por decisiones sustantivas de los investigadores. La apertura a nuevas metodologías, como la geo referenciación, puede resultar muy útil en el estudio de la estratificación social. El primer desafío que se presenta en este camino de incluir al territorio en su justa medida en los estudios de estratificación parte, sin duda, con el reconocimiento de las diferencias que presentan los territorios, tanto entre sí como dentro de sí. Es necesario, entonces, ver en qué medida estas diferencias afectan la estructura social.

## **CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL**

---

La compleja interrelación que existe entre el territorio, el desarrollo económico, la desigualdad y la descentralización se expresa, de manera clara, a través de los fenómenos antagónicos de descentralización y concentración territorial. Estos dos elementos explican parte importante de las diferencias territoriales que presenta el Chile actual. Así, su importancia en la evolución histórica y constitución de las estructuras de oportunidades territoriales es central, aún más al considerar que son estos elementos los que, en el doble juego causa-efecto, configuran las tendencias nacionales y locales en el desarrollo del país. Como punto de partida y eje de la discusión, se presentan en la primera sección de este apartado las definiciones de territorio y de estructura de oportunidades. El desarrollo regional es el segundo tema abordado, con especial énfasis en las nuevas tendencias reunidas bajo el término desarrollo territorial endógeno y de su efecto sobre la estructura de oportunidades. En tercer término, se revisan los fenómenos de descentralización en Latinoamérica y en Chile, para luego agregar al análisis la concentración territorial como proceso antagónico a la descentralización y como piedra de tope al desarrollo territorial. Sobre el mismo punto, se avanza en la relación de estos fenómenos con la estructura de oportunidades. Finalmente, se esboza un marco de conceptual general que sirve para examinar los fenómenos territoriales y su relación con la estratificación social.

### **II.1 DEFINICIONES PREVIAS: TERRITORIO Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES**

#### **II.1.1 ¿DE QUÉ SE HABLA CUANDO SE HABLA DE TERRITORIO?**

Los elementos históricos, culturales, económicos y políticos que han dado forma a los espacios de vida de las personas son centrales al momento de definir a los territorios como espacios sociales válidos. Las diversas conceptualizaciones destacan más a algunos de estos elementos que a los otros. En términos generales, se puede hablar de tres tipos de definiciones: las político-administrativas, las económico-productivas y las definiciones identitarias. Ninguna de estas definiciones es superior a la otra, pues es sabido que *“es imposible, incluso innecesario hallar un concepto de región al que se le atribuya la supuesta superioridad de la síntesis. Su definición es y debe ser variable”* (Cuervo, 2003a).

#### II.1.1.1 Definiciones político- administrativas

Chile se define, constitucionalmente, como un Estado unitario, cuya administración es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada. Así, la configuración territorial político-administrativa remite al proceso de regionalización en estas dos vertientes: la mera desconcentración de funciones centrales en unidades menores (Ministerios y Seremis, por ejemplo) y la descentralización del poder (por medio de los Consejos Regionales y otras entidades afines). Ambos procesos se presentan en dos momentos históricos diferentes. La desconcentración de funciones se inició en la década de los 70, bajo el Régimen Militar, a través de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa, cuyo principal objetivo fue la racionalización de las estructuras y funciones del Estado por medio de la administración desconcentrada del gobierno central (Horst, 2005). Con el retorno a la democracia, en la década de los 90, el proceso de descentralización avanzó tímidamente hasta 1995. Se crearon los Consejos Regionales, se legisló la elección directa de alcaldes y concejales y se gestionó una mayor desconcentración fiscal, entre otras cosas. Sin embargo, y a pesar que en relación al periodo anterior hay una mayor participación ciudadana, el proceso está lejos de ser el óptimo y existen aún muchas tareas pendientes. Actualmente, ambos procesos han desembocado en la existencia de 15 regiones, 53 provincias y 346 comunas a lo largo del país. La pregunta central, en este punto, es si estos territorios, definidos políticamente, son efectivamente *realidades sociales válidas*. La respuesta no es simple, pues en la definición de las regiones, provincias y comunas, son muchas las variables tomadas en consideración, entre ellas: el tamaño geográfico y poblacional; su grado de autonomía; los mecanismos y fuentes de financiamiento que poseen; la estructura administrativa con que cuentan; su capacidad para insertarse a nivel nacional e internacional; sus potencialidades de desarrollo; y la historia y cultura que tienen en común (Horst, 2005; Ruiz, 2005).

Al ser consideradas tantas variables, los resultados son disímiles. Existen efectivamente regiones que dan cuenta de una realidad socialmente válida; otras no. Ejemplo de ello es la ciudad de Iquique que, como capital regional prácticamente hegemónica (luego de la creación de la región de Arica y Parinacota), posee hoy la potencialidad de transformarse en una especie de comuna-provincia-región con gran capacidad de convocatoria de los actores regionales. En el mismo sentido, la región de Los Ríos ha cristalizado un largo proceso de demandas locales e

identitarias que dieron por resulta su creación. Sin embargo, regiones como Valparaíso, con dos claros polos de atracción (la costa y el interior) no posee una identidad clara, y no es de extrañar que, por ejemplo, los habitantes de Casablanca se puedan sentir más reflejados y cercanos a la realidad de la provincia de Chacabuco, colindante por sur, que a la del puerto de Valparaíso y la turística Viña del Mar. La región Metropolitana presenta también esta característica; la diferencia tremenda que existe entre sus Provincias difícilmente permita generar una solidaridad a nivel regional. A nivel provincial existen casos similares. Hay provincias que muestran realidades válidas: Santiago, Valparaíso; Concepción, entre otras. Tal vez, el mayor avance lo constituya Isla de Pascua que, al ser una extraña mezcla de comuna- provincia, posee la institucionalidad de una gobernación a la vez que el dinamismo de un municipio. Precisamente en el nivel comunal parece radicar el mayor logro, pues en su mayoría cumplen con los requisitos para ser consideradas realidades válidas. Sin embargo, los problemas que presentan muchas de ellas se refieren al tamaño reducido, a su poca capacidad de gestión y a la falta de personal calificado. De este modo, en muchas ocasiones se generan realidades “más” válidas al ser consideradas en conjunto con otras comunas, que a veces se corresponden con provincias (tal es el caso de la provincia de Santiago, de Concepción, de Chiloé) y otras no (el Valle de Casablanca, por ejemplo).

Si bien esta definición es y debe ser un referente para el estudio de los territorios, pues es en esta división político-administrativa donde se llevan a cabo las políticas sociales y la institucionalidad, no es por ello la mejor. Da elementos claros y certeros para el análisis, principalmente por definir territorios que, unas veces mejor que otras, funcionan y a los cuales las personas se adscriben, a lo menos, en términos formales. Sin embargo, en la otra cara, estas definiciones son insuficientes para dar cuenta de un modelo territorial que explique la persistencia de las diferencias de crecimiento y desarrollo entre un territorio y otro.

#### II.1.1.2 Definiciones económico-productivas

Las nociones económicas son un referente obligado en cualquier definición territorial, pues dan cuenta de la base material sobre la cual un territorio planifica y gestiona su desarrollo. En la actualidad, existen dos conceptos que resaltan estas características por sobre otros. Ambos permiten no solo analizar la configuración actual de ciertos tipos de desarrollo territorial, sino

que también explican parte importante de las trayectorias histórico-productivas de los territorios. El primero de ellos es el concepto de *zona productiva*. Se pueden entender las zonas productivas como territorios concretos que se caracterizan por tejidos productivos y mercados de trabajo compartidos, además de una identidad propia (Falabella, 2000). Este autor identifica diferentes zonas productivas para el caso chileno (Cuadro II.1), y las clasifica dentro de uno de los ocho tipos de desarrollo territorial que detecta en la realidad chilena. Estos ocho tipos de desarrollo se relacionan, a su vez, con la capacidad de los actores locales de la sociedad civil (empresarios, comerciantes, sindicatos, asociaciones varias, etc.) para actuar en la economía en pro de su desarrollo, sea de forma concertada entre sí, sea en relación con otros agentes (siendo el Estado uno de los más importantes). Así, aquellas zonas productivas que actúan de mejor forma, más concertadamente, logran un mejor desarrollo para sus territorios en general, y para cada una de ellas en particular.

**Cuadro II.1 Tipos de desarrollo.**

Tipo dominante de desarrollo	Descripción	Territorios Asociados
Crisis prolongada	Territorios de bajo nivel de desarrollo, a pesar del apoyo estatal, pues la relación entre el Estado y los territorios es más bien clientelista.	Arica, Valparaíso, Lota-Coronel, Valdivia, Pta. Arenas
Desencadenamiento	Son territorios dinámicos, pero donde se ha obligado a los trabajadores a reconvertirse bajo los dictámenes de las grandes empresas exportadoras del sector campesino. La relación que existe aquí es la <u>desconfianza</u>	Valles frutícolas, Zona forestal del Maule, Osorno, Los Ángeles
Encadenamiento potencial	Territorios con gran cantidad de cadenas productivas en su territorio, pero que no ha logrado transformarse en un tejido productivo. Las relaciones son paralelas, ingorándose una cadena con otra.	Antofagasta, Valparaíso- Viña del Mar, Aconcagua, Rancagua, Gran Concepción
Emergente	Son los territorios que ya iniciaron un proceso de desarrollo, en camino de consolidarse pues las condiciones presagian que así lo harán. Aquí se da una relación de fomento a la innovación.	Iquique, Petorca-La Ligua- Cabildo, Valle de Casablanca, Temuco, Villarrica-Pucón, Chiloé, Aysén, Pto.Natales
Encadenamiento	Son territorios que poseen un tejido sólido de relaciones, cuya industria y mercado han consolidado el desarrollo más sólido de Chile. Se dan relaciones de confianza por medio del capital social.	La Serena- Valle del Elqui, Quillota, Vitivinicultura del Maule
Sinergia y agregación de valor	Territorio que posee alto dinamismo, que concentra los procesos más virtuosos del país, pero que a la vez genera empobrecimiento en otras zonas.	Santiago
Enclave	Territorios cuyo desarrollo es la autoreferencia, sin encadenamientos. Se da en territorios de tipo forestal, minero, plantas de energía y pesqueras. Se dan relaciones exclusivamente dentro del enclave.	Calama, Colbún, entre otras
Desarrollo dual	En estos territorios conviven en forma paralela, el desarrollo y subdesarrollo. Su forma de relacionarse es por medio de la exclusión.	IV, VII y IX regiones

Fuente: Elaboración propia a partir de G.Falabella 2001, 2005



La segunda noción es la de *cluster*. Un *cluster* es una agrupación geográfica de empresas e instituciones (universidades, centros de investigación, etc.) que actúan en una misma actividad económica y se relacionan estrechamente entre sí para buscar en conjunto el beneficio común, redundando así, en el beneficio particular de cada una de ellas. Los actores locales también poseen en aquí un rol central, pues en su propia definición éstos son considerados. No debe confundirse un *cluster* con un gremio, un sector industrial ni una cadena productiva. Lo característico del *cluster* es la búsqueda de la mejora en competitividad, del complemento entre las empresas e instituciones e, inclusive, del intercambio de cadenas de distribución y clientes. Desde esta perspectiva, los *clusters* pueden entenderse como núcleos de desarrollo e innovación, en tanto convocan a los diversos actores a emprender acciones en conjunto. En Chile, el desarrollo de *clusters* es incipiente, sin embargo, es posible identificar ciertos sectores con la potencialidad de transformarse en clusters de innovación y desarrollo, como son el sector acuícola-pesquero; el sector turismo; y el sector agroalimentario. Caso aparte es el sector minero y el forestal, pues ambos pueden considerarse como *clusters* más o menos maduros, esto es, con años de desarrollo e incrustación en los territorios. El desafío de estos sectores radica en la necesidad de incluir más agentes a sus redes, particularmente pequeño productores. De igual modo, es aún necesario invertir más recursos en innovación tecnológica, y no solo para mejorar la producción, sino que sobretodo para ampliar la gama de productos y servicios que entregan. Para desarrollar la innovación es necesario contar con los insumos necesarios (tecnología y personal especializado), con un grado de competencia mínimo que asegure el éxito de la inversión y con la disponibilidad, densidad e interconexión vertical y horizontal entre los miembros del *cluster* (Bitrán, 2004). Así, los *clusters* se presentan como entes importantes en el desarrollo territorial, pues en la actualidad éste depende, en gran medida, de la capacidad que los conglomerados territoriales tienen para innovar, generando y cubriendo nuevas demandas. A nivel institucional, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), creado por el gobierno el año 2005, juega un papel importante en el desarrollo de los clusters en Chile. Su objetivo central consiste en establecer las líneas necesarias para generar las bases de una Estrategia Nacional de Innovación. Esta estrategia propone once sectores prioritarios a desarrollar en el país; si éstos son situados geográficamente, pueden ser considerados como *clusters* (Cuadro II.2).

**Cuadro II.2 Sectores prioritarios y sus territorios**

<b>Sector prioritario de la Estrategia Nacional de Innovación</b>	<b>Algunos territorios asociados</b>
Minería del cobre y subproductos	Calama, Nor-orienté de Región de O'Higgins
Alimentos procesados de consumo humano	Plantas de industria alimenticias en San Fernando
Acuicultura	Industria salmonera de Puerto Montt, Cultivos de ostras en Chiloé
Fruticultura primaria	Valle de Aconcagua
Porcicultura y avicultura	Industria avícola en la Provincia de Melipilla
Turismo	Sector del Lago Villarrica en la IX Región
Construcción	Industria inmobiliaria en Santiago
Servicios Financieros	Sector céntrico de Santiago
Outsourcing	Subcontratación en minería (mina El Teniente, por ejemplo)
Logística y Transportes	Ciudades aledañas a los caminos principales, puertos, etc
Comunicaciones	En general, las capitales regionales

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la web [www.consejodeinnovacion.cl](http://www.consejodeinnovacion.cl)

La mayor potencia de estas dos nociones, cluster y zona productiva, es la de facilitar el análisis de fenómenos dinámicos que hoy ocurren en la realidad nacional, al mismo tiempo que dar ciertas directrices para el avance de la política pública. Sin embargo, el voluntarismo expresado en ambas definiciones hace que su utilización requiera la mayor cautela, para no confundir las realidades que están, incipientemente constituyéndose, con aquellas realidades ya establecidas.

### II.1.1.3 Definiciones identitarias

Un último elemento importante que se debe revisar en la definición de región es el identitario. Este elemento juega un rol central en el desafío de concertar voluntades de personas, organizaciones e instituciones para plantearse desafíos en el ámbito del desarrollo local. Está, además, presente en todas las definiciones analizadas hasta éste punto. En la definición de la región administrativa, el elemento identitario está formalmente considerado, aunque muchas veces provincias o comunas de una misma región no comparten tales elementos. En la definición de las zonas productivas y de *clusters*, en cambio, el elemento identitario juega un rol central. En la primera, en tanto la identidad es una variable considerada en la definición de las zonas productivas; en la segunda, en el sentido de la necesidad de identidad para lograr mejores

resultados de los *clusters*, al potenciar el desarrollo de la innovación y la articulación de mejor manera. ¿Pero qué significa que un territorio posee identidad? Según Frémont (1980, citado en Cuervo, 2003), existen tres espacios identitarios del territorio: el *espacio de vida*, el *espacio social*; y el *espacio vivido*. Se entiende al espacio de vida como el conjunto de los lugares frecuentados por una persona o por un grupo social. El espacio social, en tanto, se constituye por el espacio anterior y por las relaciones que los sujetos mantienen. Finalmente, el espacio vivido es el conjunto de los dos espacios anteriores al que se le adicionan los valores psicológicos asignados a los lugares. Así, esta diferenciación de los espacios identitarios va, paulatinamente, incorporando en su definición aspectos subjetivos que enriquecen el análisis. Este tipo de definiciones son, sin lugar a dudas, centrales al momento de incorporar la variable territorial a los estudios de estratificación. Significar los territorios de estudios por medio de los espacios construidos subjetivamente permite distinguir efectivamente si un territorio es o no una realidad socialmente válida para sus habitantes. La dificultad que esto presenta es principalmente metodológica, pues se necesita saber cuán identificados se sienten las personas en relación a su territorio para realizar su análisis. Y se trata de una doble dificultad, pues si lo que se busca es realizar análisis más o menos extensos, el peligro de atomización de los territorios es alto, al intentar una corroboración empírica del sentido de pertinencia de sus habitantes a éstos.

#### II.1.1.4 La regiones pivotaes, asociativas y virtuales

Esta última definición, sin necesariamente ser la mejor, parece contener en sus planteamientos las nociones centrales al momento de incluir la variable territorial en los estudios de estratificación social. En primer lugar, considera el proceso de regionalización chileno, principalmente en su vertiente descentralizadora. Por otro lado, entiende al territorio como una realidad *sistémica* que debe desarrollar competencias y destrezas para instalarse de mejor manera en el nuevo contexto mundial globalizado. Ambos elementos son cruciales para el estudio del territorio y su relación con la estratificación social, pues globalización y descentralización son parte del mismo desafío al cual deben hacer frente los gobiernos locales: “colocar a su territorio (no en un mero sentido físico) en el comercio internacional de manera moderna y competitiva y en el proceso decisional, de una manera participativa y equitativa” (Boisier, 1994, p.4). Así, el territorio se transforma en un elemento central en la vida de los sujetos, pues es en él donde se dan (o no) las oportunidades de experimentar movilidad social.

La complejidad sistémica en esta definición es lo capitular, en tanto se entiende que los antiguos elementos de definición territorial están en una etapa de obsolescencia debido a los dos procesos mencionados, a saber, descentralización y globalización. El primero de estos procesos dota al territorio de un contenido que antes no poseía; deja de ser mero espacio vacío receptor de políticas públicas y transformarse en agente activo en su ejecución y en punto central de la administración del Estado. De la misma forma, la globalización acaba con las barreras territoriales, para bien y para mal, al facilitar la comunicación de cientos de localidades en pocos segundos. En esta nueva visión, la flexibilidad, la elasticidad y la maleabilidad son los elementos básicos que deben poseer las regiones modernas, pues su posesión permite la inserción en las nuevas redes mundiales. Así, es posible hablar de tres tipos regionales que se hacen cargo de estos nuevos requerimientos (Boisier, 1994). El primero, asumido en un comienzo de este trabajo como la definición territorial adecuada a las necesidades del estudio, es el de la *región pivotal*: la menor unidad político- administrativa que es estructuralmente compleja y que posee cultura, identidad y flexibilidad. La región pivotal es la base de los otros tipos regionales de esta definición, permitiendo un análisis en tres niveles: en la región pivotal desagregada, en las regiones asociativas y en las regiones virtuales. Las *regiones asociativas* surgen de la asociación voluntaria y libre de dos o más regiones pivotaes adyacentes. Las *regiones virtuales*, en cambio, son el resultado de acuerdos de tipo contractual entre dos regiones pivotaes o asociativas (no necesariamente adyacentes) para lograr ciertos objetivos. Cada tipo regional presenta características que permite perfilar, en cada una de ella, diversas formas, todas complementarias, de desarrollar los territorios (Cuadro II.3).

**Cuadro II.3 Características esenciales de los tres tipos regionales**

	<b>Pivotal</b>	<b>Asociativa</b>	<b>Virtual</b>
<b>Configuración</b>	Histórica	Consensuada	Contractual
<b>Estructura</b>	Compleja	Heterogénea	Complementaria
<b>Construcción</b>	Autoconstruida	Por construir	Selectiva
<b>Tipo de planificación</b>	Estratégica	Gestión	Táctica
<b>Tipo de proyecto regional</b>	Estratégico	Político	Coyuntural
<b>Espacialidad</b>	Continua	Continua	Discontinua
<b>Motivación societal</b>	Autoafirmación	Poder + desarrollo	Competencia
<b>Temporalidad</b>	Permanente	Largo plazo	Pactada
<b>Descentralización</b>	Territorial	Territorial +	Funcional
<b>Sistema decisional</b>	Personal	Organizacional + personal	Técnica + organizacional + personal

Fuente: Boisier (1994, p.7)

Esta categorización recoge elementos de todas las definiciones revisadas más arriba. Así, las *regiones administrativas* (y sus divisiones menores, las provincias y las comunas) pueden corresponderse con la región pivotal. Ejemplos concretos de este tipo de regional son la provincia de Concepción, la Región Metropolitana y la provincia del Cachapoal. Las *zonas productivas*, por su parte, también pueden ser entendidas como regiones pivotaes (por ejemplo, la zona de Casablanca), al mismo tiempo que corresponderse con divisiones administrativas (por ejemplo, la Región de Los Ríos) y, aún más, ser entendidas como regiones asociativas (la Región del Bío- Bío, por ejemplo). Finalmente, las regiones virtuales desbordan los límites administrativos, aún los nacionales, y se establecen como un tipo regional especial que tiene mucho que ver con cooperación, tecnologización, internacionalización y desarrollo común entre las regiones involucradas, acercándose así a la noción de *cluster*. En este sentido, los sectores económicos prioritarios mencionados en la Estrategia Nacional de Innovación, podrían transformarse en núcleos de futuras regiones asociativas o virtuales.

En síntesis, las categorías de región pivotal, asociativa y virtual abarcan gran parte de las definiciones territoriales, en tanto dan cuenta tanto de zonas productivas como de clusters, además de regiones administrativas. Incorporan, además, los elementos de identidad al considerarlos como necesarios para definir una región pivotal: la configuración histórica de la región, la autoconstrucción de la misma y la autoafirmación como camino de motivación. Con todo, un mismo territorio puede ser, al mismo tiempo, una región pivotal, una zona productiva, un cluster, una provincia, comuna(s) o región administrativa; e inclusive un espacio vivido. Esta multiplicidad de definiciones revisada permite aprehender de mejor forma el fenómeno territorial y su impacto e importancia en la estratificación social. No basta, entonces, con considerar al territorio como una mera construcción política, ya que éste también responde a una construcción social que nace de la propia sociedad regional. Lo anterior significa que se debe potenciar la capacidad de auto-organización de la región, de modo que ésta esté consciente de su identidad, se movilice tras su proyecto político y se transforme, a fin de cuentas, de objeto a sujeto de su propio desarrollo. Este “modelo mental” de hacer región remite a dos temas centrales que se encuentran en los “modelos reales” de la construcción regional: el desarrollo regional y la descentralización (Boisier, 1990, 1998). Ambos procesos son importantes en la configuración de las estructuras de oportunidades regionales y, como se verá, muchas veces pecan de voluntarismo extremo, dificultando la concreción de regiones pivotaes concretas.

## II.1.2 LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES. DE LOS TÓPICOS DE LA POBREZA AL ANÁLISIS DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

El término *estructura de oportunidades* surge con especial fuerza a partir de mediados de la década de los ochenta en el marco de la pregunta por la pobreza. Ya ha sido discutida la importancia principal que este fenómeno tomó en esos años, y cómo el mismo desplazó a un segundo plano a la pregunta mayor por la desigualdad, la movilidad y la estructura social. Sin embargo, es menester precisar dicha discusión y enmarcar la forma en cómo este concepto (el de la estructura de oportunidades) tomó protagonismo en la agenda de investigación social.

Como es sabido, gran parte de la sociología mundial de la posguerra, y en especial la latinoamericana, se preocupó de explicar y comprender los fenómenos propios del desarrollo. La pregunta por la estratificación social, con especial énfasis en las clases y sus representaciones, jugó un rol central tanto en el debate académico como en el debate social de la época. En la región, el fenómeno de la pobreza fue abordado, en un primer momento, por medio de un conjunto de variables y conceptos que permitieron identificarla, estimar su magnitud y clasificar a los países en relación al grado relativo de desarrollo social (Filgueira, 2001b). Durante los años ochenta, se desarrollaron nuevos conceptos para dar cuenta de la pobreza. En esta segunda generación de conceptos, vale la pena destacar dos. El primero de ellos es el de *línea de pobreza*, el que permitió clasificar de forma dicotómica (pobres- no pobres) a individuos y hogares según una serie de atributos, simplificando el fenómeno en estos dos polos, a pesar de presentarse de forma gradual en la realidad. Como correlato de lo anterior, se estableció la *línea de la indigencia* para determinar el segmento de la población cuyos recursos no logran cubrir las necesidades básicas; se trata de la llamada *pobreza dura*. Un segundo concepto, muy ligado al anterior, es el de las *necesidades básicas insatisfechas*. Este concepto se construye en base a hipótesis y supuestos que permiten clasificar a los hogares e individuos en dos grandes grupos: aquellos que logran cubrir el mínimo de necesidades básica y aquellos que no. A diferencia del concepto “línea de pobreza”, este término se forma no de la simplificación de una variable más compleja, sino que de una selección de indicadores sociales tal que la ausencia de uno determina la designación del individuo o del hogar dentro del conjunto de la población con necesidades básicas insatisfechas (Filgueira, 2001b). La aparición de estos conceptos, sucesivos y complementarios entre sí, derivó en una tercera generación de nociones. El llamado *assets*

*vulnerability approach*, que surgió en la primera mitad de los noventa, recoge gran parte del debate anterior, estableciendo relaciones y transformándose en una herramienta que, a nivel mundial, es ampliamente utilizada para trabajar los temas asociados a la pobreza. Esta aproximación reúne en un sistema explicativo nociones como activos, recursos, vulnerabilidad, marginalidad y estructura de oportunidades, siendo por esto una conceptualización útil que de manera extensiva puede aplicarse en otros análisis de la estructura social.

#### II.1.2.1 El *Assets Vulnerability Approach*. El origen conceptual de la estructura de oportunidades

Los orígenes del *assets vulnerability approach* se encuentran en los planteamientos del economista Amartya Sen, quien propone un modelo de análisis al bienestar social centrado en las capacidades de las personas y hogares, abandonando la propuesta de la economía clásica de estudiar sus utilidades. De esta forma, individuos y hogares se encontrarían en un nivel determinado de satisfacción de sus necesidades al conjugar las capacidades que poseen y la posibilidad de actuar con y sobre ellas (lo que él denomina *entitlements*). Así, “*el problema del desarrollo económico no debiera ser visto no como un problema de crecimiento económico, sino que como un problema de expansión y mejor distribución de entitlements lo cual implica a su vez un incremento en las capacidades de familias y hogares*” (Filgueira & Katzman, 1998, p8). Estas ideas son retomadas luego por Caroline Moser, entre otros autores, para establecer las bases del *assets vulnerability approach*. Esta aproximación nace con el fin de estudiar el fenómeno de la pobreza en comunidades y localidades pequeñas (e.g. Filgueira & Katzman, 1998). El buen logro de este objetivo a nivel microsocioal permitió que su uso se extendiera a análisis de mayor escala, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, especialmente para comparar dos o más realidades (e.g. Moses, 1998). Sin embargo, los alcances en esta última línea son más bien limitados en confrontación al grado de profundidad que se logra al indagar en el nivel micro, pues este último permite trabajar de forma más directa con los activos de los individuos y hogares, concepto básico de esta aproximación.

En páginas precedentes se definió a los activos como los recursos que una familia posee para mantener o mejorar sus niveles de bienestar. Cabe agregar, además, que los activos son recursos movilizados por las familias. En este sentido, es posible poseer recursos no

movilizados, sea porque la estructura de oportunidades no los demanda o permite, sea por una mala estrategia de movilización. Existen, además, un conjunto de recursos que dificultan o impiden la movilización de otros recursos, imposibilitando la concreción de las metas del hogar; se trata de los llamados *pasivos*. De lo anterior, se desprende que los recursos pueden entenderse como el conjunto de bienes, capacidades e incluso aptitudes y actitudes que un individuo u hogar posee para desenvolverse en el medio al cual se encuentra adscrito. Los activos serían aquellos recursos susceptibles de movilización en un momento y lugar determinados y los pasivos aquellos que dificultan la movilización de otros activos. Dependiendo del contexto del cual se trate, un recurso puede ser un pasivo o un activo, o inclusive no ser más que un recurso que por encontrarse obsoleto o por efecto del contexto, no es posible de movilizar. Ejemplos de activos que fueron pasivos o simples recursos hay muchos: el empleo femenino, en especial en los hogares más pobres; o el surgimiento del activo asociado al uso y manejo de las tecnologías de la información como elemento necesario para acceder a mejores posiciones en el mercado laboral, entre otros. En este sentido, muchas veces es necesario “invertir” en la adquisición de algún activo que permita, luego, acceder a mejores posiciones o a mejores niveles de bienestar social. Todas estas decisiones forman parte de las diferentes *estrategias* que llevan a cabo los hogares, estrategias que varían por factores tanto sociales, como culturales, históricos e incluso psicológicos y psicosociales de los hogares.

En términos generales, las estrategias versan sobre un conjunto de activos que entran “en juego”. Cada uno de estos activos puede ser entendidos, a su vez, como *capitales* que poseen los hogares para ser movilizados con el fin de lograr sus objetivos. Moser (2006) distingue cinco capitales como los más importantes para formar el portafolio de activos: físico, financiero, humano, social y natural. Por su parte, Filgueira y Katzman (1998) proponen un modelo simple de tres capitales: el capital físico (que considera el capital financiero y el capital físico en sentido estricto), el capital humano, y el capital social. Las definiciones de los capitales en muchos casos son muy similares, si no idénticas<sup>15</sup>. Así, el capital físico se compone por las tierras, la infraestructura y otros factores productivos propios de los individuos, el sector comercial o del país en general; se trata de un capital con menor liquidez, pero que en potencial riesgo, es un importante activo para que los hogares puedan mantener su nivel de bienestar social. El capital

---

<sup>15</sup> Las definiciones que a continuación se desarrollan tienen por base, entre otros, los trabajos de Moser y de Filgueira y Katzman mencionados en la bibliografía y referidos en los párrafos anteriores.



financiero, en cambio, posee una alta liquidez, pero mayor volatilidad, pues se define por el ahorro (y la capacidad del mismo) y el acceso a crédito por parte de los hogares o individuos. El capital humano, por su parte, se define por el trabajo y el valor agregado al mismo que se obtiene por inversión en salud, educación y nutrición de los individuos. El capital social, a diferencia de los anteriores, es un capital altamente intangible que se asocia a las normas, reglas, obligaciones, redes de reciprocidad, confianza, contactos y acceso a información que poseen los individuos y los hogares. Considera desde el nivel micro institucional de las realidades locales y comunitarias a instituciones formales del mercado, el sistema político y la sociedad civil. En si mismo, la movilización de este capital no trae consigo beneficios inmediatos, sino que muchas veces es utilizado para obtener otro tipo de activos o potenciar la movilización de otros capitales (por ejemplo, para obtener un empleo o información detallada para acceder a algún beneficio de la política social). Lo interesante de destacar es que el uso de este capital por parte de individuos y hogares significa contraer “una deuda” con la red a la cual se recurrió, de forma que ésta se reproduce una y otra vez por medio de este tipo de mecanismos. Finalmente, el capital natural es un concepto nuevo que se viene acuñando hace algunos años a raíz del creciente interés por el medio ambiente. Este tipo de capital comprende, entre otras cosas, el suelo, la atmósfera, los bosques, las minas, los humedales, el agua, etc. En el contexto rural, resulta importantísima la tenencia de tierras como un activo productivo crítico, mientras que en contextos urbanos la construcción y/o arriendo de viviendas pasa a jugar este papel central (Moser, 2006).

Cada uno de estos capitales, como también las estrategias que individuos y hogares desarrollan, se enmarca en la estructura de oportunidades. De esta forma, se da una relación recíproca entre estructura de oportunidades y activos (o capitales): la primera permite la movilización de los activos por parte de las familias y proporciona otros nuevos; los segundos, por su parte, tienen significación en relación a la estructura de oportunidades, facilitando su aprovechamiento. Es manifiesto, entonces, que la estructura de oportunidades incide de manera importante en el nivel de bienestar de los hogares, en tanto facilita que éstos movilicen sus recursos o les provee otros nuevos, sirviendo como fuente de los mismos. Sin embargo, este doble rol de facilitador- proveedor no se cumple por igual para todos los individuos. Por lo anterior, y tal como se estableció en un comienzo, la estructura de oportunidades puede ser entendida como una distribución de oportunidades para acceder a posiciones sociales evaluadas de forma diferencial (Filgueira, 2001a). Esta distribución se da por medio de las tres

instituciones básicas del orden social: mercado, Estado y sociedad (a través de sus instituciones básicas: familia y comunidad). En este sentido, es posible afirmar que no se trata de una sola estructura de oportunidades que actúa, sino que de muchas estructuras de oportunidades que, en su conjunto, determinan el contexto en el cual individuos y hogares se desenvuelven. Así, cada una de estas estructuras son escenarios paralelos que definen las probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades que inciden sobre el bienestar de los individuos y de los hogares (Filgueira & Katzman, 1999; Katzman, 2000). Es este punto, precisamente, el que permite “extender” el análisis del *assets vulnerability approach* a otros segmentos de la estructura social, pues si bien individuos y hogares poseen diferentes niveles de capitales, todos poseen estructuras de oportunidades disponibles para ser aprovechadas. El problema, claro está, se repite: no todas las estructuras de oportunidades son iguales ni benefician por igual a todos, en especial en el contexto actual, como se revisará a continuación.

#### II.1.2.2 Estado, mercado, sociedad. Las tres esferas de la estructura de oportunidades<sup>16</sup>

Cada esfera que compone la estructura de oportunidades cumple un rol específico. En primer lugar, el Estado, esfera por excelencia de la configuración del status de ciudadano, proporciona las estructuras de oportunidades relacionadas con los bienes y servicios públicos, especialmente por medio de políticas públicas y de regulaciones que impiden o facilitan la acumulación de ciertos activos. El Estado cumple tres roles en cuanto a la estructura de oportunidades se trata. La primera de ellas es ser *fuentes* de activos, tanto al proveer unos nuevos (acceso a servicios públicos o asignaciones familiares, por ejemplo) como al facilitar un uso más eficiente del stock de los hogares (las guarderías infantiles son un ejemplo de ello, al permitir aprovechar de mejor forma los recursos humanos que el hogar posee). En segundo lugar, el Estado es *regulador* de las otras dos esferas, por medio de leyes y normas que establecen los alcances y limitaciones tanto del mercado (fijación de tasas, de salarios, etc.) como de la sociedad civil (normas para la creación de organizaciones, por ejemplo). Finalmente, el Estado también cumple un rol *vinculante* entre la adquisición de un activo y otro, como por ejemplo al exigir a los hogares que envíen a sus hijos a las escuelas para poder acceder a ciertas asignaciones familiares.

---

<sup>16</sup> Los planteamientos de este punto fueron recogidos del extenso trabajo de Katzman y Filgueira entorno a la estructura de oportunidades.

La segunda esfera, el mercado, ha sido siempre la estructura de oportunidades más considerada como fuente de activos. El mercado de trabajo, particularmente, es la estructura más importante para que individuos y hogares obtengan nuevos activos y mantengan o mejoren su nivel de bienestar. Este mercado se relaciona estrechamente con la esfera productiva, los cambios tecnológicos y la internacionalización de la economía, todo lo cual genera efectos en él, los que finalmente afectan las oportunidades de los individuos y hogares. Gran importancia poseen también los mercados bancarios y el acceso a sus servicios (créditos, principalmente), así como también la adquisición de capital físico (por ejemplo, adquirir una vivienda, un automóvil, etc.) e inclusive humano (la educación mercantilizada como está hoy en día es muestra de ello) en diferentes mercados. Sin embargo, es claro que es el mercado laboral el que permite obtener el activo principal del empleo que sirve de vínculo, en el sentido antes revisado, para acceder a otros activos, por lo que se constituye como el principal elemento de la institución del mercado. Finalmente, la sociedad (por medio de la familia y la comunidad) es la estructura de oportunidades que se asocia, principalmente, al capital social (tanto individual como colectivo), al facilitar, por medio de las organizaciones y la familia, vínculos y redes sociales que se transforman en activos importantes para mantener o buscar mejorar el nivel de bienestar de individuos y hogares.

