

POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO

2011



SÍNTESIS

POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO 2011

SÍNTESIS



POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO 2011

Síntesis

La desigualdad es un tema clave de la agenda latinoamericana contemporánea y todo indica que lo seguirá siendo en el futuro. América Latina exhibe el título de ser la región más inequitativa del mundo, incluso por sobre regiones que presentan niveles de pobreza más dramáticos como África y parte del Asia.

En el contexto general de la preocupación por la superación de la pobreza y la inclusión social de las personas pobres y vulnerables, parte del debate se ha trasladado desde la pregunta por las causas y alternativas de solución a los problemas de pobreza, hacia el análisis de las causas y efectos de la desigualdad en las posibilidades de desarrollo de los países.

Este es el problema más apremiante de la agenda latinoamericana. Los países de la región han ido encontrado fórmulas para recomponer su institucionalidad democrática tras décadas de gobiernos autoritarios, insertarse en los mercados mundiales, crecer económicamente y paliar la situación de personas en condición de pobreza. Pero persisten graves problemas sociales.

La desigualdad repercute sobre diversos fenómenos de tipo político, económico y cultural. Se expresa ante todo en el acceso a las distintas manifestaciones del poder y contribuye, de esta forma, a su reproducción, pues quienes detentan el poder tienen pocos incentivos para cambiar el orden de cosas. Estos temas desafían a la democracia política frente a la demanda por la apertura de mayores espacios de participación y representatividad y, a la democracia social, ante la existencia de grupos sociales con posibilidades dispares de desarrollo, que se reproducen en círculos viciosos.

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, presenta el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad

2011 como un aporte a la discusión sobre pobreza y desigualdad desde una perspectiva particular, la de la desigualdad territorial, que corresponde a una de las aristas menos abordadas del problema e impacta con especial fuerza a los sectores rurales de América Latina.

En América Latina no da lo mismo nacer o vivir en cualquier lugar. El lugar de residencia determina la condición socioeconómica y las posibilidades de acceso a bienes que garanticen el bienestar. Esta regla aplica tanto entre países como al interior de los mismos, porque dentro de la región hay países que han logrado mayores niveles de crecimiento, pero en cuyo interior, el crecimiento se concentra solo en algunos territorios.

Este Informe postula que las desigualdades regionales, especialmente cuando tienen la magnitud que hemos visto en América Latina, sí son un problema y un obstáculo al desarrollo. Comprender y enfrentar las brechas territoriales no solo es bueno para los territorios donde las relaciones hoy en día no son las que deseamos. Hay abundante evidencia que indica que estas relaciones desiguales tienen un importante costo país. Nuestro interés no es solo cuánto en forma agregada o en promedio crece o disminuye la pobreza de un país, sino cómo esos resultados se distribuyen entre los territorios.

Si bien compartimos la idea de que en un mundo de mercados perfectos y en el largo plazo debería producirse un proceso de convergencia regional, como el que postula el Banco Mundial (2009), vemos que hay un conjunto de factores que, en la práctica y en los horizontes de tiempo de una o dos generaciones, impiden o demoran esta convergencia.

En primer lugar, nos preocupa la existencia de mecanismos que se refuerzan mutuamente, generando verdaderas trampas espacialmente localizadas de pobreza, de desigualdad y

de ineficiencia económica. En el marco del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp realizó, en conjunto con sus socios, un análisis de datos censales y de encuestas nacionales de hogares para 10 mil municipios y 400 millones de personas, en 11 países y dos momentos en el tiempo, observando cambios en el ingreso o el consumo per cápita, cambios en la incidencia de la pobreza monetaria y cambios en la distribución del ingreso o del consumo per cápita. El análisis muestra que casi un 10% de la población de 11 países vive en 1.260 municipios que han experimentado cambios positivos en ingreso o consumo per cápita, incidencia de pobreza y distribución de ingreso, cifras que muestran que el crecimiento con reducción de pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso es posible en América Latina, aunque es la excepción más que la regla. Por su parte, mientras que las dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza están presentes en el 32% de los municipios, donde vive el 24% de la población, las dinámicas de crecimiento con reducción de la desigualdad son mucho menos frecuentes (13% de los municipios donde vive el 10% de la población). Claramente el desafío de la equidad en la distribución del ingreso, es considerablemente más complejo que el de la reducción de la pobreza.

Segundo, nos preocupan también los costos de aglomeración, y su impacto sobre la calidad de vida de quienes habitan en ciudades densamente pobladas o en zonas que atraen población por efecto del desarrollo de una actividad económica rentable. Como señalara The Economist en un artículo sobre los límites que imponen las grandes ciudades a la productividad en América Latina (13 de agosto de 2011), la congestión, la escasez de vivienda, la contaminación y la falta de planificación urbana que caracteriza a las grandes ciudades latinoamericanas, amenaza con arrastrar hacia abajo las economías nacionales.

Finalmente, cualquier país tiene objetivos no-económicos que requieren invertir en la corrección de los desequilibrios regionales. La experiencia muestra que muchas de estas

políticas están mal concebidas, mal diseñadas y mal implementadas, y que hay un importante espacio para hacerlo mejor. Es posible lograr crecimiento con mayor cohesión (inclusión) territorial a partir de los propios territorios y no por la simple convergencia del crecimiento de solo unos pocos. Por eso apostamos por la dimensión territorial del desarrollo.

Este Informe evidencia la existencia de notables brechas territoriales y su impacto sobre las desiguales posibilidades de desarrollo de los territorios. Se estructura en dos secciones principales. La primera da cuenta de la inequidad territorial. La segunda analiza las implicancias de estas desigualdades en las políticas públicas y su relación con las capacidades institucionales.

1. Dimensionando el problema. Desigualdades territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo

Las cifras promedio de los indicadores socioeconómicos de cada país, en muchas ocasiones esconden varianzas significativas entre los territorios del mismo, ya sea entre territorios urbanos y rurales o entre distintas unidades político - administrativas. Es así como algunos indicadores sociales en un país determinado pueden hacer parecer que no existen problemas en el ámbito que miden, dado su valor promedio, pero ocultar que dicho promedio se compone de resultados de territorios en los cuales, efectivamente, el indicador es satisfactorio y resultados de otros territorios donde es claramente insatisfactorio.

El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 ofrece un diagnóstico cuantitativo de las desigualdades existentes entre los resultados socioeconómicos de distintas unidades territoriales dentro de una muestra de países latinoamericanos, de modo tal de identificar si hay territorios sub-nacionales particularmente rezagados (o adelantados) respecto de la media nacional y que presentan brechas negativas (o positivas) significativas respecto del desarrollo de su propio país, entendiendo que en la región

hay países con estados de desarrollo más avanzado que otros. De esta manera, puede haber casos de países de nivel de desarrollo promedio relativamente bajo en el cual no hay territorios particularmente rezagados ni adelantados respecto de la media nacional, así como casos de países de nivel de desarrollo promedio relativamente alto, en el cual solo unos pocos territorios tienen resultados satisfactorios, mientras que el resto se encuentra rezagado.

