

Documento de Trabajo N° 23
Serie Estudios Territoriales

Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial

María Ignacia Fernández
María Isabel Remy
John Scott
Fernando Carriazo

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Septiembre 2013



Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial

Este documento es el resultado del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the Territorial Cohesion for Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Fernández, M.I.; Remy, M.I.; Scott, J. y Carriazo, F. 2013. “Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial”. Documento de Trabajo N°23. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
Working Papers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal · Tel/Fax +52-55-50966592

Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial

Autores: María Ignacia Fernández, María Isabel Remy, John Scott y Fernando Carriazo

Colaboradores: Juan Fernández y Fernanda Azócar.

Resumen:

En el presente documento se analiza el rol que desempeñan las políticas sociales en la distribución territorial de la pobreza, en la disminución, eliminación o mantención de las brechas territoriales de pobreza. Dada la gravedad de la desigualdad territorial en América Latina, el desarrollo con cohesión territorial es un objetivo que requiere poner en marcha o acelerar procesos de convergencia. Para eso, se estudian específicamente las políticas de inclusión social espacialmente neutras que por diseño y definición explícita son alcance nacional, y no focalizadas en territorios específicos, sosteniendo que dichas políticas en los hechos tienen impactos diferenciados en distintos tipos de territorios, ya que las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño rara vez son “espacialmente neutras” en sus resultados.

El proyecto busca determinar y visibilizar los efectos distributivos diferenciados en el territorio de las políticas públicas de inclusión social, sugiriendo alternativas a los tomadores de decisión para la obtención de políticas territorialmente más equilibradas y sensibles a estas diferencias. Se sostiene que es en la particular combinación entre la protección contra los riesgos que enfrenta el conjunto de la población y el fortalecimiento de activos y capacidades de que carece la población pobre, donde se juega la inclusión social de nuestras sociedades latinoamericanas, ya que es precisamente allí donde hay un potencial de resultados perdidos por la no consideración de las diferencias territoriales en su diseño e implementación.

Este documento se estructura en cuatro secciones principales, siendo la primera de ellas la introducción. La segunda describe el origen y trayectoria de las políticas de protección social y los programas de superación de la pobreza en América Latina y la forma como dicha evolución contribuye a generar una situación de desigualdad y desequilibrio territorial que persiste hasta hoy. La tercera sección analiza la forma como estas políticas pueden contribuir a revertir la situación que al considerar las condiciones territoriales. La cuarta sección presenta las preguntas de investigación generales del proyecto así como las cuatro investigaciones específicas que lo conforman.

Palabras Clave: Cohesión territorial, Inclusión Social, Desigualdad territorial, Políticas Públicas, América Latina.

ÍNDICE

I.	PRESENTACIÓN	1
II.	POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD TERRITORIAL	4
	1. Los orígenes de la protección social. Sistemas contributivos para trabajadores asalariados	7
	2. Sistemas de protección no contributivos	9
	3. Programas de superación de pobreza.....	12
	4. Regulación de los mercados laborales.....	13
	5. Desigualdades territoriales resultantes del sistema dual y fragmentado ..	15
III.	¿POR QUÉ IMPORTA EL TERRITORIO? POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y COHESIÓN TERRITORIAL.....	27
IV.	LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN.....	31
	1. Distribución territorial de la pobreza y cobertura de las políticas y programas estudiados.....	36
	2. Efectos territoriales de las políticas	38
	3. Mecanismos para la adaptación de los programas a las particularidades territoriales	39
	4. Estrategia de incidencia	41
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	43

I. PRESENTACIÓN

Este documento se interesa por el rol que desempeñan las políticas sociales en la distribución territorial de la pobreza, así como en la disminución, eliminación o mantención de las brechas territoriales de pobreza. Es un producto del proyecto “Políticas de Inclusión Social y Cohesión Territorial”, que se encuentra ejecutando Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en el marco del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo (2012-2015).

El desarrollo con cohesión territorial es aquel en el cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados. En un país con cohesión territorial, el crecimiento económico y el desarrollo se generan descentralizadamente, y no solo desde el centro o desde algunos pocos polos donde se concentra la actividad y la población.

Dada la gravedad de la desigualdad territorial en América Latina, el desarrollo con cohesión territorial es un objetivo que requiere poner en marcha o acelerar procesos de convergencia, es decir, que los territorios más rezagados en oportunidades, ejercicio de derechos o niveles de bienestar, avancen más rápido que aquellos que tienen una situación aventajada.

Este proceso se puede estimular y apoyar a través de estrategias integrales que combinen cuatro tipos de políticas públicas: (a) políticas sectoriales territorialmente focalizadas cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades; (b) políticas sectoriales generales, que sin embargo reconozcan y sean sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación; (c) políticas de desarrollo territorial, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para que puedan hacer una contribución decisiva a su progreso y bienestar; y (d) políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, orientadas en último término a desconcentrar el poder del Estado.

Este proyecto se interesa por el segundo grupo de políticas mencionadas: políticas espacialmente neutras que por diseño y definición explícita no se focalizan en territorios específicos, sino que tienen un alcance nacional. A partir de la evidencia generada por el Programa Dinámicas Territoriales Rurales, partimos del supuesto de que estas políticas que se suponen espacialmente

neutras, en los hechos tienen impactos diferenciados en distintos tipos de territorios. Una misma política o programa puede ser extraordinariamente pertinente para una región, indiferente para otra, y para una tercera tener un efecto adverso, en términos de su contribución a los resultados de desarrollo que se propone. Por ejemplo, la estrategia de competitividad para el sector agrícola en Chile fue diseñada de tal manera que en los hechos deja al 38% de los territorios del país fuera de la posibilidad de acceder a las políticas, programas y presupuestos de innovación (Jara et al., 2009). El mismo tipo de “exclusión de territorios por diseño” ha sido observado en la estrategia de desarrollo rural de México (Scott, 2011). En los términos de McCann y Rodríguez-Pose (2011) las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño rara vez son “espacialmente neutras” en sus resultados. A lo largo de este documento propondremos un conjunto de hipótesis y argumentos de porque esto ocurre.