Lo que resulta interesante es que a pesar de ser el capital social un atributo individual, la más de las veces su aumento escapa del campo de acción del personal. Por ejemplo, si un niño nace en una familia pobre, crece y se cría en una comunidad sólo de pobres, y asiste a una escuela segregada, muy difícilmente él podría mejorar su capital social. Si a esto se le suma el cada vez menor impacto de las asociaciones locales y las mayores disfuncionalidades en el seno familiar, el escenario es aún peor y se presentan menores espacios que posibiliten desarrollar el capital social, transformándose éste en una verdadera *propiedad* que se niega a unos y se distribuye desigualmente entre unos pocos. (Filgueria & Katzman 1998). Lo anterior se ve reafirmado por el actual contexto latinoamericano, donde la globalización, la privatización y la desregulación han llevado a un dominio casi total de la economía neoliberal. En ese contexto, el mercado ejerce un creciente dominio sobre las otras dos instituciones. El Estado ha tendido a retroceder de la esfera económica, y ha disminuido su intervención en el resto del tejido social. Así, ha dado mayor espacio al mercado para que éste defina la estructura de oportunidades y los

requerimientos para acceder a ella y obtener beneficios. Especial atención demanda la esfera del empleo, en tanto, como ya se revisó, ésta supone la puerta de entrada vinculante a un gran número de otros activos. Los procesos de precarización, terciarización e informalización, como también el desempleo, son el correlato de la mayor apropiación del mercado de un ámbito central en la estructura de oportunidades (y de la estratificación social en general). El efecto de esta amalgama de fenómenos es evidente: empleos menos estables y más inseguros y, exceptuando algunos países como Chile, altamente informales en Latinoamérica, lo cual repercute en mayores niveles de desigualdad y creciente desintegración social. Y desde la perspectiva de los activos, mayor dificultad y segregación en acceder a mejores estructuras de oportunidades. Por su lado, la familia y la comunidad han perdido parte de su rol tradicional de socialización e integración, debido a fenómenos como el cambio del patrón familiar (divorcios, familias monoparentales, etc.) o la segregación residencial (las comunidades se tornan menos heterogéneas y los grupos sociales se encuentran aislados unos de otros, dificultando un intercambio de activos), dando un espacio más amplio al mercado para establecer los parámetros de la estructura de oportunidades (Filgueira & Kaztman, 1999).

De este modo, el análisis de la estructura de oportunidades debe poner especial énfasis en la injerencia del mercado en su definición, pero no puede dejar de lado la acción de las otras instituciones, en especial del Estado, en tanto éste es el único capaz, como se revisó, de regular al mercado y la sociedad, y de vincular a los mismos. De igual forma, es central considerar las transformaciones y cambios a los cuales se ve sujeta la estructura de oportunidades, pues son éstos los que permiten actualizarla y renovarla en los nuevos escenarios.

### II.1.2.3 Cambios y transformaciones en la estructura de oportunidades

La estructura de oportunidades no es estática, sino que cambia constantemente en el tiempo y varía entre un país y otro e inclusive dentro de un mismo país. En términos generales, cinco son las fuentes de cambio de la estructura de oportunidades: los factores productivos, los factores demográficos, las migraciones, las esferas de la política y de la sociedad. (Filgueira, 2001a). Las transformaciones provenientes de la esfera productiva se relacionan, principalmente, con la expansión económica y el desarrollo. Entre ellos, destacan los avances tecnológicos, la adquisición o conquista de nuevos territorios (lo cual se refleja claramente en lo que ocurrió con

la Europa del siglo XVI al siglo XIX), la explotación de nuevas materias primas, etc. Por su parte, los cambios provenientes de la fenómenos demográficos son menos tangibles, pero no por eso menos importante. Así por ejemplo, cuando existen altos diferenciales de fecundidad entre estratos (en especial cuando se trata de una baja en los estratos altos), se generan condiciones positivas para el ascenso de estratos más bajos. Las migraciones, en cambio, no tienen un efecto unívoco como las anteriores fuentes de cambios. Dependiendo de las características de los migrantes y del momento en que éstos ocurran (asociados a las condiciones económicas y sociales imperantes) los resultados pueden ser endurecer o hacer más asequibles ciertas estructuras de oportunidades a determinados grupos de la población. La política, por medio de la determinación de políticas sociales y las normas regulativas del mercado y la sociedad, es un tercer factor que bien estimula o bien contrae la estructura de oportunidades. Si se trata de políticas encaminadas a generar o mejorar regímenes estatales de protección social (como la actual Reforma Previsional chilena), los individuos se encuentran en un mejor escenario que antes para movilizar nuevos activos en la búsqueda de la movilidad social. En cambio, si son políticas flexibilizadoras de las relaciones de trabajo, difícilmente la estructura de oportunidades se vea ampliada. Finalmente, las formas de capital social (sean estos basados en las normas, expectativas y obligaciones o en los recursos de información y de contactos que circulan por las redes sociales) arraigadas en la familia y otras asociaciones u organizaciones sociales, generan cambios en la estructura de oportunidades de los individuos en tanto ellos se incorporen a una nueva red y, como tales, puedan hacer uso de los activos que ella dispone.

A juicio de Atria (2006), los cambios que sufre la estructura de oportunidades pueden o más violentos o más graduales. En general, mientras más violentos estos sean, es decir, más acelerados y profundos, mayores serán las posibilidades de experimentar una gran movilidad de status, esto es, una movilidad “en bloque” que involucra a amplios sectores que se desplazan de una situación estructural a otra. En Chile, un ejemplo claro de ello fue la reducción que el aparato estatal sufrió durante los años 80. Esta transformación significó que una parte no menor de la clase media tradicional fuese apartada de la protección del Estado, perdiendo la serie de beneficios asociados a éste. De igual forma, la municipalización de la educación produjo un desplazamiento en bloque en todos los profesores de educación básica y media (excepto los de instituciones privadas), quienes perdieron la calidad de empleados públicos, además de haber sufrido el no pago de su indemnización (la llamada “deuda histórica” con los docentes). Ambos

casos ejemplifican una movilidad en bloque negativa, que restó oportunidades a los sujetos. En el otro extremo, las transformaciones neoliberales de la economía chilena beneficiaron en gran medida al sector empresarial que se hizo de parte importante de las empresas estatales. De igual forma, el golpe militar de 1973 significó un ascenso importante en el status social de las fuerzas armadas.

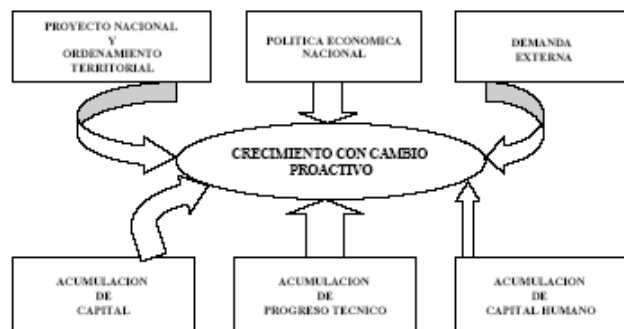
No es de extrañar que al haber fuertes transformaciones en el aparato productivo, las otras fuentes de cambios de la estructura de oportunidades también varíen importantemente. Y esto es aún más importante cuando se estudia una realidad como la chilena, donde los cambios al modelo imperante hasta mediados de los setenta se realizaron abruptamente. Así ocurrió, de hecho, con la esfera política y el impulso a la descentralización, la cual, hasta hoy, no ha logrado cumplir con su objetivo central: descentralizar y desarrollar cada región del país. Tarea pendiente que sin dudas afecta la estructura de oportunidades, tal como se revisará en los siguientes acápite.

## **II.2 EL DESARROLLO TERRITORIAL**

La pregunta por el desarrollo ha sido una interrogante que ha acompañado las discusiones sociológicas desde los orígenes de la disciplina en la región latinoamericana. Sin embargo, en las últimas dos décadas, sus definiciones han dado un vuelco a raíz de las transformaciones económicas, políticas y sociales acaecidas en la región en los últimos 25 años. La primera consecuencia de esto es la diferenciación del crecimiento económico y del desarrollo social, como dos fenómenos que, a pesar de estar relacionados, no lo están en forma lineal ni causal. A juicio de Boisier, el crecimiento apunta a tres factores críticos: la acumulación del capital, la acumulación de progreso técnico y la acumulación de capital humano. Estos tres elementos deben presentarse conjuntamente, de forma tal que su sinergia genere la obtención de mejores índices económicos, los que a su vez aseguran, en cierta medida, una reproducción creciente (en forma de espiral) en cada una de estas tres esferas.

Al incorporar el componente territorial al análisis, el crecimiento económico no se entiende como pura acumulación de capital, de conocimiento (progreso técnico) y de capital humano. Entran en juego otros tres factores (Boisier, 2002). El primero de ellos: el proyecto nacional y su componente territorial; que determina el papel que cada territorio juega en el crecimiento a largo plazo y determina, de esta forma, el horizonte que se debe seguir. El cuadro de la política económica nacional y sectorial es el segundo factor. Éste, por medio de la definición de la macroeconomía, beneficia y desfavorece, de forma implícita y diferencial, al crecimiento de los territorios. El último factor es la demanda externa a los territorios, lo que incluye las exportaciones (como ingresos) y el gasto de los no residentes de los mismos (como egresos). Se configura, de este modo, un esquema de crecimiento económico territorial de seis factores (ver Esquema 2) que es altamente exógeno a los territorios, pues los agentes y actores que definen estos elementos normalmente se encuentran fuera de él y, por tanto, el territorio posee escasas posibilidades de controlarlos. Este modelo de crecimiento exógeno dificulta al desarrollo territorial.

## Esquema 2. Crecimiento Territorial Exógeno



Fuente: Boisier (2002, p.11)

Por su parte el desarrollo, fue considerado, por mucho tiempo, como sinónimo de crecimiento, y era expresión de una reducción conjunta de desempleo, pobreza e inequidad. Sin embargo, hoy el desarrollo no sólo considera el crecimiento económico, sino que también a una serie de factores (entre ellos: educación, salud, vivienda, acceso a buenos empleos, equidad en los ingresos, índices de pobreza, etc.) que en su conjunto determinan el nivel de bienestar general de la población. De esta forma, el concepto de desarrollo es hoy más complejo que antes. Boisier recoge esta discusión acuñándola bajo el término de desarrollo societal, el cual es entendido como “*un proceso y un estado intangible, subjetivo, constructivista, vinculado a la posibilidad de crear en cada lugar y momento un clima (...) capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana, en su individualidad y sociabilidad y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar*” (Boisier, 2002, p.11). Este concepto, que arraiga el desarrollo en muchos productos intangibles, requiere de la base material que constituye el crecimiento económico, pero no existe con ésta la relación lineal propuesta por el neoliberalismo: primero crecimiento y luego desarrollo. Y esto en especial cuando se habla del desarrollo territorial.

### II.2.1 DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO

El desarrollo territorial puede entenderse “*como un proceso de cambio estructural, localizado que se asocia a permanente progreso de la propia región*” (Lira, 2003). En este sentido, posee un carácter endógeno, es decir, es la propia comunidad del territorio en cuestión



la que debe construir su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida. Si se considera, además, que el desarrollo posee factores intangibles y que requiere de una base material (el crecimiento económico) de forma no lineal, se puede entender el desarrollo territorial endógeno por medio del siguiente esquema.

### Esquema 3. Desarrollo Territorial Endógeno



Fuente: Boisier (2002, p.12)

El desarrollo territorial endógeno se lograría por la interacción altamente sinergizada de estos cuatro elementos. El más importante de ellos es el *stock de capitales intangibles*, los que a su vez se definen por categorías relativamente homogéneas en su interior traducidas en capital. Además del capital económico, constituido por el crecimiento económico con su característica exógena, esta perspectiva considera diez capitales intangibles (Cuadro II.4). El más importante de este stock lo constituye el *capital sinérgico*, el cual se define como “*la capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectivos y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes*” (Boisier, 1999, p.7). Se trata de un capital normalmente latente en los territorios, que puede recibir flujos para aumentar su stock y emanar de él otros flujos que permitan articular las otras formas de capital. Un segundo elemento del desarrollo territorial endógeno es la existencia de una *actitud mental colectiva positiva* hacia el desarrollo por parte de la comunidad del territorio en cuestión. Esta actitud mental se articula, principalmente, desde el capital psicosocial, recibiendo flujos de los otros capitales. En el caso chileno, la región de Los Ríos es un claro ejemplo de un territorio que posee un alto stock de capital simbólico, que originó su creación, y que se traduce en la imagen de Valdivia como ciudad cultural, universitaria, de esfuerzo y tradición histórica, con instituciones y agentes locales

comprometidos con su desarrollo y con sacar a la región del aletargamiento que hace unos años experimenta. El *potencial de crecimiento*, tercer elemento de esta matriz, está referido al stock de recursos de producción, humanos, y de conocimientos disponibles para que el proceso de desarrollo se desenvuelva. Se trata de la base material del desarrollo y, como se revisó, es altamente exógeno a los territorios. Finalmente, la *endogenización* es entendida como el efectivo arraigamiento de los procesos que conducen al desarrollo, tanto a nivel material (esto es del crecimiento económico, aunque sea de forma insuficiente) como de la acción y reproducción de los capitales intangibles. Son los actores locales, sean estos individuales, corporativos, colectivos, públicos y privados, los que, desde esta perspectiva, tienen el poder efectivo de incidir en las decisiones que determinan el devenir de su desarrollo, aprovechando las oportunidades que el nuevo contexto mundial ha abierto.

**Cuadro II.4 Stock de capitales intangibles del Desarrollo Territorial Endógeno**

<b>Tipo de capital</b>	<b>Definición/ Características</b>
Capital cognitivo	Dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad. Se compone por el conocimiento del propio territorio y por los saberes científicos y tecnológicos susceptibles de ser utilizados en los procesos de crecimiento y desarrollo.
Capital simbólico	Se trata del "poder de la palabra" y el poder del discurso para construir región y territorio, para generar imaginarios, para movilizar energías sociales latentes, para generar auto-referencia, e incluso para construir imágenes corporativas territoriales.
Capital cultural	Es el acervo de tradiciones, mitos y creencias, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales de un territorio. La familia y las instituciones escolares lo reproducen. Además, se orienta en dos líneas: la cultura como cosmogonía y ética, y como una cultura del desarrollo.
Capital institucional	Se constituye tanto por las instituciones del territorio pero, especialmente, por la relación inter-organizacional (el tejido organizacional) y sus características (velocidad en la decisiones, flexibilidad, maleabilidad, resiliencia, virtualidad e inteligencia organizacional).
Capital psicosocial	Se refiere a sentimientos, emociones, recuerdos, etc., que relaciona los pensamientos y la acción de los agentes de los territorios. Especial importancia tienen elementos como la autoconfianza colectiva, la fe en el futuro y las "ganas de desarrollarse", entre otros.
Capital social	Se refiere a la predisposición a la ayuda inter-personal basada en la confianza en que el otro responderá de la misma manera cuando sea requerido. Refleja la confianza inter-personal.
Capital cívico	Se entiende como el conjunto de prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de preocupación personal por los asuntos públicos, de asociatividad entre los ámbitos público y privado y de la conformación de redes de compromisos cívicos. Refleja la confianza
Capital humano	Es entendido como el conjunto de conocimientos y habilidades que poseen los individuos; se invierte en él con los gastos en salud, en educación y en las migraciones en búsqueda de mejores oportunidades.
Capital mediático	Se entiende como el conjunto de medios masivos de comunicación (periódicos, televisión, revistas, internet, etc.) que desempeñan un papel importantísimo en el éxito de una propuesta de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de S. Boisier, 1999

En este punto es donde el desarrollo se entrelaza con el nuevo escenario, caracterizado por las oportunidades y desafíos que la globalización ofrece, y por el marco de gestión que es la descentralización. Según Boisier, la globalización abre nuevas oportunidades al territorio al menos en tres direcciones. Primero, desde el punto de vista sociológico las oportunidades están dadas por la posibilidad que los sujetos se involucren como ciudadanos en la gestión de su propio territorio, aumentando de esta forma el stock de capital simbólico que el territorio posee e inyectando nuevos flujos a los otros capitales. En segundo término, desde el punto de tecnoeconómico la revolución científica y tecnológica ha permitido segmentar, funcional y espacialmente, los procesos productivos. Así, para los territorios se presenta la oportunidad de atraer parte de los nuevos procesos productivos, mejorando el potencial de crecimiento del territorio e impulsando la acumulación de capitales intangibles (especialmente el humano, el cognitivo y el institucional). Por último, desde el punto de vista cultural y de identidad, el territorio se revaloriza, en cuanto aparece como solución a la dicotomía homogenización globalizadora/ marginación local. Se trata de ser local y global a la vez: pensar global y actuar localmente -para las empresas- y pensar local y actuar globalmente -para los territorios- (Boisier, 2005). Así, *“el desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad”* (Buarque, 1999 citado en Boisier 2005).

Al mismo tiempo, sin embargo, estas oportunidades son los desafíos que el territorio tiene ante el nuevo contexto mundial. El principal está dado por la inserción en forma competitiva al mercado mundial, sacando provecho a las ventajas comparativas, al mismo tiempo que aumentando la capacidad de innovar y adquirir las herramientas tecnológicas necesarias para generar el desarrollo. De aquí que *“lo que interesa hoy día es la complejidad estructural de un territorio organizado (...) determinar el territorio organizado de menor tamaño que simultáneamente presente una elevada complejidad estructural”* (Boisier, 1994, p.5). Para ser frente a esto, los territorios deben entenderse como *cuasi- Estados*, esto es, *“como sujetos resultantes de un proceso de construcción social (y política) regional, de elevado contenido descentralista”* (Boisier, 1990, p.43). Concebido así, el territorio rompería la subordinación que mantiene con el Estado, reemplazándola por una articulación entre ambos de tipo cooperativa. Desde el punto de vista de la gestión, el territorio debe actuar como una *cuasi-*

*empresa*, respondiendo al menos a cuatro interrogantes: ¿qué producir y dónde vender?; ¿qué proyectos se pueden identificar y cuáles son los arreglos financieros?; ¿cuáles son los recursos humanos y cómo se pueden movilizar?; ¿qué imagen corporativa regional se quiere desarrollar y cómo se promociona? (Boisier, 1994).

La estrategia por excelencia en estos días para responder a estos cuestionamientos es la descentralización, a la cual cabría sumarle la internacionalización territorial y el desarrollo tecnológico. En Chile, la internacionalización ofrece importantes ventajas a las regiones, en especial por los acuerdos comerciales que se han firmado en los últimos años. No es de extrañarse que, muy probablemente, algunas regiones del país estén asociándose con otras regiones extranjeras, para trabajar en conjunto por su desarrollo (el proyecto de un corredor bioceánico desde Brasil hasta Chile es un ejemplo de ello). De igual modo, el desarrollo tecnológico permite mejorar las ventajas comparativas de los territorios, en especial cuando se habla de los clusters o de las zonas productivas presentes en el país. En este sentido, la Estrategia Nacional de Innovación en la cual trabaja el gobierno es un paso importante en esta dirección. En definitiva, el desarrollo territorial endógeno solo es posible en tanto todos los elementos revisados se constituyan como un sistema complejo cuyo resultado, como propiedad emergente del sistema, sea el desarrollo. Este resultado se da en tanto los actores locales generen un proyecto político de desarrollo para su territorio, el cual cumple el doble requisito básico de una propuesta de este tipo: sacar el azar como factor del desarrollo territorial, colocándolo en las manos de la comunidad; y transformando un conjunto masivo y desordenado de decisiones individuales en una matriz decisional coherente con la visión de desarrollo que posee el territorio. El impulsor de esta sinergia necesaria es el Estado por medio de los gobiernos territoriales respectivos (Boisier, 1999). El concepto de desarrollo territorial endógeno se constituye más en un querer hacer que como una forma efectiva de generar desarrollo. En Chile, las dificultades que muchos gobiernos locales presentan, sumado al escaso espacio de maniobra que les da el marco legislativo, hacen inviable en muchos territorios un estilo de desarrollo como el aquí propuesto. Sin embargo, éste se presenta como el mejor concepto teórico para centrar la atención en los territorios, y evaluar así las estructuras de oportunidades. Con sus limitaciones empíricas, este concepto reúne el debate actual que en torno al desarrollo existe y que debiese estar presente al momento de pensar en los nuevos pasos que se deben dar en el proceso de descentralización.

## II.2.2 DESARROLLO, ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

La relación existente entre los procesos de desarrollo y la estructura de oportunidades transita, a lo menos, en un doble sentido recursivo: reproducción y estimulación. Una breve reseña a la transformación económica de los años ochenta (con la adopción del modelo neoliberal como pilar fundamental) es útil para ejemplificar esta relación en Chile.

La implementación del modelo neoliberal en la región latinoamericana trajo una serie de consecuencias que tuvieron un fuerte impacto en el proceso de desarrollo y, aún más, sobre la estructura social y la estructura de oportunidades. Cada una de estas consecuencias se ve reforzada por las otras, de forma tal que su abordaje demanda una respuesta global a todas las interrogantes abiertas. En el contexto general del modelo neoliberal, la *transnacionalización de la economía* juega un rol central en la generación de las consecuencias negativas del mismo. Sin embargo, este proceso, que se ha dado en conjunto con la globalización cultural y social, por si mismo no es negativo, sino que posee un doble carácter de posibilidad y desafío. Posibilidad pues permite a los países y territorios abrirse a nuevos mercados y captar así nuevas demandas que satisfacer. Desafío pues esta posibilidad a su vez exige que los países sepan aprovechar el nuevo escenario de forma adecuada, corriendo el riesgo de quedar fuera de la nueva vorágine si no logran hacerlo.

En este sentido, y dada la realidad de Latinoamérica de los años ochenta (con regímenes autoritarios desarmándose y débiles nuevas democracias surgiendo), la transnacionalización de la economía fue un factor que llevó a desarrollar una serie de otras consecuencias no previstas, algunas de las cuales (si no todas) persisten hasta el día de hoy. En general, se puede hablar de seis consecuencias negativas del modelo (Arrizabalo, 1994). En primer término, el nuevo modelo significó una reestructuración productiva orientada, principalmente, al sector primario exportador. El desarrollo de la agroindustria, de la industria maderera y pesquera (en especial la del salmón en la zona austral y de la harina de pescado en el norte) y el nuevo auge de la minería del cobre son resultados de esta reorientación. Como correlato, amplios sectores sociales quedaron obsoletos en el nuevo modelo, pues la industria nacional pasó a un segundo plano en pos de un mayor crecimiento de esta industria primaria que avanzó conforme a los recursos naturales existentes. En segundo lugar, y debido a la reducción del aparato estatal y de la

privatización de empresas y servicios, se produjo una alta concentración del capital. Los antiguos grupos económicos, que en el antiguo modelo se habían mantenido bajo el amparo estatal, resurgieron con nueva fuerza al asirse de los campos abiertos al mercado tras la privatización. Si a esto se agrega el contexto político- institucional (el régimen autoritario), el resultado es más nefasto, en tanto la concentración de capital se dio sin una sociedad civil con capacidad de velar por un proceso transparente. Corolario de esto, la clase media tradicional, nacida y reproducida a la sombra del Estado, se vio desprovista de la protección y seguridad estatal y obligada bien a adecuarse rápidamente a las nuevas reglas del juego, bien a subsistir con sus conocimientos y capacidades.

A causa del desarme del modelo proteccionista anterior, el giro en el tipo de empleos generado, la responsabilidad que, por fuerza, tuvieron que asumir los individuos sobre su protección (especialmente, en salud y previsión social), y la creciente concentración del capital en pocas manos, la polarización en la distribución del ingreso tendió a aumentar de manera importante. De esta forma, son unos cuantos los que se han beneficiado enormemente del nuevo modelo, mientras que otros muchos más no se han visto mejorada su nivel de bienestar.

Con todo lo anterior, el modelo neoliberal muestra su cara más dura: un modelo excluyente y concentrador. Esta última consecuencia es, sin duda, la de mayor importancia para la estratificación social y la estructura de oportunidades, pues da cuenta que, de acuerdo a los términos revisados más arriba, el modelo efectivamente genera crecimiento económico, mas no desarrollo; pues el *“desarrollo es para todos y con todos o no es desarrollo, y lo es sólo de algunos, con muchos excluidos y, por ello, con ingresos muy desiguales”* (Falabella, 2005, p.2).

Según Atria (2006), la estructura de oportunidades que emerge de este modelo es aprovechada de forma diferencial por los distintos grupos sociales. Así, la nueva configuración de la estratificación social da cuenta de la desaparición del elemento clase en los diferentes estratos sociales, aunque se ha presentado con más fuerza en unos (los sectores medios) que en otros (las élites). Lo anterior se debe al desarme que sufrieron los principales medios de construcción del sentimiento de clase, en especial el empleo, el sistema político y las organizaciones sociales como los sindicatos y los partidos. Los emergentes grupos sociales, por tanto, no se definen tanto por el quehacer político ni por su posición en la estructura

ocupacional. Más bien responden a diversos factores que se configuraron a partir del modo en cómo aprovecharon los cambios acaecidos en la estructura de oportunidades.

Así, Atria (2006) define un primer gran grupo, el de los beneficiados enormemente por el nuevo modelo, compuesto por las elites y los grupos económicos que se insertan en la economía de punta del sector primario exportador (pesca, agroindustria e industria forestal). Estos grupos fueron los beneficiarios directos de la privatización de las empresas y servicios estatales, así como del nuevo giro transnacional de la economía. Sus conocimientos y redes fueron los que les permitieron acceder a la zona de mayor beneficio del nuevo modelo. Dentro de este mismo grupo de beneficiados se encuentran también los profesionales libres que lograron adecuarse, por necesidad y no sin dificultad, a las exigencias del nuevo modelo. Este grupo constituye la nueva clase media tecnócrata, alejada de la anterior tanto en su definición como en sus maneras de insertarse en la sociedad<sup>17</sup>. El último grupo social que conforma a los beneficiados del modelo lo constituye la clase alta del modelo anterior que logró recuperar su estatus y prestigio (y sus posiciones sociales), y la tecnoburocracia militar que hizo suya la bandera de la refundación del país. Estos son los cuatro grupos que por el mero “chorreo” se vieron altamente beneficiados por la instalación del neoliberalismo.

El segundo gran grupo se constituyó por gran parte de la clase media tradicional, la que no beneficiándose enormemente del modelo, ha logrado por *acomodación* hacerse un espacio y obtener ciertos privilegios del crecimiento económico. Se trata de profesores, técnicos y especialistas de carreras cortas, de trabajadores de servicios públicos; de ciertos trabajadores independientes, de técnicos fabriles que se adaptan a las nuevas demandas del mercado laboral y, en el medio rural, de los temporeros, todos los que han debido aprender a jugar con las nuevas reglas: empleos más precarios y más inestables. El tercer gran grupo social está conformado por los sujetos que por obsolescencia tecnológica (como el campesinado tradicional) o por incapacidad de inclusión del mercado (los pobladores urbanos, principalmente) han sido *marginados* del modelo y de los beneficios del crecimiento económico. Se trata de un grupo que, hasta cierto punto, ha sido discriminado en el nuevo modelo y que por sus características se ha visto imposibilitado de adecuarse a los nuevos requerimientos. El último grupo estaría compuesto por aquellos que en estricto rigor han sido *discriminados* del sistema, teniendo

---

<sup>17</sup> Precisamente sobre este tema trata el Proyecto Fondecyt en el cual la presente Tesis se enmarca.

escasas posibilidades de incluirse por sus propios medios. Se trata de desempleados, principalmente jóvenes, que ven frustradas sus opciones de mejorar su bienestar y el de sus familias. Este grupo se configura como una contracultura que viéndose imposibilitada de sumarse al crecimiento económico actúa en los límites de ésta, y muchas veces en contra del mismo.

Este escenario, presente a inicios de la década de los noventa, demuestra la forma diferencial de cómo los grupos sociales utilizan la estructura de oportunidades para mejorar su bienestar social, movilizándolo sus activos con este fin. Una conclusión evidente es que los más favorecidos con el nuevo modelo realizaron “las jugadas indicadas” para alcanzar las mejores posiciones, mientras que los marginados no lo hicieron. Sin embargo, un análisis más fino da cuenta de la perversidad de la transformación: los más aventajados fueron, precisamente, los que ocupaban ya las mejores posiciones, mientras que los más desfavorecidos no sólo fueron los “perdedores” del modelo anterior, sino que también un amplio sector de los beneficiados en el pasado. Las respuestas a lo anterior son diversas, pero parece ser que la inserción laboral, el acceso educación y una cuota importante de capital social fueron los mecanismos que permitieron a los individuos movilizar los elementos exactos para sacar provecho a la estructura de oportunidades que se abría. Así, la dotación diferenciada de ambos factores determinó que los más beneficiados del nuevo modelo fuesen los más aventajados del periodo anterior. Sucede lo que Merton llamó el efecto Mateo: “*al que tiene, se le dará más, y tendrá de sobra; pero al que no tiene, hasta lo poco que tiene se le quitará*” (Merton, 1966 citado por Atria, 2006, p.62)<sup>18</sup>.

Más arriba se dijo que la relación entre desarrollo y estructura de oportunidades era, al menos doble: de *estimulación* y de *reproducción*. Ejemplificado con la transformación económica de los años ochenta, ambas relaciones se hacen evidentes. En términos de estimulación, la estructura de oportunidades promueve el desarrollo al establecer escenarios en los cuales los individuos pueden actuar y movilizar sus activos. Esto se da con especial vigor en los momentos en que la estructura de oportunidades sufre modificaciones o cambios, y será tanto más fuerte el impacto sobre el desarrollo y la estructura social cuando estas transformaciones se hacen de manera violenta y abrupta. De igual modo, el desarrollo promueve la expansión de la estructura de oportunidades al generar mejores condiciones para los individuos, es decir,

---

<sup>18</sup> Esta cita corresponde a una referencia bíblica del Evangelio de Mateo (25:29).



provoca cambios en esta última y de este modo sobre su propio proceso. Por otra parte, en términos de reproducción la estructura de oportunidades tiende a mantener los diferenciales niveles de desarrollo de los territorios, al beneficiar más a los más aventajados y menos a los desfavorecidos (se trataría de un efecto Mateo, pero esta vez a nivel macro). El desarrollo, a su vez, puede profundizar estas mismas brechas territoriales, en especial cuando el crecimiento económico no es encauzado en un proyecto de desarrollo sólido. Como se verá más adelante, esta relación recursiva se ve aún más complejizada cuando se agrega a ella un elemento que es central en el tipo de desarrollo existente en Chile: la descentralización

### II.3 LA DESCENTRALIZACIÓN. AVANCES Y LÍMITES

La emergencia de la descentralización en la región Latinoamérica a inicios de la década pasada tiene una justificación múltiple. Primero, es entendida como la condición necesaria para profundizar las incipientes democracias y superar las crisis de la deuda que se arrastraban desde los ochenta en diversos países de la región. Segundo, y más importante aún, es el modo de organización que mejor se adapta a las exigencias del nuevo paradigma basado en la complementariedad de los sectores privado, público y social (Finot, 2001). En este sentido, la descentralización permite al Estado desarrollar los elementos necesarios para llevar a cabo sus funciones en el nuevo contexto mundial, esto es, desarrollar la *competitividad* necesaria para mejorar la provisión de servicios públicos, la participación ciudadana y la descongestión de su administración, y generar nuevos *sistemas de redistribución* territoriales. Al tratarse de un proyecto en proceso, la descentralización está en constante revisión conceptual y evaluación empírica. Ambos procesos son de interés en el contexto de la presente tesis, en tanto permiten establecer la relación que existe entre la descentralización, el desarrollo territorial y la estructura de oportunidades.

#### II.3.1 EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La discusión conceptual de la descentralización tiene una larga data y diversas fuentes de teorización. Alexis de Tocqueville fue el primer autor que se refirió a descentralización, entendiéndola como la forma más adecuada de organización para el desarrollo de la democracia. Más de un siglo después, diversas corrientes del pensamiento retomaron este concepto y lo contextualizaron a la nueva realidad. Entre éstas, destacan el federalismo fiscal, la escuela de opción pública, el modelo de agentes principales, el neoinstitucionalismo y las versiones más recientes arraigadas en las discusiones políticas de la descentralización. En su conjunto, estas corrientes han permitido definir la descentralización por medio de un número de elementos y factores que, en términos generales, pueden disgregarse en tres aspectos. El primero de ellos es el aspecto *económico*. Aquí, la descentralización importa en tanto es la forma más eficiente de proveer a la población los bienes públicos que requiere. Y es eficiente en dos sentidos. Por un lado permite generar, a nivel local, acuerdos eficaces entre las personas en torno a sus necesidades y demandas de bienes públicos (bajo el precepto que la cooperación es más

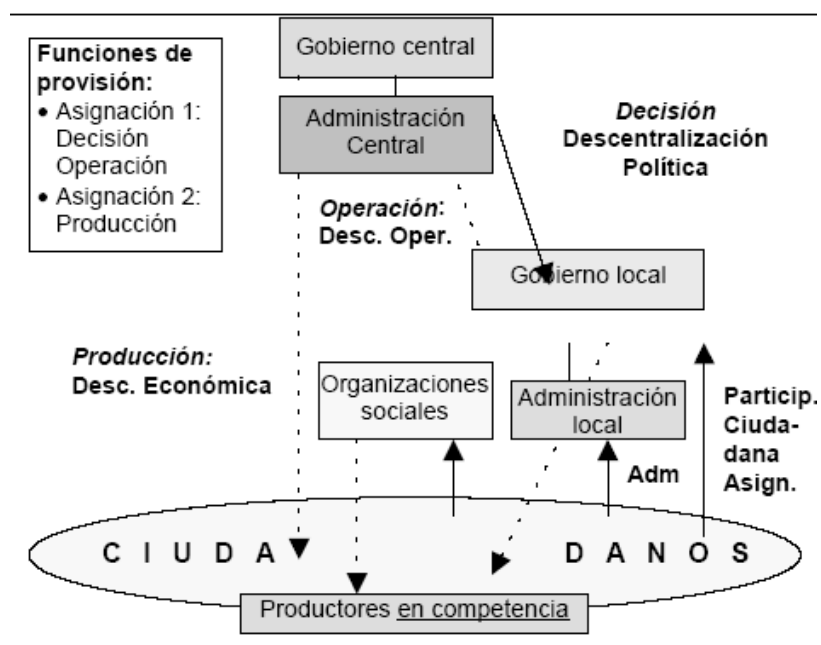
beneficiosa que la competencia), solucionando el problema de las preferencias agregadas. Además, facilita y hace más eficiente tanto la forma de recaudación de los recursos necesarios para la generación y el cumplimiento de estos acuerdos como su uso en la provisión de servicios públicos. En su conjunto, ambas características permiten mantener cierto grado de equidad y cohesión social al interior de las comunidades locales. Las *organizaciones e instituciones* del territorio es un segundo aspecto a considerar. Del mismo modo como el desarrollo territorial endógeno se potencia por la existencia de empresas, organizaciones civiles y un gobierno local fuerte y catalizador, la descentralización se ve reforzada por la forma en como las organizaciones internalizan las normas y mecanismos existentes en el territorio. El Estado juega un rol central en este proceso, pero ya no como protagonista, sino más bien como mediador y catalizador de los procesos de desarrollo y de descentralización. El tercer aspecto central es el *político*. Interesa aquí potenciar la participación de los ciudadanos como garantes y agentes de su propio desarrollo. En este contexto, la descentralización aumenta los derechos y libertades de los sujetos, así como también incorpora a los grupos excluidos del crecimiento económico y permite a la población en general ejercer una mayor y mejor control de las autoridades. Conjugando estos tres aspectos, es posible determinar una serie de definiciones afines a la descentralización, todas las cuales dan cuenta de un ámbito diferente de ésta.