Para este diagnóstico se recabó información sobre diez países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú; para seis dimensiones socioeconómicas diferentes: salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana e igualdad de género.

Dimensión Salud. Un adecuado estado de salud de la población es fundamental, no solo para la calidad de vida de cada individuo, sino también para el desarrollo social y la productividad individual y colectiva de los países. Un buen estado de salud le permite a un individuo evitar incurrir en costos curativos asociados a enfermedades, pero además le facilita realizar actividades estudiantiles, laborales o tareas del hogar. En este sentido, el estado de salud puede ser entendido como parte fundamental del capital humano de las personas, pues les permite mejorar su habilidad para producir bienes y servicios y realizar actividades en general, sean éstas dentro o fuera del mercado laboral. A nivel agregado dentro de un país, esto se traduce en un mayor capital humano disponible para realizar actividades orientadas al desarrollo.

Las principales tendencias encontradas en el análisis de esta dimensión indican que:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores de salud, en todos los casos existen territorios sub-nacionales significativamente rezagados.

- Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más pequeños en términos de población, más rurales, y a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.

- Respecto de los indicadores específicos estudiados de la dimensión salud, se observa que en algunos casos las tendencias anteriores se revierten en lo referente a la disponibilidad de oferta pública, como la tasa de habitantes por médico: son las zonas urbanas y pobladas las que muestran mayores rezagos relativos.

Dimensión Educación. Existe consenso social en América Latina respecto a la necesidad de invertir en capital humano. Este consenso considera a la educación como una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, para aumentar la productividad y la competitividad de los países y para generar mayor igualdad de oportunidades. La inversión en capital humano compatibiliza el crecimiento económico con un desarrollo equitativo. Consistentemente, aumentar la equidad y la calidad de la educación es un desafío social prioritario. Pero la realidad muestra que no todos los sectores de la población tienen en la práctica iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad. Los resultados del análisis en esta dimensión indican que:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores de educación, en todos ellos hay territorios sub-nacionales significativamente rezagados.

- Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más pequeños en términos de población, más rurales, a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, y a estar agrupados entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o de las grandes ciudades y, en muchos casos, en zonas fronterizas.

- Respecto de los indicadores específicos estudiados de la dimensión educación, en parte de los países se observan mayores brechas territoriales internas en la tasa de analfabetismo que en la tasa de matrícula primaria, lo que podría ser una señal de menor desigualdad en las generaciones más jóvenes.

Dimensión Dinamismo Económico y Empleo. El crecimiento económico es un elemento clave para la superación de la pobreza, pues ayuda a la generación de ingresos propios por parte de las familias, a través de la generación de empleo (dependiente e independiente), y el aumento de salarios. Pero el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr un desarrollo equitativo, pues también juegan un rol clave las políticas sociales eficientes. Sin embargo, estas últimas, para ser sostenibles, requieren de una economía dinámica que genere ingresos fiscales para financiarlas. Por tanto, es de especial relevancia analizar si existen territorios rezagados en materia de dinamismo económico y empleo. El análisis realizado da cuenta de las siguientes tendencias:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de dinamismo económico y empleo, en todos ellos hay territorios sub-nacionales significativamente rezagados.

- Los territorios sub-nacionales rezagados en dinamismo económico, en general son más pequeños en términos de población; tienen menor grado de urbanización, una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente y una mayor proporción de jóvenes menores de 15 años y de adultos mayores.

- Respecto de los indicadores específicos estudiados de la dimensión dinamismo económico y empleo, en parte de los países se observan menores brechas territoriales internas en la tasa de desempleo que en la tasa de empleo en rubros no primarios, lo que podría indicar que los trabajadores se desplazan hacia las zonas más dinámicas,



acortando las brechas en desempleo, a diferencia de lo que ocurre en los indicadores que reflejan condiciones más estructurales de capacidad económica.

Dimensión Ingresos / Pobreza. La discusión de políticas públicas para superar la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos, usualmente incluye un debate respecto del énfasis relativo que se debe poner en el crecimiento económico y en las políticas sociales. La evidencia muestra que ambos son necesarios. La capacidad de un país para generar mayores ingresos ayuda a mejorar los estándares de vida de la población, pero por sí sola no asegura que los frutos del progreso lleguen a todos y se distribuyan de manera equitativa. Las políticas sociales juegan un rol relevante en esto último, pero para ello deben ser eficientes y sustentables. Estas políticas deben abarcar tanto el apoyo para la satisfacción de las necesidades básicas de la población más carente, como la creación de mayores oportunidades de empleo para la capacidad de generación de ingresos propios. Se debe buscar así la creación de un ciclo virtuoso. Una distribución del ingreso más equitativa ayuda a mejorar el entorno social y la convivencia del país, a la vez que la disminución del porcentaje de personas viviendo en situaciones de precariedad facilita su integración al ámbito productivo. Todo esto

favorece el crecimiento económico, el que por su parte apoya la creación de empleo y, en el marco de un sistema tributario eficiente y equitativo, contribuye al financiamiento de las políticas sociales. En la práctica, sin embargo, este ciclo virtuoso no siempre se materializa. Ello resulta en países con importantes rezagos en materia de pobreza y equidad. Estos rezagos también se observan al interior de cada país, donde el crecimiento económico llega preferentemente a ciertos territorios por sobre otros. El análisis realizado en esta dimensión encuentra las siguientes tendencias:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores de ingresos y pobreza, en todos ellos hay territorios sub-nacionales significativamente rezagados.
- Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más pequeños en términos de población, más rurales, a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente y a tener un mayor grado de dependencia de población joven.
- En el caso del índice de Gini de ingresos del hogar, los patrones son inversos, pues las localidades sub-nacionales más desiguales tienden a tener mayor población, menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, y mayor grado de urbanización.

Dimensión Seguridad Ciudadana. Una forma de definir la seguridad ciudadana es como la ausencia de temor en las personas a ser agredidas de manera violenta, pudiendo disfrutar de la privacidad de su hogar y de circular por las calles sabiendo respetada su integridad física. La seguridad ciudadana es, por tanto, una dimensión fundamental en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, en comparación con otras dimensiones socioeconómicas, existe mayor dificultad para evaluar sus resultados, pues ella se asocia estrechamente a la percepción subjetiva de las personas y no solo a resultados objetivos.