El proyecto busca determinar y visibilizar los efectos distributivos diferenciados en el territorio de las políticas públicas de inclusión social, sugiriendo alternativas a los tomadores de decisión para la obtención de políticas territorialmente más equilibradas y sensibles a estas diferencias.

Partimos definiendo la inclusión social como un resultado, que se caracteriza por el ejercicio efectivo de derechos sociales, el acceso a un mínimo de bienestar, a las oportunidades del crecimiento económico y a participación en la comunidad política, para toda la población, independientemente del lugar donde se nace o reside. *“El concepto de inclusión se refiere al acceso de todos los ciudadanos a los recursos básicos, servicios sociales, oportunidades de empleo y derechos para participar plenamente en la vida económica, social y cultural y de disfrutar de un nivel de bienestar que se considera adecuado al tiempo y sociedad en la que se vive”* (European Commission 2004 en Serrano y Modrego, 2012:153).

Proponemos que para la obtención de este resultado son necesarios dos conjuntos de políticas: i) las políticas de protección social contra el riesgo y la vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida, y ii) los programas de superación de pobreza, que propenden al fortalecimiento de capital humano y al acceso a servicios y activos productivos para la población pobre. Es en la particular combinación entre la protección contra los riesgos que enfrenta el conjunto de la población y el fortalecimiento de activos y capacidades de que carece la población pobre, donde se juega la inclusión social de nuestras sociedades latinoamericanas. Es en ese conjunto de políticas y programas donde este proyecto postula que hay un potencial de resultados perdidos por la no consideración de las diferencias territoriales en su diseño e implementación.

El proyecto se conforma de cuatro investigaciones específicas, que ponen el foco en distintos componentes de la inclusión social en México, Colombia, Perú y Chile, bajo un marco de interpretación conceptual común, que corresponde a este documento.

Este documento se estructura en tres secciones principales además de esta introducción. La segunda describe el origen y trayectoria de las políticas de protección social y los programas de superación de la pobreza en América Latina y la forma como dicha evolución contribuye a generar una situación de desigualdad y desequilibrio territorial que persiste hasta hoy. La tercera sección analiza la forma como estas políticas pueden contribuir a revertir la situación que, al menos parcialmente, ellas mismas han contribuido a generar, por la no consideración de las condiciones territoriales. La cuarta sección presenta las preguntas de investigación generales del proyecto así como las cuatro investigaciones específicas que lo conforman.

II. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y DESIGUALDAD TERRITORIAL

En esta sección se discute sobre la relación entre inclusión social y desigualdad territorial, a partir de un análisis de la evolución de las políticas de protección social y los programas de superación de la pobreza.

Existen distintos tipos de políticas que pueden contribuir a modificar la distribución territorial de la pobreza y los resultados del desarrollo, entre las que se cuentan las políticas industriales, macroeconómicas y sociales (CEPAL 2012). Las políticas sociales, y más específicamente las políticas de inclusión social, juegan un papel determinante en i) garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; ii) posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; iii) procurar la universalización del trabajo decente; y iv) fortalecer el capital humano y la acumulación de activos de la población pobre (CEPAL, 2006; OECD, 2009; Cecchini y Martínez, 2011).

Comenzaremos por definir la protección social como el *“conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”* (Cecchini y Martínez, 2011: 20). Esta definición parte de un concepto multidimensional de pobreza, que no limita su comprensión a la variable ingresos, sino también a las carencias o privaciones en ámbitos diversos como salud, nutrición, vivienda, educación, discapacidad física, acceso a servicios básicos y factores adscriptivos de exclusión como la etnia, el género y el territorio. La pobreza es la ausencia y exclusión de derechos, por lo que la multidimensionalidad pasa por la conjugación de distintas variables que coartan el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (CEPAL, 2006). La protección social es un derecho al tiempo que un instrumento que permite alcanzar la inclusión social (Unión Europea, 2010; UNICEF, 2010).

Recuadro 1. Distintas definiciones de protección social.

Énfasis vinculados con distintas formas de conceptualizar la pobreza

En América Latina no existe un criterio único respecto de qué se entiende por protección social y sus funciones, encontrándose expresiones tan variadas como “aliviar la pobreza”, “dar seguridad”, “reducir el riesgo”, “atender necesidades básicas“, e incluso como un derecho.