Con todo, es posible afirmar que descentralización no es lo mismo que desconcentración. Se entiende por desconcentración al proceso de transferencia de competencias de un nivel jerárquico mayor a uno menor dentro de un mismo órgano. En Chile, éste ha sido el alcance que ha primado en el proceso de descentralización (por ejemplo, las oficinas regionales de los diversos ministerios). Si se considera el elemento eleccionario directo de las autoridades regionales como central para definir descentralización, tal como lo plantean algunos autores (e.g. Palma & Ruffián, 1989 citado en Raczynski y Serrano, 2001), Chile estaría aún lejos de estar inmerso en este proceso, pues la descentralización se entiende como la creación de un ente distinto al gobierno central o sus “ramificaciones”, ente que debe ser el depositario de las competencias, la capacidad de decisión y gestión, y la recaudación y uso de los recursos para dirigir el devenir del territorio al cual está circunscrito.

Según Boisier (2002), es posible distinguir tres modalidades puras de descentralización a partir de cuáles sean los alcances del organismo depositario del poder: la *funcional* (el ente actúa limitado a un sector particular, y sigue dependiendo del nivel central); la *territorial* (el órgano tiene un campo de acción multisectorial, pero limitado a un espacio político-administrativo definido y a la jerarquía superior); y la *política* (la generación del nuevo organismo deviene en procesos electorales democráticos). En el caso chileno, la descentralización se ha dado en gran medida por medio de la funcionalidad y la territorialidad, mientras que la dimensión política queda muy atrás en relación a las otras dos modalidades. En este sentido, no se ha cedido el poder político necesario a las regiones del país para impulsar su desarrollo y, por tanto, las tareas de los órganos regionales han respondido más a la administración cotidiana que a las propias de un gobierno; es decir, a tareas más sustantivas de largo aliento, como la creación de planes de desarrollo en conjunto con la comunidad o la generación y acumulación de capitales intangibles.

En un planteamiento semejante se mueve Finot (2001). Este autor argumenta que la diferenciación entre descentralización política, esto es, transferencia de decisiones sobre provisión a las organizaciones sociales (con alta participación ciudadana), y descentralización económica, que se relaciona con la operación y manejo de las decisiones de la otra esfera. De estos dos tipos de descentralización se desprenden otras dos formas de descentralización, configurándose una matriz más compleja. Estas nuevas formas son la descentralización: la política de gasto (transferencia de competencias decisionales sobre el gasto público) y la descentralización operativa (transferencia de competencias de decisión sobre operación a organizaciones territorial funcionales del Estado). La Ilustración II.2 muestra el modelo propuesto por Finot.

### Ilustración II.1. Proceso de descentralización



Fuente: Finot (2001, p.78)

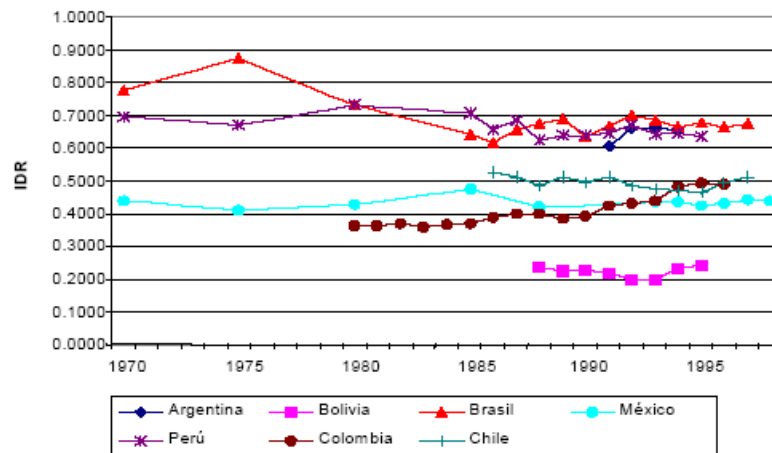
### II.3.2 DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. BREVE BALANCE

Los procesos descentralizadores en América Latina comenzaron dentro de modelos centralizadores bajo la modalidad de transferencias de funciones del gobierno central a los gobiernos locales con el fin de mejorar la eficiencia gubernamental. Sin embargo, como se revisó, la redemocratización dio una nueva perspectiva a la descentralización, pasando esta última a ocupar un papel central en dotar de un nuevo espíritu democrático a los países. La descentralización administrativa dio paso a una descentralización política, por medio de la elección de las autoridades locales. Tal es el caso de Argentina y Brasil en 1988, Colombia y Chile en 1991 (en este último caso, con la elección directa de alcaldes y concejales) y Bolivia en 1994. El carácter centralizador existente con anterioridad ha determinado en gran medida la trayectoria que la descentralización ha tomado en los diversos países de la región. Así, por ejemplo, Argentina y Brasil siempre fueron descentralizados territorialmente, y el nuevo proceso se basó, por un lado, en dotar a los gobiernos locales de mayor autonomía (a nivel municipal en Brasil; a nivel provincial en Argentina) y de realizar reformas fiscales que permitieran dotar a éstos de los recursos necesarios para emprenderlas. En el resto de los países de la región, en

cambio, la descentralización fue un punto central del proceso en general, lo cual implicó en países como Chile, Colombia y Bolivia la creación de gobiernos subnacionales. Los alcances que el proceso descentralizador ha tenido en la región son, al menos, cuestionables y varían en términos importantes entre un país y otro. El estudio que realiza Finot (2001) da cuenta que *“actualmente se han reducido enormemente las expectativas que esta reforma de la gestión pública había generado inicialmente”* (Finot, 2001, p.24). Tal vez han jugado en contra los preceptos voluntaristas de la descentralización, los que enfrentados a culturas organizacionales dentro del aparato estatal altamente centralistas, así como de tradiciones productivas e históricas aún más, hacen difícil el desarrollo del proceso.

El mismo estudio de Finot (2001) da cuenta de los alcances muchas veces limitados de la descentralización latinoamericana. Este autor, tomando los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia, analiza cuatro tópicos del proceso: los avances en competitividad, en la equidad, en la participación y en la lucha contra la corrupción. Respecto a la competitividad concluye, en primer lugar, que la reducción de la concentración territorial del crecimiento no coincide con los procesos descentralizadores: en Brasil los mayores avances en esta materia se habían dado antes de iniciada la descentralización, mientras que en Colombia y Argentina estas disparidades han tendido a crecer. El caso chileno es algo distinto, pues las disparidades disminuyen hasta 1996, pero luego vuelven a aumentar (ver Gráfico II.1).

**Gráfico II.1. América Latina: Índice de Disparidades Territoriales (IDT) en países seleccionados, 1970-1998**



Fuente: Finot (2001, p.20)

En el mismo ámbito de la competitividad, el autor llega a concluir que el efecto de la descentralización en la prestación de servicios (donde la educación y la salud son los principales) ha sido más bien negativo, en tanto la eficiencia en el uso de los recursos ha disminuido. De igual manera, la eficiencia fiscal se ha visto afectada, especialmente por la creciente brecha entre gastos e ingresos locales, brecha que a fin de cuentas termina (excepto en el caso chileno, donde por ley no es posible) en un endeudamiento de los territorios. Al analizar los efectos de la descentralización en la equidad, el autor concluye que efectivamente el proceso ha contribuido a disminuir las brechas territoriales, mas no ha logrado compensar las desigualdades preexistentes (en especial en educación) ni ha contribuido mayormente a la desconcentración de la producción. En términos de participación, y a pesar de ciertos avances, la descentralización no ha logrado cumplir con la expectativa inicial. Del lado de la corrupción, el panorama es más pesimista, pues ésta habría aumentado en términos globales.

A pesar de las trayectorias similares entre los países analizados por Finot, parece interesante poner en cuestión si la descentralización se da igual manera en países pequeños de la región. Esta pregunta es abordada en el estudio de Arze y Martínez- Vázquez (2004). Estos autores analizan el proceso en cuatro países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. Sus conclusiones son claras. En primer lugar, desestiman el efecto que el tamaño del país pueda tener sobre la descentralización, en tanto *“todos los elementos en el diseño de la descentralización tienen que ser resueltos independientemente del tamaño del país”*. Sin embargo, destacan que si bien en el diseño no existen diferencias, estas si se presentan en la implementación y los efectos de la descentralización, pues donde existe mayor población y extensión geográfica es menester la presencia de un mayor número de gobiernos locales que permitan a la población un acceso más directo a los beneficios de la descentralización fiscal. Por otra parte, constatan que existe una multiplicidad de formas de abordar la descentralización, modalidades que deben responder a las realidades particulares de cada país, y que pueden variar en un continuo que va desde una descentralización gradual (como en el caso de El Salvador y Nicaragua) hasta una de características más radicales (como en Bolivia y Ecuador). Cualquiera sea la forma, los autores concuerdan que la descentralización debe sostenerse, por un lado, en las instituciones preexistentes y evitar crear nuevos organismos, y, por otro, considerar el desarrollo de un proceso político, que a veces nace desde las propias localidades y, otras, desde el gobierno

central.<sup>19</sup> En definitiva, el proceso descentralizador instalado en la región latinoamericana ha presentado múltiples avances, pero también gran cantidad de limitaciones y, en algunos casos, retrocesos. Cada una de estas situaciones es predecible en una región donde, por muchas décadas, el modelo de desarrollo fue altamente centralizado, beneficiando especialmente a aquellos que poseían las mejores posiciones en el territorio central. Sin embargo, parece ser que la descentralización es un proceso, como se ha visto, económico, político y administrativo que no tiene punto de retorno. Los desafíos son múltiples, en especial en países como Chile, donde por geografía y tradición el implementar reformas profundas se hace más difícil, mas no por esto no deja de ser conveniente llevarlas a cabo.

### II.3.3 DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE. ALCANCES DEL PROCESO

Chile posee una larga tradición centralista. Elementos como la configuración geomorfológica del país (que dificulta el ejercicio de soberanía en todo el territorio), la tardía consolidación territorial nacional a inicio del siglo XX y la herencia jurídica y administrativa española justifican la existencia de una verdadera *cultura centralista*. Ésta fue acuñada desde los inicios de la República, al optar por el unitarismo centralizador de Portales, y reforzada por el tránsito sin dificultades desde un presidencialismo con descentralización a uno con centralización durante gran parte del siglo XX. Sin embargo, es necesario precisar que la existencia de las municipalidades desde hace más de un siglo constituye un antecedente innegable del actual proceso descentralizador, pues estas unidades locales son las que gozan hoy de mayor dinamismo y legitimidad a nivel regional. Otro antecedente importante se remonta a la creación de la Corfo en 1939. Este órgano, nacido frente a la necesidad de dotar de contenidos las maneras de hacer del nuevo modelo de desarrollo nacional, realizó importantes acciones por el desarrollo provincial por medio de la implementación de programas territorializados, como ocurrió en el área del acero, de la electricidad y de la fruticultura por mencionar solo algunos. La reestructuración del Ministerio de Economía hacia fines de la década de 1950 como respuesta a los sismos que afectaron a gran parte del territorio nacional constituye un tercer antecedente. Los Comité de Programación Económica y Reconstrucción, Copere, instalados en cada provincia del país, fueron el primer germen de desconcentración de las funciones del aparato

---

<sup>19</sup> Para el caso chileno, respuestas desde “arriba” son la creación de los Gobiernos Regionales en el año 1991; y demandas desde abajo, la creación de comunas (Alto Hospicio) y regiones (de Arica y Parinacota, y de Los Ríos). El elemento común es la solución política que acompaña al proceso.



gubernamental central, a pesar de su no muy prolongada existencia. Tal vez el mayor esfuerzo de este período corresponda a la creación de la Oficina de Planificación Nacional, Odeplan, en el gobierno de Frei Montalva durante la década de 1960. Esta oficina se constituyó como el ente encargado, entre otras cosas, del desarrollo regional, centrándose principalmente en la implementación de planes tendientes a aumentar el crecimiento local.

En términos generales, hasta el año 1973 el proceso se caracterizó tanto por el diseño de una arquitectura política de carácter regional que permitiese desencadenar procesos que, más tarde, dinamizaran las tareas del desarrollo, como por la instalación de un debate sobre el rol que las unidades subnacionales tenían que jugar en el proceso de desarrollo nacional (Ruiz, J., s/a). Durante el régimen militar, se instaló fuertemente (y sin un contra argumento, claro está) la idea de generar un Estado unitario y descentralizado. Despolitizar al Estado, al mismo tiempo que hacerlo más eficiente, eran las tareas primordiales y la descentralización se veía como una respuesta altamente eficaz. Así, en 1973 se creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, Conara, cuyo principal objetivo fue diseñar una reforma estructural al ordenamiento jurídico de la administración del estado, modernizar los procedimientos administrativos y regionalizar estas mismas reformas (op.cit). En 1976 se llevó a cabo la reforma más inmediata: la creación de 13 regiones, 55 provincias y 328 comunas, cada una con su respectiva autoridad designada por el Ejecutivo y subordinada al Ministerio del Interior. En los años restantes del régimen, se estipularon una serie de instrumentos, tanto financieros (el Fondo Común Municipal y el FNDR, Fondo de Desarrollo Regional), organizacionales (los diferentes servicios desconcentrados: Seremis, Serplac, Secplac, además de la Subdere) y “participativos” (Consejos de Desarrollo Comunal, Codeco, y los Consejos Regionales de Desarrollo, Corede) que en su conjunto profundizaron el proceso iniciado en 1976. En la década de lo 1980 se sufrió la mayor transformación que llevó a cabo el régimen militar en términos descentralizadores. La municipalización de la educación primaria y secundaria, y de la atención primaria de salud, consolidaron un modelo que, hasta el día de hoy, reproduce las diferencias territoriales en estas áreas, a pesar de los enormes esfuerzos económicos y técnicos que los gobiernos democráticos han invertido en subsanar los efectos negativos y mantener las consecuencias positivas (esencialmente, la cobertura).

Los resultados de las reformas implementadas por el régimen fueron disímiles. Por un lado, el aparato estatal se redujo enormemente y la eficacia financiera aumentó, tendencia que se mantuvo durante el nuevo período de democracia y que posicionó a Chile, el año 2005, como el 6to país en términos de eficiencia en el gasto público dentro de los países de la OCDE. Sin embargo, bajo los mismos parámetros de la OCDE, Chile alcanza los niveles más bajos en indicadores como la educación (Riquelme, 2006 citado en Waissbluth, Leyton & Inostroza, 2007). Por otro lado, se logró insertar a la economía chilena en el comercio internacional de manera más o menos exitosa, pero los alcances del progreso que esta inserción significó y significa hasta el día de hoy son, a lo menos, duramente cuestionables. Los avances limitados del proceso durante este período responden a una contradicción de fondo: la descentralización posee una arista política de la cual ningún régimen autoritario puede hacerse cargo. Con la llegada de la democracia, la descentralización ha ocupado un papel central, y la continúa ocupando, en especial por la irrupción de la nueva revolución tecnológica, la reforma del Estado, la demanda autonómica por parte de organizaciones de la sociedad civil y las tendencias privatizadoras vigentes (Boisier, 2002).

Un primer avance importante fueron las modificaciones constitucionales durante el año 1991 y 1992, que se hicieron efectivas a partir de 1993. A nivel comunal, la Ley Orgánica de Municipalidades permitió elegir, por voto popular, directamente a concejales y a alcaldes.<sup>20</sup> A nivel regional, la Ley sobre Gobierno y Administración Regional creó los Gobiernos Regionales, cuya administración se encuentra en manos de los Consejos Regionales, Core, y estableció que las regiones “*son organizaciones político- territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público y que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio*” (Raczynski & Serrano, 2001, p.33). La creación de la figura del Gobernador completa el mapa de las nuevas reformas. El Core es la figura más importante de esta nueva ley. Es presidida por el Intendente, designado por el Presidente de la República (a quien representa<sup>21</sup>) y compuesta por un número variable de Consejeros, los que son electos de manera indirecta por los concejales de las

---

<sup>20</sup> Desde 1993 hasta el año 2000, las elecciones municipales no estipulaban candidatos a alcaldes y a concejales de forma separada; cada lista presentaba sus candidatos y aquella que obtenía mayor porcentaje ganaba la alcaldía, designando en ella a su postulante con más amplia votación. Así, por ejemplo, ocurría la anomalía que candidatos con baja votación obtuvieran el sillón alcaldicio por efecto “arrastre” de la lista. Algo similar ocurría con los concejales: muchas veces, por efecto arrastre, candidatos con bajísimas votaciones resultaron ganadores. Sin embargo, desde las elecciones municipales del 2004, alcaldes y concejales se eligen de forma separada, lo cual ha hecho más difícil que el efecto arrastre se presente.

<sup>21</sup> El “juego a dos bandos” de los Intendentes, en tanto representantes del Presidente de la República en las regiones y de las comunidades regionales a nivel central, ha jugado en contra del desarrollo de poderes locales autónomos.

comunas de la región. Su función principal es la de decidir por el gasto que a nivel regional se hará de los recursos de la inversión descentralizada, esto es, del FNDR, y nuevos recursos provenientes de la Inversión Sectorial de Asignación Regional, ISAR, los Convenios de Programación (que se acuerdan en forma directa con el gobierno central) y la Inversión Regional de Asignación Local, IRAL. Los avances de esta etapa se dan principalmente en dos ámbitos. Por una parte, se ha consolidado una institucionalidad descentralizada, tanto a nivel regional (con los Gobiernos y Consejos Regionales, y la figura del Intendente y del Gobernador) pero, y muy especialmente, a nivel municipal. Al mismo tiempo, la transferencia de recursos del gobierno central hacia los diversos niveles de los gobiernos locales creció sostenidamente hasta el año 2000, disminuyendo luego hasta el 2005. Sin embargo, las tareas pendientes y puntos críticos no son pocos.

Muchos estudios respecto a esta materia (e.g. PNUD, 1999; Boisier, 2000; Raczynski & Serrano, 2001; Ruiz, s/a; Horst, 2006 & 2007; Waissbluth, Leyton & Inostroza, 2007) concuerdan en la existencia de cierta “sensación ambiente” que se puede resumir en 3 aspectos centrales. Primero, la descentralización chilena no ha respondido a un proyecto a largo plazo, no ha sido pensado desde las elites políticas ni mucho menos desde las comunidades locales. Esto ha provocado que el proceso produzca avances desestructurados, y como consecuencia, retrocesos mayores. Los avances han sido tímidos en general, de corto alcance y muchas veces basados en demasiado voluntarismo que no tiene un correlato en la ejecución real. Los Planes de Desarrollo Regional son ejemplo de ello. En gran medida, la falta de visión a largo plazo radica en la arraigada cultura centralista que posee Chile. Y no se trata de una mentalidad centralista solo en las élites políticas ni tecnoburocráticas, sino que también en amplios sectores de la sociedad civil y del empresariado. En este sentido, la falta de pertenencia a los territorios locales ha jugado, en muchos casos, en contra de la generación de visiones claras y consensuadas del desarrollo local; y donde existe esta pertenencia, es el aparato político-administrativo y la legislación la que dificulta la concreción de dichas visiones. En tercer lugar, el proceso ha padecido de una paupérrima articulación de organizaciones locales y una baja, por no decir escasa, participación ciudadana. No es posible desatrampar el proceso si no se cuenta, de manera efectiva, con una ciudadanía activa, participativa y conciente de su responsabilidad en la generación de su propio desarrollo. Y este proceso solo puede desarrollarse por las elites políticas nacionales y locales por medio de los órganos administrativos que se han generado,

dotándolos de mayores atribuciones que les permitan actuar en más campos de acción. Medidas como la elección directa de Consejeros Regionales o a la creación de una autoridad metropolitana, para el caso de ciudades como Santiago (e inclusive el Gran Concepción o Temuco), son temas no resueltos e, inclusive, no asumidos por las elites políticas y que contribuyen, de manera importante, a un mayor estancamiento del proceso y a una creciente apatía ciudadana. En definitiva, es posible afirmar que la descentralización económica y administrativa no ha sido acompañada de una real descentralización política, lo cual ha imposibilitado a los territorios a autopensarse en su desarrollo y proyección. Se constituye, así, un verdadero circuito vicioso de la descentralización (Waissbluth, et.al, 2007), que no solo afecta a este proceso, sino que también atenta a la estructura de oportunidades y al desarrollo territorial.

#### II.3.4 LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CONCENTRACIÓN SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO Y LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

Más allá del voluntarismo descentralizador, los hechos concretos dan cuenta que las decisiones de los agentes del proceso (gobierno central y Cores) definen los alcances que del desarrollo en cada territorio. Desde los nuevos empleos generados hasta la disposición de nuevos recursos para la implementación de proyectos regionales, la descentralización ha permitido hasta cierto grado endogenizar nuevos capitales intangibles necesarios para el desarrollo territorial. Inclusive los Planes de Desarrollo Regional, de escasos alcances reales la mayor de las veces, son un punto de partida para reflexionar en torno al propio territorio. El efecto que esto tiene sobre la estructura de oportunidades es claro, pues se abren nuevos espacios de acumulación y generación de capitales, sea por medio de la definición de nuevas inversiones y/o sectores de producción que generan empleo, sea al congregarse nuevos actores que pueden servir de catalizadores de procesos en tránsito, o sea simplemente por reforzar elementos intangibles, como la pertenencia a una localidad, que permiten movilizar otros activos.

Así visto, el efecto que la descentralización tiene sobre la estructura de oportunidades se encausa, principalmente, por medio del desarrollo territorial. Sin embargo, la descentralización también tiene efectos directos sobre la estructura de oportunidades, en particular al dotar a los territorios de oportunidades que antes no poseían. Por ejemplo, la mayor cobertura educativa y

en salud primaria son elementos de una nueva estructura de oportunidades que antes no existía o era de más difícil alcance. En su conjunto, ambos hechos han permitido a gran parte de la población acceder hasta el nivel secundario de educación y ha facilitado que ésta reciba mayores atenciones en salud, tanto preventiva como paliativa, lo cual ha incidido en la reducción de las tasas de mortalidad infantil y de las personas de la tercera edad. Sin embargo, estos mismos procesos que por un lado benefician, por otro desplazan a la estructura de oportunidades. Particularmente, la ampliación de los umbrales educacionales ha movido hacia abajo el nivel de recompensa relativo a cada nivel educacional, y por la configuración desigual de las escuelas, se ha visto mermado el capital social de las familias de las clases populares. Lo anterior sin considerar la gran discusión en torno a la calidad de la educación y la creación, perversa, de un circuito educacional para ricos y otro para pobres (algo similar ocurre con la salud). La descentralización, por tanto, tiene un doble influjo en la estructura de oportunidades: de manera directa y por intermedio del desarrollo territorial. Y este influjo se puede ver aumentado o disminuido en relación a los tipos de descentralización que se presenten en el territorio. Así, si se trata de una descentralización sólo económica, las oportunidades se ven mejoradas; empero, si ésta se ve acompañada de una descentralización política, los efectos pueden ser amplificadas en tanto los individuos tengan los canales necesarios para actuar directamente sobre en qué y cómo gastas los recursos disponibles. La cara opuesta de la descentralización, la concentración regional, tiene preocupantes efectos adversos sobre la estructura de oportunidades. El análisis de este fenómeno tiene importantes antecedentes en la economía. Según la teoría económica, *“la distribución espacial de la actividad económica está íntimamente asociada a los factores que explican el surgimiento, crecimiento y estancamiento de las ciudades”* (ILPES, 2004, p.9), fenómenos que en conjunto con las relaciones que establecen las sociedades con su medio ambiente, explican el aumento o la disminución de las disparidades económicas territoriales. Según Henderson (2000 citado en ILPES, 2004, p.18), *“se puede hablar de un mejor grado de concentración urbana que significa que tanto muy bajos como muy altos niveles de concentración son malos”*. Así, a niveles bajos de desarrollo se espera que la concentración sea mayor, pero a medida que dichos niveles aumentan, la concentración debiese disminuir para no afectar el crecimiento económico. Como se revisó, la región latinoamericana no estaría en la mejor posición frente a esto.

En Chile, estas disparidades son intensas y persistentes. El estudio realizado por Morandé, Soto y Pincheira en 1997 (citado en ILPES, 2004) es ilustrativo de esta situación. Los resultados de este trabajo dan cuenta de la existencia de tres grupos de regiones que comparten su estadio estacionario, esto es, su nivel de riqueza y crecimiento durante un periodo de tiempo determinado: la I, II y XII regiones (convergen hacia niveles per cápita 15% superiores al nivel nacional); la Región Metropolitana, la III, V y VI regiones (convergen hacia el promedio nacional); y la IV, VII, VIII, IX, X y XI regiones, que lo hacen cerca del 75% del promedio nacional. Los autores explican la existencia de estos diferentes estados estacionarios por la desigual dotación de recursos naturales de las regiones y por el efecto negativo de la inversión pública. Lo preocupante del fenómeno en cuestión es que puede ser un presagio de la presencia de dificultades en la expansión territorial del crecimiento económico tal como concluyen los autores del mentado estudio: *“es poco plausible que las regiones converjan hacia el mismo estado estacionario (...). Por tanto, se observará convergencia pero con persistencia en los niveles de desigualdad (...) autocorrelacionada con la pobreza extrema, ausencia de infraestructura y la dotación de recursos naturales”* (Morandé, et.al). Además de lo anterior, las disparidades económicas también afectan la estabilidad en el crecimiento. A modo de hipótesis, el ILPES (2004) plantea que *“aquellos países con mayores niveles de heterogeneidad económica territorial, es decir con mayores disparidades, presentarían procesos de crecimiento económico menos estables”* (ILPES, 2004, p.21). A las mismas conclusiones es posible llegar si se considera la desigualdad de ingresos dentro de la población. Hoffman & Portes (2003) concluyen que la desigualdad de ingresos ha aumentado en los últimos años, y no sólo en Chile, sino que también en toda América Latina. Es más, según CEPAL, Chile es el séptimo país más desigual de Latinoamérica para el periodo 2003- 2005, con un coeficiente de Gini de 55.

Ahora bien, si el crecimiento se reciente por la concentración territorial de la riqueza, aún más lo hace el desarrollo regional y la estructura de oportunidades. Y si lo anterior se le suma el otro tipo de concentración importante a nivel nacional, la poblacional, el panorama es aún peor. La concentración de la población en el valle central, que se traduce en que más de un 40% de la población viva en la Región Metropolitana, genera una seria desventaja para el resto de las regiones, pero también para el propio Santiago<sup>22</sup>. Por un lado, al existir un mayor

---

<sup>22</sup> Preocupante resulta constatar que este patrón es repetido, de manera muy similar, a nivel regional. En todas las regiones del país, es la capital regional la que posee los más altos índices de dinamismo económico y la mayor población.

mercado, tratarse de la capital nacional y poseer las mejores condiciones estructurales para desarrollar negocios, las inversiones tienden a llegar quedarse principalmente allí, en desmedro de las otras regiones. Por otro lado, Santiago se resiente por el exceso de población, debiendo realizar inversiones cada vez más altas para resolver los problemas de la ciudad. Finalmente, y esto es trascendental para la estructura de oportunidades, el capital humano se menoscaba tanto en Santiago como en el resto de la regiones. En el primero de los casos, por la mala calidad de vida, debido a la contaminación, los grandes traslados, etc.; las segundas, por encontrarse en la capital la mano de obra y los profesionales más capacitados del país. De igual forma en cómo la descentralización afecta la estructura de oportunidades, la concentración de riqueza y de población actúa por doble vía sobre ésta: en forma directa y por medio de su efecto en el desarrollo territorial. En conjunto, la concentración dificulta la movilidad de los activos por parte de las familias en los territorios más desfavorecidos, y los beneficia en aquellos más avanzados. En este sentido, la concentración favorece la movilización de activos para la subsistencia, mientras que otros procesos, como el desarrollo regional y la descentralización, pueden llegar a promover una movilización de activos para mejorar la calidad de vida de las familiar y los sujetos.

#### II.4 TERRITORIO, DESARROLLO Y DESCENTRALIZACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA SOCIAL. MARCO CONCEPTUAL GENERAL

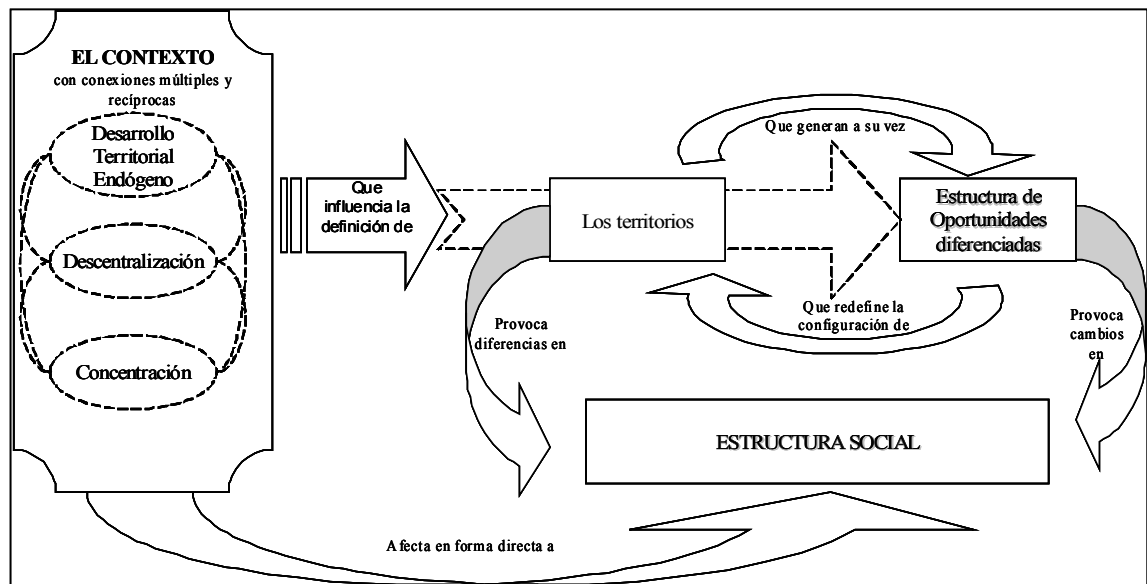
Hasta este punto se han revisado los alcances que los procesos de desarrollo territorial y descentralización (y su contra-cara, la centralización) tienen sobre la estructura de oportunidades. Sin embargo, los efectos que estos procesos producen sobre los temas que trata esta tesis no se limitan a los ya revisados. Como se recordará, la presente tesis se enmarca en los estudios de estratificación social, específicamente en las diferencias territoriales de la estructura de oportunidades.

El *contexto* lo constituyen tres procesos que, a nivel territorial, son fundamentales: el desarrollo territorial endógeno, la descentralización, y la concentración regional. Un mayor o menor grado de descentralización define el grado de concentración, al mismo tiempo que determina los alcances del desarrollo territorial endógeno en el territorio en cuestión. De igual modo, una menor concentración hace más fácil la implementación de procesos descentralizadores, a la vez que agiliza procesos de desarrollo. Finalmente, el desarrollo territorial endógeno refuerza las tendencias de la descentralización y de desconcentración. Se trata, en definitiva, de relaciones múltiples y recíprocas entre estas tres esferas del contexto en donde territorio y estructura de oportunidades se hacen presentes. Estos tres elementos, a su vez, tienen una influencia directa en la definición de los territorios; desde la perspectiva adoptada, en las llamadas regiones pivotaes. Los grados diferenciales de concentración y descentralización, así como los avances logrados en términos de desarrollo (por ejemplo, surgimiento de nuevos nichos a explorar), configuran y reconfiguran constantemente los límites de los territorios establecidos, instando a que éstos cambien y se adecuen rápidamente a la nueva realidad. Al mismo tiempo, cumplen un papel determinante en la generación y transformación de la estructura de oportunidades, la que, a su vez, es generada desde y hacia los territorios, siendo, en este sentido, una tercera vía de redefinición de estos últimos. Finalmente, la estructura social viene a ser la depositaria, por una parte, del contexto que determina las condiciones generales en las cuales los individuos se desenvuelven y alcanzan ciertas posiciones sociales. Por otra parte, y más importante aún, la estructura de oportunidades viene a ser la depositaria de todas las tensiones, cambios y desafíos que experimentan tanto los territorios como la estructura de oportunidades.



En términos generales, el territorio provoca principalmente *diferencias* en la estructura social, esto es, estructuras sociales que se diferencian territorialmente. La estructura de oportunidades, como se vio, produce *cambios* en la estructura social: modificaciones de “las reglas del juego” (estructura de oportunidades) causan cambios en el “juego y las partidas” (estructura de oportunidades) y permite a los “jugadores” (individuos y familias) probar nuevas “jugadas” (aprovechar la expansión de la estructura o protegerse de la contracción de la misma). La Ilustración II.2 expone el marco conceptual general descrito hasta aquí.

**Ilustración II.2. Los efectos sobre la estructura social**



Fuente: Elaboración propia

### **CAPÍTULO III: ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

---

#### **III.1 CARACTERÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN Y DEL ANÁLISIS**

La presente tesis se enmarca dentro de los estudios de estratificación social; es ésta su principal perspectiva de análisis. Al mismo tiempo, considera la mirada desde la estructura de oportunidades y la relación que ésta posee con la descentralización y el desarrollo. Esta amplia mirada responde a los objetivos marco del Fondecyt al cual la tesis se adscribe, a saber, “¿Qué significa ser hoy de clase media (...)?”. Específicamente, hace frente al objetivo sobre la variable regional y el impacto del lugar de residencia en la estructura de oportunidades, además de considerar otras variables como el nivel de acceso a la riqueza, el nivel educacional, las categorías ocupacionales, la edad y el capital social, entre otras, todos estos temas emergentes en las actuales discusiones en torno a la estratificación social chilena.