Por ello, para una mirada integral, idealmente una evaluación de la seguridad ciudadana debe considerar indicadores de percepción de los ciudadanos, de la oferta institucional y los resultados en materia de control de la delincuencia. Siguiendo este enfoque, las principales tendencias que releva el análisis de esta dimensión son las siguientes:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores de seguridad ciudadana, en todos ellos hay territorios sub-nacionales significativamente rezagados.
- Los territorios sub-nacionales rezagados en materia de delito y tasa de victimización tienden a ser más grandes en términos de población y más urbanos.
- Tiende a existir una relación entre disponibilidad de policías por habitante y los indicadores de delito y de tasa de victimización. Esta mayor disponibilidad de policías donde se registran los peores indicadores de resultados podría interpretarse como que la oferta pública reacciona a dichos indicadores.

Dimensión Género. El progreso hacia la igualdad de género aún enfrenta desafíos considerables, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Estos desafíos son imperiosos de abordar. Primero, porque la igualdad de género tiene importancia por derecho propio, relacionada con la igualdad de derechos de todas las personas, sean hombres o mujeres. Segundo, porque la igualdad de género tiene una importancia instrumental, pues contribuye a la eficiencia económica y al logro de otros resultados de desarrollo fundamentales al no desaprovechar la sociedad las habilidades y talentos de las mujeres por causas discriminatorias. El análisis de la dimensión de género muestra las siguientes tendencias:

- Independientemente del resultado general del país en materia de indicadores de igualdad de género, en todos hay territorios sub-nacionales significativamente menos igualitarios.

- Los territorios sub-nacionales con mayor igualdad de género dentro de cada país tienden a mostrar ciertas características en común, tales como una menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente, un mayor grado de urbanización (en especial en el indicador de elección de mujeres en cargos públicos del gobierno local) y un mayor tamaño poblacional (en el indicador tasa neta de participación laboral).

- Los territorios rezagados en igualdad de género tienden a ser colindantes entre sí, lo mismo tiende a ocurrir con los territorios aventajados en esta dimensión. Esto sugiere que existen macro-zonas más igualitarias en términos de género, usualmente urbanas.

Las brechas de desarrollo al interior de los países de la región

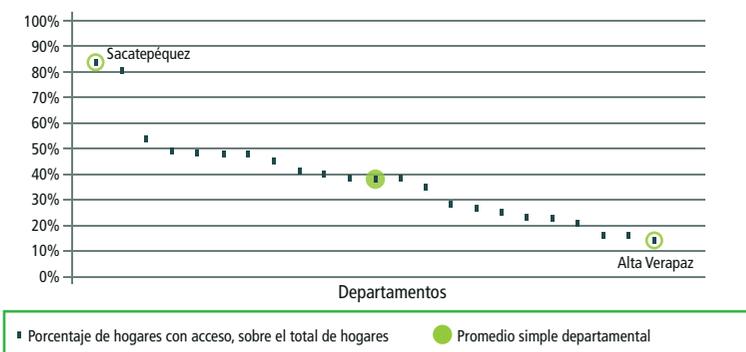
A la luz de los resultados encontrados, la primera parte del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 concluye que:

- Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores socioeconómicos, tanto en salud como en educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana e igualdad de género, en todos los casos existen territorios sub-nacionales significativamente rezagados.

- Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a tener características en común. En general tienden a ser más pequeños en términos de población, más rurales, a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente y, en menor medida, a tener mayor porcentaje de población menor de 15 años. Cabe señalar que las localidades sub-nacionales rezagadas en materia de seguridad ciudadana y de desigualdad de ingresos del hogar (medida por el índice de Gini), si bien también tienen características en común, son diferentes a las de las localidades rezagadas en el resto de las dimensiones, por cuanto tienen mayor población y son más urbanas.

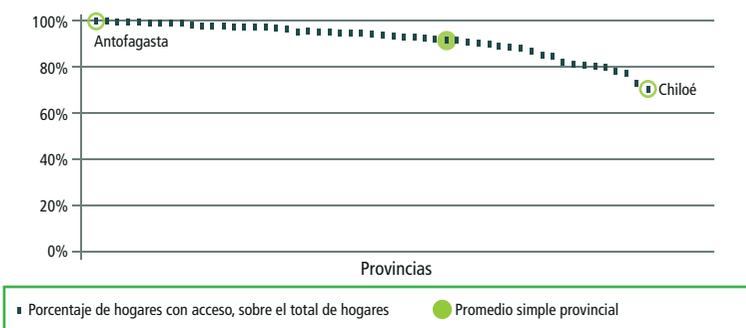
Independientemente del desempeño promedio de un país, en todos existen territorios rezagados

Guatemala: Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento - 2006



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2006.

Chile: Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento - 2009



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009.

Tanto en países con buen desempeño promedio de un indicador como en países donde el desempeño promedio es bajo, existen localidades rezagadas. El gráfico ilustra la situación de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, en Guatemala y Chile, donde la cobertura promedio es de 38,6% versus 92% de los hogares, en 2006 y 2009, respectivamente. Departamentos como la capital de Guatemala o Sacatepéquez registran una cobertura cercana al 80% de los hogares, mientras que Quiché, Petén y Alta Verapaz registran coberturas menores a 20%. También en Chile existen marcadas diferencias a nivel provincial, con 19 provincias que exhiben un porcentaje mayor a 96% (con los casos extremos de Antofagasta y Santiago en que la cifra es cercana a 100%) y 10 provincias cuyo indicador es menor a 85% (incluyendo los casos extremos de Chiloé y Biobío en que es menor a 75%).

■ Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a estar geográficamente agrupados entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o de las grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas. Por su parte, las localidades sub-nacionales más aventajadas también tienden a estar geográficamente agrupadas entre sí, en torno a los grandes núcleos urbanos, lo que da indicios de un modelo de desarrollo de centro/periferia en cada país, situación que genera clusters más avanzados en conjunto con bolsones más rezagados, generando círculos virtuosos en los primeros y trampas de pobreza en los segundos.

■ Los indicadores de oferta pública (como disponibilidad de policías y de médicos por habitante) no necesariamente se asocian a mejores resultados sub-nacionales, por cuanto se observan ejemplos en los que existe una mayor oferta en las localidades rezagadas en términos de resultados. Esto puede deberse a una oferta pública de tipo reactiva ante la evidencia de peores resultados, aunque ello debe ser estudiado en mayor detalle.

■ Del análisis surgen distintos desafíos de desarrollo para distintos tipos de territorios sub-nacionales, pudiéndose identificar un primer grupo de localidades preeminentemente rurales, con poca población, baja densidad y alta presencia de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, en las cuales escasean los empleos en rubros no primarios y hay peores resultados de salud, educación e ingresos. Por su parte, puede identificarse un segundo grupo de localidades, principalmente urbanas y densamente pobladas, donde cobran mayor relevancia los problemas de delincuencia y de desigualdad de ingresos, que también afectan la calidad de vida. Un desarrollo equitativo a nivel de cada país requiere necesariamente abordar la realidad de estos dos tipos de territorios sub-nacionales.