El Banco Mundial define la protección social como un conjunto de medidas para mejorar y/o proteger el capital humano. El concepto vector es el Manejo Social del Riesgo (MSR) que alude a la forma en que una persona o familia, se organiza para enfrentar los riesgos que son amenaza para su bienestar económico. Se trata casi siempre de una combinación de mecanismos informales, de mercado y públicos, que operan diferenciadamente según el riesgo de que se trate, su magnitud e intensidad, a quienes afecta y el nivel en que se origina. El riesgo se combate con estrategias de prevención (antes de que se produzca el shock), mitigación (disminuir el posible efecto del futuro riesgo) y superación (aliviar el impacto de un riesgo luego de que este haya sucedido). Las políticas de protección social operan en estos tres niveles y buscan ayudar a los individuos, las familias y las comunidades a mejorar la gestión de los riesgos de ingreso (Holzmann y Jorgensen, 1999). Desde esta perspectiva, la pobreza se entiende como un estado de vulnerabilidad frente a los riesgos, siendo los pobres quienes carecen de instrumentos adecuados para manejar sus riesgos de manera autónoma.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) define la protección social como "la provisión de beneficios a los hogares y las personas a través de acuerdos públicos o colectivos para proteger contra los niveles de vida bajos o en descenso, siendo su foco de conceptualización el nivel de vida y los derechos humanos, garantizando alivio a las familias" (OIT en Sabates Wheeler y Waite, 2003: 5). En el año 2008 se le suma el concepto de piso básico de protección social, es decir, la protección social se conceptualiza como el derecho a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida mediante el acceso a ciertos pisos sociales. Este enfoque entiende la pobreza no solo como bajo niveles de ingresos, sino que es multidimensional, es decir, además de los ingresos bajos, incluye la salud y nutrición deficiente, educación de mala calidad, medios de subsistencia frágiles, malas condiciones de vivienda y exclusión social (OIT, 2011: 21). Por esto que para reducir de forma eficaz la pobreza, sus estrategias deben ir acompañadas por otras, como el fortalecimiento de

las instituciones laborales y sociales y la promoción de un entorno macroeconómico que favorezca el empleo. (OIT, 2011: 26).

El “Overseas Development Institute” (ODI) entiende la protección social como las acciones públicas adoptadas en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que se consideran socialmente inaceptables dentro de un sistema de gobierno o sociedad determinada. Esta definición enfatiza nociones normativas y contextualmente específicas de vulnerabilidad y se centra explícitamente en las personas y grupos más pobres de la sociedad. (ODI en Sabates Wheeler y Waite, 2003:5)

En América Latina, la definición de la protección social toma en cuenta el riesgo como una de los principales amenazas que enfrenta la pobreza, por lo que la protección social debe ocuparse de contener el deterioro progresivo de las condiciones de vida producto del riesgo o un evento crítico y cautelar el acceso de las personas a instrumentos, servicios y políticas que les permitan superar el riesgo (Robles, 2009)

Por su parte, Deveraux y Sabates (2004) señalan que las medidas de protección son aquellas que, además de atender los riesgos económicos, buscan mejorar la situación social y los derechos de los excluidos y de los marginados, sean por condiciones adscritas (etnia, género, territorio, enfermedad) o sociales. Al ser multidimensional, la pobreza afecta de forma distinta según distintas características, por ejemplo relaciones de poder, valores culturales, territorio, acceso o no al sistema legal y normativo, por lo que el carácter transformativo de la protección social puede atravesar todas estas características de la pobreza, pudiendo lograr cambios importantes desde la protección social con transformaciones a la medida.

En el año 2006 la CEPAL definía la protección social como respuestas asistenciales, de promoción y desarrollo social, ante los riesgos del entorno, con un enfoque de derechos. El año 2007 ya apostaba a que la protección social, más que una estructura institucional, es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia: determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables (CEPAL, 2007), por lo tanto el enfoque de derechos tiene una pretensión universalista y se orienta a asegurar niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía (Cecchini y Martínez, 2011)

1. Los orígenes de la protección social. Sistemas contributivos para trabajadores asalariados

La protección que ofrece el Estado de Bienestar en la Europa del S. XX se organiza en torno al trabajo, que se instaura como un derecho a través del cual se reconoce al trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo. El salario deja de ser la retribución puntual a una tarea para constituirse en la vía de acceso a prestaciones fuera del trabajo -protección frente a enfermedades, accidentes o jubilación- y a una participación ampliada en la vida social a través del acceso a la vivienda, la educación, el consumo y el ocio (Castel, 1977).

Así surgen lo que hasta hoy conocemos como sistemas de protección social contributivos, que corresponden al conjunto de *“programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores y sus dependientes, procurando así mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez. Se incluyen también en este componente los seguros de salud, el conjunto de beneficios y resguardos asociados a la maternidad y, en algunos casos, otros beneficios, tales como las asignaciones familiares. Se trata, fundamentalmente, de beneficios de naturaleza contributiva”* (Cecchini y Martínez, 2011: 151-152).

El pilar contributivo de la protección social protege contra posibles quiebres de ingreso vinculados a la participación en el mercado laboral formal, tales como enfermedad, discapacidad, edad o desempleo. En las “décadas gloriosas” de la postguerra europea, caracterizadas por una situación de desarrollo industrial, crecimiento económico y pleno empleo al alero del Plan Marshall, los sistemas de protección social contributivos resultan suficientes y adecuados para asegurar la protección contra los riesgos de prácticamente el conjunto de la población.

Los sistemas de protección social en América Latina nacen a imitación de los europeos. Pero la cobertura y calidad de los mecanismos aseguradores latinoamericanos es notoriamente más baja que la de los sistemas europeos, lo que se explica por lo que Prebisch llamara la naturaleza del desarrollo dependiente latinoamericano y las diferencias estructurales en el mercado del trabajo que ello conlleva, con un sector informal mucho mayor en América Latina, que por definición permanece excluido de los mecanismos tradicionales de protección social (Huber, 1996; Tokman, 2006; CEPAL, 2006; Filgueira, 2007; CEPAL, 2012).

Entre la situación europea y la latinoamericana existen diferencias estructurales que explican por qué, desde la puesta en marcha de los sistemas de protección social contributivos en América Latina, estos tienden a reproducir y hasta acentuar, las desigualdades territoriales y de todo orden ya existentes en la región. Entre estas diferencias cabe mencionar i) el nivel de industrialización

relativo de ambas regiones (mayor en Europa que en América Latina al momento en que se ponen en marcha los sistemas de bienestar en uno u otro caso), ii) las tasas de población urbana y rural en ambas regiones (más cantidad de población urbana en Europa que en América Latina), iii) los extremos niveles de desigualdad en América Latina, que limitan la población con capacidad contributiva, iv) el diseño de los sistemas contributivos en América Latina ha favorecido altas tasas de reposición (que implica altas tasas contributivas) para trabajadores de ingresos medios-altos, más que un piso mínimo para todos los trabajadores (que implicaría tasas bajas y una mayor participación de financiamiento no contributivo).