El análisis que se desarrolla en el próximo capítulo presenta, además, tres características principales. En primer lugar, se trata de un análisis de *fuentes secundarias* de información, es decir, los datos analizados provienen de instrumentos que no fueron desarrollados precisamente para el análisis de la estructura de oportunidades. Sin embargo, su utilización se justifica en tanto suministraron datos precisos y confiables para los objetivos de esta memoria. En segundo lugar, se trata de un análisis *cuantitativo* pues los datos obtenidos por medio de estas fuentes fueron tratados de modo estadístico, y basados en los niveles de confianza y representación que cada una de éstas presentaba. Finalmente, el análisis desarrollado fue de tipo *exploratorio y descriptivo*. Exploratorio ya que, como fue revisado en los capítulos precedentes, el análisis de la estructura de oportunidades dentro de la tríada desarrollo- descentralización- concentración ha sido escasamente analizado en Chile, y prácticamente no se ha implementado desde la perspectiva de la estratificación social. Los estudios más cercanos a esta matriz de análisis son los llevados a cabo por el PNUD sobre el índice de desarrollo humano (especialmente en las comunas, publicación de 2003), en cual los temas propios del desarrollo son analizados en detalle, y el estudio de León y Martínez (2001), donde se da cuenta de una zonificación de las categorías productivas utilizadas por los autores. Al mismo tiempo se trata de un análisis descriptivo pues se caracterizó la estructura de oportunidades chilenas a partir de sus tres esferas básicas: el Estado, el mercado y la sociedad (por medio de la familia y la comunidad).

### **III.2 OBJETO DE ESTUDIO. NIVELES DE ANÁLISIS, DIMENSIONES Y VARIABLES**

A lo largo de la tesis, se ha estudiado la estructura de oportunidades. Sin embargo, ésta no se presenta por sí misma, sino que en y por medio de diversas estructuras y sistemas. Los objetivos e hipótesis propuestos al inicio, así como los alcances y el marco general del análisis, exigieron una mayor determinación del ámbito de estudio. Estas razones llevaron a la decisión de estudiar las estructuras de oportunidades, principalmente, en las provincias del país. Esta división territorial recoge elementos que permiten sustentar su uso. En primer lugar, las provincias son un punto intermedio en la división político administrativa: se encuentran entre las micro realidades de las comunas y las realidades conglomeradas de las regiones, dando cuenta de una realidad socialmente válida que muchas veces es más significativa que las presentes en las regiones o comunas. Los ejemplos son múltiples, y se repiten en cada región: los santiaguinos se sienten tales no en relación a las más de 30 comunas que componen la ciudad, sino que como habitantes de la metrópolis que constituye la provincia de Santiago. De igual manera, los habitantes de Chiloé son chilotes en tanto habitan en la provincia de dicho nombre, y no en cada una de sus comunas, ni mucho menos como habitantes de la región de Los Lagos. Lo anterior permite incluir la definición de territorio sistémica abordada con anterioridad, esto es, la región pivotal, asociativa y virtual. De esta forma, las provincias permiten incluir este segundo elemento, y concordar con la perspectiva teórica adoptada. Un último elemento no menos importante es el práctico: las provincias permiten asegurar la existencia de datos para el análisis de las diversas estructuras de oportunidades, ya que las fuentes de datos escogidas dan cuenta de la mayoría de las provincias. Para salvar este problema, se decidió considerar a las regiones para caracterizar el contexto general de la estructura de oportunidades. Este nivel de análisis presenta la ventaja de asegurar la existencia de datos para todo del país, los que, sin embargo, no todas las veces existen para las 15 regiones actuales del país, por lo que se debió considerar en algunos casos a las 13 regiones antiguas. Por otro lado, la mayor desventaja de este nivel está en representar a realidades socialmente menos válidas que las provincias, y de no constituir regiones pivotaes.

Cada uno de estos dos niveles de análisis se condice directamente con una dimensión del estudio. El primero es el *contexto* en el cual se presenta la estructura de oportunidades. Este contexto se constituye tanto por la descentralización como por el desarrollo de los territorios. En

este ámbito se consideran datos del nivel regional, específicamente variables como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el monto de las transferencias estatales a las municipalidades, el PIB regional, etc. Las provincias, en tanto, se consideran para el análisis de las estructuras de oportunidades en el Estado, el mercado y la sociedad. Se incluyen aquí variables como la educación, el ingreso, la ocupación y el capital social. El siguiente cuadro presenta los niveles, dimensiones y variables de estudio.

**Cuadro III.1 Esquema de análisis: niveles, dimensiones, variables y fuentes de estudio**

Nivel de Análisis	Dimensiones	Variables	Fuentes
Regional	Contexto de la Estructura de oportunidades: Descentralización	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (total; por habitante; a educación; a salud)	SIR (2006); SINIM(2006)
		Transferencias municipales a Educación y salud (total; por habitante)	SINIM (2006)
		Gastos en servicios básicos a la comunidad	SINIM (2006)
	Contexto de la Estructura de oportunidades: Desarrollo	Población (total, PEA)	Casen 2006
		PIB regional por habitante	Banco Central (2006)
		Índice Nacional de Crecimiento Económico Regional (INACER)	INE (2006)
		Inversión regional (total; por habitante)	SIR (2006)
		Gasto social regional	SIR (2006)
		Número de empresas por región (total; grandes; micro y pymes)	CORFO (2007)
		Ingreso total municipal (total; por habitante)	SINIM
Provincial	Estructura de oportunidades: Estado	Servicios públicos: Educación (años de estudio; nivel educacional )	Casen (2006)
		Políticas y programas: en educación (becas; créditos); en salud (plan Auge); en vivienda (subsidios).	Casen (2006)
		Trabajo (ocupación/ desocupación; rama ; oficio; calidad)	Casen (2006)
	Estructura de oportunidades: Mercado	Ingreso y patrimonio (ingreso del trabajo, autónomo, monetario, de profesionales; ahorros; posesión de vivienda)	Casen (2006)
		Familia (edad; número de personas)	Casen (2006)
	Estructura de oportunidades: Sociedad	Comunidad (participación)	Casen (2003)
		Capital social (emigración; pobreza e indigencia)	Casen (2006)

Fuente: Elaboración propia

### **III.3 FUENTES DE INFORMACIÓN. USOS Y LÍMITES**

La primera dimensión de análisis, esto es, el contexto de la estructura de oportunidades (descentralización y desarrollo) utiliza como fuentes de datos al Sistema de Información Regional (SIR) y al Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM). El SIR depende de Mideplan y es desarrollado por Info País. Se trata de un sistema que genera datos a nivel regional, provincial y comunal en ámbitos tan diversos como población, geografía y economía, entre otros. Sus fuentes de información provienen de los Censos y las reparticiones públicas. El SINIM, en cambio, depende de la Subdere y se entiende como un sistema que anualmente refleja la gestión municipal, dando luces a los actores locales para mejorarla. Ambas fuentes de datos son censales, es decir, reúnen datos de todas las comunas, provincias y municipalidades del país y, por tanto, no presentan errores estadísticos. Las otras dos fuentes de esta sección, la Corfo, el Banco Central y el Instituto Nacional de Estadística, INE, cumplen también con ser fuentes censales de información, y no poseer errores estadísticos debidos a representatividad de muestras en los datos utilizados. Esta característica censal se entiende en tanto los datos de esta primera sección responden a registros que cada municipio, provincia y región debiese poseer y mantener más o menos actualizados. De esta manera, este conjunto de datos permite comparación y complementación para dar cuenta del contexto nacional. Esto se justifica aún más cuando todos los datos hasta este punto fueron recogidos de las bases de datos generadas por la comisión presidencial “Trabajo y Equidad”, la cual estuvo a cargo del desarrollo de la propuesta legislativa que dio origen a la Reforma Previsional, y en cuyo desarrollo se utilizaron estas diversas fuentes para los análisis desarrollados. En el caso de esta tesis, el uso que se les dio en el análisis respondió a la necesidad de caracterizar el contexto actual en el cual se encuentra el país en los procesos de desarrollo y descentralización, así como también la generación de tipologías de regiones similares en estos términos. La única excepción en esta tipologización lo representa la información sobre número de empresas de la Corfo (que corresponde al año 2007). Además de esta limitación particular, todas las fuentes revisadas hasta este punto poseen una limitación que se encuentra en su propia naturaleza: al tratarse de indicadores macros, dan cuenta de situaciones contextuales y no permiten evaluar los alcances de la situación en las familias y sujetos. Caso a parte son los datos que en esta dimensión se consideran para el estudio de la población y de la población económicamente activa (PEA) por región, los cuales fueron obtenidas de la Casen del año 2006. El primer dato es calculado a partir de las estimaciones de

población del INE, mientras el segundo corresponde a los resultados de la encuesta y ponderados por estas mismas estimaciones.

La dimensión de la estructura de oportunidades (Estado, mercado y sociedad) consideró, como ya se dijo, el nivel provincial. Para el análisis se utilizaron datos principalmente de la encuesta Casen 2006; y para la variable de participación, datos de la Casen 2003. Una primera limitación de ambas encuestas para los alcances de esta tesis es la no autorepresentación de las comunas de las siguientes provincias: Isla de Pascua (V región), Capitán Prat (XI región) y Última Esperanza (XII región). La no autorepresentación de estos territorios responde a criterios técnicos- estadísticos, pues su baja población y la dificultad para su acceso hacen que a nivel nacional y regional las estimaciones no se vean mayormente afectadas si estas provincias se incluyen o no. En este sentido, la co-representación<sup>23</sup> de comunas es una solución entendible cuando se quieren obtener datos para análisis a niveles macro. Sin embargo, para análisis menos agregados, como los de esta tesis, la limitación es evidente. Se optó, entonces, por no considerar a estas tres provincias en el análisis. Una segunda limitación de ambas encuestas, en especial al momento de realizar análisis desagregados, es el aumento de errores absolutos a medida que se desciende en la desagregación de datos. Nuevamente se trata de generar muestras parsimoniosas en términos macros: en la Casen 2006, el error nacional es de 0.36%, mientras que el regional va hasta los 3.02% de la XII región, y el comunal hasta casi los 7.0% en Palena y Futaleufú. Para la Casen 2003 no se obtuvo el detalle de los errores, mas es presumible que sean muy similares a los de la versión del 2006, en tanto ambas consideran un error máximo de 5.0% a nivel regional. Finalmente, no se pueden soslayar las críticas que la Casen 2006 ha recibido de amplios sectores. Estas críticas apuntan, principalmente, a cuatro temas: el ajuste de ingresos a partir de las cuentas nacionales (específicamente el cambio del año base y el modo de realizar los ajustes para hacerlos comparables); el marco muestral y su actualización; los factores de expansión (ya que los datos se entregan sólo con estos factores a la opinión pública); y la medición de la pobreza. Este último punto es el más criticado, ya que la canasta utilizada para el cálculo de la pobreza y de la indigencia es la misma que se utilizó en la primera Casen el año 1987, y salvo los ajustes en los precios de los productos, no ha sufrido mayores modificaciones. Este conjunto de limitaciones fueron consideradas para desarrollar el análisis a nivel provincial, el cual se

---

<sup>23</sup> Es una técnica muestral que permite a las unidades menores estar representadas estadísticamente en la muestra final sin ser consideradas en el diseño muestral. En cierta medida es una técnica opuesta a la autorepresentación de las unidades muestrales.

centró en la caracterización de la estructura de oportunidades y en la realización de una tipología de provincias (sin considerar la variable participación de la Casen 2003), con el fin de determinar la correspondencia o no de ésta con la generada a partir de la información regional recabada.

Un último elemento es necesario destacar de la recolección de datos: el periodo de tiempo considerado. Como se observa en el Cuadro III.1, las fuentes son principalmente del año 2006. La decisión de considerar ese año a pesar de poder haber obtenido datos más actuales para el desarrollo del análisis del contexto, respondió a la decisión de hacer comparables, hasta cierto punto, la primera sección con la sección de análisis a nivel provincial. De esta forma, el contexto caracterizado da cuenta de la realidad existente durante la realización de la encuesta Casen 2006, lo cual permitió un análisis que considerara relaciones entre un nivel y el otro.

#### **III.4 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN. ETAPAS Y PROCESAMIENTO**

Como ya se ha revisado, el análisis considero dos grandes dimensiones que, a su vez, representan dos momentos distintos: el análisis del contexto, esto es, descentralización y desarrollo; y el análisis de la estructura de oportunidades en el Estado, el mercado y la sociedad. En ambos momentos, se utilizaron diversos cálculos de estadísticos descriptivos, principalmente frecuencias y porcentajes, obtenidos por medio del paquete estadístico SPSS y de las funciones avanzadas del programa Excel del paquete Office. Los resultados son presentados tanto en tablas de contingencia como por medio de gráficos o mapas. En este último elemento de análisis se utilizó el paquete Kosmo, para análisis de datos geo-referenciados, y se obtuvieron dos tipos de mapas: aquellos que dan cuenta de las variables procesadas a nivel regional (tanto de la antigua como de la nueva división político- administrativa), y aquellos que muestran los resultados para las provincias del país. En el primer caso, la escala utilizada fue de 1:48.805.982, mientras que para los mapas provinciales se utilizó una escala de 1:10.000.000 para las provincias de Parinacota a Choapa y de Bío- Bío a Antártica, y una de 1:4.000.000 para la zona comprendida entre la provincia de Petorca por el norte y Concepción por el sur. Esta diferencia en las escalas de los mapas provinciales se debe a la necesidad de dar mayor espacio a la zona central, en tanto posee más provincias y regiones que el resto del país. Finalmente, el análisis consideró, como se ha dicho, la generación de tipologías a nivel regional y provincial.

## **CAPÍTULO IV: LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN CHILE. ANÁLISIS DE SU CONTEXTO Y CARACTERÍSTICAS**

---

El presente capítulo se estructura en dos grandes apartados. El primero considera el análisis del contexto de la estructura de oportunidades, mientras que el segundo busca caracterizarla en términos generales en las tres esferas que la constituyen: Estado, mercado y sociedad. Cada apartado considera, a su vez, subsecciones con el fin de exponer de forma clara los alcances de los resultados y establecer la relación de cada uno en la concreción de los objetivos e hipótesis que se plantearon al inicio de la tesis.

### **IV.1 EL CONTEXTO: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO: ¿UNA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES IDÉNTICA EN TODO EL PAÍS?<sup>24</sup>**

Descentralización y desarrollo son la cara positiva de la moneda “descentralización y desarrollo – concentración”; mientras los primeros se benefician mutuamente, el segundo los afecta de forma importante. En este sentido, los procesos de descentralización contribuyen al desarrollo territorial endógeno el que, a su vez, refuerza estos procesos, produciéndose una sinergia positiva constante dentro de los territorios. Sin embargo, en Chile ambos procesos están incompletos, son incipientes y se ven limitados por la alta concentración (de población, de ingresos, etc.) que presenta la zona central del país, configurándose formas atípicas, e inclusive algo extrañas, de descentralización y desarrollo. Este marco es, entonces, un principio de buenas intenciones que en muchos casos no ha logrado generar la sinergia necesaria para concatenar procesos de alto impacto y alcance en los territorios, tal como se verá a continuación.

#### **IV.1.1 EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: INCOMPLETA Y DESIGUAL**

Un elemento central en las políticas fiscales descentralizadoras es el FNDR, el cual representa gran parte de los ingresos con que cuentan los Gore para implementar los planes y programas que el limitado marco legislativo les permite. Un primer análisis permite determinar la forma diferencial en que este fondo es entregado a los Gobiernos Regionales, beneficiando claramente a las regiones que poseen mayor población. Así, solo cinco regiones superan los 20

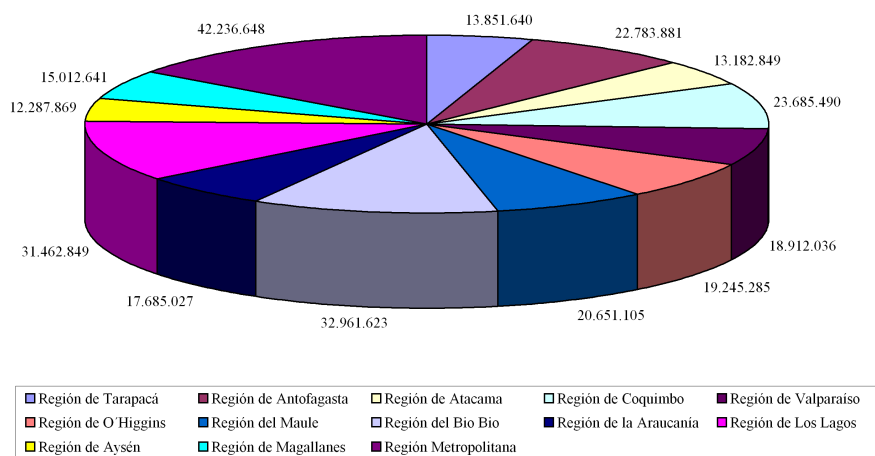
---

<sup>24</sup> Los datos analizados en esta sección corresponden al periodo 2006 y son expresados en términos anuales.



mil millones de pesos en el FNDR, y de éstas las más pobladas (Bio- Bio y la región Metropolitana) superan los 30 mil millones. En el otro extremo, las regiones que reciben menor FNDR, entre 13 y 15 mil millones, son las del extremo austral (Aysén y Magallanes) y la región de Atacama, mientras que el resto de las regiones perciben entre 17 y 19 mil millones (Gráfico IV.1).

**Gráfico IV.1 Regiones Antiguas: FNDR (M\$)**

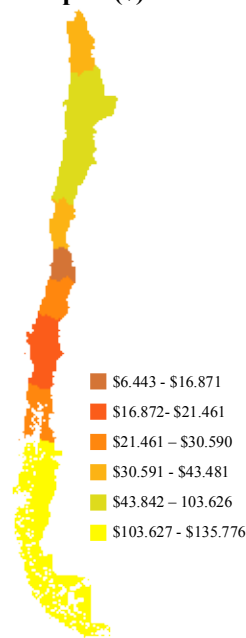


Fuente: SIR, 2006

Al incorporar al análisis del FNDR el factor poblacional, estas diferencias se ven alteradas completamente, pues en término per cápita las regiones que salen más beneficiadas son las del extremo austral, Aysén y Magallanes, con más \$100.000 por habitante, seguidas de las regiones de Atacama, con \$49.880, y la de Antofagasta, con \$43.842. En el otro extremo, se ubica la región Metropolitana, con sólo \$6.433 por habitante, seguida por la de Valparaíso, con \$11.433 (Mapa IV.1). El sesgo positivo que el FNDR posee hacia regiones extremas, tanto las del norte como las del sur, puede tener una doble lectura. Primero, viene a ser un elemento que beneficia el proceso de descentralización precisamente allí donde es más precario. La tradición centralista del país provocó que durante muchos años los extremos del territorio fueran “dejados a su suerte”, y el disponer de mayores recursos por habitantes da un campo de acción más amplio para los Gore. Una segunda lectura, en cambio, da cuenta de la tensión existente entre el centro del país y sus extremos, pues si bien son estos últimos los que poseen un mayor FNDR por habitante, es el centro el que concentra los recursos más altos en términos brutos, lo cual posibilita que proyectos más ambiciosos (y por lo mismo, de costos más altos) se desarrollen en él. La justificación es clara: la mayor cantidad de la población del país habita en la zona central,

por lo cual se hace evidente que se requieren mayores recursos. Sin embargo, es en los extremos donde proyectos como la construcción de caminos, puentes, escuelas, etc., demanda mayores recursos, sea por razones geográficas, sea por los costos de transportar los materiales necesarios o, inclusive, por el mayor costo de la mano de obra allí donde es escasa. Considerando que el centro de Chile está mucho mejor dotado en términos de infraestructura que sus extremos, no parece aventurado decir que es en estos últimos donde debiese existir una mayor inversión y mayores recursos totales, y no solo en términos proporcionales a la población. Si se quiere incentivar una desconcentración de la población es necesario que se dote a las regiones extremas de una mejor infraestructura, cautelando siempre la constante mejora de las condiciones de la población que habita las regiones centrales.

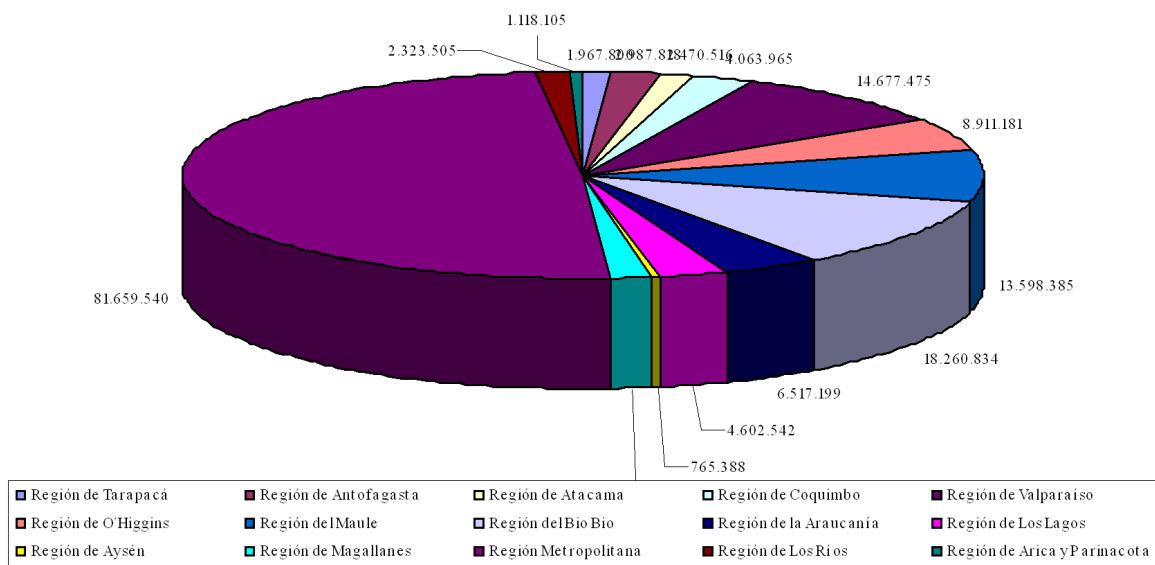
**Mapa IV.1 Regiones Antiguas:  
FNDR per cápita (\$)**



Fuente: SINIM, 2006

El mismo patrón descrito con anterioridad se presenta en las transferencias municipales a los sectores de educación y salud. En términos globales, es la zona central, desde la región de Valparaíso por el norte y la de la Araucanía por el sur, las que se llevan los mayores montos: entre 6,5 mil millones y un poco más de 18 mil millones. Las regiones extremas, en cambio (por el norte, Arica y Parinacota, hasta Atacama; por el sur, Aysén y Magallanes) presentan montos muy inferiores, que incluso llegan a menos de mil millones para el caso de Aysén. Las regiones de “tránsito” (Coquimbo al norte, y Los Ríos por el Sur), perciben montos cercanos a los 4 mil millones. Finalmente, la región Metropolitana representa casi la mitad de las transferencias totales que el Estado da a los municipios para los sectores de salud y educación, con más de 80 mil millones (Gráfico IV.2). En este caso, se consideran las dos nuevas regiones: Arica y Parinacota es la segunda con menores transferencias, mientras que Los Ríos se acerca bastante a la situación de las regiones de Antofagasta y Atacama. Sin embargo, si los montos de estas dos nuevas regiones se suman a los existentes en sus divisiones político- administrativas “de origen” (Tarapacá para el primer caso, y Los Lagos para el segundo), la situación tiende a atenuarse y a asemejarse a la existente en la gran mayoría de las regiones del país.

**Gráfico IV.2 Regiones Nuevas: Transferencias municipales a educación y salud (M\$)**

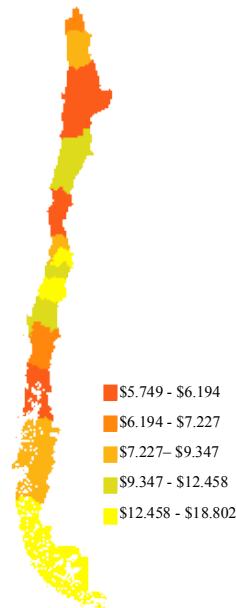


Fuente: SINIM, 2006

Al igual que ocurre con el FNDR, las diferencias en estas áreas cambian de manera considerable al incluir la población de cada región en el análisis. La capital se mantiene dentro

de las tres primeras regiones que perciben mayores montos por concepto de transferencias a educación y salud, pero cede su primer lugar a la región de Magallanes. Los municipios de las regiones de Antofagasta y de Los Lagos, en cambio, son los que reciben menores recursos por habitante en los términos descritos (Mapa IV.2). Todo lo anterior refleja un esfuerzo estatal por responder de manera equitativa en los ámbitos en cuestión a toda la población nacional. Sin embargo, nuevamente se tiende a privilegiar de manera importante a Santiago. Y el privilegio puede ser perverso: mayor y mejor dotación en salud y educación en la metrópolis, esferas básicas de la estructura de oportunidades, provoca concentración de la población en la búsqueda de mejores oportunidades, lo que a su vez genera más necesidades en ambos ámbitos y, en definitiva, el círculo se transforma en una espiral creciente de satisfacción- insatisfacción de las mismas. Es claro que la solución no pasa por no invertir ni perjudicar la salud y la educación de la población de la región Metropolitana; sino que más bien, de incentivar con políticas reales la desconcentración poblacional y justificar, así, mayores transferencias a regiones.

**Mapa IV.2 Regiones Nuevas: Transferencias municipales a educación y salud por habitante (\$)**



Fuente: SINIM, 2006

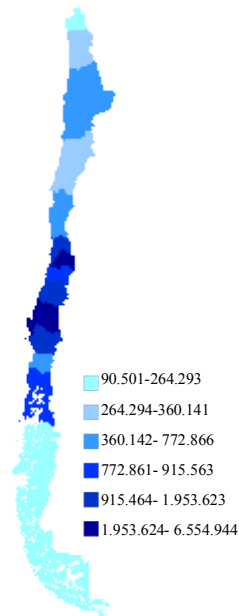
El mismo patrón revisado en el FNDR y en las transferencias municipales se observa cuando se analizan los gastos que se realizan en los servicios básicos a la comunidad (a nivel municipal), y en los montos asignados del FNDR a educación y salud (a nivel regional): las regiones con mayor población tienden a percibir montos totales más altos, pero en términos proporcionales a la población, son las regiones más extremas las que se hacen de mayores recursos. Esto da cuenta de un proceso descentralizador desigual que tiende a beneficiar, contrariamente a los objetivos del proceso, a los territorios centralizadores del poder, la riqueza y la población. Se trata, además, de un proceso incompleto y en progreso: sus alcances, más allá de la teoría, son aún desconocidos, pero claramente limitados por el marco legal actual. Como se dijo, no se trata solo de transferir recursos equitativos a todas las regiones, sino que de dotar a éstas de reales capacidades de autogestionarse y configurar perfiles de desarrollo que apunten a generar condiciones atrayentes para la población. Esto no se logra, tampoco, con ceder más recursos a las regiones en desmedro de la región Metropolitana, la cual, por su complejidad y tamaño, requiere de más recursos. Es necesario potenciar procesos descentralizadores a nivel local y regional, que permitan auto generar recursos que, por un lado, aporten al desarrollo del país y, por otro y muy importantemente, al desarrollo de las regiones y las provincias.

#### IV.1.2 EL DESARROLLO REGIONAL: DIFERENCIAL DE OPORTUNIDADES

El capital humano es uno de los capitales intangibles centrales para un efectivo proceso de desarrollo territorial, pues de a partir de él se genera la dotación de los otros tipos de capitales intangibles. Una primera aproximación al análisis de este tipo de capital es el estudio de las concentraciones diferenciales de la población en las regiones. La importancia de que los territorios posean una adecuada proporción de población es central para desarrollar estructuras de oportunidades similares y competitivas. En el caso chileno, sin embargo, la historia centralista, la geografía del país y la diversidad de los climas (elementos que determinan en grado significativo las fuentes de explotación de materias primas), sumados a los escasos esfuerzos por desconcentrar la población, han determinado la configuración de un norte y sur pocos poblados y de un centro excesivamente poblado. No es desconocido que entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos habita prácticamente el 92% de la población total nacional; y aún más, la región Metropolitana por si sola concentra el 41%, con todos los problemas propios que presentan las grandes metrópolis del orbe. Las seis regiones restantes a este centro concentrador

se dividen el 8% restante de la población, y aun de de manera diferencial: el norte concentra un poco más del 7,5%; mientras que el extremo austral, solo el 0.5% restante (Mapa IV.3). Esta dotación altamente concentrada de población en cerca de un tercio del territorio nacional continental trae efectos significativos en el desarrollo de un capital humano capaz de desenvolverse de forma autónoma y autogestionar su desarrollo. Como se revisó en el acápite anterior, el centro demanda mayores transferencias por la mayor población, dotándolo de mejores condiciones para propiciar el desarrollo. Particularmente es la región Metropolitana la que se lleva los mayores recursos, lo que sumado a su condición de centro político, económico y social del país la transforma en la región más competitiva y con las mejores oportunidades de desarrollo personal y familiar. Sin embargo, es claro también que la menor población de los extremos permite a los Gobiernos Regionales de estos territorios encauzar de mejor forma los recursos asignados, presentando en ciertas variables mejores condiciones que el centro del país.

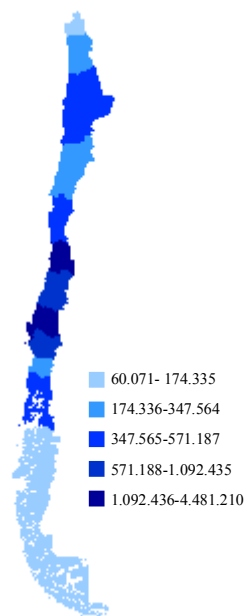
**Mapa IV.3 Regiones Nuevas: Total de población (N)**



Fuente: Casen, 2006

Un segundo elemento importante en términos poblacionales es la proporción de personas económicamente activas en las regiones, pues es claro que una mayor dependencia económica dificulta procesos de desarrollo territorial. En este sentido, todas las regiones presentan un porcentaje muy similar de población económicamente activa, PEA, (entre el 66% y el 68% de la población total regional), lo cual lleva a pensar que en este sentido las regiones no se diferencian

**Mapa IV.4 Regiones Nuevas:  
Población económicamente activa (N)**



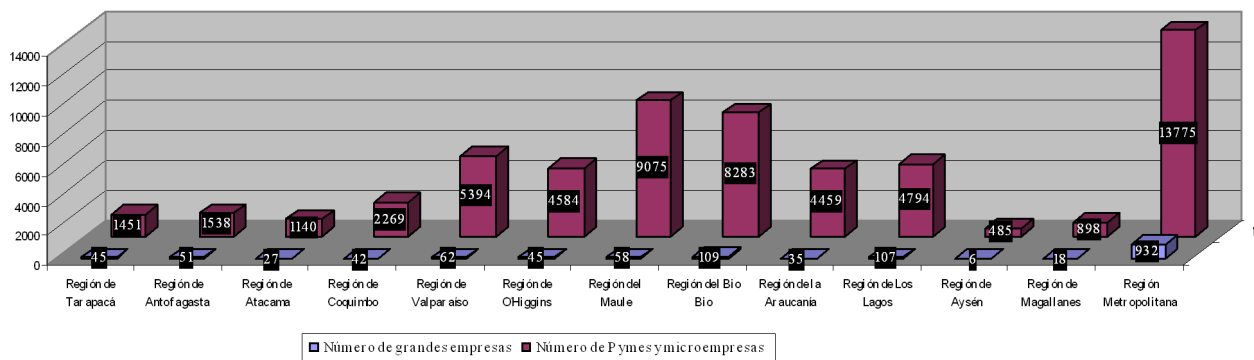
Fuente: Casen, 2006

mayormente. La diferencia evidente está en el total bruto de PEA en cada región, pues el patrón de concentración vuelve a repetirse (Mapa IV.4). Un segundo grupo de diferencias se compone por la cualificación de la PEA, los tipos de trabajo que desarrollan y los ingresos que perciben por ello, todos tópicos que serán revisados más adelante.

Al igual que la población, los actores locales son muy importantes para el desarrollo territorial, en especial las empresas. En este aspecto, las regiones poseen números muy disímiles, y una alta concentración en sólo tres de ellas: del Maule, del Bio- Bio y la Metropolitana (Tabla IV.1). Esta última, a su vez, reúne más del 60% de las grandes empresas, y cerca del 34% de las medianas y pequeñas. En el otro extremo se encuentra Aysén, con solo 597 empresas (de las cuales solo 6 son clasificadas como grandes) y Magallanes, con algo más de 1000 empresas.

Más allá de la dotación diferencial de empresas, que por sí otorga mejores condiciones a los territorios que poseen un número más alto y una mayor diversidad, lo que genera importantes desafíos para el desarrollo de un capital institucional que permita la generación de sinergia entre el sector privado y los organismos públicos es la efectiva ejecución de programas y planes en conjunto, lo que tiene más relación con las voluntades políticas y sociales existentes que con el número de empresas del territorio. Sin embargo, el número de empresas sí parece ser importante para la generación de un capital cognitivo que inserte en los territorios nuevos modos de hacer y mejorar así la competitividad e inserción en el contexto nacional y global. Particularmente, son

**Gráfico IV.4 Regiones Antiguas: Número de Empresas (N)**



Fuente: CORFO, 2007

las grandes empresas las que por recursos y cualificación pueden implementar este tipo de procesos de innovación, por lo cual un número mayor de éstas hace suponer que las regiones poseen mejores condiciones para implementarlos. Y es la región Metropolitana la que lleva la delantera.

Los gobiernos locales son el otro gran actor del desarrollo territorial. Más arriba se revisaron algunos alcances de los recursos con que cuentan estos órganos, sin embargo en este punto parece interesante revisar tres aspectos importantes en términos del desarrollo. Los dos primeros, inversión regional e ingresos municipales, presentan patrones muy similares a los revisados con anterioridad, esto es, la región Metropolitana ocupa el primer lugar por lejos, y es seguida de las regiones con mayor población (la del Bio-Bio y la de Valparaíso). En el ámbito de la inversión, las diferencias son bastante menores que las existentes en términos de ingresos municipales, esto pues la inversión es determinada con anticipación en la Ley de Presupuestos anuales, mientras que los ingresos son generados durante cada año (Tabla IV.1). Al igual que



ocurría con el FNDR, la inversión da cuenta de la necesidad de satisfacer las necesidades del grueso de la población en la zona central, allí donde existe mayor población. Los ingresos municipales, altamente concentrados en la región Metropolitana, no expresan otra cosa que la alta concentración de la riqueza en esta región, en desmedro del resto. Empero, cabe destacar que estos ingresos son redistribuidos por medio del Fondo Común Municipal, el cual busca amortiguar las enormes diferencias que en términos de riquezas territoriales existen en el país.