■ Queda en evidencia el desafío de profundizar el trabajo iniciado, para efectos de indagar las causas del rezago y del adelantamiento de

ciertos territorios sub-nacionales respecto de otros, en la línea de los análisis que se realizan en la Segunda Parte de este Informe. Esto implica investigar cuáles pueden ser las condiciones que gatillan los círculos viciosos en algunos casos y virtuosos en otros. Más específicamente, investigar cuáles son los factores sobre los que debe intentar influir la política pública para modificar los primeros y sostener los segundos. Para luego, diseñar e implementar políticas públicas en esa dirección.

2. Desigualdad, Políticas Públicas y Capacidad Institucional

Al analizar las implicancias de estas desigualdades territoriales en las políticas públicas y su relación con las capacidades institucionales, el Informe postula que las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial, pues una misma política puede contribuir al desarrollo de un territorio, no tener mucho impacto en otros y afectar negativamente a un tercero.

Se presentan los casos de dos políticas -la política de educación escolar en Chile y los programas de desarrollo rural en México-; y un programa -el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Estas iniciativas tienen propósitos distintos, unos más acotados que otros; unas tienen una larga trayectoria y otra es una iniciativa reciente, pero más allá de sus diferencias coinciden en un aspecto: son políticas diseñadas con propósitos sectoriales que pueden tener resultados agregados positivos, pero cuando éstos se analizan de manera desagregada espacialmente, se revelan importantes desigualdades en sus resultados e impactos. Las razones que explican las brechas territoriales que no logran eliminar (y que muchas veces agudizan) estas iniciativas son distintas y, en muchos casos, anteriores al diseño y la implementación de las políticas. Tienen que ver, precisamente, con el tipo de diferencias territoriales que, a la larga, las políticas contribuyen a perpetuar, por no ser consideradas al momento del diseño de las intervenciones.

Políticas sectoriales con impactos territoriales diferenciados

	Chile	México	Ecuador
Política pública	Política educativa descentralizada.	Políticas para el campo y el desarrollo rural.	Bono de desarrollo humano.
Año de inicio	1980	Últimas dos décadas (diversos programas)	2003
Principales características	Retiro del Estado de la prestación de servicios. Traslado de responsabilidades hacia municipios y sector privado subvencionado Fin de la concepción de Estado Docente como eje de la acción estatal para dar paso a la concepción de Estado Subsidiario. Sistema universal de voucher (subsidio a la demanda). Doble dependencia de los establecimientos escolares: del municipio en el plano administrativo-financiero y del Ministerio en el plano técnico-pedagógico.	Programas rurales con énfasis en desarrollo social y apoyos productivos. Cambios en los montos y asignación global del gasto público dirigido al campo. Política dual para el campo: introducción de programas de gasto social innovadores y efectivamente focalizados en los más pobres; apoyos agrícolas ausentes para productores rurales pobres, concentrados en productores y estados con mayor producción agrícola.	Programa de transferencias condicionadas. Busca promover formación de capital humano en familias pobres. No cuenta con sistema de monitoreo para verificar cumplimiento de las condiciones.
Principales brechas	Brechas inter e intra-comunales: <ul style="list-style-type: none">• Distribución desigual de los estudiantes según dependencia administrativa y NSE del estudiante.• Heterogeneidad en la educación municipal comunal (tamaño población, NSE predominante, carácter urbano o rural, geografía y accesibilidad).• Heterogeneidad en capacidades de gestión municipal, por ende el acceso a recursos y proyectos.	Brechas territoriales entre Estados y municipios: <ul style="list-style-type: none">• Regresividad territorial y a nivel de productores y hogares rurales en la asignación de recursos hacia el agro.• Desigualdades territoriales amplias en el ingreso, educación y salud de la población, comparables a brechas entre países de ingresos altos y bajos.• Diferencias en incidencia de pobreza de acuerdo al tamaño de las localidades.• La desigualdad en el ingreso en zonas rurales ha aumentado en la última década, mientras en zonas urbanas y a nivel nacional ha disminuido.	Brechas en el impacto según ubicación urbano o rural: <ul style="list-style-type: none">• Impacto en matrícula escolar se observa sólo en zonas urbanas.• Impacto levemente inferior en la disminución de horas de trabajo semanal para niños de zonas rurales que urbanas.

Pero también al interior de los propios territorios radica parte de la explicación de las brechas existentes, pues las capacidades institucionales y sociales son desiguales. Esta afirmación queda demostrada al constatar la existencia de importantes brechas territoriales en materia de indicadores de la capacidad de gestión de los gobiernos locales. El Informe termina haciendo referencia a dos casos de desarrollo endógeno –el Proyecto Sierra Sur en Perú y el Territorio Solidario de las Provincias del Sur de Santander en Colombia– que muestran cómo a pesar de las capacidades diferenciadas y los contextos socialmente adversos, determinados arreglos socio institucionales contribuyen a revertir tendencias potencialmente negativas. Ambas experiencias son producto de una gestión local exitosa, que integra a distintos actores, aportando un fuerte componente ciudadano y democrático, aumentando las capacidades de

gestión local e innovando en la construcción de herramientas para el desarrollo y la superación de la pobreza.

Las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial

Una misma política o programa puede ser extraordinariamente pertinente para una región, indiferente para otra, y para una tercera tener un efecto adverso. Decimos, en consecuencia, que son “espacialmente ciegas”, no ven, ni internalizan, ni menos corrigen o compensan sus impactos diferenciales en distintos territorios.

El análisis de las políticas que se presenta en el Informe subraya el tipo de importancia otorgado al territorio. El caso de México revela la necesidad de priorizar a partir de cómo se posicionan los actores de los

procesos sobre el territorio. Al dejar fuera de los apoyos productivos a las poblaciones que mayor uso podrían hacer de ellos por las restricciones que enfrentan, y concentrarse en productores que por su escala, riqueza, cercanía física a los mercados, podrían prescindir de ellos sin poner en riesgo su capacidad productiva -por lo que representan más transferencias puras que apoyos productivos-, hay un doble desperdicio de recursos: un desperdicio de tipo distributivo y un desperdicio económico.

Por su parte, el caso chileno nos propone que la particularidad de un sistema local de educación debe estar dado por una dinámica que se inicie desde la realidad del territorio, y desde allí “re-construya” la política educativa nacional, estimulando acciones coordinadas, entre el plano técnico-pedagógico y el administrativo-financiero, necesarias para levantar la educación de acuerdo a sus propias condiciones y características. Dicho en otras palabras, la mejora escolar se hace en aulas, colegios y territorios concretos. Las políticas deben dejar espacios de flexibilidad para que los actores locales puedan responder con pertinencia a las características de las comunidades escolares y su entorno social, económico y cultural.