Dada la situación de heterogeneidad estructural del mercado de trabajo, éste no ha podido constituirse como la puerta de entrada hacia un sistema de protección social (Tokman, 2006; CEPAL, 2006; CEPAL, 2012), existiendo un débil correlato entre empleo, regulación del mercado laboral y protección social, ya que importantes segmentos de la población resultan excluidos de los sistemas de protección contributiva en América Latina. Desde la perspectiva de las brechas territoriales de pobreza, esta situación tiene al menos tres implicancias claves:

- Los sistemas de seguridad social contributivos que se han generado en América Latina son, desde su origen (Mesa-Lago, 1978), segregados por ocupación y rama de actividad económica, lo que se explica por la capacidad diferenciada de negociación que tienen los sindicatos más poderosos y a la capacidad de presión e influencia política de las ramas claves de la actividad económica, principalmente los trabajadores del sector público (Barrientos, 2001; Fleury, 1999; Ribe, Robalino y Walker, 2010).
- La baja productividad de la mano de obra se traduce en una capacidad de ahorro insuficiente de los trabajadores empleados en áreas poco productivas, áreas que además tienden a encontrarse territorialmente concentradas.
- La característica alta informalidad del mercado laboral latinoamericano se concentra en determinados sectores de actividad económica, predominantemente en sectores rurales y pequeños establecimientos y sector de servicios en el sector urbano.

La concentración de empleos informales en territorios rurales ha sido constatada por diversas investigaciones (Barrientos e Hinojosa, 2009; OECD, 2007; Tokman, 2006; CEPAL, 2006; Ribe, Robalino y Walker, 2010; Rossel, 2012), y se explica porque las características geográficas de ciertos territorios rurales atraen y generan alta concentración de sectores laborales que generan empleos con alto índice de informalidad y temporalidad. Diversos autores han señalado al empleo rural como uno de los principales núcleos duros de desprotección y debilidad en las regulaciones laborales en América Latina (Tokman, 2006; Rossel, 2012), lo que denota la existencia de una correlación importante entre desigualdades territoriales y estructuras de empleo.

Las disparidades territoriales asociadas al empleo tienen un correlato claro en la cobertura de la protección social contributiva. Según información oficial proporcionada por CEPAL, de un promedio simple de los trabajadores/as ocupados/as el 2006 en América Latina, solo el 38,7% se encontraba cubierto por el sistema contributivo. Al desagregar esta cifra observamos que los ocupados y protegidos en el sector rural alcanzan solo un 21,9%, mientras que los ocupados del sector urbano presentan un 45,4% de esta cobertura (CEPAL, 2006). Para el año 2009 las cifras mejoran levemente, con un 46,5% de la población urbana viviendo en hogares con al menos un miembro afiliado a la seguridad social, mientras que en el medio rural apenas un 27,3% se encontraba en esta situación (CEPAL, 2012). Dada la distribución poblacional entre los dos sectores, la mayoría de la población informal se encuentra desde luego en localidades urbanas.

Tabla síntesis. Protección social contributiva		
Instrumentos	Entidades y organismos a cargo	Financiamiento
Regímenes de pensiones contributivas (vejez, discapacidad, invalidez) Seguros de salud Seguros de desempleo Licencias (Maternidad/paternidad, enfermedad)	Son de carácter mixto, ya que en algunos países este tipo de instrumentos previsionales son administrados por las uniones sindicales o gremios de cada rama (cajas de previsión), así como también gestionados por el Estado mediante los servicios de seguro social. Con las reformas económicas de los años 80, el sector privado comienza a ofrecer seguros privados y a ser administradores de fondos de pensión, debido a la naturaleza contributiva de los requisitos de entrada al sistema.	Tres modelos o sistemas: de reparto (beneficio definido), de capitalización parcial colectiva y de capitalización plena (contribución definida). Financiamiento complejo cuando el mercado laboral no ha sido aún una entrada universal a los esquemas de protección social.

Fuente: Elaboración propia basada en Cecchini y Martínez, 2011

2. Sistemas de protección no contributivos

Para enfrentar las dificultades mencionadas, los sistemas de protección social latinoamericanos desarrollan un conjunto de prestaciones destinadas a la población que no participa del mercado formal de trabajo o lo hace de manera marginal e irregular, de manera tal de asegurar un mínimo de ingresos a dichas familias, a través de transferencias, y protegerlas contra los riesgos de enfermedad y vejez, a través de sistemas de salud y seguridad social no contributiva.

Este pilar no contributivo de la protección social corresponde a un “conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales”, bajo el principio de solidaridad. (Bertranou et. al, 2002 en Cecchini y Martínez, 2011: 147).

La política social no contributiva desempeña un rol fundamental en la cohesión social, a la vez que facilita el acceso a servicios sociales y de promoción social para la formación de capital humano (CEPAL, 2007 y Cecchini y Martínez, 2011). Sin embargo, se trata de un conjunto de prestaciones que en general se caracteriza por su baja cobertura, bajo monto en gasto público y la mala calidad de la oferta pública de servicios como la salud y educación (CEPAL, 2012). Detrás de estos promedios regionales existen sin embargo grandes diferencias por lo que no podemos inferir de ellos un modelo regional común. Por ejemplo, Argentina y Brasil dedican 2.9% y 2.8% del PIB, respectivamente, a programas de pensiones no contributivas, mientras que México dedica apenas 0.17% a estos programas.