**Tabla IV.1 Regiones: Inversión e ingreso municipal**

Regiones	Total inversión regional (M\$)	Ingreso Total Municipal percibido (M\$)
Región de Tarapacá	18.280.662	30.340.913
Región de Antofagasta	28.174.837	52.760.045
Región de Atacama	23.604.245	25.775.585
Región de Coquimbo	32.461.371	54.524.904
Región de Valparaíso	30.265.905	159.575.993
Región de O'Higgins	23.602.740	60.017.598
Región del Maule	27.577.354	70.675.396
Región del Bio Bio	66.474.351	156.259.457
Región de la Araucanía	34.585.168	68.110.243
Región de Los Lagos	39.014.368	67.100.682
Región de Aysén	20.509.581	13.192.666
Región de Magallanes	17.954.089	16.751.210
Región Metropolitana	72.303.255	693.272.225
Región de Los Ríos	**	27.701.150
Región de Arica y Parinacota	**	15.556.039

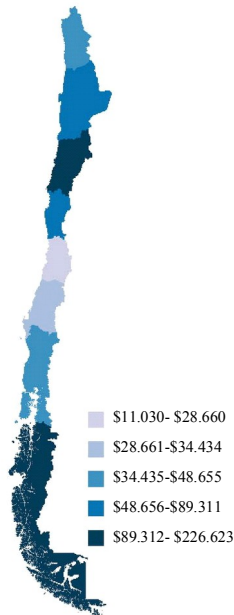
Fuente: SINIM, 2006; SIR 2006

\*\* No existe información para estas regiones en este periodo, mas ésta se encuentra agregada en las antiguas regiones

A pesar de lo anterior, la inversión regional per cápita pareciera tener un carácter recesivo a la población, es decir, beneficia principalmente a las regiones con menor población y que son, al mismo tiempo, las más extremas del país: Aysén y Magallanes. En estas regiones, la inversión supera los \$100.000 por habitante, y en Aysén sobrepasa incluso la barrera de los \$200.000. Más atrás, con poco menos de \$90.000 se encuentra Atacama, y cercano a los \$50.000 las regiones de Tarapacá y de Antofagasta. El último puesto lo ocupa la región Metropolitana, con solo \$11.000 (Mapa IV.5). El hecho que las regiones extremas perciban mayores recursos para la inversión da cuenta de los requerimientos que éstas deben saldar para ser más competitivas. En particular, las regiones australes presentan serias desventajas geográficas que demandan mayores recursos para invertir, y las del extremo norte, de manera análoga, deben

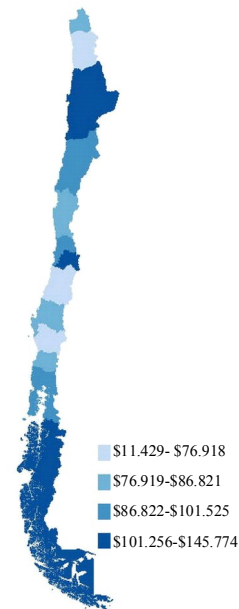
mejorar su conexión con el resto del país. Este elemento es positivo para potenciar el desarrollo en los extremos, e intentar desconcentrar el centro geográfico del país. Sin embargo, se cae nuevamente en la contrariedad detectada más arriba: en términos per cápita, estas regiones presentan ventajas, mas en término brutos, quedan muy atrás. El ingreso municipal en términos per cápita, por su parte, también beneficia a las regiones extremas con montos superiores a los \$100.000, mas la región Metropolitana mantiene una posición importante, ocupando el quinto puesto (Mapa IV.6). Las regiones que salen más desfavorecidas en este ámbito son las de O'Higgins y del Maule, con un poco más de \$70.000. La pregunta que resulta interesante en este punto es acerca de la gestión que cada municipio realiza a sus recursos, lo cual se relaciona a su vez con la capacidad humana y el tamaño del mismo. En esta esfera, muy probablemente, es la región Metropolitana y las capitales regionales, y tal vez las ciudades secundarias en algunos casos, las que se presentan como los territorios más aventajados. Como fuese, el carácter recesivo que la inversión pareciera tener en términos de inversión no se presenta en el ingreso municipal.

**Mapa IV.5 Regiones Antiguas: Total inversión regional por habitante (\$)**



Fuente: SIR, 2006

**Mapa IV.6 Regiones Nuevas: Ingreso total municipal por Habitante (\$)**

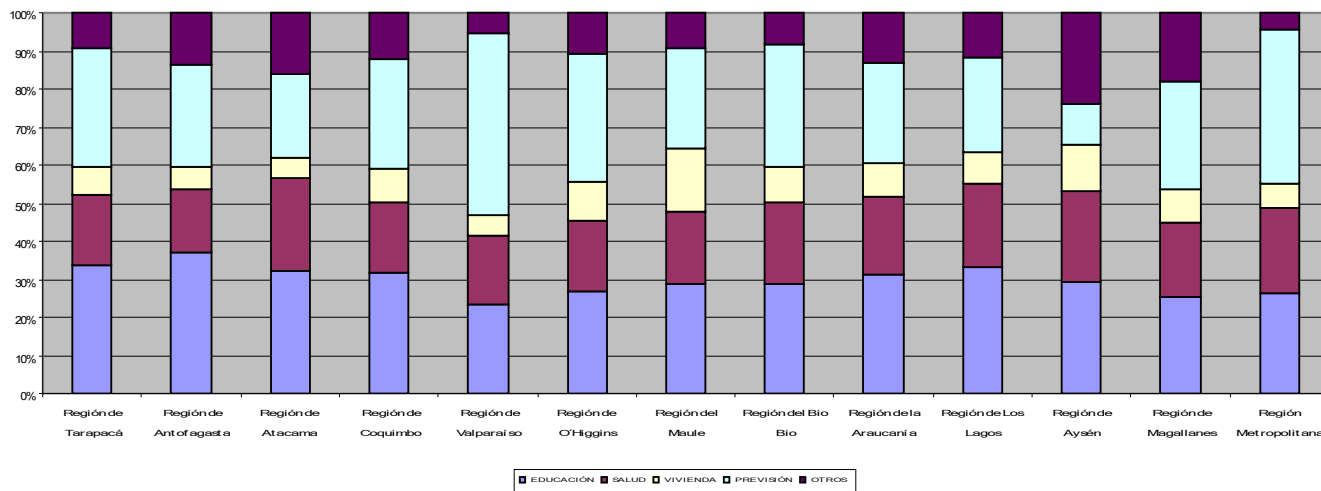


Fuente: SINIM, 2006

El tercer elemento de los gobiernos locales que es importante revisar es el gasto social, especialmente el porcentaje de éste en los sectores de salud, educación, vivienda y previsión. En

términos generales, a nivel nacional los mayores gastos sociales son destinados a los ámbitos de educación y previsión, seguido por salud y, en último término, vivienda. El gasto en educación es particularmente importante en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, de la Araucanía y de los Lagos, donde supera el 30%. Este significativo gasto tiene su raíz en la necesidad de estas regiones de consolidar los clúster existente en ellas: la minería en el norte, el turismo y la salmonicultura en el sur. El gasto previsional, por su parte, supera el 30% en las regiones de Valparaíso, la del Bio- Bio y la Metropolitana. Este hecho da cuenta de un problema que en unos decenios más será central en todas las regiones: el constante envejecimiento poblacional, la creciente longevidad de la población y la llamada segunda transición demográfica: baja fecundidad, mayor esperanza de vida y un consecuente “adelgazamiento” de la pirámide poblacional en su base. En estas regiones el fenómeno se presenta pues concentra parte importante de la población de mayor edad, lo que se debe principalmente a la estabilidad de las mismas y el legado histórico de la época hispánica que dejó a estas tres regiones, particularmente a sus capitales (Valparaíso, Concepción y Santiago) como las tres ciudades más importantes del país. Fenómeno similar ocurre en las regiones de Tarapacá y de O’Higgins, sin embargo la explicación de este caso es distinta: la población ha envejecido por una mayor

**Gráfico IV.5 Regiones Antiguas: Distribución del Gasto Social**

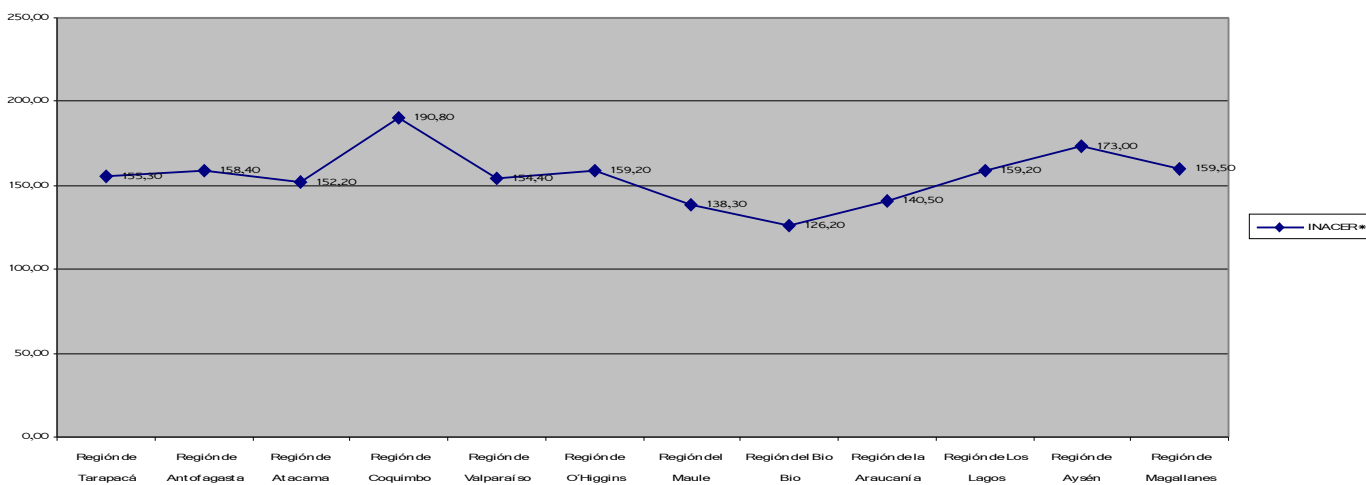


Fuente: SIR, 2006

emigración de la población joven. El gasto social, por tanto, presenta una alta territorialidad, en el sentido que responde a las realidades y necesidades de cada región. El problema en este punto parece ser el mismo que antes: mayores recursos para las regiones más grandes y concentradoras.

Finalmente, resulta necesario evaluar los niveles de crecimiento y desarrollo de las regiones. El Índice de Crecimiento Económico Regional, INACER, da cuenta del crecimiento que a corto plazo experimentan las economías de las regiones, a excepción de la región Metropolitana que no es incluida en el análisis con el fin de no distorsionar los datos. Se compone por una serie de indicadores de la actividad económica en diversos ámbitos (construcción, finanzas, industria, agricultura, etc.) y su construcción se realiza sobre la base del año 1996, es decir, representa los avances o estancamientos de las regiones en comparación al promedio de ese año (que equivale al valor 100). Para el año 2006, este índice ubica a la región de Coquimbo en el primer lugar con un valor de 190.8, seguida por Aysén con 173 (Gráfico IV.6). El grueso de las regiones se ubica cercana al valor 150. Sin embargo, tres regiones (del Maule, del Bio- Bio y de la Araucanía), presentaron un índice más bajo que el promedio. En su conjunto, estas últimas regiones representan una zona estancada en su crecimiento, con poco dinamismo y baja competitividad. Particularmente, el Bio- Bio se ubica en el último puesto con

**Gráfico IV.6 Regiones Antiguas: INACER**



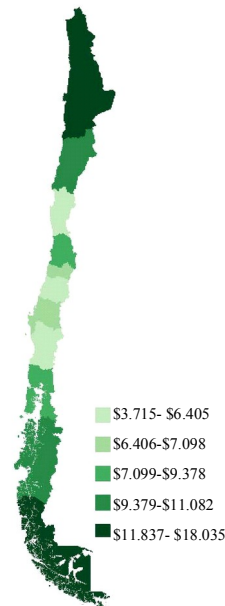
Fuente: INE, 2006

un índice de solo 126.20, hecho no menos importante si se considera que ésta es la segunda región más poblada del país.

Un último elemento que permite evaluar el crecimiento y desarrollo de las regiones es el producto interno bruto. En términos per cápita, como es usualmente evaluado, este indicador es decidor de las enormes diferencias que las regiones presentan entre si. A nivel nacional, para el

año 2006 el PIB per cápita alcanzó casi los U\$8.875<sup>25</sup>. A nivel regional, en cambio, coexisten diversos niveles que van desde los U\$3.715 per cápita de la Araucanía hasta los muy superiores U\$18.035 de Antofagasta. Paradójicamente, son las regiones extremas (Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes), además de la región Metropolitana y las limítrofes de la zona central del país (Atacama y Los Lagos), las que poseen los PIB per cápita más altos del país, superando todas el promedio nacional. Las regiones del centro del país, en cambio, presentan PIB inferiores al promedio nacional. El diferencial de oportunidades es, en este caso, inverso al existente en las otras variables estudiadas hasta este punto. La mayor concentración de la población perjudica los niveles de bienestar, y viene a ser una dificultad en los procesos de desarrollo territoriales.

**Mapa IV.7 Regiones Antiguas:  
PIB per cápita habitante (U\$)**



Fuente: Banco Central, 2006

Las oportunidades con que cuentan los territorios en términos de desarrollo no solo son diferenciales, como ya se dijo, sino que además parecen no responder a una lógica lineal, pues las regiones que poseen una mejor situación en relación al PIB no se corresponden con las que presentan mayores ventajas en el resto de las variables analizadas. La excepción la constituye la región Metropolitana, que en todos los indicadores sale aventajada, a pesar de no quedar siempre

<sup>25</sup> A precios constantes en base al año 1996.

en los primeros lugares en términos per cápita. El desarrollo de esta región parece ser el único configurado y reforzado por instituciones públicas y privadas, posee sin dudas la mayor y probablemente mejor dotación de todos los capitales intangibles necesarios para potenciar un desarrollo endógeno. Sin embargo, su tamaño e inorganicidad urbana hacen aparecer problemas que en el resto de las regiones no se presentan con tanta fuerza. Por otro lado, resulta al menos preocupante que regiones de la zona central, altamente dotadas, presenten PIB bajísimos; los procesos de desarrollo en estas regiones (especialmente la Araucanía) parecen estar truncados. Con todo, se podría establecer una configuración territorial en términos de desarrollo de tres puntas: la más positiva, la región Metropolitana; la segunda, las regiones extremas y las limítrofes de la zona central, todas con pujantes procesos de desarrollo en vías de consolidarse; y la tercera, compuesta por las regiones de la zona central, con condiciones de alzar procesos de desarrollo interesantes, mas estancadas e inclusive en notorio decaimiento.

#### IV.1.3 REGIONES GANADORAS, REGIONES PERDEDORAS: UNA TIPOLOGÍA DEL CONTEXTO

Se ha visto que los procesos de descentralización y desarrollo presentan perfiles disímiles en cada una de las regiones del país. Sin embargo, algunas regiones se parecen a otras, por lo cual es posible establecer tipologías que sirvan para un análisis más general y aglomerado del contexto en el cual se presenta la estructura de oportunidades. Para la generación de las tipologías se utilizó el análisis por conglomerados jerárquicos que el paquete estadístico SPSS facilita. Se optó por este tipo de clasificación pues lo que se buscó fue la clasificación natural que subyace al grupo de casos, es decir, a las regiones del país. Esta tipología fue realizada en dos niveles: en las 13 regiones antiguas, y en las 15 regiones nuevas. Se optó por esta dualización de la clasificación pues algunas variables en estudio solo se presentaban en la antigua división, por lo que su inclusión podría generar sesgos en la tipología resultante. De esta forma, cada una de las tipologías desarrolladas consideró diferentes variables para su generación (Tabla IV.2). Sin embargo, tanto el método como el resto de los detalles de la jerarquización fueron las mismas, esto con la finalidad de facilitar una comparación ulterior. El método utilizado en ambos casos fue el *complete linkage* o vinculación por medio del “vecino más próximo”. Esta técnica aglomerativa permite una mayor distancia entre los grupos generados. De esta forma, se cauteló diferenciar en mayor grado las realidades regionales. En este sentido, la medida de similitud escogida es la distancia entre los casos, de modo que aquellas regiones que

presentaron mayor distancia entre si fueron clasificadas en grupos diferentes. Finalmente, a causa de las diferentes medidas de las variables escogidas para generar las tipologías (números brutos, dinero medido en miles, en miles de millones y en dólares, tasas de dinero) se optó por estandarizar las variables en un rango de -1 y 1, donde el -1 fue asignado a los valores más bajo y el 1 a los valores más altos. Así, se privilegió señalar las regiones aventajadas y las desfavorecidas en cada variable.

**Tabla IV.2 Regiones: tipologías y variables**

Tipologías	Variables
En la división antigua (13 regiones)	Población total; PEA
	PIB, PIB per cápita
	FNDR, FNDR per cápita
	Gasto social
	Inversión regional; Inversión regional per cápita
En la nueva división (15 regiones)	Población total; PEA
	Transferencias municipales a educación y salud (total, per cápita)
	Gasto en servicios comunitarios (total, per cápita)
	FNDR asignado a salud y educación (total, per cápita)

Fuente: Elaboración propia

#### IV.3.1.1 **División antigua: el patrón histórico**

En el análisis de la antigua división político- administrativa de Chile, se optó por la clasificación que generó cinco conglomerados, por ser ésta la que mejor da cuenta de las características regionales revisadas más arriba, y por presentar un coeficiente de distancia aceptable de solo 0,359. Un primer dato importante de destacar es la gran distancia que la región Metropolitana presenta con todas las regiones, con un 3,398 con la región del Bio- Bio, y un máximo de 11,873 con la región de Aysén. Es por esto que la región Metropolitana se constituye por si misma en un grupo. La misma situación se presenta con la región del Bio- Bio. El resto de las regiones forman parte de conglomerados de más de un caso. La Tabla IV.3 indica el conglomerado de pertenencia de cada región.

**Tabla IV.3 Regiones Antiguas: Tipologías y regiones**

Tipología	Regiones
Uno (1)	Tarapacá
	Antofagasta
	Atacama
Dos (2)	Coquimbo
	Valparaíso
	O'Higgins
	Maule
	Araucanía
	Los Lagos
Tres (3)	Bío- Bio
Cuatro (4)	Aysén
	Magallanes
Cinco (5)	Metropolitana

Fuente: Elaboración propia

Las características de cada conglomerado responden al patrón ya descrito con anterioridad. En todas las variables, por medio del análisis de las medias (Tabla IV.4), el conglomerado 5 (región Metropolitana) ocupa el primer lugar, mientras que el número 3 (región del Bio- Bio) se posiciona en el segundo. El tercer puesto le pertenece al conglomerado 2 (regiones de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Lagos), y en el último lugar se encuentra el 4 (Aysén y Magallanes). Se refleja el perfil de desarrollo y descentralización de las regiones, con un claro grupo (conglomerado 5, 3 y 2) de regiones ganadoras, o aventajadas, y de otro grupo (conglomerados 1 y 4, los extremos del país) de territorios perdedores. Si bien este análisis se basa en indicadores en términos brutos, ya se ha argumentado la importancia de contar no solo con ventajas en términos per cápita, sino que también en términos brutos, en especial en las variables relacionadas con la inversión territorial y los ingresos.

**Tabla IV.4 Regiones Antiguas: Conglomerados y medias**

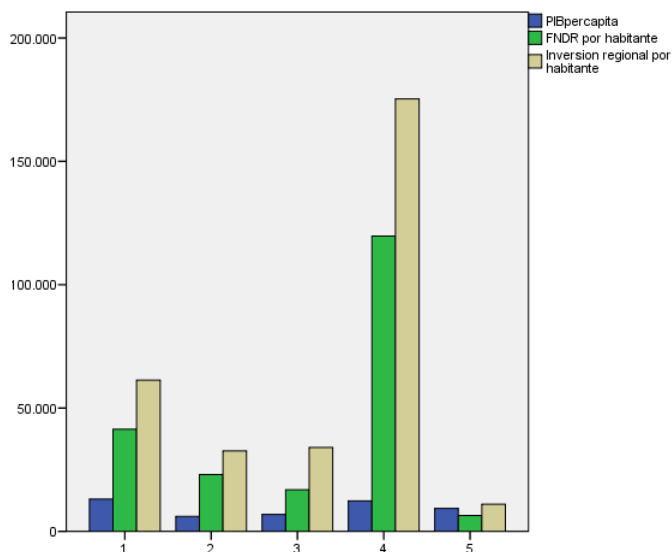
Conglomerado	Total Población	PEA	PIB (MMS)	FNDR (MS)	GastosSocial en educación (MMS)	Gasto social en salud (MMS)	Gasto social en vivienda (MMS)	Gasto social en previsión (MMS)	Otros gastos sociales (MMS)	Total inversión regional (MS)
1	412257	273590	2348354,667	16606123,33	65222,33333	36256,33333	12066,66667	52202,66667	23378,66667	23353248
2	1028607	686600,8333	2455476,667	21940298,67	131575	89752,5	42323,16667	155042,8333	44107,16667	31251151
3	1953623	1314400	5616759	32961623	268235	205623	83835	302005	79830	66474351
4	117686,5	78997	641135,5	13650255	25155	20000	9502	19441	19189,5	19231835
5	6554944	4481210	25420386	42236648	648867	548386	153390	988919	106891	72303255
<b>Total</b>	<b>1242488,692</b>	<b>837998,3846</b>	<b>4161333,846</b>	<b>21842995,62</b>	<b>150194,5385</b>	<b>110868,6923</b>	<b>42028,30769</b>	<b>185897,7692</b>	<b>43067,61538</b>	<b>33446763,54</b>

Fuente: Elaboración propia



Finalmente, los indicadores per cápita dan cuenta de la realidad diametralmente diferente a la reflejada en términos brutos: el primer puesto es ocupado por el conglomerado 4 en dos de las tres variables (FNDR e inversión regional), y en la restante (PIB) ocupa el segundo puesto. El conglomerado se ubica en el segundo puesto en las dos primeras variables, y el primero en el PIB; el tercer puesto es disputado entre los conglomerados 3 y 4, con valores muy cercanos en las tres variables. El último lugar, paradójicamente, es del conglomerado 5, el más aventajado en términos brutos (Gráfico IV.8). Las razones y explicaciones para este fenómeno son las mismas que las esgrimidas a lo largo de este apartado. Parece ser que los extremos del país presentan mejores condiciones para las personas, mas las fuertes desventajas que presentan en términos globales dificultan el desarrollo de estos territorios, de igual forma que la alta concentración de la población en la zona central lo hace en las regiones que allí se ubican.

**Gráfico IV.6 Regiones Antiguas: Conglomerados e indicadores per cápita**



Fuente: SIR 2006, Banco Central 2006

IV.3.1.2 **Nueva división regional: la diferencia territorial presente**

En el análisis de las actuales 15 regiones del país, se optó por la clasificación que generó nueve conglomerados. Al igual que en caso anterior, la decisión de ello se basó en el bajo coeficiente de distancia, de 0,598, y en la decisión sustantiva de hacer notar la existencia de las dos nuevas regiones. Sin embargo, el costo asumido es tener cuatro regiones que por si solas constituyen un conglomerado (Tabla IV.5). Por esto, lo que resulta particularmente importante es dar cuenta de las diferencias que existen entre las nuevas regiones en comparación a sus regiones de origen. En términos estrictos, se trata de cuatro nuevas regiones (las de origen y las formalmente nuevas) que, como se verá, presentan importantes diferencias.

**Tabla IV.5 Regiones Nuevas: Conglomerados y regiones**

Conglomerado	Regiones
Uno (1)	Tarapacá
	Antofagasta
	Atacama
Dos (2)	Coquimbo
Tres (3)	Valparaíso
	Bío- Bio
Cuatro (4)	O'Higgins
	Los Lagos
Cinco (5)	Maule
	Araucanía
Seis (6)	Aysén
Siete (7)	Magallanes
Ocho (8)	Metropolitana
Nueva (9)	Arica y Parnacota
	Los Ríos

Fuente: Elaboración propia

El análisis de las medias de las variables en estudio permite detectar que el conglomerado 9 se encuentra entre los últimos lugares en gran parte de ellas. (Tabla IV.6). En relación a las regiones de origen, el conglomerado en cuestión presenta importantes diferencias en todas las variables, que en el caso de las transferencias municipales y en el gasto en servicios básicos a la comunidad son excesivamente altas. Esto hace pensar que las nuevas regiones parecen haber sido afectadas negativamente por la dependencia a las regiones de origen que por largo años mantuvieron. En términos proporcionales a la población, las diferencias tienden a

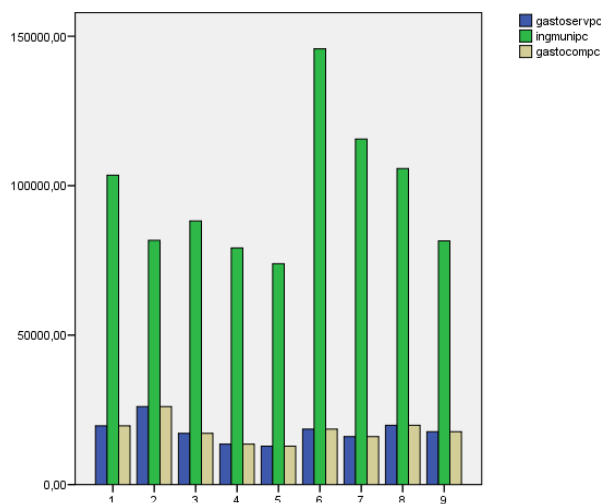
atenuarse, ubicándose el conglomerado 9 en una posición más intermedia en el orden de distribución (Gráfico IV.7).

**Tabla IV.6 Regiones Nuevas: Conglomerados y medias**

Conglomerado	Población total (N°)	PEA	Ingreso Total Municipal (M\$)	Transferencias Municipales a Educación y Salud (M\$)	Fondo Nacional de Desarrollo Regional a Educación (M\$)	Fondo Nacional de Desarrollo Regional a Salud (M\$)	Gastos en Servicios Básicos a la Comunidad (M\$)
1	352086	233638,6667	36292,181	2475378	2069566,333	2664351,333	6908704,333
2	667168	449731	54524,904	4063965	3931420	3027430	17402879
3	1803882	1203417,5	157917,725	16469154,5	2900869,5	948770	30762940
4	806255,5	545723,5	63559,14	6756861,5	7677678,5	695383	11008700
5	938840,5	624962	69392,8195	10057792	2941935,5	2981281	12059138,5
6	90501	60071	13192,666	765388	2389332	150718	1679258
7	144872	97923	16751,21	2723907	2729377	2196584	2328150
8	6554944	4481210	693272,225	81659540	15366451	7780632	130202751
9	270327	177961	21628,5945	1720805	591695,5	548324	4522859
<b>Total</b>	<b>1076823,533</b>	<b>726265,2667</b>	<b>100774,2737</b>	<b>11109877,33</b>	<b>3923309,133</b>	<b>2099728,933</b>	<b>19269761,73</b>

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico IV.6 Regiones Nuevas: Conglomerados e indicadores per cápita (promedios)**



Fuente: SINIM, 2006

El análisis desarrollado hasta este punto deja en evidencia el peso que el territorio tiene en la definición, al menos, del contexto global de la estructura de oportunidades. De igual modo, se ha dado cuenta de la influencia que la descentralización y el desarrollo tienen en la definición de la estructura de oportunidades, haciéndose patentes las diferencias territoriales que por causa de estos procesos, tímidos e incompletos, ésta presenta. Por otro lado, se ha establecido la

existencia de regiones que proveen un contexto más o menos similar a la estructura de oportunidades, generándose grupos más o menos homogéneos de territorios que poseen perfiles geográficos, productivos y climáticos muy similares. En perspectiva, muchos de los objetivos específicos están cumplidos al menos en forma parcial (objetivos específicos 1, 2 y 3). De forma análoga, todas las hipótesis están siendo comprobadas. En la siguiente sección de análisis se dará por finalizado el desarrollo de los objetivos, y se terminará por concluir la veracidad o no de las hipótesis de investigación planteadas en un comienzo.

#### **IV.2 LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN LAS PROVINCIAS: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LAS REGIONES PIVOTALES**

La provincia, entendida como región pivotal, es la unidad de análisis que permite detectar de manera más exacta las diferencias territoriales de la estructura de oportunidades. La existencia de grandes diferencias a nivel regional hace suponer que a escala provincial éstas pueden ser llegar mayores o, inclusive, focalizarse aún más en desmedro de menos territorios, y en beneficio de otros pocos. A continuación, se revisarán las características que la estructura de oportunidades presenta a este nivel meso de análisis y en las tres grandes esferas que la crean y recrean: Estado, mercado y sociedad.

##### **IV.2.1 ESTADO: FOCALIZADOR Y ¿REDISTRIBUIDOR?**

Comúnmente, al Estado se le atribuye la doble tarea de focalizar sus esfuerzos y recursos en la población que más requiere de asistencia y cooperación, y de redistribuir las riquezas existentes en los países. Dentro de esta redistribución, hoy parece tomar fuerza la idea de la igualdad de oportunidades antes que la igualdad per se. De esta forma, el Estado también es un redistribuidor de oportunidades, al mismo tiempo que focalizador de esfuerzos en pos de dotar a toda la población de condiciones iniciales similares. Sin embargo, los alcances en ambas materias son disímiles: existen importantes avances en la focalización de oportunidades, mas no así en la redistribución de las mismas. Con todo, resulta interesante revisar esto en los términos territoriales ya establecidos, particularmente en los ámbitos de los servicios públicos y las políticas y programas que el Estado implementa.

#### IV.2.1.1 **Servicios públicos: educación. A todos por (des)igual**

La educación es, desde los orígenes del Estado, un área de especial preocupación, cumpliendo un rol central en la redistribución de oportunidades y en la movilidad de personas y hogares. Los años de escolaridad de la población es un buen proxy no solo de los ingresos que ésta percibe, sino que también de la calidad de vida que posee. Si bien en términos generales la población chilena posee un promedio de años de escolaridad que supera los 9 años<sup>26</sup>, las diferencias que se presentan en términos territoriales son importantes, en especial a nivel provincial<sup>27</sup>. La mayor parte de las provincias se encuentra entre 8,1 y 10 años promedio de escolaridad. Sólo 14 de las 47 provincias analizadas superan los 10 años y, en el otro extremo, 2 provincias presentan un promedio inferior a los 8 años, es decir, sin la educación básica completa (Mapa IV.8). No es de extrañar que provincias como Santiago, Valparaíso, Concepción, Elqui e inclusive Los Andes y Cordillera formen parte del grupo de provincias con el promedio más alto de años de escolaridad del país. Sí llama la atención las provincias del norte que pertenecen a este grupo, pero muy especialmente las del extremo austral. En el primer caso, el alto promedio puede explicarse por el desarrollo que la zona ha experimentado por la minería, que demanda técnicos y profesionales altamente calificados, o la estrecha relación con Perú en el caso particular de Arica. El fenómeno del extremo austral, en cambio, parece no explicarse por razones tan evidentes, y puede relacionarse con muchos factores, entre ellos el desarrollo del turismo o la conexión que este territorio posee con Argentina, e inclusive atribuírsele a la sinergia que este territorio posee y que se ha reflejado a nivel de la sociedad civil en una marca región muy fuerte: la “República Independiente de la Patagonia”. En contraste con esta situación, las provincias de Putre y de Cardenal Caro son las más retrasadas en relación al promedio de años de escolaridad de la población. Pareciera ser que la falta de oportunidades en estas provincias es crónica, y que su estructura de oportunidades es altamente débil. Las razones para ello pueden encontrarse en las dos formas de aislamiento que ambas provincias presentan: Putre, por ser la más septentrional y alejada de grandes caminos, con escasa conexión económica

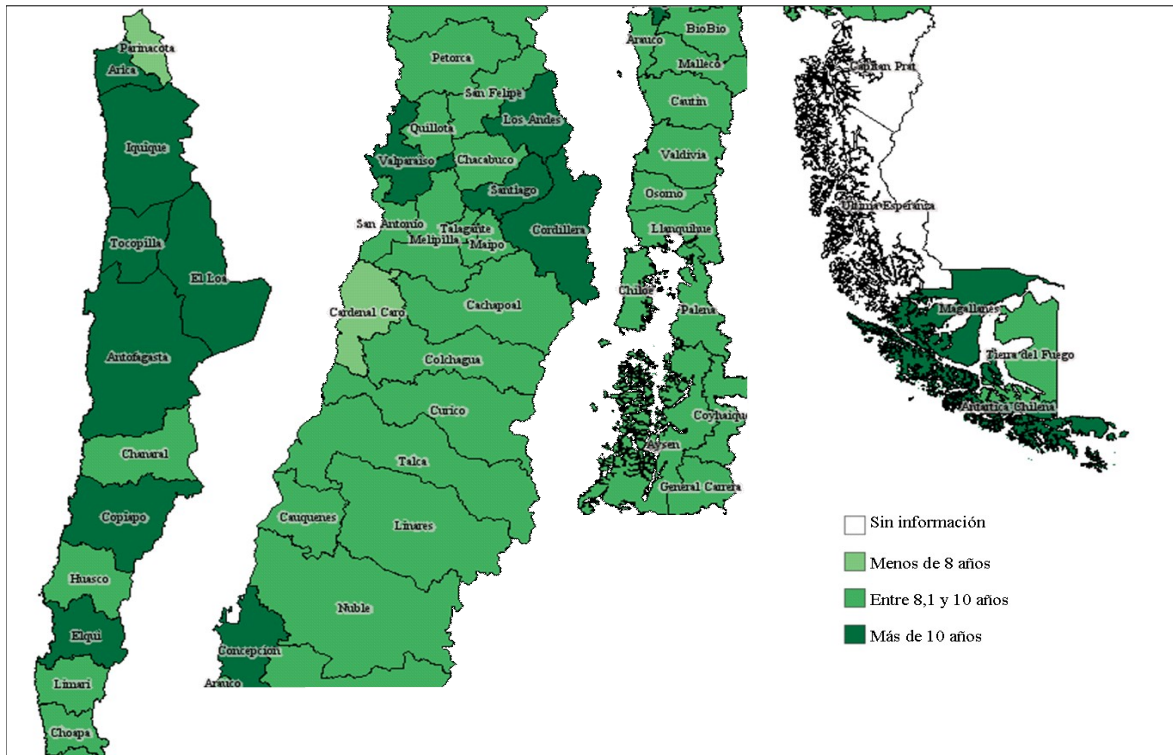
---

<sup>26</sup> No muy lejos de los 11,8 años promedio de la población de los países de la OCDE de entre 25 y 64 años. Sin embargo, el promedio de Chile representa a la población mayor de 15 años, no al rango especificado para la OCDE. En este rango, el promedio de la población chilena es menor.

<sup>27</sup> Cabe recordar dos alcances. Primero, las provincias de Capitán Prat y Última Esperanza figuran sin datos pues la Casen 2006 no las incluye en su muestra. En segundo lugar, la información para las provincias de la región de Tarapacá y de Los Ríos está agregada a nivel regional ya que la misma Casen no consideró el muestreo auto representado de las provincias del Tamarugal, en la I región, ni de la de Chanco, en la XIV región. Si bien hubiese sido posible acceder a esta información al agregarla a partir del nivel comunal, se optó por no realizar tal esfuerzo, en el entendido que ya se dispone de suficiente información para el análisis.

con la XV región y con los países vecinos, además de tener escasa población y baja dotación de recursos naturales; Cardenal Caro, por encontrarse en una zona costera con escaso desarrollo (“la costa olvidada de Chile” que en términos generales puede extenderse hasta la región de la Araucanía, con excepción de la región del Bio- Bio) y también con escasa conexión con su región, entre otros factores. Es claro que ambas provincias presentan, al menos, escasos niveles de oportunidades educacionales, por lo que el desarrollo de sinergia en ellos se hace aún más difícil que en otros.