Política educativa descentralizada en Chile

Los elementos centrales que definen la reforma al sistema educacional durante el período que va entre los años 1980 y 1990 se sintetizan principalmente en: retiro del Estado central de la prestación directa de servicios; traslado de las responsabilidades que había mantenido en materia de entrega del servicio hacia los municipios y el sector privado subvencionado; fin de la concepción de Estado Docente como eje de la acción estatal; y desarrollo de un sistema de financiamiento que se traduce en competencia por matrícula entre establecimientos municipales y particulares subvencionados. La reforma y cada uno de sus ejes fueron impuestos, levantaron resistencia y carecieron de legitimidad política. Desde el gobierno

no hubo ninguna instancia real de apoyo a los municipios destinada a fortalecer sus competencias para gestionar establecimientos educacionales. Tras el retorno a la democracia el año 1990 no se tocaron los ejes centrales de la reforma de los años '80. Pero se sumó a ellos un rol más activo y promotor del Estado en educación. A la acción estatal centrada casi exclusivamente en tareas de asignación de recursos para la educación, se suman ahora acciones promotoras del Ministerio.

Transcurridos 30 años desde la puesta en marcha del actual sistema educacional chileno, nos encontramos con un sistema segregado, donde cada vez es mayor la participación de la educación privada en el total del sistema y donde los resultados de aprendizajes muestran importantes diferencias inter-comunales e intra-comunales. Los principales efectos de las reformas realizadas son la masificación del sistema escolar, el deterioro de la matrícula municipal (pública), la segregación social en el sistema escolar, la calidad estancada del aprendizaje y la heterogeneidad en la educación municipal comunal. Existe una relación directa entre el tamaño de la comuna, su nivel socioeconómico predominante y la cantidad de alumnos matriculados en la educación municipal.

En términos generales, estos resultados pueden atribuirse a la inexistencia de un modelo de gestión territorial de la educación. El Informe identifica un conjunto de obstáculos o factores que se comportan de distintas maneras de acuerdo al tipo de territorio. Dichos factores, ordenados en orden decreciente respecto de la capacidad de control que los municipios tienen sobre ellos, son:

Factores propios de la gestión municipal.

Un primer aspecto se refiere a la capacidad de gestión técnico-pedagógica con la que cuente el equipo responsable en materia educacional, liderado por el alcalde. Esta capacidad comprende ciertos efectos positivos, como un apalancamiento de mayor cantidad de recursos o contar con una mejor planta profesional, así como el desarrollar y trabajar una visión

que promueva la participación e integración real de los distintos actores de la comunidad escolar, entendiendo la gestión territorial de la educación como una tarea que excede al municipio. A esto se suma un segundo aspecto, relativo a la voluntad política del jefe del gobierno local que, de existir, y siempre que cuente con escenarios de negociación favorables en los distintos niveles de la administración regional, podría permitir una exitosa gestión de recursos y proyectos.

Factores del entorno. Éstos refieren a la capacidad de un equipo de educación local para construir redes de apoyo y colaboración tanto en el ámbito interno –específicamente otras unidades del gobierno local– como en el ámbito externo –incluyendo aquí la comunidad educativa y otros actores de la comuna, incluso aquellos que pueden encontrarse más allá de los límites comunales. En este sentido, una educación de calidad e igualitaria para todos los jóvenes de una comuna será responsabilidad de toda una comunidad –y no solo de los establecimientos educacionales y de la municipalidad. Ejemplo de lo expuesto es la labor realizada por algunos sostenedores que han sabido vincularse con actores del entorno externo a la comunidad educativa. Destacan también ciertos esfuerzos llevados adelante por algunos sostenedores municipales para sumar a todos los actores del entorno educativo, promoviendo un trabajo técnico pedagógico planificado, en equipo, concreto y participativo, con un buen clima organizacional.

Factores estructurales. Este tipo de factores considera variables demográficas locales, elementos relativos a la estructura y dinámica productiva, movimientos poblacionales, tales como migraciones campo-ciudad para localidades más rurales, el aislamiento geográfico, condiciones climáticas, las posibilidades de conectividad y accesibilidad que ésta tenga en las distintas estaciones del año y la oferta educacional (según nivel, modalidad y dependencia administrativa) que exista en dicho territorio. La forma en que se presenten este tipo de factores puede tener una incidencia negativa en la calidad de la educación, debido

a los obstáculos que podrían representar para llevar a cabo una gestión eficiente por parte de cada comuna. Un ejemplo concreto de esta situación se da en la región de Aysén, en el extremo austral de Chile. Este constituye un territorio extenso escasamente poblado, con comunas y localidades de pocos habitantes y con fuertes impedimentos de acceso entre las comunas de la región y de ésta hacia comunas de otras regiones.

Factores derivados del marco normativo institucional. Si bien el sistema escolar en su conjunto y la política educativa de las últimas tres décadas ha mejorado las condiciones materiales en que opera el sistema, y producido mejoras en los aprendizajes y el cierre de la brecha social, también ha contribuido a un deterioro de la educación pública. Las medidas tendientes al establecimiento de reglas de juego asimétricas con respecto al sector particular subvencionado, la no incorporación de los sostenedores como actores claves y la imposición de directrices de política, programas y acciones y exigencias a los establecimientos municipales han constituido factores que operan transversalmente, afectando a todos los sostenedores municipales.

En definitiva, diversas constelaciones de factores exigen respuestas distintas por parte de los sostenedores. Así por ejemplo, en comunas urbanas, metropolitanas y con alta matrícula, los factores estructurales pesan proporcionalmente menos que en aquellas comunas rurales, aisladas y con baja matrícula, por lo que para los sostenedores de las primeras será suficiente apostar la mayor parte de sus energías a una gestión institucional de calidad y en segundo lugar, a generar relaciones con el entorno. Por el contrario, en las comunas donde más pesan los factores estructurales, se requiere de mayor cooperación del entorno, de manera tal que la gestión institucional debe hacer lo suyo para lograr esta cooperación, en aras de incidir en los factores estructurales.



Política para el campo y el desarrollo rural en México

En los años noventa –tras una crisis experimentada por la producción agrícola mexicana- se implementaron una serie de reformas ambiciosas en la política agrícola con el propósito de modernizar el sector y recuperar su dinamismo. En términos generales, esto implicó el fin de la repartición de terrenos agrícolas y la liberalización (aún parcial) del mercado de tierras, así como del mercado agropecuario. De forma paralela y complementaria a estas reformas, se incorporaron innovaciones y mejoras a la política social dirigida al sector rural. El objetivo principal era desarrollar apoyos agrícolas más eficientes y equitativos. Para ello se introdujeron programas de ataque a la pobreza eficazmente focalizados, fue implementada una reasignación gradual del gasto social hacia el sector rural –lo que permitió revertir el sesgo urbano que había dominado en las décadas pasadas- y se enfatizó en programas de desarrollo social

y superación de la pobreza dentro del gasto total en programas de desarrollo rural.