Adicionalmente, al contrario de lo que ocurre con los sistemas de seguridad social contributiva, el acceso a prestaciones no contributivas se encuentra altamente concentrado en zonas rurales, sin que se distingan estrategias claras para abordar la alta concentración de población urbana marginal. Al analizar la distribución territorial de los impactos del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador Ponce (2011) concluye que 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/as trabajen como en el número de horas trabajadas.

Tabla síntesis. Protección social no contributiva		
Instrumentos	Entidades y organismos a cargo ¹	Financiamiento
Transferencias en efectivo o especie, sujetas o no a corresponsabilidad	<p>Programas de transferencia condicionados (PTC): Entidades ministeriales vinculadas al desarrollo social, reducción de la pobreza y planificación. Si bien esto concuerda con su inserción en una visión a largo plazo, en algunos casos se trata de ministerios nuevos o excesivamente técnicos, que carecen de peso político.</p> <p>La mayor exigencia que se les pide a estas instituciones es que exista un énfasis multi e intersectorial de cómo abordar los distintos programas (salud, educación), dado que los ministerios de desarrollo social no necesariamente manejan términos sectoriales.</p> <p>Los PTC han permitido abrir vínculos con otras instituciones que llevan a cabo programas de desarrollo social (microemprendimiento, acceso a créditos, empleabilidad y capacitación)</p> <p>Otras prestaciones no contributivas : Área trabajo, previsión y seguridad social. Son subsidios a la contratación de trabajadores, subsidios específicos al consumo, entre otros. Entidades internacionales, sector privado e instituciones estatales descentralizadas, que son quienes muchas veces administran y cuentan con instrumentos propios contributivos y no contributivos.</p>	<p>Aporte fiscal directo (impuestos generales) con cargo al presupuesto público. Muchas veces con participación de préstamos de instituciones financieras internacionales, donaciones privadas o de la cooperación internacional, con distintas participaciones presupuestarias.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en Cecchini y Martínez, 2011

¹ Capítulo II Cecchini y Martínez, 2011

3. Programas de superación de pobreza

Los programas de superación de pobreza son complementarios a los esfuerzos de protección social no contributiva. Mientras que estos últimos centran su atención en proteger a la población vulnerable contra los riesgos asociados a la falta de ingresos, los primeros apuntan a generar capacidades para la salida sostenida y permanente de la situación de pobreza en que se encuentran los hogares.

Son programas de inversión en activos productivos y en capacidades (capital humano, físico, social, financiero), que buscan mejorar las condiciones de generación de ingresos autónomos suficientes y sostenidos en el tiempo, ya sea a través de la generación de activos, usos y retornos económicos, de la corrección de fallas de mercado, o de apoyo a estrategias de autoproducción y autoconsumo.

Algunos autores llaman a estos programas, programas de promoción social. Mientras que la protección social se asocia al riesgo y vulnerabilidad, la promoción social está más vinculada a estrategias de fortalecimiento del capital humano y el mejoramiento de los servicios relacionados en cobertura y calidad (Deveraux y Sabates, 2004; CEPAL, 2008). La promoción social *“se encarga específicamente de proveer tales instrumentos, servicios y políticas, poniendo el foco en estrategias de largo plazo, destinadas al fortalecimiento de capital humano, y la acumulación de activos (capacitación, empleabilidad y microemprendimiento)”* (Robles, 2009: 18). Concretamente, las políticas de promoción social consisten en el *“conjunto de esfuerzos específicos para el fortalecimiento de los activos con que cuentan las familias. Son políticas de promoción las sectoriales de salud y educación (y otras como vivienda), junto con los programas para elevar los ingresos de las familias (como los microcréditos) y mejorar la empleabilidad de familias y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (programas de capacitación)”* (Cecchini y Martínez, 2011: 81).

Los problemas que enfrenta este conjunto de programas son los mismos de los mecanismos no contributivos de protección social, pues se focalizan más o menos en la misma población: baja cobertura, bajo monto del gasto público y mala calidad de la oferta pública (salud y educación).

Desde una perspectiva de análisis territorial cabe agregar a estos problemas la cobertura concentrada en zonas rurales (y la falta de una estrategia para abordar la situación de los pobres urbanos), las desiguales capacidades de gestión institucional y flexibilidad para adaptarse a capacidades territoriales diversas, las fallas de coordinación y articulación de sectores, niveles de gobierno y programas en el territorio, así como la superposición de programas centrales y locales que no siempre se ejecutan de manera coordinada.

4. Regulación de los mercados laborales

La desprotección no es solo la falta de instrumentos de seguridad social contributiva o no contributiva. Es también la falta de regulación laboral tendiente a la generación de empleos de calidad. Bajo esta premisa, organismos internacionales como la OIT, a CEPAL y la OCDE proponen agregar a los pilares contributivo y no contributivo de la Protección Social un tercero, consistente en la regulación de los mercados laborales.

Este componente se refiere a la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y cumple un rol central en la reducción y mitigación de los riesgos asociados al desempleo y al déficit de trabajo decente (Barrientos y Hulme, 2008 en Cecchini y Martínez, 2011). Está compuesto por todas aquellas normas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

Desde una perspectiva de derechos, la regulación del mercado laboral es fundamental para garantizar la superación de los riesgos que las políticas contributivas y no contributivas buscan resolver; por ejemplo, a través de leyes antidiscriminación, equidad salarial según género, inclusión de grupos marginados dentro del mercado laboral. Otras medidas claves a este respecto son fortalecer el papel de los líderes sindicales en la fijación de salarios, negociaciones colectivas y condiciones laborales para promover un diálogo social más eficaz; ampliar el sistema de seguro de empleo; invertir más en servicios laborales y en capacitación laboral, entre otras (Cecchini y Martínez, 2011).