Mapa IV.8 Provincias: Promedio de años de estudio



Fuente: Casen, 2006

Un segundo elemento importante en términos educacionales es el porcentaje de personas en los diferentes niveles educacionales. Esta variable, al igual que la anterior, denota de forma importante las características del capital humano. Para fines de los procesos de desarrollo y descentralización, interesa particularmente un capital humano calificado, que sea capaz de implementar procesos que conduzcan a la generación de las sinergias necesarias para impulsar, destrabar o dinamizar los procesos de desarrollo territorial y de gestionar la descentralización.

Putre y Cardenal Caro, como era de esperar, son las provincias con mayor porcentaje de población sin educación o con educación básica incompleta. No ocurre lo mismo en relación al último lugar en la educación básica completa- media completa (puesto que ocupa Quillota), ni en la educación superior completa (donde se ubica Llanquihue). Sin embargo, comparativamente, las provincias de Cardenal Caro, pero especialmente la de Putre, presentan la peor estructura de oportunidades en los términos aquí revisados. Por su parte, la provincia con más profesionales en términos porcentuales es la Antártica<sup>28</sup>, seguida en orden por Santiago, Concepción, Valparaíso y Magallanes. Estos son los territorios más aventajados en términos educacionales.

---

<sup>28</sup> La alta presencia de bases militares y científicas en esta zona justifican, en parte, la presencia de personal altamente calificado.

**Gráfico IV.7 Provincias: Nivel educacional (porcentajes)**



Fuente: CASEN, 2006

■ Sin educación o básica incompleta ■ Básica completa o media incompleta ■ Media completa o Superior incompleta ■ Superior completa



#### IV.2.1.2 **Políticas y programas sociales: educación, salud y vivienda. Focalización de recursos**

Las políticas públicas y los programas sociales del Estado son una fuente importante de beneficios para las familias e individuos. La estructura de oportunidades que surge de ellas facilita las condiciones para que éstos movilicen otra serie de activos en pos de mejorar su calidad de vida. Territorialmente, esta esfera de la estructura de oportunidades es medianamente diferenciada, tanto en educación como en salud y vivienda (Tabla IV.7). Así, por ejemplo, los créditos estatales para educación<sup>29</sup> presentan porcentajes bastante similares en todas las provincias, aunque tiende a beneficiar levemente a las provincias de Arica, Elqui, Valparaíso y Osorno, mientras que en Aysén y la Antártica favorecen a menos del 1% de la población que asiste a establecimientos educacionales. En el caso de las becas estatales<sup>30</sup>, la provincia de Parinacota resulta ser la que ocupa por lejos el primer lugar, con casi el 35% de la población estudiantil. Estos programas en educación responden a las políticas más amplias que buscan elevar el capital humano a nivel nacional, capital que como ya se revisó es central para la generación de los otros capitales necesarios para el desarrollo territorial. En cierta medida, buscan también potenciar el capital humano y cognitivo a nivel regional, mas la focalización parece estar centrada en los grupos más vulnerables, antes que en los territorios más vulnerables. Una política que se fijase en este último punto debiese, por ejemplo, priorizar las provincias de Parinacota y Cardenal Caro, por ser éstas las que presentan los más bajos índices de escolaridad. Y si bien Parinacota recibe un alto porcentaje de becas, no ocurre lo mismo con Cardenal Caro. La situación se torna más compleja al constatar la prácticamente inexistente oferta de educación superior en ambas provincias, pues la expulsión de la población para la formación en este nivel muchas veces no se produce con retorno al lugar de origen<sup>31</sup>. En el ámbito de la salud, los porcentajes de atención dentro del marco del plan Auge tampoco responden a una focalización territorial<sup>32</sup>, a pesar de presentar ciertas diferencias pronunciadas: entre un 21% de El Loa hasta un poco más del 60% en Chacabuco. La explicación para esto radica en la complejidad de las patologías cubiertas por el Auge, que hacen que su dispersión en el territorio no sea idéntica en

<sup>29</sup> Fondo Solidario, CORFO, y Crédito con garantía estatal.

<sup>30</sup> Presidente de la República, Bicentenario, Indígena, PSU y otras.

<sup>31</sup> Un dato relevador es el porcentaje de población estudiantil que asiste a universidades o institutos profesionales o centros de formación técnica en ambas provincias: un 2,41% para Parinacota y un 5,71% para Cardenal Caro.

<sup>32</sup> En la Casen 2006 se preguntó por la atención dentro del Auge de las siguientes enfermedades cubiertas por el programa: hipertensión arterial, diabetes, infección respiratoria aguda, salud dental en niños, cáncer de mama, cáncer cérvico uterino, infarto, insuficiencia renal crónica, cáncer testicular, marcapaso. Los porcentajes son sobre las atenciones en estas patologías.

cada territorio. Por ejemplo, en la provincia de El Loa solo el 1,4% de la población presenta alguna de las patologías presentadas, mientras que en Chacabuco el porcentaje asciende a 3,6%. En este sentido, la focalización en la población de mayor necesidad parece ser correcta, en tanto beneficia en mayor medida a la población que más lo requiere. La consecuencia positiva de esto está en la cobertura es mayor en los territorios donde hay más altos porcentajes de estas patologías, permitiendo a la población reorientar recursos y esfuerzos a otros ámbitos. Finalmente, los subsidios en vivienda<sup>33</sup> muestran dos grupos de provincias: aquellas en donde menos del 10% de la población se ha adjudicado alguno de ellos; y las que poseen entre 10% y 17% de la población con algún tipo de estos subsidios. La focalización responde, una vez más, a necesidades de la población nacional, y no a criterios territoriales. De esta forma, no existe una correlación entre la asignación de programas en educación, salud ni vivienda en términos territoriales. Si bien este grupo de políticas distribuye de manera importante las oportunidades a la población, no lo hace con criterios territoriales. La descentralización y el desarrollo parecen no beneficiarse directamente de estos programas, es decir, la población efectivamente puede reorientar recursos y movilizar sus capitales en otras direcciones, mas el territorio no se dota de manera importante de nuevos capitales que permitan generar las sinergias para reimpulsar ambos procesos.

---

<sup>33</sup> Se consideran aquí desde los fondos para viviendas sociales hasta los subsidios de renovación urbana. A pesar de que estos fondos están orientados a distintos grupos de la población (viviendas sociales para pobladores; subsidios de renovación para profesionales o familias jóvenes con mayor capacidad de endeudamiento), se decidió reunir todas las categorías, como forma de evaluar la focalización territorial global de este tipo de programa. Los porcentajes aquí se consideran sobre la población que respondió la pregunta en cuestión.

**Tabla IV.7 Provincias: Programas estatales (porcentajes)**

Provincias	Créditos estatales	Becas estatales	Atención en Auge	Subsidios en vivienda
Arica	9,24%	6,54%	44,99%	11,60%
Parinacota	1,09%	34,93%	28,81%	8,47%
Iquique	3,70%	4,34%	49,43%	13,76%
Antofagasta	4,18%	2,97%	30,64%	10,56%
El Loa	1,18%	3,47%	21,28%	14,16%
Tocopilla	1,00%	4,34%	55,19%	9,90%
Copiapo	2,54%	3,91%	41,97%	9,61%
Chañaral	1,65%	4,94%	45,44%	17,46%
Huasco	2,52%	7,86%	55,10%	11,27%
Elqui	5,43%	4,31%	68,23%	12,01%
Choapa	2,93%	4,91%	52,50%	13,69%
Limari	1,85%	2,62%	48,66%	9,46%
Valparaiso	8,21%	3,31%	47,43%	9,60%
Los Andes	2,69%	2,38%	65,13%	9,21%
Petorca	2,99%	4,10%	72,65%	12,29%
Quillota	3,75%	3,10%	43,97%	8,38%
San Antonio	3,56%	3,74%	59,87%	5,96%
San Felipe	4,04%	3,68%	61,35%	13,79%
Cachopoal	3,97%	2,76%	47,30%	11,48%
Cardenal Caro	2,40%	6,56%	44,62%	12,74%
Colchagua	4,36%	4,38%	45,74%	11,66%
Talca	4,59%	2,25%	48,62%	12,25%
Cauquenes	1,83%	5,35%	38,75%	17,17%
Curico	3,68%	3,80%	44,16%	13,55%
Linares	3,65%	2,79%	32,94%	13,99%
Concepción	7,00%	4,03%	46,92%	9,66%
Arauco	4,31%	6,14%	42,81%	13,27%
Bío Bío	3,75%	3,85%	58,02%	11,96%
Nuble	4,10%	4,66%	43,88%	10,06%
Cautín	4,14%	8,02%	47,50%	15,63%
Malleco	2,40%	5,78%	51,29%	11,76%
Valdivia	4,71%	5,67%	48,95%	10,66%
Llanquihue	2,56%	3,57%	59,27%	8,84%
Chiloe	1,85%	4,37%	43,22%	12,56%
Osorno	6,93%	6,21%	59,35%	12,20%
Palena	2,19%	4,07%	74,57%	14,88%
Coyhaique	3,58%	8,51%	43,40%	16,91%
Aysén	0,46%	7,19%	54,17%	11,10%
General Carrera	1,22%	8,51%	45,58%	12,85%
Magallanes	4,25%	6,53%	58,69%	11,90%
Antartica	0,80%	6,06%	45,28%	7,57%
Tierra del Fuego	4,30%	10,47%	43,10%	14,67%
Santiago	4,07%	2,73%	49,51%	8,47%
Cordillera	2,09%	2,23%	53,66%	8,75%
Chacabuco	1,38%	3,06%	33,23%	8,88%
Maipo	2,97%	3,71%	60,87%	11,57%
Melipilla	2,65%	4,83%	37,94%	14,11%
Talagante	1,93%	2,84%	59,12%	13,71%

Fuente: Elaboración propia

#### IV.2.2 MERCADO: CONSUMIDORES AVANTAJADOS

En el análisis del mercado es menester destacar las diferencias y semejanzas que se presentan en dos ámbitos centrales tanto para el desarrollo y la descentralización, como para la estructura de oportunidades: el mercado laboral, y los ingresos y el patrimonio. El primero de ellos interesa en tanto el trabajo es la fuente principal de activos de individuos y familias, y constituye una piedra angular de los diferentes perfiles productivos de cada territorio. El ingreso, por su parte, define en gran medida el acceso e inserción que los sujetos tienen en los mercados de consumo, así como también los niveles de vida que éstos poseen. Finalmente, el patrimonio es una importante fuente de oportunidades, en términos tanto de pasivos (en el caso de ahorros a largo plazo) como de activos (acciones, por ejemplo).

##### IV.2.2.1 **El mercado de trabajo: reflejo de la zonificación productiva**

Las características productivas de cada territorio son componente central en la definición de muchos de los capitales intangibles necesarios para emprender los procesos de descentralización y desarrollo. Por ejemplo, la industria del cobre define una cultura productiva particular arraigada, entre otras cosas, en el trabajo por turnos en las minas (con toda la carga de mitos y tradiciones que de ellas se desprenden), la que sirve para que sujetos y familias desarrollen no solo capital cultural, sino que también un importante capital psicosocial (pertenecer al sector que produce “el sueldo de Chile”) e inclusive social (ser parte de la Corfo, y de los poderosos sindicatos que en ella se alojan). El análisis de los perfiles productivos es, entonces, central en la definición de las diferencias y semejanzas de la estructura de oportunidades. Éstos se reflejan de forma clara en las ramas de actividad y los tipos de oficio de la población económicamente activa. Ambas variables constituyen parte importante del capital cognitivo y humano con que cuentan los territorios y definen, además, las áreas en que cada provincia se encuentra aventajada en el mercado de trabajo, es decir, los sectores en los que se requiere y hay más empleo. En primer lugar, es posible afirmar que, en concordancia con la diversidad y especificidad productiva de las regiones del país, los porcentajes de población dedicada a las diferentes ramas del empleo presentan grandes diferencias entre una provincia y otra. Por ejemplo, la Antártica es la provincia que presenta más trabajadores en el área de

servicios comunitarios y sociales, mientras que Parinacota, Limarí y Linares llevan la delantera en agricultura, caza y silvicultura. La actividad minera se concentra de forma importante entre las provincias de Antofagasta y de Chañaral. En cambio, el sector financiero se concentra fuertemente en las provincias de la región Metropolitana, especialmente en Santiago (Gráfico IV.8). Misma situación se presenta con los oficios. Por ejemplo, casi el 25% de la PEA de la provincia de la Antártica se desempeña en las Fuerzas Armadas y de Orden<sup>34</sup>, mientras que en la mayor parte del resto de las provincias este porcentaje es prácticamente imperceptible. En general, el país presenta una estructura de empleo fuertemente terciarizada. Sin embargo, llama la atención el alto porcentaje de trabajadores no calificados en gran parte de las provincias, en especial en Limarí, San Felipe, Linares, Malleco y Melipilla, en todas con casi un 40% o más de la PEA (Gráfico IV.9). Es posible establecer que el perfil productivo en cada provincia se manifiesta en dos grandes esferas en términos del empleo. La primera es aquella que está en la vanguardia de la tecnología, que requiere de profesionales y técnicos cualificados, con un buen nivel de ingresos y con capacidad de participar activamente en el mercado, que a su vez genera empleos que responden a esta necesidad. Por otro lado, se encuentra el otro empleo, no cualificado, que actúa no tanto en los márgenes de los perfiles productivos si no que también dentro de ellos, pero en tareas de poca calificación y que exigen escasa preparación. En este sentido, si bien la especificidad productiva es ventajosa para el desarrollo de los territorios, parece generar efectos adversos que no contribuyen a la aspiración democrática y redistributiva de este proceso y de la descentralización.

---

<sup>34</sup> Así se entiende el alto promedio de años de estudio de esta provincia.

**Gráfico IV.8 Provincias: Rama de actividad en población ocupada (porcentajes)**

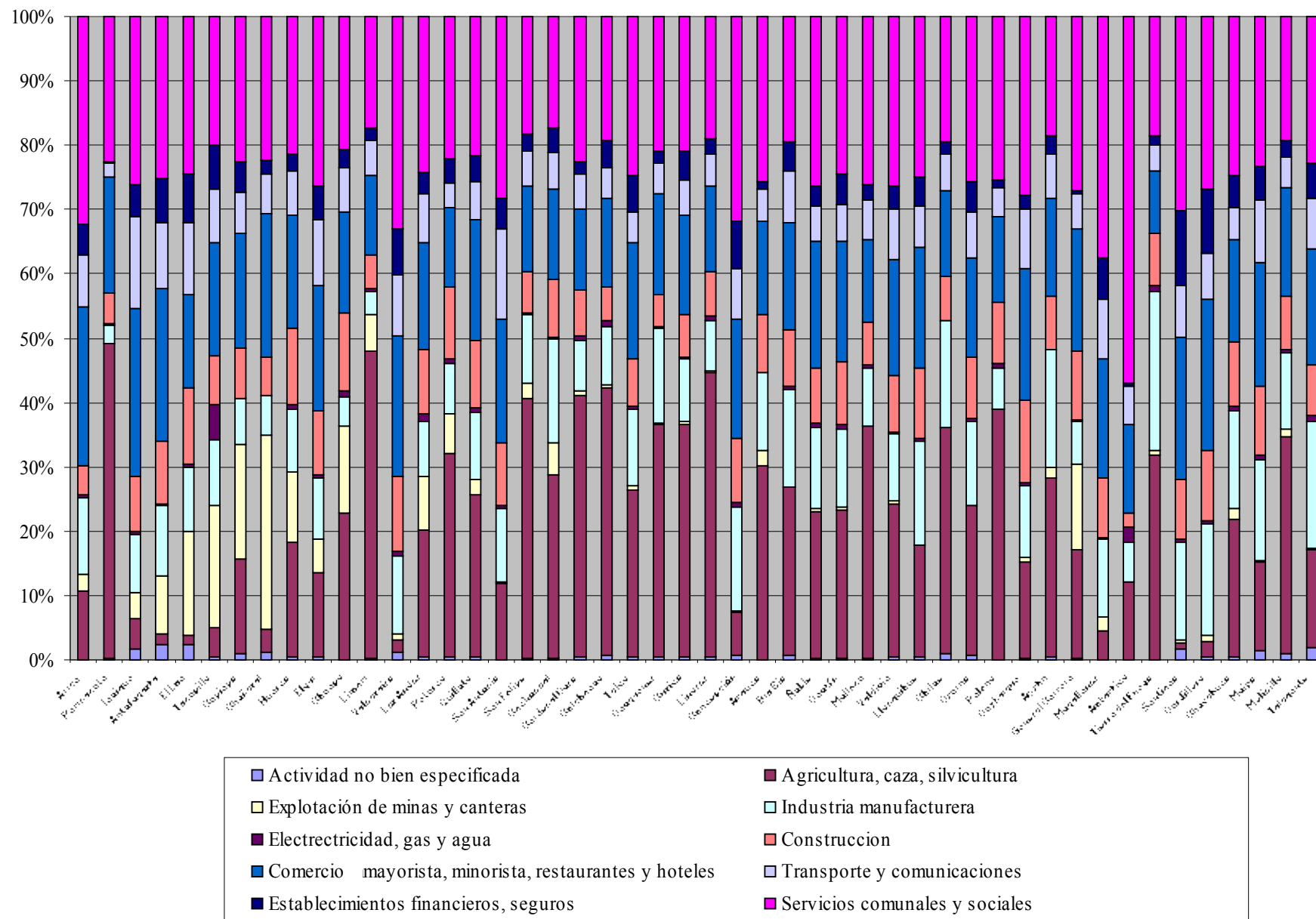
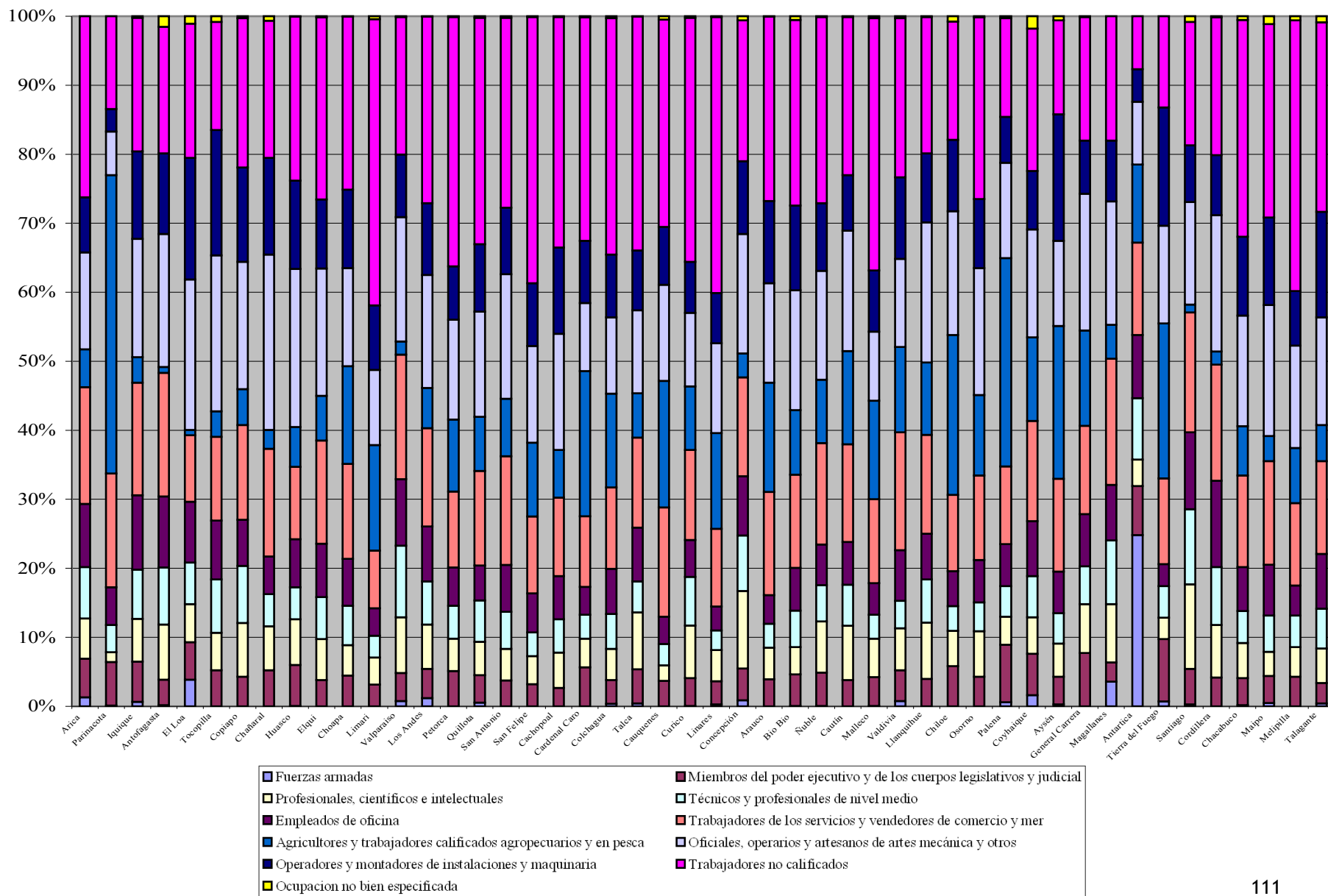


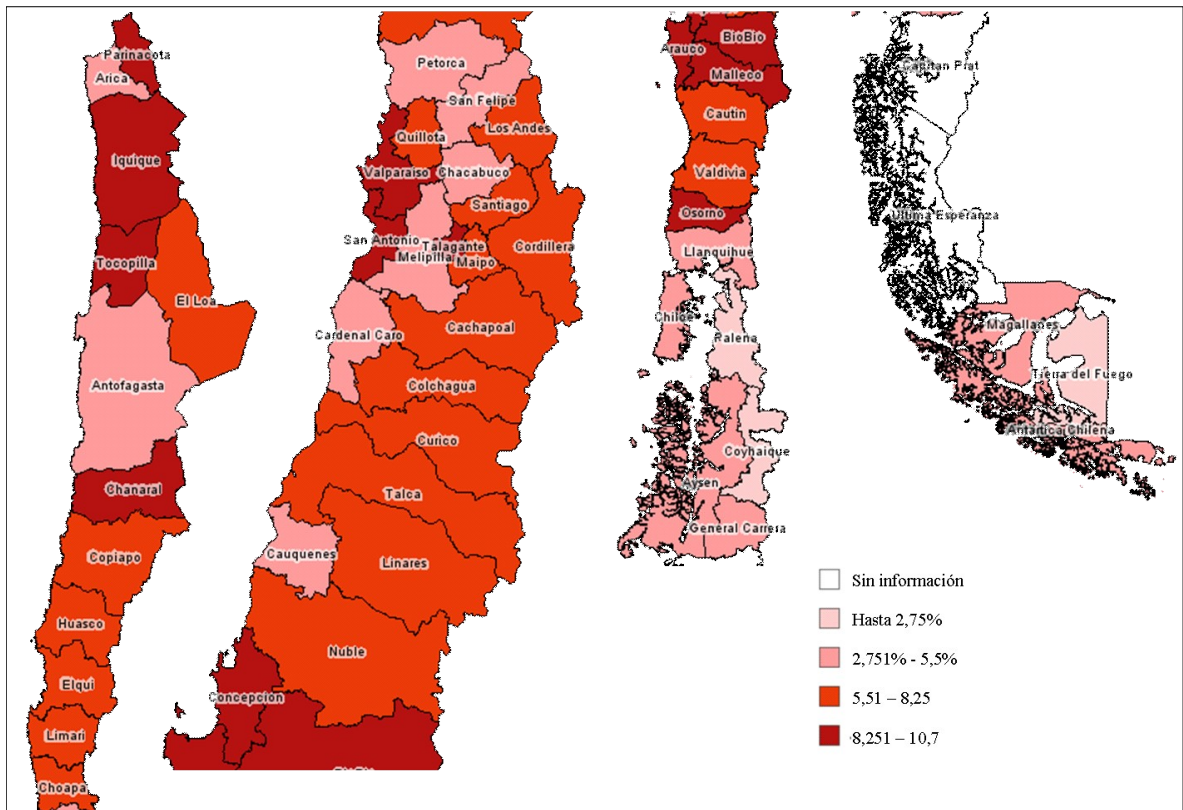
Gráfico IV.9 Provincias: Oficio de la PEA (porcentajes)



Fuente: CASEN, 2006

A los dos elementos anteriores, es preciso agregar otros dos más, que dan cuenta tanto del estado como de la calidad del empleo que en las provincias existen. El primero de ellos es el desempleo, el cual perjudica no solo el desarrollo de los territorios, sino que también el bienestar de individuos y familias. Territorialmente concentrado en provincias con claros perfiles de declive productivo (Valparaíso, San Antonio, Concepción, Arauco y Malleco, entre otros), el desempleo afecta todo el entramado del mercado y de la sociedad. Llama la atención en este análisis que Iquique y Tocopilla presenten altas tasas de desempleo para el periodo en estudio, en especial por el gran crecimiento que Iquique ha experimentado en los últimos años. Pareciera ser que en este territorio los beneficios del crecimiento no se han repartido de manera muy equitativa entre la población, repitiéndose las dos caras señaladas más arriba. Lo contrario ocurre en Palena, Coyhaique y Tierra del Fuego, donde el desempleo es el más bajo del país: menos del 2,78% de la PEA (Mapa IV.9).

Mapa IV.9 Provincias: Tasa de desempleo



Fuente: Casen, 2006





#### IV.2.2.2 **Ingreso y patrimonio: más por más**

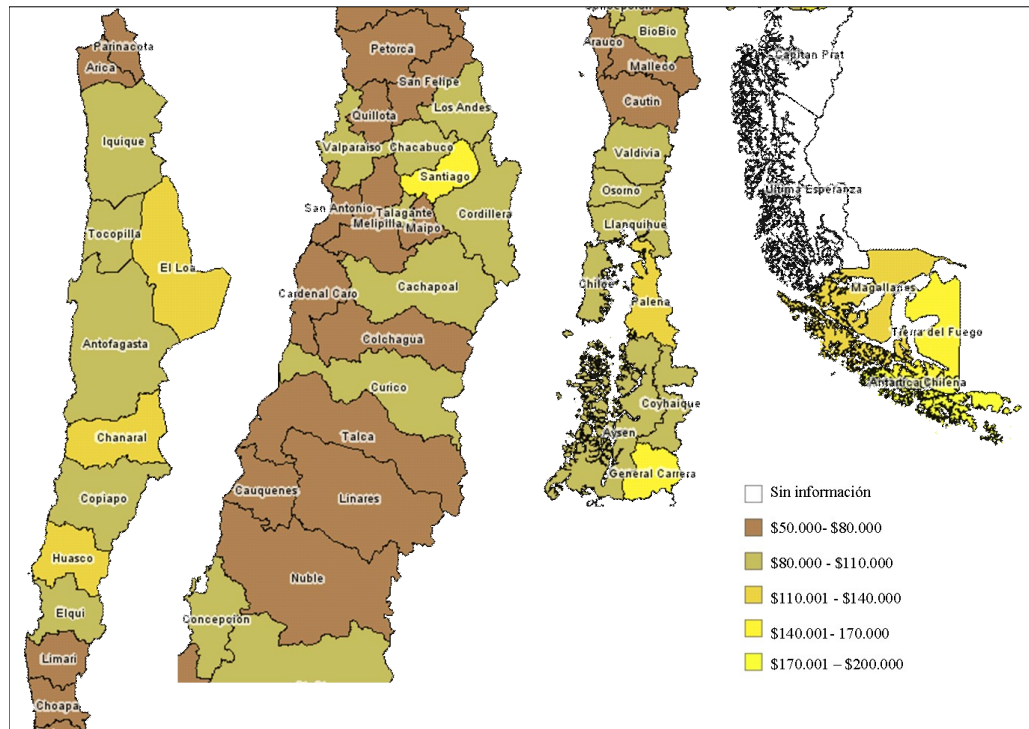
Tanto el ingreso como el patrimonio son los activos más importantes de las familias, después del trabajo, para alcanzar sus metas. Ambos elementos definen el nivel de acceso a bienes y servicios que el mercado ofrece, por lo cual una alta concentración de los mismos (como ocurre en Chile) da cuenta de una estructura social altamente desigual, que atenta contra la capacidad de los territorios de desarrollarse en forma democrática. La comparación de los tres tipos de ingresos per cápita (del trabajo, autónomo y monetario<sup>36</sup>) da cuenta de una mínima variación a nivel provincial. En términos del ingreso del trabajo, los niveles más bajos se encuentran por debajo de los \$80.000 pesos mensuales per cápita, y comprenden vastas zonas del norte (la región de Arica y Parinacota) y del centro (parte importante de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, el Maule, Bío- Bío y la Araucanía). Los niveles más altos de este tipo de ingreso se presentan en las provincias mineras del norte, en la región Metropolitana y en el extremo austral. Sólo Santiago, General Carrera y la Antártica presentan un ingreso del trabajo per cápita superior a \$170.000 pesos mensuales, siendo la primera de estas provincias la más aventajada. Con el ingreso autónomo, la situación se agudiza aún más, pues a pesar que las provincias con niveles más bajo aumentan en algo su promedio, las diferencias son mayores, presentándose zonas en franca desventaja y estancamiento económico. Se trata de las provincias de Parinacota, Limarí, Cardenal Caro, Cauquenes, Linares, Arauco y Malleco (Mapa IV.12). Los aportes estatales al ingreso, esto es, ingreso monetario, no provoca una mayor diferencia entre las provincias (solo genera una leve mejoría en Llanquihue, que se posiciona en el segundo grupo de las provincias más ricas) y, es más, afecta aún más los niveles de desigualdad de ingreso territorial (Mapa IV.13).

---

<sup>36</sup>

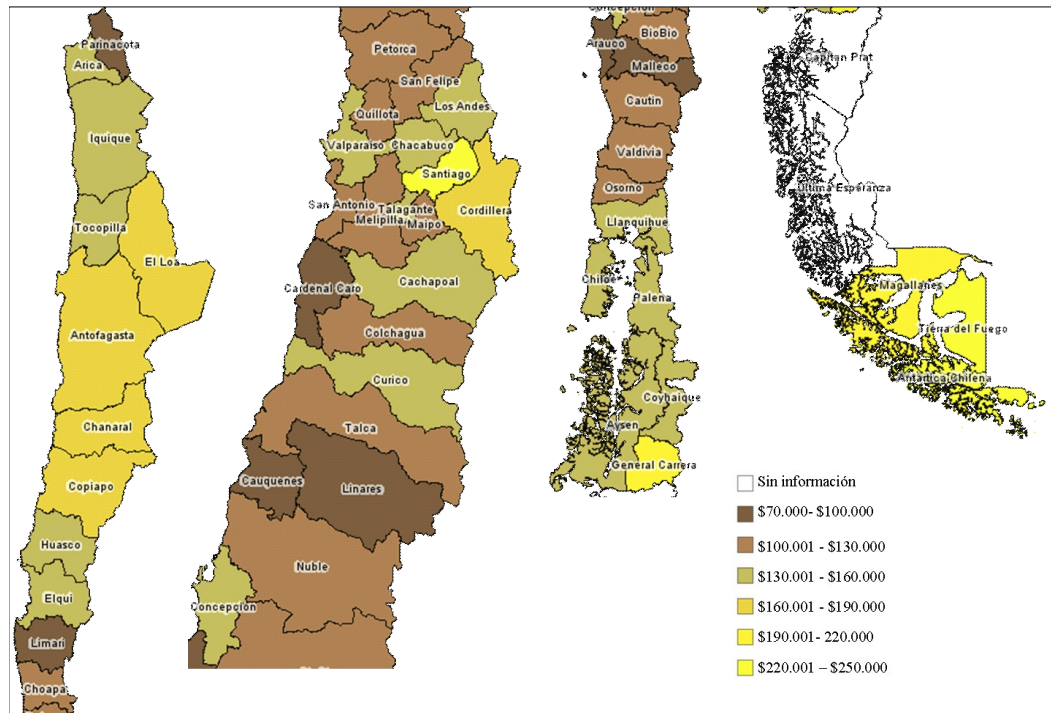
De acuerdo a Mideplan, el ingreso del trabajo está compuesto por los ingresos por conceptos de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, incluido al autosuministro y el valor del consumo de productos agrícolas (aquí se incluye el ingreso de la ocupación principal). El ingreso autónomo se entiende como el ingreso del trabajo más renta de propiedades, ingresos por interés, bonificaciones y gratificaciones, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados. Finalmente, el ingreso monetario es la suma del ingreso autónomo y los subsidios monetarios del Estado.