En esta línea se inscriben la mayoría de los actuales apoyos agrícolas y programas de desarrollo social dirigidos al sector rural, que forman parte de lo que se ha venido a llamar la Segunda Reforma Agraria. El Informe da cuenta de los efectos directos e indirectos de estos programas, con especial énfasis en el modo en que inciden en la desigualdad existente al interior del propio sector rural.

El principal efecto negativo de la política implementada a partir de la Segunda Reforma Agraria en México ha sido el incremento de la desigualdad rural. En el pasado, tanto en México como en muchos otros países, la desigualdad del ingreso rural ha sido significativamente menor a la desigualdad urbana. Sin embargo, en la última década se ha observado que mientras la desigualdad del ingreso nacional y urbano se ha reducido, la desigualdad rural ha experimentado una tendencia al alza.

No solo persisten desigualdades extremas entre los municipios del país en el ingreso de las familias, sino que estas diferencias se reproducen en los indicadores básicos de educación y salud. Tal situación llama la atención, sobre todo si se considera que estos ámbitos son objeto directo de los principales programas de desarrollo social. Existen datos que permiten indicar que las brechas existentes entre municipalidades y localidades del país son comparables a las brechas observadas entre los países más pobres y ricos del mundo.

El hecho de que existan brechas económicas y sociales amplias entre el sector rural y urbano, pero también al interior del sector rural -entre estados, municipios y localidades-, da cuenta de patrones diferenciados de desarrollo económico que no han sido corregidos y en algunos casos han sido profundizados por la incidencia territorial diferencial de los programas de desarrollo en cuestión. A lo anterior puede agregarse que actualmente cerca del 60% de los pobres extremos del país radican en localidades rurales, manteniéndose sin variación alguna la tendencia presente desde hace dos décadas. Por esta razón, la ausencia de una planificación y evaluación que considere la incidencia territorial del conjunto de programas de desarrollo rural resulta contraproducente. En este sentido, es posible demostrar que no existe una distribución del gasto público adecuada en relación a la distribución de las necesidades y activos de la población y los productores agrícolas y su evolución en el tiempo.

Los mayores gastos en programas de desarrollo rural los concentran Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua; los estados más ricos del país. Los mayores gastos de Procampo y de los programas de atención de problemas estructurales tienen como beneficiarios a esos mismos estados.

La ineficaz estrategia de asignación de recursos asumida por los programas revisados no permitiría controlar la presencia de factores de concentración en los programas de desarrollo que han contribuido a limitar el proceso redistributivo y, de este modo, a

Recuadro.

El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es un programa de transferencias monetarias condicionadas a la población en situación de pobreza y extrema pobreza, cuya implementación se inicia el 2003.

Existe un efecto diferenciado del BDH en la ciudad y en el campo. Mientras en la ciudad se encuentra un efecto positivo y significativo en matrícula escolar, en el campo no se encuentra ningún efecto estadísticamente significativo. Por otro lado, tanto en el campo como en la ciudad sí se encuentra un efecto positivo y significativo en la reducción del trabajo infantil, tanto en lo que tiene que ver con la probabilidad de que los niños trabajen como en el número de horas trabajadas.

Al parecer, el efecto diferenciado en la matrícula escolar no estaría ligado a problemas de oferta escolar. Las escuelas del área rural tienen mayor cobertura del Programa de Alimentación Escolar y están atendidas durante más días del año escolar. Otro elemento interesante es la distancia (medida en minutos) al plantel escolar. Los niños de la ciudad se demoran más en llegar a la escuela y van caminando en mayor porcentaje que los del campo. Para otras variables de oferta, como infraestructura escolar, no existe información disponible. En todo caso, es bastante conocido que en Ecuador las escuelas rurales tienen precarias condiciones de infraestructura. La recomendación al respecto es combinar el BDH con intervenciones desde el lado de la oferta. A diferencia de muchos otros programas de transferencia directa condicionada en América Latina, el BDH no incluye ningún tipo de intervenciones a la oferta. Por ejemplo, otros programas suelen acompañar la transferencia monetaria a las familias con transferencias a los profesores y al plantel en el que se matriculan los niños o dotándolos de textos y materiales escolares. En este sentido, el BDH se trata exclusivamente de una intervención a la demanda.

Fuente: Ponce, J. (2011) Impacto del Bono de Desarrollo Humano en matrícula escolar y trabajo infantil en el área urbana y rural de Ecuador. Pobreza y desigualdad, Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile.

profundizar la dualidad del campo en México. Resulta evidente la ausencia de un enfoque territorial en esta estrategia de asignación de recursos. Asumir un enfoque de este tipo podría permitir tener un control más efectivo de la incidencia general y específica de las políticas públicas en el nivel regional, provincial o comunal.

Por tanto, sin alteración alguna a este modelo de política pública, el impacto diferencial determinado por la unidad territorial se hallará vinculado a una lógica de reproducción de la pobreza sostenida por las propias deficiencias de la política pública en cuestión.

Participación de Ingresos propios respecto del ingreso total en países seleccionados

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
Brasil (2008)					
Total Municipios	5	675	4.039	612	234
% de Población	0,00%	2,90%	41,00%	23,10%	33,00%
Densidad Poblacional	11,6	34	51	331	734
El Salvador (2010)					
Total municipios	0	23	201	23	15
% de Población (2007)	0%	0,8%	49,7%	22,1%	27,4%
Grado de urbanización	0%	36,0%	36,4%	60,7%	58,8%
Densidad Poblacional	0	81,1	366	1.509,50	628,9
Chile (2008)					
Total Municipios	0	58	225	46	17
% de Población	0,0%	2,7%	56,7%	32,7%	7,9%
Grado de urbanización	0,0%	34,2%	60,4%	85,1%	93,0%
Densidad Poblacional	0	14,3	751	1.427,10	2.892,00
Nicaragua (2005)					
Total Municipios	0	21	108	16	8
% de Población (2005)	0,0%	4,1%	47,7%	19,7%	28,5%
Grado de urbanización	0,0%	27,9%	35,2%	64,4%	63,5%
Densidad Poblacional	0	99	115	226	672

Fuente: Elaboración propia en base a Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008), IBGE, Censo 2010 (Brasil); ISDEM (2011), VI Censos de Población y V de Vivienda (El Salvador); SINIM (2008), Censo de población y vivienda 2002 (Chile); Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de Nicaragua (2010), Censo de población 2005 (Nicaragua)

Con las excepciones de México y Perú, en todos los demás países el indicador de participación de ingresos propios, respecto del ingreso total, es el que registra una menor cantidad de municipios (y población) en torno al promedio nacional respectivo o, dicho en sentido contrario, el que registra mayores brechas sub-nacionales. Esto significa que, en términos generales, la capacidad de generar ingresos propios entre los gobiernos locales latinoamericanos se distribuye de manera muy desigual. Existe una cantidad no despreciable de municipios que dependen fundamentalmente de transferencias públicas, pues su capacidad de generar ingresos es mínima, pero concentran muy poca cantidad de población. Hay también un número considerable de territorios que concentran la mayor capacidad de generación de recursos; se trata, en general, de zonas más urbanas y más densamente pobladas.

Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

El gobierno central es un actor clave en la construcción de un desarrollo equitativo pues sus decisiones de política pública impactan directamente sobre las condiciones de vida de la población que habita en distintos lugares del territorio. Pero no cabe duda que una parte de la explicación de las brechas de resultados socioeconómicos detectadas en la primera parte de este Informe se encuentra al interior de los propios territorios.

No en vano, los gobiernos latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos por profundizar sus procesos de descentralización, trasladando a los gobiernos intermedios y locales importantes atribuciones y responsabilidades para la gestión del desarrollo. Pero los recursos y capacidades con que cuentan los gobiernos sub-nacionales para promover dichas articulaciones y liderar procesos de desarrollo se encuentran desigualmente distribuidos.

Las posibilidades efectivas de ejercer sus atribuciones difieren mucho entre municipios dentro de un mismo país. Mientras algunos cuentan con recursos financieros, infraestructura y capacidad técnica suficiente para cumplir con su cometido, e incluso innovar en la entrega de bienes y servicios complementarios, otros se encuentran en precarias condiciones y, en ocasiones, no logran cumplir siquiera con sus obligaciones mínimas. Estas diferencias repercuten directamente sobre la calidad de vida de quienes habitan en uno u otro territorio.

La desiguales capacidades de gestión de los gobiernos locales se atribuye en parte a problemas de liderazgo, voluntad y capacidad de acción política de los equipos directivos; pero sobre todo a la implementación parcial de los procesos de descentralización y capacidades institucionales y humanas diferenciadas, que no parecen haber resuelto de manera adecuada los mecanismos de compensación entre territorios, con el consecuente impacto de esta situación sobre el nivel de los recursos humanos y materiales de que disponen los municipios. Esta condición se vincula a la existencia de diferencias estructurales entre zonas con buena dotación de activos, capital humano calificado y dinamismo económico, y zonas social, institucional y económicamente rezagadas. Las brechas tienden a repetirse indefinidamente, pues los gobiernos locales de territorios peor dotados tienden a registrar un peor desempeño que aquellos encargados de la administración de territorios más dinámicos. Precisamente, allí donde hay más por hacer es donde hay menos capacidades para hacerlo.



El análisis de brechas de los indicadores de capacidad de gestión municipal exhibe las siguientes tendencias:

- La mayor parte de los habitantes de los países latinoamericanos estudiados, vive en territorios cuyo gobierno local tiene una capacidad de gestión en torno al promedio nacional respectivo, no obstante, dicha capacidad de gestión promedio en muchos casos es baja.
- Los indicadores que dan cuenta de la capacidad del gobierno local de generar ingresos propios y de realizar inversiones son los que muestran mayores brechas.

Para examinar si la desigual capacidad de gestión de los gobiernos locales se vincula con características particulares de los territorios en que tiene lugar la gestión local, revisamos su comportamiento en relación con un conjunto de indicadores demográficos. Este análisis indica que:

- Los territorios sub-nacionales rezagados en capacidad de gestión del gobierno local tienen mayor o igual proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendiente que los territorios aventajados.
- Ni el tamaño de la localidad (cantidad de población), ni su grado de urbanización, ni la densidad poblacional parecen ser factores

determinantes de la capacidad de gestión de los gobiernos locales latinoamericanos.

Adicionalmente, se verifica que los gobiernos locales situados en distintos tipos de territorios enfrentan restricciones y dificultades de distinto tipo. Los gobiernos locales situados en zonas rurales deben lidiar con el aislamiento, las largas distancias, la escasez de población y los consecuentes mayores costos asociados a la provisión de servicios básicos en un contexto que tiende a ser de escasez de recursos. Los situados en zonas urbanas deben enfrentar una demanda que en ocasiones no están en condiciones materiales ni humanas de satisfacer; los encargados de la gestión de zonas metropolitanas, aunque tienden a disponer de más recursos, enfrentan complejos problemas de transporte, falta de vivienda, inseguridad y otros problemas característicos de las grandes aglomeraciones, sin contar necesariamente con las atribuciones requeridas para darles respuesta satisfactoria.

Capacidades locales para la superación de la pobreza. Cuando los actores del territorio se involucran en la gestión del desarrollo

Sin lugar a dudas, los gobiernos son actores claves en la construcción de un desarrollo territorial equitativo. Pero también los agentes del territorio pueden desempeñar un papel clave. Postulamos la necesidad de contar con actores capaces de vincularse entre sí de

modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos a fin de incidir en las orientaciones del desarrollo con actores regionales fortalecidos, dotados de identidad, autonomía y capacidades suficientes para levantar proyectos y visiones compartidas. Nos preocupa la capacidad de concertación entre los actores del territorio, la forma cómo los distintos miembros de la sociedad local elaboran consensos y alcanzan posiciones comunes, objetivando conflictos, recursos y necesidades, subordinando los intereses propios a los intereses colectivos.

En el Informe se documentan dos casos distintos en que se está logrado revertir algunas tendencias de desarrollo local desigual: un programa público del Ministerio de Agricultura de Perú (financiado por el FIDA) -Proyecto Sierra Sur - y una experiencia local -Territorio Solidario, Colombia-. Ambas son producto de una gestión local exitosa, que integra a distintos actores, aportando un fuerte componente ciudadano y democrático, aumentando las capacidades de gestión local e innovando en la construcción de herramientas para el desarrollo y la superación de la pobreza.

El análisis que se realiza del Proyecto Sierra Sur está puesto sobre el mecanismo de fondos concursables para la selección de proyectos y asignación de recursos a las organizaciones comunitarias. Desde esta perspectiva, quizás el componente más innovador del proyecto sea su capacidad de construir ciudadanía a través de herramientas que fomentan la transparencia y el empoderamiento, contribuyendo de este modo, a la superación de la pobreza de una zona particularmente pobre de la Región Sur Andina de Perú. Por su parte, Territorio Solidario puede entenderse como un particular modelo de desarrollo, inicialmente pensado para la transformación productiva a través de la economía solidaria, pero que con el tiempo ha ido generando cambios institucionales notables, que parecen más o menos irreversibles y que otorgan al Sur de Santander una especificidad única en el mapa territorial de Colombia.