La regulación del trabajo resulta clave desde el análisis de brechas territoriales, pues existe una clara tendencia a la concentración de empleos regulados según sector laboral y rubro y, por tanto, a la concentración territorial de empleos con alto grado de regulación.

Un caso ilustrativo de esta concentración ha sido analizado en Chile por el Programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp, en particular en el rubro agrícola. Se trata del Secano Interior de la región de O'Higgins, un territorio con una dinámica de crecimiento importante, inclusión de la mujer en el mercado laboral y mayor acceso a servicios, cuyo desarrollo es explicado por Ramírez et al (2011) por una serie de concatenaciones entre factores duros (Krugman, 1991) y factores blandos (Fligstein, 2001), entre los que se cuenta la regulación del mercado laboral, siendo estos últimos los menos atendidos pero con mayor implicancia a nivel social y productivo.

Producto de una regulación débil y de una gobernanza limitada, el crecimiento económico trajo consigo un aumento del empleo, pero altamente precarizado, desprotegido y sin normas que velaran por la seguridad de sus trabajadores, quitándoles muchas veces las posibilidades de sindicalización. Es más, en las comunas de una de las provincias de la región más agrícola del país (donde se

encuentra este territorio) se observa la adhesión sindical más baja a nivel nacional para el periodo 2000 – 2009 (Arrieta, 2003; CASEN 2009 en Ramírez et.al., 2011).

Según Ramírez et al. (2011) esta situación se explicaría por dos razones. Primero, producto de la relación entre factores duros y factores blandos, existe una dependencia entre el actual mercado del trabajo y la presencia de actores extra-territoriales en el territorio. A pesar de que las ganancias muchas veces no se quedan en el territorio, son las grandes empresas quienes, de modo directo, hacen emerger un mercado dinámico de mano de obra. Segundo, son los grandes actores económicos quienes ejercen el poder en el territorio a través del control sobre el mercado laboral (Fligstein, 2001). Estamos frente a inversionistas extraterritoriales que se posicionan como un nuevo actor social, que por su capacidad de dar trabajo adquieren un lugar privilegiado dentro de la estructura social, poniendo las reglas y condiciones laborales (salario, compensaciones, contratos, etc.). De ahí la dependencia de la institucionalidad pública y los trabajadores hacia estas grandes empresas agrícolas (Ramírez et. al., 2011). Por lo tanto, al existir territorios con niveles de gobernanza débiles y ausencia de coaliciones que puedan balancear esta carencia, serán las empresas quienes tengan el control del mercado laboral y por tanto de la regulación de este. En este estudio se pudo constatar que la relación entre el mercado laboral, su regulación y los actores económicos existe un monopolio de demanda laboral por parte de estos últimos, opacando la intencionalidad de los trabajadores a organizarse.

Tabla síntesis. Regulación del mercado de trabajo	
Instrumentos	Entidades y organismos a cargo
Normativa y supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, formalización de los contratos, negociación colectiva, seguridad en el trabajo, salarios mínimos, eliminación del trabajo infantil, políticas antidiscriminación, entre otras.	Además de las mencionadas en las PSC y PSNC se le suman aquellas encargadas del funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, así como de las regulaciones del mercado del trabajo. Para esto se crean las superintendencias de seguridad social y de las direcciones del trabajo.

Fuente: Elaboración propia basada en Cecchini y Martínez, 2011

Recuadro 2. Protección social con enfoque de derechos

La protección social no es sólo un “conjunto de programas” que genera alivio frente a situaciones adversas de pobreza y riesgos, sino que también es un marco normativo y un derecho; es una garantía ciudadana, una obligación del Estado de asegurar y reconocer ciertos mínimos para toda la sociedad. Esto genera una relación directa entre legitimidad, contrato social, protección social, ciudadanía y Estado; el estado debe propiciar el espacio simbólico de convivencia, en la medida que asegure el acceso a los mínimos sociales, la ciudadanía legitimará el rol del Estado al haber cumplido la parte del contrato social.

Según Spicker (2001), las iniciativas de estrategia contra la pobreza, y en particular las de protección social, se han basado en una compleja combinación de diferentes tipos de derechos individuales y colectivos. Por lo mismo, al hablar de una protección social con enfoque de derechos, el marco normativo debe ser también democrático, es decir, un marco que reconozca a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de la ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla (O'Donell, 2009 en Repetto, 2010; CEPAL, 2006). En este sentido, el marco normativo de la protección social debe presentar “estándares concretos e igualitarios para su implementación a favor de toda la ciudadanía”. (Cecchini y Martínez, 2011: 46)

Un modelo de protección social basado en derechos y orientado a la cohesión debe pronunciarse con respecto a cuatro elementos esenciales de la política: i) la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; ii) la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; iii) el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones, y; iv) la identificación de los derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos de acceso a prestaciones sociales (CEPAL, 2007).

Desde este enfoque, la política social se construye sobre la base de un conjunto de garantías ciudadanas, de las cuales el Estado asume un rol garante, y que definen mínimos sociales de carácter incremental (de acuerdo a los pactos sociales y fiscales que determine cada sociedad).