Mapa IV.11 Provincias: Ingreso del trabajo del hogar per cápita (\$)



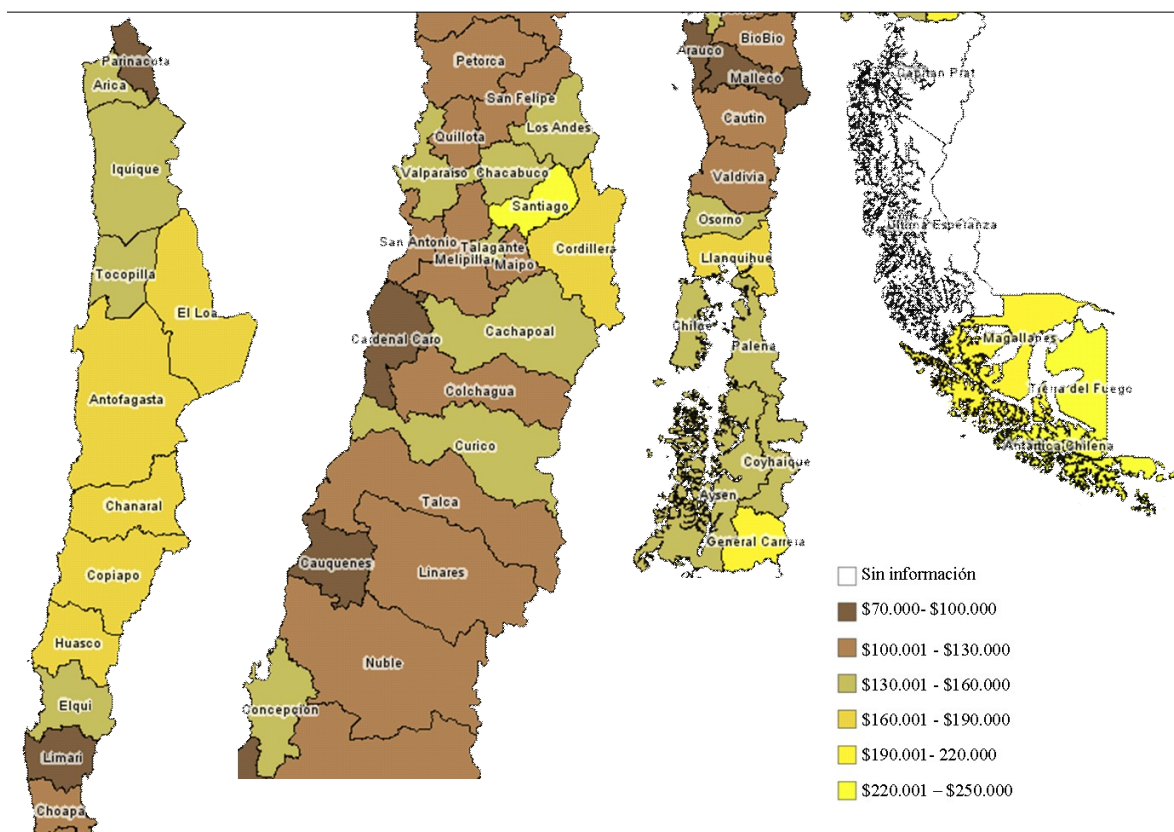
Fuente: Casen, 2006

Mapa IV.12 Provincias: Ingreso autónomo del hogar per cápita (\$)



Fuente: Casen, 2006

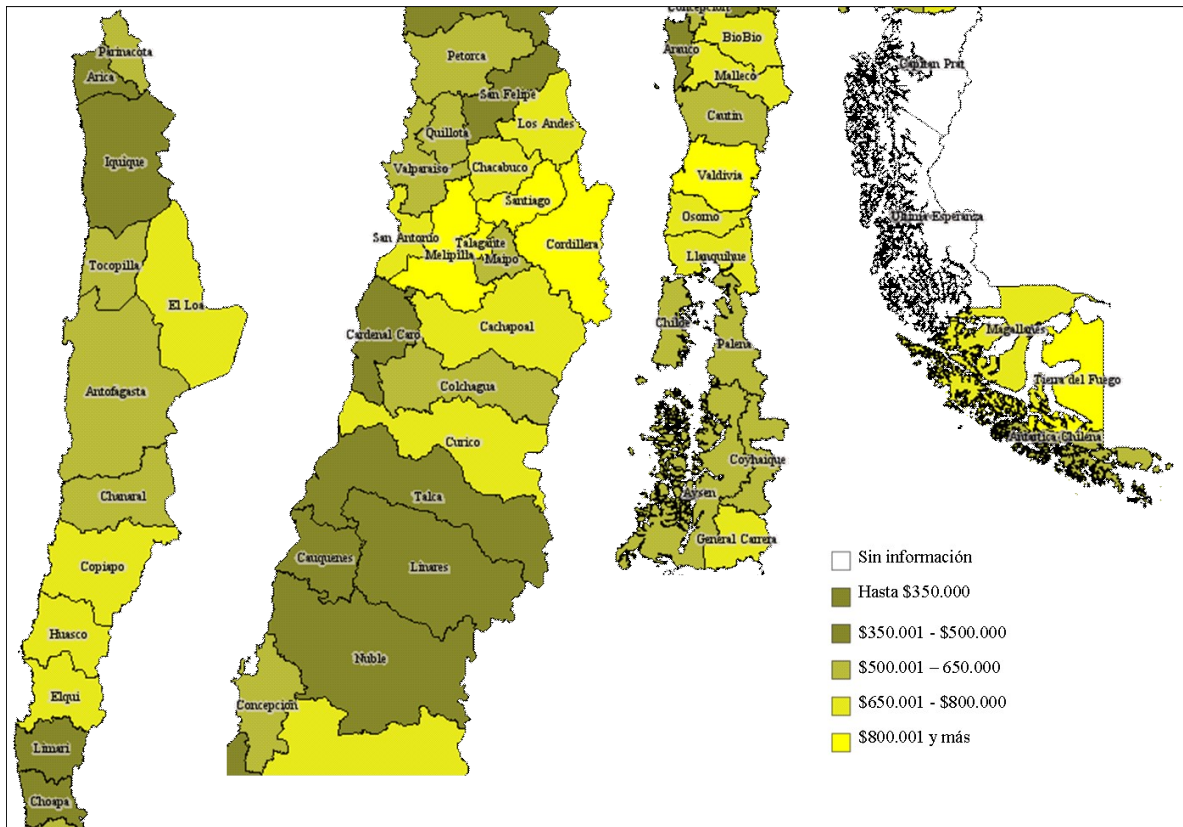
Mapa IV.13 Provincias: Ingreso monetario del hogar per cápita (\$)



Fuente: Casen, 2006

Un último tipo de ingreso interesante de revisar es el de los profesionales (universitarios y técnicos), en tanto esto determina de manera importante la movilidad poblacional de los sectores mejores calificados del país. La distribución de las provincias en este ingreso sigue el mismo patrón que los otros tipos de ingresos. Así, Santiago y, en general, las provincias de la región Metropolitana (exceptuando a Maipo) son las que, junto con provincias como Tierra del Fuego, Valdivia, Antofagasta, El Loa y Copiapó, entre otras, se ubican en el grupo de territorios donde los profesionales reciben mayores ingresos. La contra cara esta compuesta, una vez más, por las provincias de Talca, Cauquenes, Linares y Ñuble. Llama la atención que el Bío- Bío, Malleco y Valdivia se ubiquen en el segundo grupo de provincias, lo que da cuenta de una gran diferencial interior de estas provincias. Finalmente, que Iquique se encuentre en el segundo grupo de ingresos más bajos, es un dato peculiar; parece ser que el dinamismo que Iquique ha tenido los últimos 15 años está sufriendo un leve retroceso (Mapa IV.14)

Mapa IV.14 Provincias: Ingreso del trabajo en personas con educación superior completa (\$)



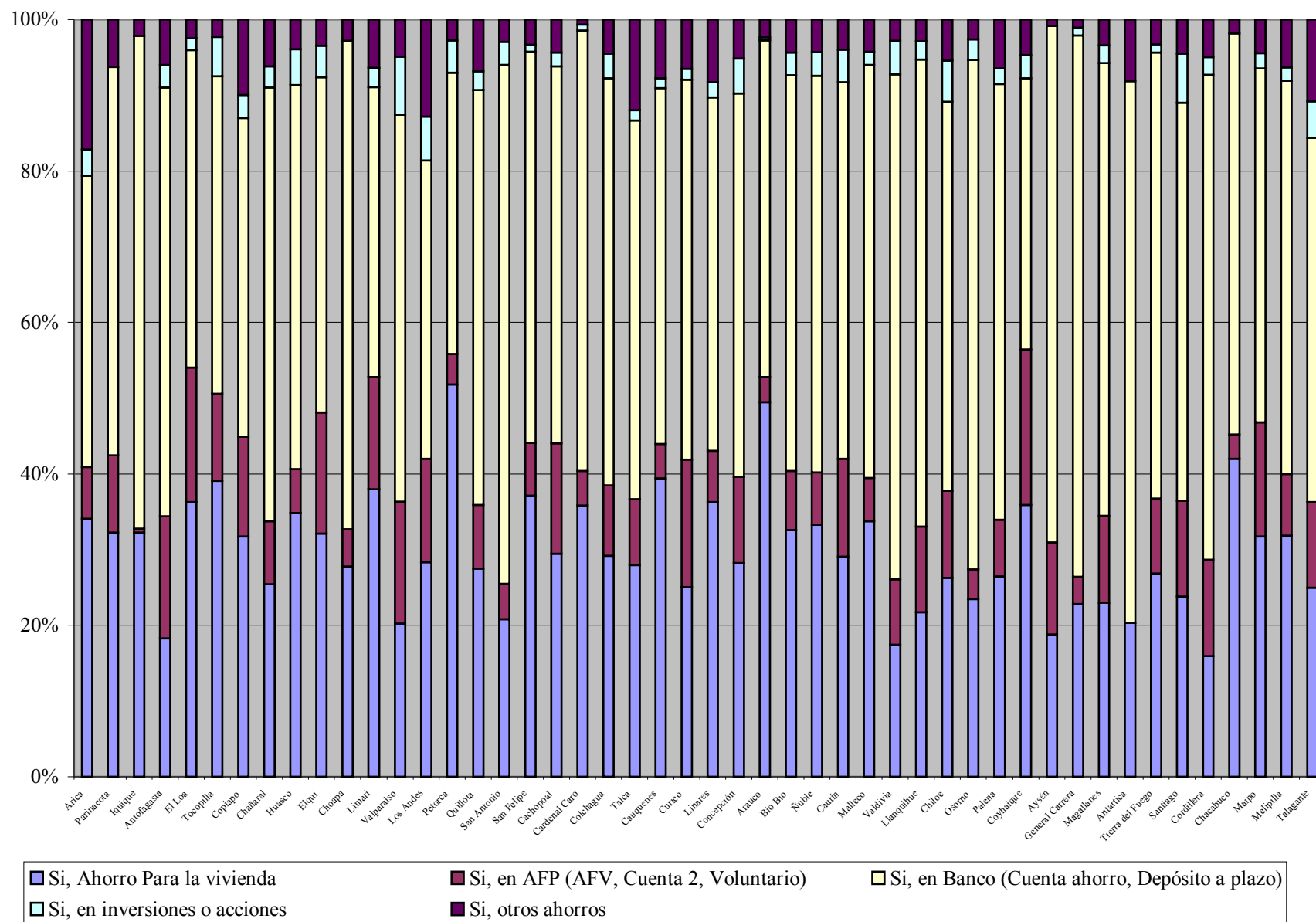
Fuente: Casen, 2006

En términos de ingreso, se constituyen tres zonas de importante beneficio: las provincias de Iquique, Antofagasta, El Loa, Chañaral y Copiapó por el norte; Santiago y Cordillera en el centro; y General Carrera, Magallanes y Tierra del Fuego por el sur. Las provincias del norte, claro está, presentan estos altos ingresos por la importante actividad minera que en ellas se desarrolla; las provincias de la región Metropolitana, por el solo hecho de ser la capital del país y concentrar el poder económico y político que en aquí existe, tal como se ha revisado. Las provincias australes, en cambio, pueden deber su beneficiosa posición a procesos de desarrollo pujantes que hace varios años han estado presentes en estos territorios. En el otro extremo, las provincias más perjudicadas en términos de ingresos son Parinacota, Limarí, Cardenal Caro, Cauquenes, Linares, Malleco y Arauco. Muchas de estas provincias presentaban también altos índices de cesantía, y empleos de mala calidad, lo cual reafirma los procesos de estancamiento y de escasez de oportunidades en estos territorios. Nuevamente, pareciera no existir un criterio territorial para la asignación de recursos estatales que se sumen a los ingresos monetarios. Una

vez más, el foco está puesto solo por medio de la población cadenciada, afectándose la disparidad territorial en términos de ingreso. Esta característica de desconocer el peso del territorio al momento de definir las políticas y programas estatales va en contra de los dos procesos largamente revisados: descentralización y desarrollo. Ambos requieren de la generación de políticas que efectivamente tomen como variable central el territorio.

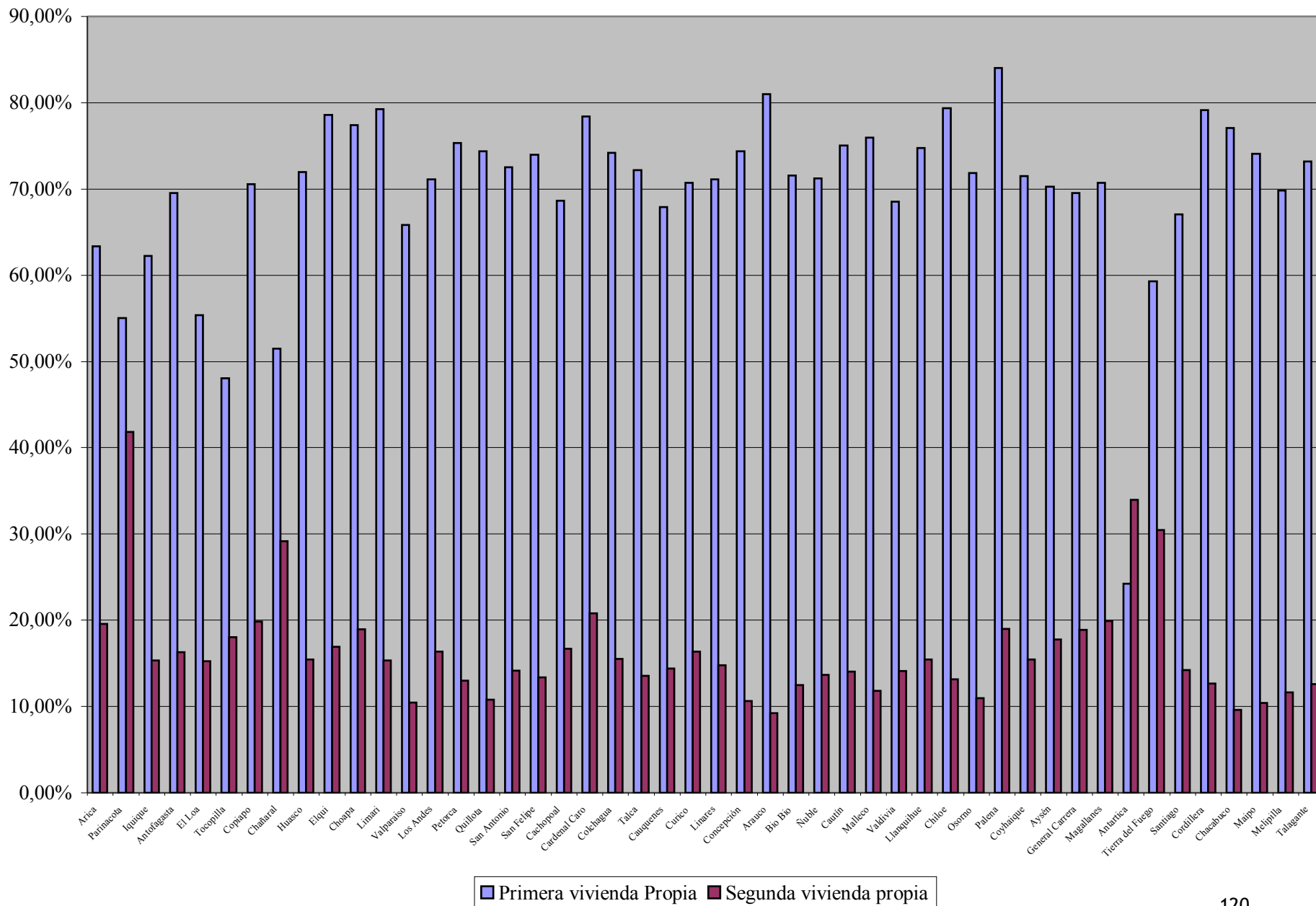
El análisis del patrimonio refuerza lo ya planteado. En primer lugar, como era de esperarse, el ahorro se presenta mayoritariamente en las provincias con más altos ingresos: por ejemplo, en Magallanes supera el 24% de la población, mientras que en Arauco supera apenas el 10% de la población. En todas las provincias la población opta por ahorros en instituciones bancarias por medio de cuentas de ahorro y depósitos a plazo, seguida por ahorros para la vivienda. Solo las provincias con alto desarrollo de mercados financieros y de alto crecimiento presentan población que en término importantes posee ahorros patrimoniales en acciones o inversiones, u otro de tipo (Gráfico IV.10). Finalmente, la tenencia de vivienda es un importante patrimonio que da estabilidad a los hogares. Permite la generación de capital psicosocial y capital social, además de ser un recursos importante en caso de necesidad. En general, la posesión de una vivienda supera el 50% de la población en todas las provincias, excepto Tocopilla y en la Antártica, en este último caso el porcentaje es explicado por la población militar que hace uso gratuito de viviendas del Estado. En este sentido, la posesión de una primera vivienda no responde a un patrón territorial claro. La tenencia de una segunda vivienda, en cambio, parece beneficiar tanto a provincias pobres (como Parinacota) como ricas (la Antártica). En este sentido, se puede afirmar que la tenencia de viviendas no es un patrimonio diferenciado en términos territoriales. Sin embargo, vale la pena recalcar la enorme diferencia que significa poseer una vivienda en medio del desierto en Chañaral, frente a otra que se ubica en el sector oriente de Santiago, o el sector alto de Concepción. El valor del suelo es una variable que se debiese considerar para un análisis más detallado a este respecto.

**Gráfico IV.10 Provincias: Tipo de ahorro en población que ahorra (porcentajes)**



Fuente: CASEN, 2006

**Gráfico IV.11 Provincias: Posesión de viviendas (porcentajes)**



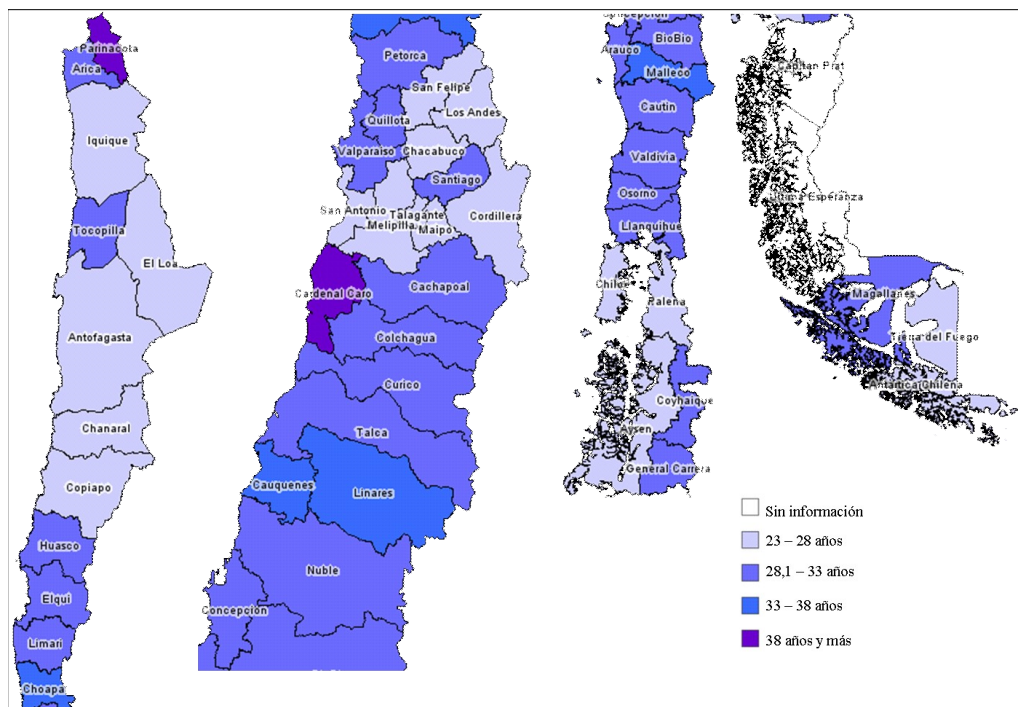
Fuente: CASEN, 2006



#### IV.2.3 SOCIEDAD: FAMILIA, COMUNIDAD Y CAPITAL SOCIAL. CONDICIONES DE PARTIDA

En términos de la sociedad, los ámbitos de la familia y de la comunidad son centrales en el análisis de la estructura de oportunidades. Las condiciones iniciales en las que se desarrolla un individuo tienen una alta relación con su entorno inmediato y mediato, de forma tal que aquellos entornos no privilegiados tienden a reproducir sus características en las futuras generaciones que lo componen. Un primer elemento importante de considerar es la edad de la población, ya que ésta permite estimar aquellas con una mayor capacidad de desarrollo, es decir, con una población más joven y con menor dependencia económica. En este ámbito, nuevamente las provincias de Parinacota y de Cardenal Caro son las más desfavorecidas, explicándose con esto parte importante de las diferencias revisadas con anterioridad: una población vieja, que da cuenta de faltas de oportunidades importantes en estos territorios. La gran parte de las provincias posee población joven, que en promedio no supera los 38 años de edad. Llama la atención los promedios de edad ventajosos en las provincias mineras del norte, y en el extremo austral, donde la salmonicultura parece estar atrayendo a importantes sectores de población joven, que no supera los 28 años en promedio. El caso de Santiago es peculiar: parece ser que la provincia capital está envejeciendo, mientras que sus provincias colindantes rejuvenecen. Esto se puede deber a factores como los mejores accesos a la capital en términos de redes viales, que han permitido que parte de la población abandone la provincia buscando una mejor calidad de vida, manteniéndose ligados, sea por el trabajo o por los estudios, a la metrópolis (Mapa IV.15).

Mapa IV.15 Provincias: Edad promedio de la población (años)

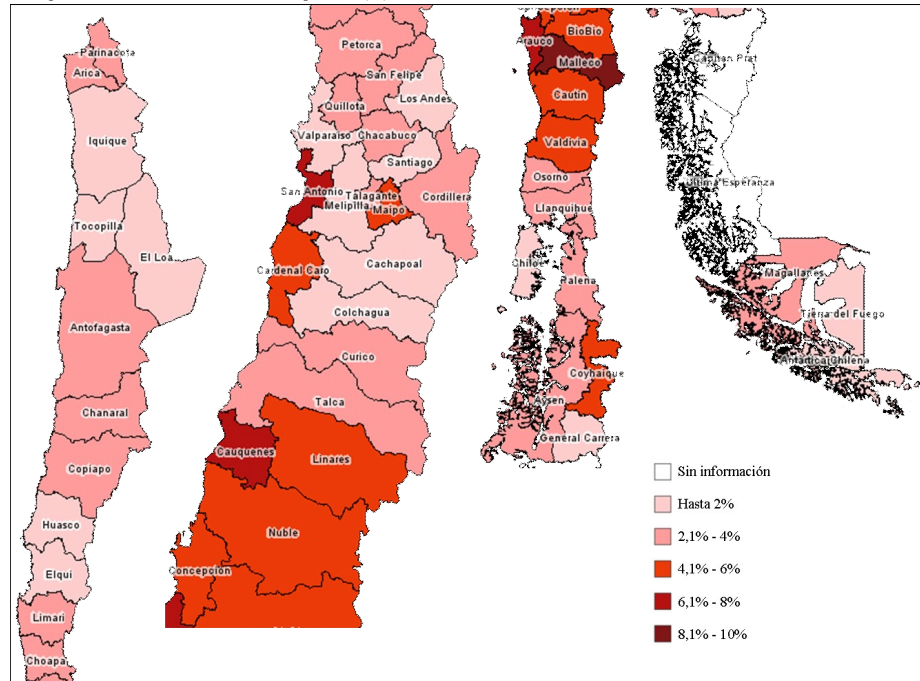


Fuente: Casen, 2006

Un segundo elemento importante en el análisis de la sociedad es el potencial de generar sinergia entre los capitales intangibles. Una forma de evaluar esto es revisar tres fenómenos que dificultan la acumulación de estos capitales (pobreza, indigencia y emigración) y uno que la favorece (la participación social). En términos de la pobreza no indigente, el país presenta una situación general bastante promisoria. Sin embargo, una basta zona que va de Cauquenes a Valdivia presenta algo más de 4% de pobres, y particularmente Malleco tiene más de 8%. Más allá de los alcances reales de estas cifras (recuérdese el debate surgido por la forma en cómo ésta fue medida), es claro que territorialmente la pobreza está concentrada (Mapa IV.16). La indigencia, en cambio, presenta más altos índices en todas las provincias, superando en gran parte de ellas el 10% (Mapa IV.17). En su conjutno, estos fenómenos atentan contra la generación de todos los tipos de capital necesarios para el desarrollo territorial, dificultando la acumulación de una sinergia positiva en los territorios. Además, estos fenómenos perjudican en mayor medida a las provincias que a lo largo de este apartado han sido mencionadas como las más desventajadas, aunque en algunos casos se presenten índices similares a las provincias ganadoras. La razón es simple: si a malas condiciones generales le sumamos unas aún peores

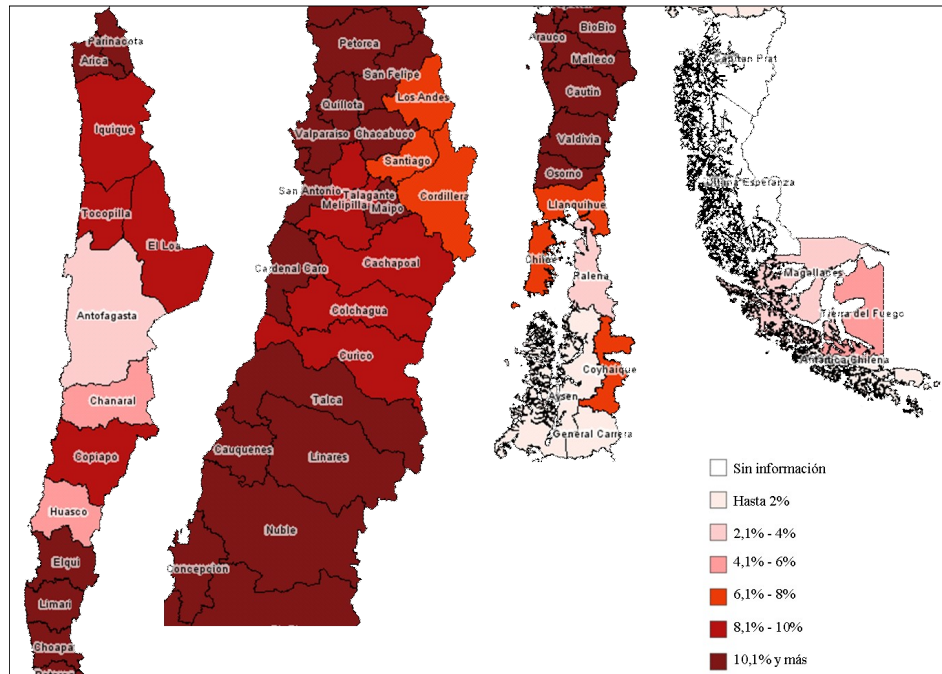
condiciones iniciales a nivel de las familias, el resultado es peor que en provincias más aventadas.

Mapa IV.16 Provincias: Incidencia de la pobreza (%)



Fuente: Casen, 2006

Mapa IV.17 Provincias: Incidencia de la indigencia (%)



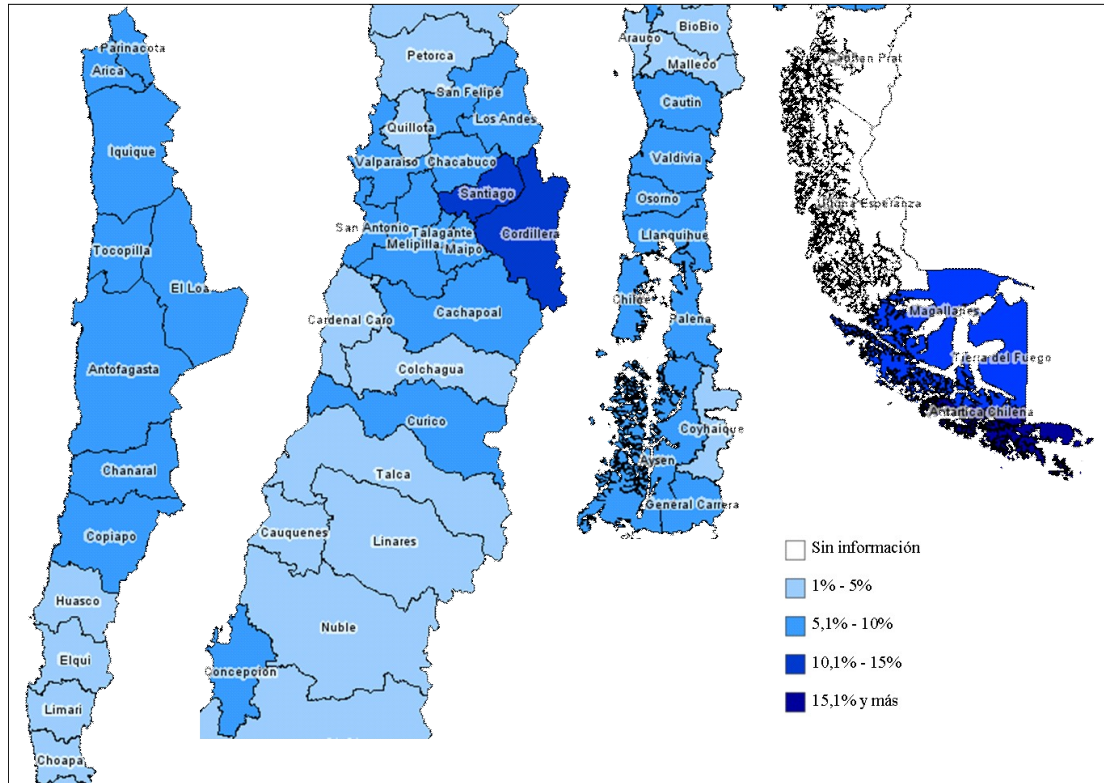
Fuente: Casen, 2006

El factor migratorio también es un fenómeno importante de observar, tanto en su cara positiva, la inmigración, como en su cara negativa, la emigración<sup>37</sup>. En general, la emigración da cuenta de las decisiones de la población por buscar mejores oportunidades de vida, particularmente en Chile donde la población desplazada por conflictos bélicos es nula, y fuera de lo acaecido en Tocopilla el 2007 y en Chaitén durante el presente año, la población no se ve obligada a abandonar su localidad por factores que no se relacionen con estas decisiones. Sin embargo, es preciso mencionar que muchas veces la emigración se produce por “fuerza mayor” que no necesariamente tiene que ver con guerras o desastres naturales. El solo hecho que una comuna o localidad no cuente con educación secundaria obliga a los estudiantes a abandonar su territorio de origen. Esto es mucho más patente en la educación superior, pues pocas ciudades poseen centros educacionales de este tipo. Lo mismo ocurre en términos de empleos e ingresos. En este sentido, no siempre las decisiones de los individuos y las familias se toman completamente por voluntad propia; la más de las veces, se toman por necesidad y no sin resquemores o procesos dolorosos. Este fenómeno puede estar solapado, en este caso, por la envergadura poblacional de la principal provincia expulsadora de población: Santiago (Mapa IV.18). A esta provincia le sigue Magallanes, Tierra del Fuego y la Antártica; mas, en estas tres provincias las razones de la expulsión de población tiene que ver con la alta rotación de población que se desempeña en las fuerzas armadas, o en centros de investigación científica, es decir, es la población flotante la que emigra. El caso de Santiago permite argumentar de mejor manera lo que se estimó en un comienzo en relación a la edad de la población en esta provincia. Y considerando esta misma variable, la situación de Parinacota y Cardenal Caro recrudece, pues al parecer la mayor emigración de estas provincias ya ocurrió, quedando en ellas una importante proporción de personas que, dentro de quince años, se encontrarán en edad de jubilar, algo preocupante si se quiere impulsar una mejor descentralización y un desarrollo territorial de mayor envergadura.

---

<sup>37</sup> La Casen 2006 pregunta por el lugar de residencia del año 2002, y presenta los resultados de inmigración desagregada por comunas. Su agregación a nivel provincial requería un trabajo engorroso susceptible de hacer. Sin embargo, ya que no realizar este análisis no afecta de manera importante el cumplimiento de los objetivos de la presente tesis, se optó por beneficiar una breve revisión de la emigración, y la observación de otras variables.

Mapa IV.18 Provincias: Emigración (%)



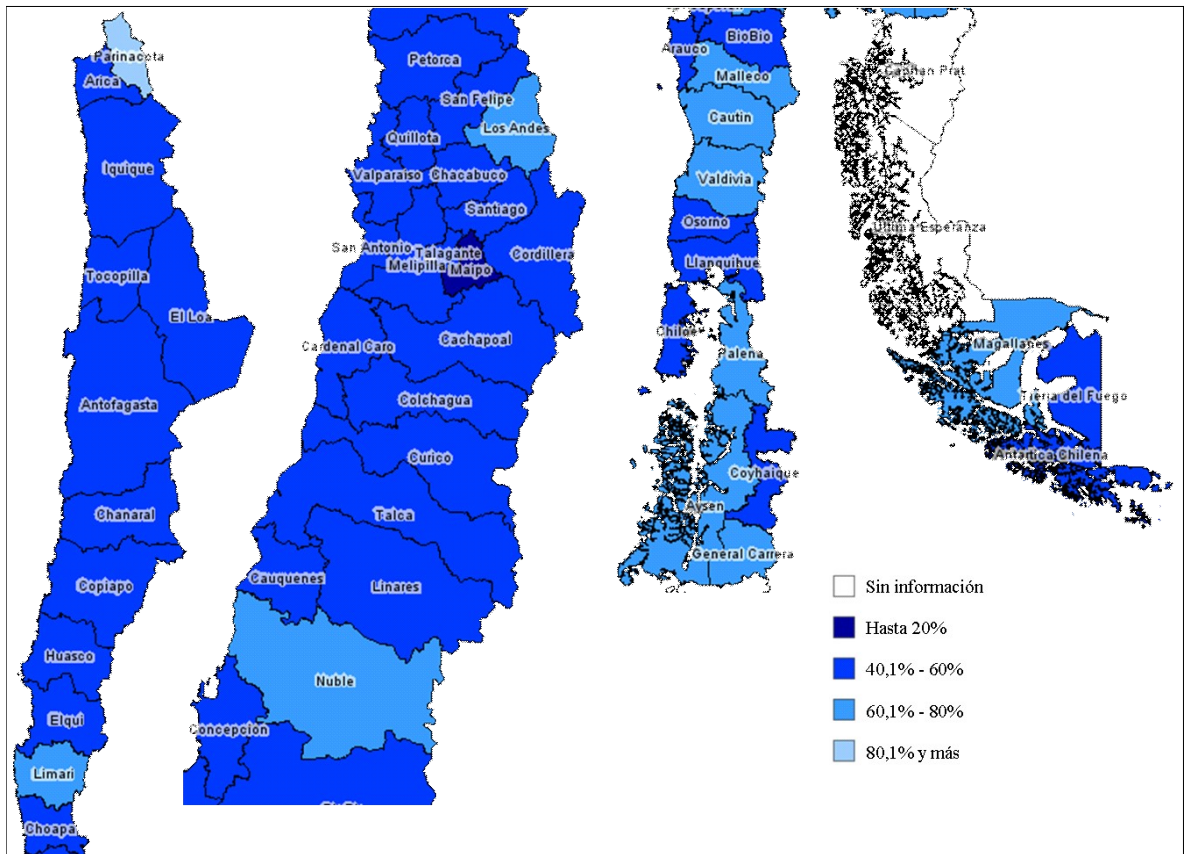
Fuente: Casen, 2006

Finalmente, el factor de participación social da cuenta de la capacidad de la población de los territorios de generar de sinergia y de acumular de capital social e institucional que permita mejorar la estructura de oportunidades<sup>38</sup>. En el año 2003, la gran mayoría de las provincias presentaron una participación en organizaciones sociales inferior al 60%. Parinacota presentó una participación sobre el 80%, mientras que Los Andes, Malleco, Cautín, Valdivia, Palena, Coyhaique, Aysén, General Carrera y Magallanes se ubicaron entre el 60 y el 80% de participación. Santiago, en cambio, es la provincia que menor participación presenta, con menos del 20%. Lo anterior no permite afirmar que una mayor participación signifique un cambio sustancial en la calidad de vida de los sujetos. Lo que si es claro es el hecho que mayor participación permite la generación de redes y acumulación de capital social importante para los procesos de descentralización y desarrollo territorial, por lo cual el impulso en estas materias

<sup>38</sup> En la Casen 2003 se preguntó individualmente a las personas de 15 años y más si participaba de alguna organización social, dándole una larga lista de opciones. Para el análisis de esta tesis, se optó por recodificar la variable, haciéndola dicotómica: participa, no participa.

debiese darse con más fuerza. Sin embargo, los limitados alcances del proceso descentralizador afectan de forma negativa las políticas que apuntan en este sentido.