Proyecto Sierra Sur, Perú. Quebrando la tendencia a la pobreza y la desigualdad

El proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur, o simplemente Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (PDSS), es un programa de transferencia de recursos públicos cuya misión es facilitar procesos e iniciativas que mejoren los activos humanos, naturales, físicos, financieros y sociales de la población rural del territorio de la Sierra Sur de Perú, contribuyendo de este modo al incremento de oportunidades de generación de ingresos y mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas como gestores de su propio desarrollo.

El proyecto cofinancia iniciativas de familias campesinas para mejorar la calidad productiva de sus recursos naturales y emprendimientos para negocios rurales. Por esta vía se busca incidir en el apoyo a 15.000 familias rurales del ámbito del proyecto. Sierra Sur destaca principalmente por su carácter asociativo. Busca potenciar las habilidades de la población, ser un catalizador de las aspiraciones locales y contribuir, de este modo, a construir ciudadanía en el mundo rural.

Uno de los principales órganos de gestión del proyecto es el Comité de Asignación Local de Recursos (CLAR), donde las familias compiten entre sí por el cofinanciamiento. El CLAR busca asegurar una asignación de recursos eficiente y transparente, garantizando que todos concursen en las mismas condiciones. Cada CLAR está conformado por miembros representantes de la sociedad civil y del gobierno peruano.

Sierra Sur nos sitúa en el escenario de un proyecto de desarrollo con financiamiento internacional (FIDA) y conducción sectorial (AGRO-RURAL – MINAG), que logra posicionarse en el territorio de manera tal de contribuir con la generación de cambios en las condiciones objetivas de vida de sus beneficiarios y, más importante aún, de fortalecer los vínculos entre el gobierno y la

sociedad civil para la ejecución de políticas pertinentes y valoradas por la comunidad. Entre los principales logros y resultados de la iniciativa destacan:

- La relación con la comunidad es el componente más innovador de una experiencia cuyo principal enfoque es, precisamente, lograr un desarrollo local equilibrado a través de la inclusión de las comunidades, y enmarcarse dentro de la política de mejoramiento rural que impulsa el gobierno central, teniendo a los distritos y departamentos como aliados de primer orden. El involucramiento de la ciudadanía ha permitido, gracias al cofinanciamiento como instrumento de apropiación de los proyectos, hacer posible el control social, el auto monitoreo y la evaluación de la asignación de fondos públicos.
- Sierra Sur ha permitido incorporar en la ciudadanía diversas capacidades, como la valoración por la identidad cultural local, que permite crear valor agregado sobre productos y servicios, además de aumentar las carteras de clientes.
- En síntesis, quienes participan de los CLAR tienen acceso a un espacio activo de diálogo, debate e intercambio entre proyectos alternativos, donde cada uno plantea sus puntos de vista y entrega evidencia a favor de su iniciativa. Pueden también exigir cuentas a los municipios y encargados del Proyecto respecto del uso de los recursos asignados, incrementando de este modo su conocimiento y vinculación con los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que les competen.

Provincias del Sur de Santander, Colombia ¡Territorio Solidario!

En términos generales, cuando se hace referencia a la experiencia del Sur de Santander como “Territorio Solidario”, se refiere a la presencia de un movimiento cooperativo que se ha convertido en una importante estrategia para el desarrollo de las comunidades locales rurales del nororiente colombiano. En esa

“Creamos nuestro propio concepto de desarrollo territorial, es un modelo de identificación popular (...) no tenemos existencia jurídica, solo somos una existencia cultural” (Cooperativista, San Gil).

zona hoy existe una red de cooperativas de trabajo asociado, de vivienda, de producción y de ahorro y crédito con miles de socios, con lo que se ha logrado un desarrollo socio-comunitario que ha generado la presencia de numerosas organizaciones sociales, la creación de nuevas instituciones, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y la conformación de nuevas relaciones sociales.

La primera cooperativa creada en la zona data de 1964. El Sur de Santander cuenta en la actualidad con un movimiento cooperativista importante, que le distingue del resto del país y lo convierte en una experiencia de desarrollo endógeno de referencia latinoamericana. Hoy existen en la región más de 400 empresas de economía solidaria. Este conjunto de entidades son parte de un entramado social que sigue creciendo, con fortalezas y debilidades, donde la organización y la articulación son factores fundamentales en la investigación académica interesada en la experiencia, y se postula como un modelo de desarrollo territorial rural emergente en el Sur de Santander.

Dos parecen ser los elementos explicativos centrales de la consolidación del modelo solidario en las provincias del Sur de Santander: la dimensión organizativa y de articulación de la experiencia, y la sostenibilidad del proyecto que sustenta los orígenes y acciones del movimiento cooperativista.

Factores de organización social y articulación:

- La capacidad de los actores en el territorio para reconocerse como diversos e iguales a un mismo tiempo.
- El aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales para el desarrollo de actividades socio-productivas.

- La promoción de la participación ciudadana como “máxima transversal” del desarrollo de la región, y elemento fundamental para la construcción de una cultura de solidaridad

Factores para la sostenibilidad del proceso:

- La capacidad de incorporar innovaciones y tecnologías en los procesos socio-productivos y de servicio de las cooperativas.
- El desarrollo de una apuesta comunicacional de carácter local, comunitaria y sin fines de lucro.
- La concepción de la educación como instrumento de transformación.

En síntesis, la experiencia de Santander nos muestra cómo, cuando los actores se organizan y empoderan, pueden contribuir a modificar sustantivamente el curso de los acontecimientos a su favor y el de su comunidad. El movimiento cooperativo es más que una fuente de subsistencia y salida de la pobreza; es una alternativa real de generación de ingresos y desarrollo socioeconómico del territorio, donde los resultados del crecimiento se distribuyen de manera más equitativa.



**POBREZA Y DESIGUALDAD.
INFORME LATINOAMERICANO 2011.**

ISBN

978-956-9153-05-1

Fotografías

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (pages: 2, 19)

Banco Mundial (pages: 6, 13, 16)

Diseño

www.disenohumano.cl

Impresión

Fyrma Gráfica

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago de Chile.

e-mail: rimisp@rimisp.org

www.rimisp.org

www.informelatinoamericano.org

La reproducción o difusión de parte o de todos los contenidos en cualquier formato está prohibida a menos que sea para usos sin fines de lucro y con la debida autorización. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ni del International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones “países desarrollados” y “países en desarrollo” por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.

Con el objetivo de facilitar la lectura, el lenguaje utilizado en este Informe no distingue en todos los casos entre los géneros masculino y femenino, utilizando la mayoría de las veces la denominación masculina genérica, incluyendo de esta forma a hombres y mujeres.

Impreso en Santiago, Chile, Marzo 2012.



**POBREZA Y
DESIGUALDAD**
INFORME LATINOAMERICANO
2011

www.informelatinoamericano.org  www.rimisp.org

rimisp@rimisp.org  Fono + (56-2) 236 45 57

Huelén 10, Providencia, Santiago de Chile