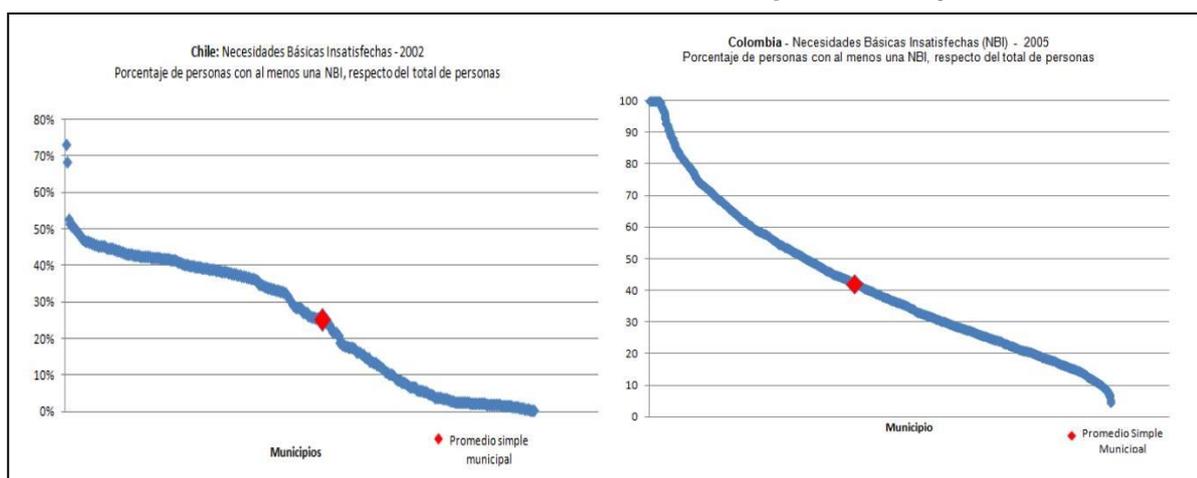
5. Desigualdades territoriales resultantes de un sistema dual y fragmentado

Dinámicas como las descritas resultan claves para explicar la existencia de importantes diferencias territoriales en resultados, así como en la cobertura y calidad de los sistemas de protección social latinoamericanos (Ferreira y Robalino, 2010).

Los gráficos que se presentan a continuación documentan algunas de estas desigualdades en los cuatro países incluidos en este proyecto, a partir de la información proporcionada por el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011. En materia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) observamos que los cuatro países presentan diferencias territoriales significativas. En Chile se registra un 24,9% de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha, aunque existen importantes diferencias entre municipios. Por ejemplo, en un extremo está la comuna de Camiña, que registra un porcentaje de 73%, mientras que en el otro extremo está Vitacura, donde la cifra es de sólo 0,11%. Del total de comunas, seis registran un porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas mayor a 50%, mientras 86 comunas tienen cifras menores a 5%.

En Colombia el 42,7% de las personas tenían al menos una necesidad insatisfecha en 2005. Sin embargo se observan, al igual que en el caso chileno, diferencias importantes entre territorios específicos. Por ejemplo, mientras en Chocó un 81,9% de las personas registran al menos una necesidad básica insatisfecha, en Bogotá, la capital, esta cifra llega sólo a 9,2%.

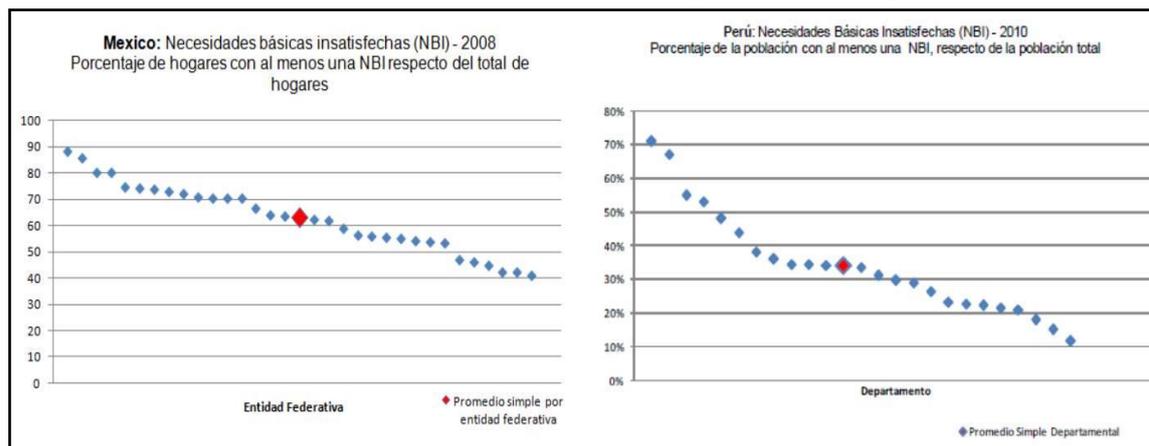
Gráfico 1. Necesidades básicas insatisfechas para Chile y Colombia



Fuente: Rimisp, 2012

En México, en el 2008 el 62,9% de la población vivía con al menos una necesidad básica insatisfecha. Mientras en cuatro entidades federativas (Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca) la cifra supera el 80%, en Nueva León y en el Distrito Federal, el porcentaje está en torno al 40%. La realidad en Perú no dista mucho de los demás países. La población con al menos una necesidad básica insatisfecha en 2010 era de 34,2% (promedio simple departamental); mientras en localidades como Ucayali y Loreto el indicador de NBI está en torno al 70%, el departamento de Lima tiene un indicador de 11,7%