Mapa IV.19 Provincias: Participación en organizaciones sociales (%)



Fuente: Casen, 2003

#### **IV.4 LAS PROVINCIAS COMO REGIONES PIVOTALES DE OPORTUNIDADES. ANÁLISIS DE TIPOLOGÍAS**

Al igual que se hizo con las regiones, el análisis de tipologías servirá en este caso para un análisis general de las diferencias y semejanzas de las provincias. Los criterios metodológicos fueron los mismos utilizados para el caso regional: se utilizó el análisis por conglomerados jerárquicos que el paquete estadístico SPSS facilita, particularmente el método del *complete linkage* o vinculación por medio del “vecino más próximo” con el fin de de diferenciar en mayor grado las realidades estudiadas; la medida de similitud escogida fue la distancia entre los casos, de modo que aquellas provincias con mayor distancia entre si fueron clasificadas en conglomerados distintos; finalmente, a causa de las diferentes medidas de las variables en estudio se decidió estandarizarlas en un rango de -1 y 1, privilegiando indicar con esto los territorios más y menos aventajados. Las variables incluidas en el modelo fueron las mismas tratadas en las páginas precedentes, con la excepción de la participación en organizaciones sociales, por ser ésta una variable de la Casen del año 2003. El número de conglomerados escogidos en este caso fue de nueve, por estimarse ésta como una división aceptable en términos de reflejar las diferencias ya tratadas y por presentar un coeficiente de distancia aceptable de solo 0,236. Tomando como contraste las tipologías de las regiones, la injerencia de la variable territorial se torna evidente. Por ejemplo, la región Metropolitana, que previamente se presentaba como un todo muy apartada del resto, se disgrega en diversos conglomerados. Lo mismo ocurre con todas las otras regiones. La Tabla IV.8 indica los conglomerados de pertenencia de las provincias en el actual análisis y en la tipología realizada para las 15 regiones actuales.

**Tabla IV.8 Provincias: Conglomerados de pertenencia**

<b>Conglomerado</b>	<b>En tipologías en 15 regiones</b>	<b>En tipologías por provincia</b>
Uno (1)	Iquique, Antofagasta, El Loa, Tocopilla, Copiapó, Chañaral, Huasco	Arica, Choapa, Limari, Petorca, Quillota, San Antonio, San Felipe, Cardenal Caro, Colchagua, Talca, Cauquenes, Linares, Arauco, Bio-Bío, Ñuble, Malleco, Valdivia, Osorno, Maipo
Dos (2)	Elqui, Limarí, Choapa	Parinacota
Tres (3)	Valparaíso, Los Andes, Petorca, Quillota, San Antonio, San Felipe, Arauco, Concepción, Bio-Bío, Ñuble	Iquique, El Loa, Tocopilla, Chañaral, Huasco, Los Andes, Curicó, Llanquihue, Chiloé, Palena Coyhaique, Aysén, Chacabuco, Melipilla, Talagante
Cuatro (4)	Cachapoal, Cardenal Caro, Colchagua, Llanquihue, Chiloé, Osorno, Palena	Antofagasta, Copiapó, Elqui, Cordillera
Cinco (5)	Curicó, Talca, Linares, Cauquenes, Cautín, Malleco	Valparaíso, Concepción
Seis (6)	Coyhaique, Aysén, General Carrera	Cautín, Cachapoal
Siete (7)	Magallanes, Tierra del Fuego, Antártica Chilena	General Carrera, Magallanes, Tierra del Fuego
Ocho (8)	Santiago, Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante	Antártica
Nueve (9)	Arica, Parinacota, Valdivia	Santiago

Fuente: Elaboración propia

El análisis de cada conglomerado da cuenta de enormes diferencias territoriales. Al estudiar las medias de los años de escolaridad y las tasas de desocupación es posible afirmar que el conglomerado 2 es el que se ubica en peores condiciones en ambos indicadores, seguido por el 1. En conjunto, ambos conglomerados reúnen a 20 de las 47 provincias de estudio. Por otro lado, los conglomerados 8 y 9 (la Antártica y Santiago), son los que resultan con los mejores índices. En este sentido, los extremos de esta tipología son fuertemente disímiles (al igual que la revisada en el caso regional): solo dos provincias están en el polo más “positivo”<sup>39</sup>, mientras que una cantidad 10 veces mayor se presentan en el polo más desfavorecido. El resto de los conglomerados presentan indicadores similares e intermedios (Tabla IV. 9).

<sup>39</sup> Se podría afirmar, también que es solo una, pues ya se ha dicho que la Antártica presenta un alto contingente militar, por lo que los años de estudio, al menos, presentan una gran distorsión.



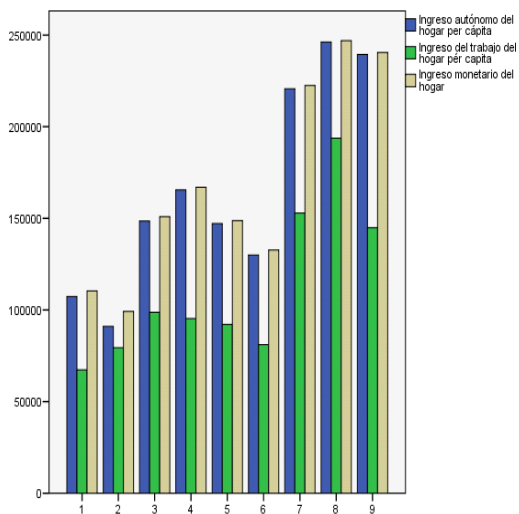
**Tabla IV.9 Provincias: Conglomerados y medias**

Complete Linkage	Años de escolaridad promedio	Tasa de desocupación (%)	Ingreso autónomo del hogar per cápita (\$)	Ingreso del trabajo del hogar per cápita (\$)	Ingreso monetario del hogar (\$)
1	8,93	7,54	107394,42	67316,16	110388,37
2	5,87	3,53	91106,00	79397,00	99206,00
3	9,53	6,12	148499,40	98792,13	150921,73
4	10,55	6,18	165534,50	95334,25	166983,50
5	10,81	9,79	147138,00	92105,50	148728,50
6	9,46	6,67	129929,50	81131,00	132690,50
7	9,51	3,55	220672,00	152854,33	222478,00
8	11,74	5,45	246163,00	193761,00	246919,00
9	11,11	7,06	239392,00	144905,00	240507,00
<b>Total</b>	<b>9,43</b>	<b>6,65</b>	<b>140061,15</b>	<b>90944,27</b>	<b>142625,90</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Casen 2006

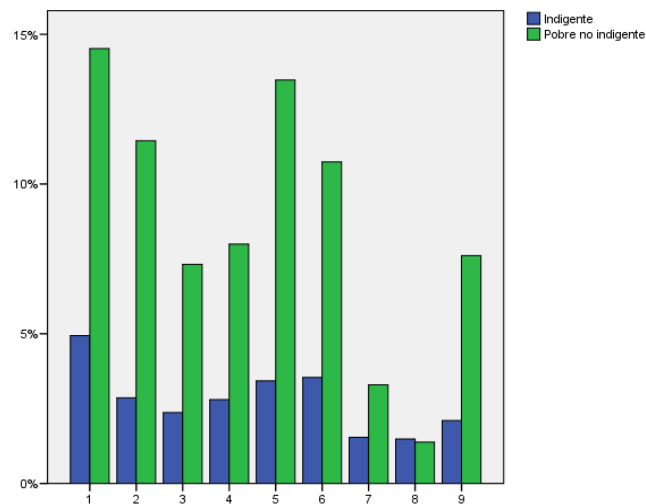
El mismo patrón de desigualdad territorial se observa en todos los tipos de ingreso (Gráfico IV.12). Así, el conglomerado 2 es el que recibe ingresos más bajos; le siguen en orden creciente el 1, 6, 5, 3, 4, y, finalmente y bastante lejos de los otros, el 7, 9 y 8. Son las provincias del extremo austral, junto con Santiago, las más aventajadas, y Parinacota y muchas otras provincias que se reparten por todo el territorio las menos favorecidas. Con los índices de pobreza e indigencia, la relación es inversa y algo distinta, aunque el patrón de la desigualdad territorial es básicamente el mismo.

**Gráfico IV.12 Provincias: Conglomerados e ingresos (promedios)**



Fuente: Casen 2006

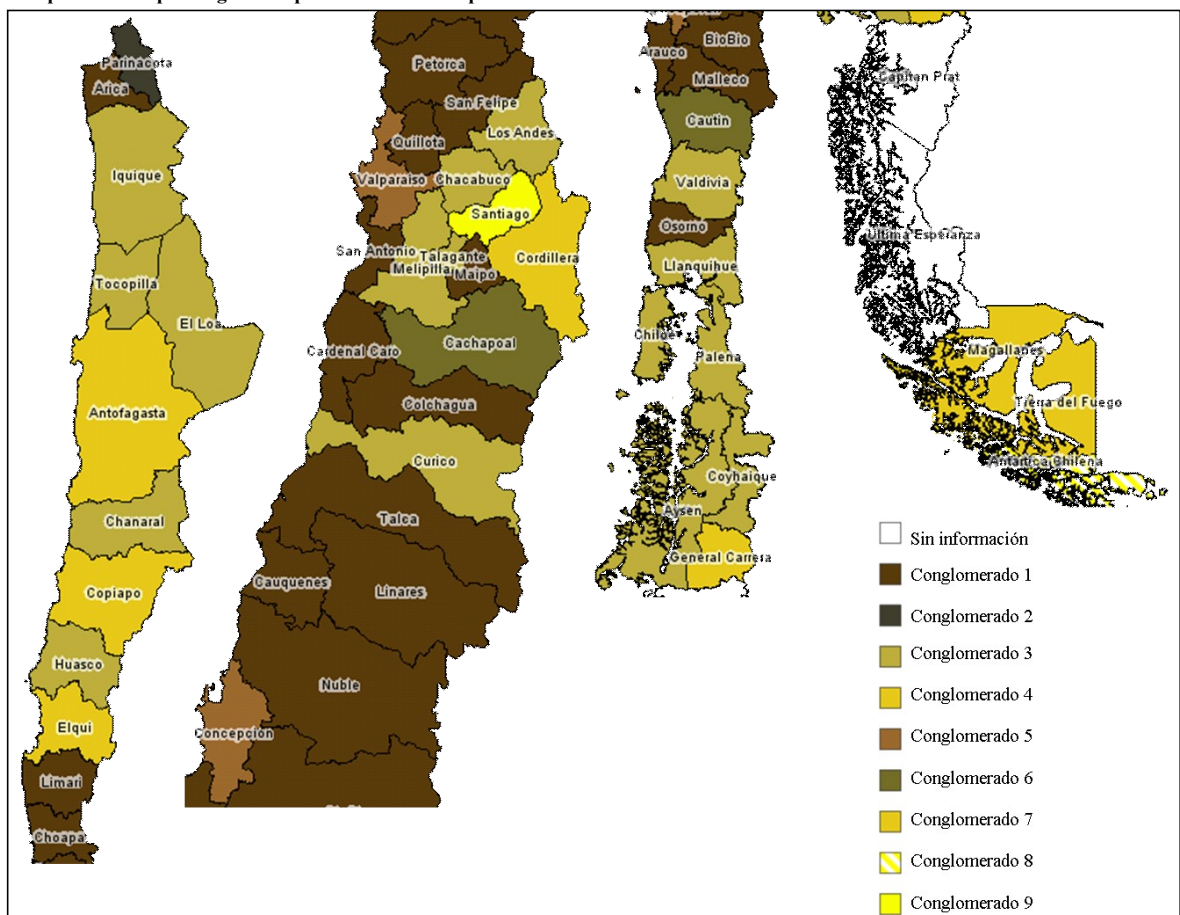
**Gráfico IV.13 Provincias: Conglomerados y tasas de pobreza e indigencia (promedios)**



Fuente: Casen 2006

Las diferencias de oportunidades, por tanto, no sólo se diferencian a nivel nacional, sino que también a nivel regional en las provincias. Es de suponer que el mismo poder concentrador se repite a nivel provincial e, inclusive, a nivel comunal en algunos casos. La configuración de las diferencias territoriales es perversa y afecta no a las provincias más lejanas de la capital, las australes, sino que incluso a las que se encuentran más cercanas. A pesar que a partir del análisis de tipologías no es posible establecer correlaciones estadísticas, si parece existir una relación entre las variables estudiadas, de forma que la tipología realizada se puede entender como un mapa desigual de oportunidades en las provincias, las regiones pivotaes del estudio (Mapa IV.20). Y estas diferencias afectan a la población y sus oportunidades, al tiempo que dificultan el desarrollo territorial y la descentralización justamente allí donde ambos procesos debiesen presentarse con mayo fuerza.

**Mapa IV.19 Mapa desigual de oportunidades en las provincias**



Fuente: Elaboración propia

**CONCLUSIONES: ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN LAS REGIONES PIVOTALES:  
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO EN LA MIRA**

---

La presente tesis ha servido para demostrar las enormes diferencias que en términos territoriales posee la estructura de oportunidades en Chile. En este sentido, la pregunta de investigación, a saber *¿cuáles son las características territoriales que presenta la estructura de oportunidades chilena?*, puede ser contestada en tres ideas. Primero, la estructura de oportunidades chilena es territorialmente polarizada y concentradora: la región Metropolitana, particularmente la provincia de Santiago, concentra y saca ventaja a todos los territorios del país. Pero no solo son estos los territorios aventajados; tanto en el norte del país como en la zona austral existen importantes focos concentradores de recursos, ingresos, y, en general, mejores situaciones de vida. De aquí se desprende la segunda gran característica: se trata de una estructura de oportunidades que territorialmente repite el centralismo a nivel regional, beneficiando, cuando lo hace, principalmente a las provincias capitales. Inclusive, se podría pensar que a nivel provincial la tendencia centralista se repite en las comunas principales, generándose procesos de segregación en conurbaciones como Concepción o Valparaíso, o serios deterioros en los procesos de desarrollo de comunas interiores en el caso de las provincias de Talca y Linares, por ejemplo. Finalmente, la última característica territorial básica de la estructura de oportunidades es la enorme desigualdad con la que se distribuye en el país, beneficiando justamente a aquellos territorios mejor dotados. Y esto afecta a todas las provincias por igual, inclusive a las australes las que, pese a tener altos ingresos e índices de escolaridad, perciben menos recursos en términos brutos para invertir en su desarrollo. Existen, además, otras características que permiten identificar semejanzas importantes en términos territoriales en la estructura de oportunidades. Así, por ejemplo, los territorios que comparten perfiles productivos poseen oportunidades similares, al igual que aquellos que poseen mayor población reciben mayores ingresos brutos para gestionar su desarrollo. Con todo, es posible afirmar el cumplimiento satisfactorio del objetivo central de la tesis, a saber, *identificar las semejanzas y diferencias territoriales que presenta la estructura de oportunidades chilena*.

Al evaluar los objetivos específicos, se puede concluir que todos ellos se han cumplido, tanto en el trabajo teórico como en el de comprobación empírica. El primero de ellos (*indagar la*

*influencia del territorio en la definición de la estructura de oportunidades*) fue resuelto a nivel teórico por medio de la triangulación con los fenómenos de descentralización, desarrollo y estructura social; a nivel práctico, quedó de manifiesto a lo largo del análisis las formas en que el territorio define la estructura de oportunidades, en especial en el bosquejo del mapa sobre las oportunidades territorialmente desiguales. El segundo y el tercero, relacionados con la descentralización (incompleta y limitada en sus alcances) y el desarrollo territorial (incipiente), fueron abordados en capítulos pertinentes en la discusión conceptual, y a medida que se avanzó en el análisis, constantemente se hacía referencia a ellos. La principal conclusión en estos temas es la importante influencia que la descentralización y el desarrollo tienen no solo sobre la estructura de oportunidades, sino que también sobre los mismos territorios y sobre la estructura social. Este múltiple efecto que ambos procesos tienen sobre el entramado social los posiciona en un lugar clave para generar cambios y mejoras en la población. Sin embargo, los limitados alcances de ambos han producido efectos no deseados sobre el entramado social, definiendo, perversamente, una estructura de oportunidades territorialmente diferenciada y desigual.

Con lo desarrollado hasta este punto, es posible concluir que todas las hipótesis planteadas al inicio del estudio han sido corroboradas. Este es el primer aporte al debate intelectual, político y social que ambos temas suscitan. La discusión en torno hasta dónde llevar la descentralización y cuándo es dable hablar de desarrollo endógeno territorial es amplia, y posee diversas aristas y contrastes. Un segundo aporte claro del estudio responde al marco en el cual esta tesis fue desarrollada: el proyecto Fondecyt mencionado en la introducción. Este primer acercamiento concreto al estudio de los territorios en la estratificación social busca generar nuevos debates y servir de insumo para futuras investigaciones en torno al tema que, en el caso chileno, tiene una importancia central e insoslayable. Las actuales condiciones de la economía chilena, altamente zonificada, y la tradición centralista son dos temas que hoy convergen en la configuración de estructuras de oportunidades diferenciadas y, en conclusión, en formas territorialmente diferentes de hacer, vivir y reconstruir los estratos y clases sociales. Esta tesis es un primer paso, inédito en su perspectiva, para comprender la complejidad emergente de la configuración de clases desde los territorios. Y aquí yace una primera limitación: el ser el primer estudio de esta índole no tiene, en los términos planteados y desarrollados durante la investigación, comparabilidad. Tal vez sea posible revisarlo en vista de investigaciones de los temas del desarrollo, de la descentralización o del IDH; mas la perspectiva adoptada en la

presente tesis, si bien no es novedosa per se, busca la complementariedad de todas estas materias. Lo anterior no significa que el trabajo aquí realizado no sea susceptible de crítica, mas debe ser entendido como un primer paso en el largo debate que existe entorno a los temas territoriales, claro que esta vez con la mirada desde la estructura social. Una segunda limitación se relaciona con las fuentes de datos utilizadas, en especial la Casen 2006, en tanto ésta no fue generada ni aplicada con el fin de medir la estructura de oportunidades. Es claro, además, que vastas áreas del estudio de la estructura de oportunidades no fueron abordadas en la presente tesis, sin embargo la inexistencia de datos, la naturaleza de los propios objetivos planteados y las características propias de la investigación obligaron a tomar decisiones metodológicas que permitiesen, de la mejor manera posible, dar cuenta de ella. De igual modo, se asume lo deseable de haber analizado algunas provincias a nivel comunal, más por las mismas razones anteriores se optó por el exhaustivo análisis realizado. Con todo, el tema trabajado a lo largo de la presente tesis presenta múltiples caminos de continuidad, el más fructífero de ellos en el estudio de la estratificación social, con especial relación a los procesos de desarrollo y descentralización social. La tarea de profundizar y esclarecer las relaciones que entre estos fenómenos existe es urgente y necesaria. Urgente, en tanto es en los territorios concretos (micro, meso y macro sociales) donde los fenómenos de la estructura social tienen su expresión. Necesario pues el tema territorial, antes no considerado, es hoy una piedra angular de análisis en cualquier disciplina de las ciencias sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Atria, R. (2004). *Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales* (Serie Políticas Sociales N° 96). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2006). *Crecimiento económico y estratificación social: observaciones sobre el caso chileno*. Revista de Sociología, N°20 (pp.45-68). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Atria, R. & Franco, R. León, A. (2007). *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo. Presentación y Primera parte: Hacia una perspectiva renovada*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Arze, F. & Martínez Vázquez, J. (2004). *Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. Gestión y Política Pública, Vol. XIII, N° 3, pp. 619-661, II semestre de 2004.
- Arrizabalo, X (1994). *Estructura social y modelos de desarrollo: El caso chileno*. Revista América Latina Hoy. En Revista de Ciencias Sociales, Vol. N° 7, pp. 59-66. Santiago de Chile.
- Boisier, S. [s.a.], *El Desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Serie GEOLibros, pp. 143-151. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_[s.a.], *¿Puede la descentralización ayudar a la equidad? (El difícil Arte de hacer Región)*. pp. 132-142. Cusco, Centro de estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- \_\_\_\_\_(1990). Capítulo I; un Marco Conceptual para análisis y políticas; Capítulos II: Descentralización y Desarrollo regional en Chile: contribuciones socio- políticas. En *Territorio, Estado y Sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Editorial Pehuén.
- \_\_\_\_\_(1994, agosto). *Regionalización, descentralización y desarrollo regional*. Ponencia presentada en el Seminario Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional: el caso chileno y experiencias comparadas. Valparaíso, Chile

- \_\_\_\_\_ (1997). *El vuelo de una cometa como metáfora para una teoría del desarrollo territorial, Cap. III: Desarrollo territorial endógeno. El cerebro y la mano que diseña y construye la cometa.* Revista EURE, Vol. XXIII, N° 69. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998, septiembre). *Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales.* Revista EURE, Vol. XXIV, N° 72 (pp.53-69). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999), *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico.* Revista Estudios Sociales, N° 99. Santiago de Chile, Corporación Promoción Universitaria, CPU
- \_\_\_\_\_ (2000). *La doctrina (oculta) de la descentralización chilena.* Documento preparado para el MIDEPLAN. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2002). 2001: *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización.* Documento preparado para dos seminario internacionales.
- \_\_\_\_\_ (2005, agosto). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* Revista de la CEPAL N° 86 (pp.47-62). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bitrán, E. (2004). *Sistemas de innovación, consorcios tecnológicos y clusters dinámicos en Chile.* (Serie En Foco N° 20). Expansiva
- Cárcamo, H. & Henríquez, G. (2007). Estratificación social: una aproximación a su evolución en la región del Bío- Bío. *Ciencias Sociales Online, Vol. IV, N° 1*, 17-31.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (2007). *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Correa, G. (1999), *Descentralización para el desarrollo humano en Chile: Lecciones y desafíos del proceso. Informe de una mesa de trabajo.* Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

- Cortés, F. & Escobar, A. (2007). *Movilidad social intergeneracional en el México urbano*. En Atria, R., Franco, R. & León, A. (2007) *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo. Presentación y Primera parte: Hacia una perspectiva renovada*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Crompton, R. (1994). *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Cuervo, L. (2003). *La región como concepto y como guía para la acción*. (Serie Gestión Pública N° 40). Santiago de Chile: Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. ILPES.
- \_\_\_\_\_(2003a), *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad- global y región en sus orígenes y evolución* (Serie Gestión Pública N° 40). ILPES.
- Do Valle Silva, N. (2004). *Cambios sociales y estratificación en el Brasil Contemporáneo*. (Serie Políticas Sociales N° 89). División de Desarrollo Social. CEPAL
- Falabella, G. (2000) *Los cien Chile, más allá del país promedio*. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2004), *Desarrollo diverso y proyecto país*. En *Más allá del bosque*, pp. 235-264. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2005). *Modelos de Desarrollo y Desigualdad de Ingresos en Chile*. Propuesta metodológica de estudio presentada al MINSEGPRES.
- Filgueira, C. (2001a). *La actualidad de viejas temáticas: Sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- \_\_\_\_\_(2001b) *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes*. Documento presentado en e Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio. División de Población. CELADE
- Filgueira, C. & Kaztman, R. (1998) *Una mirada crítica al assests- vulnerability approach. Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones*. CEPAL



- \_\_\_\_\_ (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Montevideo: CEPAL.
- Finot, I. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. (Serie Gestión Pública N° 12). Santiago de Chile: ILPES.
- Galdames, R., Gatica, F., Menéndez, J. & Yévenes, A. (2002). Crisis en la Pesca Industrial: la necesidad de desenclavar un sector. En *Repensar el desarrollo chileno. País, territorio, cadenas productivas*. Falabella, G. & Galdames, R. (Eds.). Concepción, Chile: Ediciones Universidad del Bío- Bío.
- Gobierno de Chile (2003) *Informe Final: Medición y Evaluación del proceso de Descentralización*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional: SUBDERE.
- Hoffman, K. & Portes, A. (2003). *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal* (Serie Políticas Sociales N° 68). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Horst, B. (2005). *Creación de nuevas regiones y comunas. Herramientas para su análisis*. (Serie Informe Económico N°162). Santiago de Chile: Programa Económico de Libertad y Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2007, marzo). *Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*. (Serie Informe Económico N°177). Santiago de Chile: Programa Económico de Libertad y Desarrollo.
- Inostroza, J., Leyton, C. & Waissbluth, M. (2007) La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, pp. 223-242, Santiago de Chile.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004). *Economía y política de las disparidades económicas territoriales en América Latina* (Boletín del Instituto N°14). Santiago de Chile: ILPES.

- Katzman, R.(2000) *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Universidad Católica de Uruguay
- Keissler, G. & Espinoza, V. (2003). *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires*. (Serie Políticas Sociales N°66). División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Leiva, E. & Rozas, G. (2004). Capítulo I: En torno al desarrollo regional; Capítulo VI: Reproducción de la pobreza: un obstáculo al desarrollo regional. En *Desarrollo regional y superación de la pobreza* (pp.17-26; pp.81-92). Santiago de Chile: Magíster Psicología Comunitaria. Departamento de Psicología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Ediciones LOM.
- León, A. & Martínez, J. (2001). *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX* (Serie Políticas Sociales N° 52). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Leyton, C. (2006). *Balance del proceso de Descentralización en Chile 1990-20005: una mirada regional y municipal*. Tesis del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Santiago.
- Lira, L. (2003). *La cuestión regional y local en América Latina*. (Serie Gestión pública N°44). Santiago de Chile: ILPES.
- Machinea, J. & Hopenhayn, M. (2005), *La esquiiva equidad en el desarrollo latinoamericano, una visión estructural, una aproximación multifacética*. (Serie Informes y estudios especiales, N°14). Santiago de Chile: CEPAL
- Ministerio de Planificación, Chile, & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003)* (Temas de Desarrollo Humano N° 11). Santiago de Chile: Autores.

- Montecinos, E. (2005) *Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática*. Revista EURE (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88. Santiago de Chile, agosto de 2005
- Montero, C. & Morris, P. [s.a], *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas Regionales de Innovación*. Santiago de Chile: ILPES
- Mora y Araujo, M. (2002). *La estructura social de la Argentina: evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual*. (Serie Políticas Sociales N° 59). División de Desarrollo Social. CEPAL
- Moser, C.(1998) *Reassessing urban poverty reduction strategies: the asset vulnerability framework*. World development, Vol. 26, N°1, pp 1-19. Washington DC: The World Bank.
- \_\_\_\_\_(2006) *Asset- based approaches to poverty reduction in a globalized context*. Working paper # 1. The Brookings Institution. November 2006
- Pérez- Sáinz, J., Andrade- Eekhoff, K., Bastos, S., & Herradora, M. (2004). *El orden social ante la globalización. Procesos estratificadores en Centroamérica durante los años noventa*. CEPAL.
- Ruiz, J. [ s.a.] *Los desafíos de una decisión presidencial*. Ponencia presentada en el panel *La relación Institucionalidad Pública y Desarrollo Territorial*.
- \_\_\_\_\_(2005) *El desarrollo del buen gobierno en el territorio: experiencias y desafíos para la descentralización, el desarrollo y la coordinación y cooperación territorial*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 – 21 de octubre de 2005.
- Raczynski, D. & Serrano, C. (2001), *Descentralización. Nudos críticos, Introducción y Cap. I: Inversión pública y gestión regional. Nudos críticos*. Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica: CIEPLAN

- Savage, M. (1992). *Property, bureaucracy and culture. Chapter 8. regional context and spatial mobility*. Routledge, Londres.
- Sémblér, C. (2006). *Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios* (Serie Políticas Sociales N° 125). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Torche, F. (2006). *Una clasificación de clases para la sociedad chilena*. Revista de Sociología, N°20 (pp.15-39). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Torche, F. Wormald, G. (2004). *Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro* (Serie Políticas Sociales N° 98). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Wu, X. & Treiman, D. (2003). *The household registration. System and social stratification in China: 1950 – 1996*. On-Line Working Paper Series. California Center for Population Research.

# **ANEXOS**

---

Tablas de Información Regional

REGIONES	Población total (N°)	PEA	Ingreso Total Municipal (percibido)	Ingreso total municipal por habitante	Transferencias Municipales a Educación y Salud (M\$)**	Transferencias municipales a Educación y Salud por habitante	FNDR (M\$)	FNDR por habitante	Inversión con Recursos Externos (M\$)**
Región de Tarapacá	272.289	179017	30340,913	0,111429081	1.967.800	7,227	13.851.640	30.591	1.021.819
Región de Antofagasta	519.676	347564	52760,045	0,101524883	2.987.818	5,749	22.783.881	43.842	375.645
Región de Atacama	264.293	174335	25775,585	0,097526552	2.470.516	9,348	13.182.849	49.880	2.021.049
Región de Coquimbo	667.168	449731	54524,904	0,081725898	4.063.963	6,091	23.685.490	35.502	2.891.951
Región de Valparaíso	1.654.141	1092435	159575,993	0,096470611	14.677.475	8,873	18.912.036	11.433	10.419.494
Región de O'Higgins	839.645	571187	60017,598	0,07147973	8.911.181	10,613	19.245.285	22.921	3.142.934
Región del Maule	962.218	647652	70675,396	0,073450503	13.598.385	14,132	20.651.105	21.462	4.502.574
Región del Bío Bío	1.953.623	1314400	156259,457	0,079984448	18.260.834	9,347	32.961.623	16.872	12.807.630
Región de la Araucanía	915.463	602272	68110,243	0,074399777	6.517.199	7,119	17.685.027	19.318	3.411.276
Región de Los Lagos	772.866	520260	67100,682	0,08682059	4.602.542	5,955	31.462.849	27.769	3.434.281
Región de Aysén	90.501	60071	13192,666	0,145773704	765.388	8,457	12.287.869	135.776	806.641
Región de Magallanes	144.872	97923	16751,21	0,115627658	2.723.907	18,802	15.012.641	103.627	778.881
Región Metropolitana	6.554.944	4481210	693272,225	0,105763257	81.659.540	12,458	42.236.648	6.443	7.804.186
Región de Los Ríos	360.141	236068	27701,15	0,076917513	2.323.505	6,452			1.315.346
Región de Arica y Parinacota	180.513	119854	15556,039	0,086176835	1.118.105	6,194			253.114

REGIONES	Fondo Nacional de Desarrollo Regional a Educación (M\$)**	Fondo Nacional de Desarrollo Regional a Salud (Asignado) (N°)**	Gastos en Servicios Básicos a la Comunidad (M\$)**	Gasto Total de Salud (Devengado) (M\$)**	Monto transferido al Fondo Común Municipal**	Ingresos por impuestos, patentes y permisos (sin FCM)**	Ingresos Permanentes sin FCM**	Número Total de Consultorios (urbanos y rurales) (N°)**	Competitividad*, lugar en ranking de competitividad regional
Región de Tarapacá	844.574	2.153.460	5.743.512	5.502.197	1.733.974	22.434.178	32.928.888	7	8
Región de Antofagasta	3.265.130	3.777.419	10.114.139	13.642.673	3.461.455	26.223.997	32.505.972	13	2
Región de Atacama	2.098.995	2.062.175	4.868.462	5.576.192	1.668.926	9.139.436	11.755.482	20	5
Región de Coquimbo	3.931.420	3.027.430	17.402.879	12.703.574	2.874.256	20.491.593	25.812.423	22	9
Región de Valparaíso	4.369.345	460.986	30.284.615	29.935.413	9.227.806	70.590.296	106.185.035	51	3
Región de O'Higgins	7.705.110	624.719	13.334.769	16.189.035	4.845.469	30.823.533	38.280.087	27	11
Región del Maule	3.212.899	2.633.556	12.214.531	21.660.798	4.283.985	27.890.896	34.685.731	39	12
Región del Bío Bío	1.432.394	1.436.554	31.241.265	40.956.842	7.524.279	57.350.932	71.626.662	68	7
Región de la Araucanía	2.670.972	3.329.006	11.903.746	18.440.791	3.771.744	22.814.565	28.311.052	25	13
Región de Los Lagos	7.650.247	766.047	8.682.631	17.660.771	4.501.043	36.049.629	47.516.963	24	6
Región de Aysén	2.389.332	150.718	1.679.258	0	331.662	2.615.268	3.353.848	0	10
Región de Magallanes	2.729.377	2.196.584	2.328.150	2.706.167	675.903	6.788.364	9.526.992	5	4
Región Metropolitana	15.366.451	7.780.632	130.202.751	123.049.887	100.161.469	464.332.929	560.819.300	119	1
Región de Los Ríos	737.582	492.872	5.312.945	8.095.946				15	
Región de Arica y Parinacota	445.809	603.776	3.732.773	3.116.575				4	

REGIONES	PIB regional* a precios constantes 2003 (MMS)	PIB regional por habitante (US)	PIB regional* a precios constantes 2003 (MMS)	PIB regional por habitante	GS educación (MMS)	GS salud	GS vivienda	GS previsión	GS otros
Región de Tarapacá	2.091.525	11.082	1.962.061	4.333	77.084	43.192	16.277	72.005	21.300
Región de Antofagasta	3.906.252	18.035	3.871.644	7.450	78.905	35.603	12.882	57.525	29.087
Región de Atacama	1.047.287	9.507	959.872	3.632	39.678	29.974	7.041	27.078	19.749
Región de Coquimbo	1.323.183	4.758	1.271.443	1.906	89.597	52.511	25.639	81.918	34.016
Región de Valparaíso	4.893.347	7.098	4.599.437	2.781	190.948	146.608	46.367	391.345	42.007
Región de O'Higgins	2.241.428	6.405	2.180.116	2.596	81.313	55.470	31.277	102.614	31.970
Región del Maule	2.184.788	5.448	2.066.072	2.147	117.484	78.322	67.875	109.771	37.414
Región del Bio Bio	5.616.759	6.898	5.429.169	2.779	268.235	205.623	83.835	302.005	79.830
Región de la Araucanía	1.417.649	3.715	1.364.818	1.070	137.176	92.167	38.381	115.194	59.082
Región de Los Lagos	2.672.465	9.160	2.589.873	2.286	172.932	113.437	44.400	129.215	60.154
Región de Aysén	353.731	9.378	367.219	4.058	23.272	18.827	9.639	8.783	18.894
Región de Magallanes	928.540	15.378	893.872	6.170	27.038	21.173	9.365	30.099	19.485
Región Metropolitana	25.420.386	9.305	24.461.582	3.732	648.867	548.386	153.390	988.919	106.891
Región de Los Ríos									
Región de Arica y Parinacota									

REGIONES	Total inversión nivel regional (MS)*	Impuestos Territoriales Exentos**	Ingresos Permanentes Potencial (sin FCM ni exenciones)**	Inversión regional por habitante
Región de Tarapacá	18.280.662	14.706.986	47.635.874	40.372
Región de Antofagasta	28.174.837	22.093.971	54.599.943	54.216
Región de Atacama	23.604.245	7.072.081	18.827.563	89.311
Región de Coquimbo	32.461.371	18.058.171	43.870.593	48.655
Región de Valparaíso	30.265.905	54.257.968	160.443.003	18.297
Región de O'Higgins	23.602.740	32.904.294	71.184.381	28.110
Región del Maule	27.577.354	31.476.488	66.162.219	28.660
Región del Bio Bio	66.474.351	43.644.756	115.271.418	34.026
Región de la Araucanía	34.585.168	27.730.992	56.042.045	37.779
Región de Los Lagos	39.014.368	34.074.309	81.591.271	34.434
Región de Aysén	20.509.581	2.580.013	3.933.861	226.623
Región de Magallanes	17.954.089	7.864.295	17.391.287	123.931
Región Metropolitana	72.303.255	206.113.309	766.932.609	11.030
Región de Los Ríos				
Región de Arica y Parinacota				