Gráfico 2. Necesidades básicas insatisfechas para México y Perú

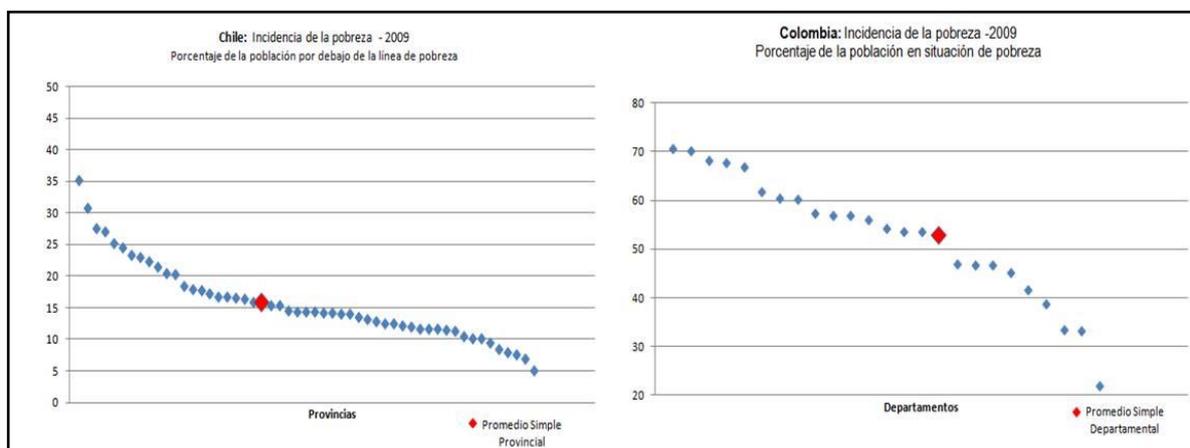


Fuente: Rimisp, 2012

Respecto a los niveles de pobreza, el Gráfico 3 muestra que el promedio simple provincial alcanza un 15,8% para Chile, según datos de 2009. Las diferencias son notorias, con provincias como Malleco y Parinacota con porcentajes de 35% y 30%, respectivamente; y, por otro lado, provincias como Antofagasta con sólo un 7% de población pobre.

Mientras que más del 70% de la población en Chocó u Cauca se encontraba en situación de pobreza en Colombia el año 2009, sólo el 22% de la población de Bogotá vivía en pobreza (promedio simple departamental de 52.9% de la población).

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza para Chile y Colombia

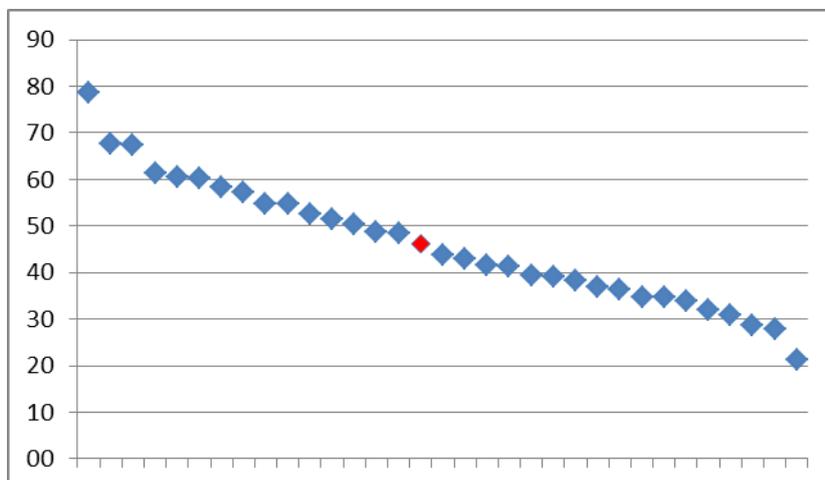


Fuente: Rimisp, 2012

Similar es la situación en México (2010), donde la pobreza nacional con la medición oficial de pobreza multidimensional era de un 46% de la población, con extremos como Chiapas, donde la cifra supera a 78% y Nuevo León donde el porcentaje es de 21% (gráfico 4a). La pobreza extrema, por otro lado es de

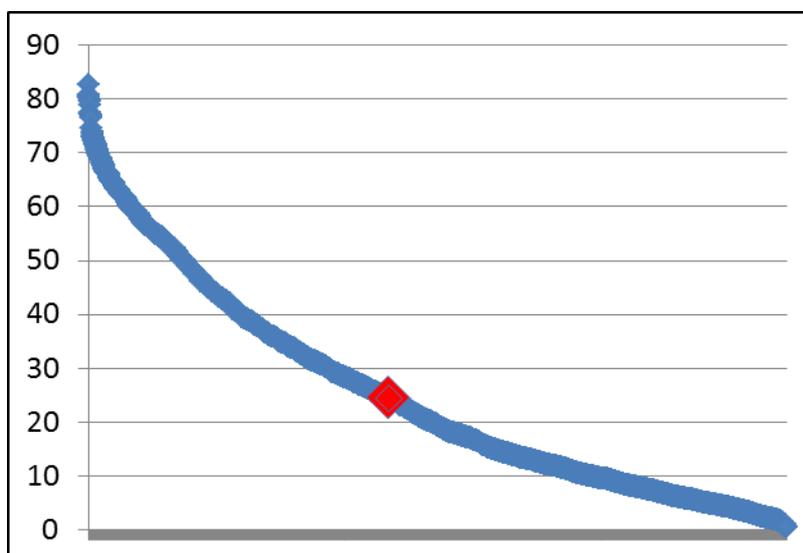
10.4% a nivel nacional, pero varía entre los municipios del país desde 82.6% (Cochoapa el Grande, Guerrero) hasta 0.4% (Delegación Benito Juárez, en Ciudad de México), como se ve en el gráfico 4b.

Gráfico 4a. Incidencia de la Pobreza en México por Estados, 2010



Fuente: Estimaciones realizadas por J. Scott a partir de información de CONEVAL

Gráfico 4b. Incidencia de la Pobreza Extrema en México por Municipios, 2010

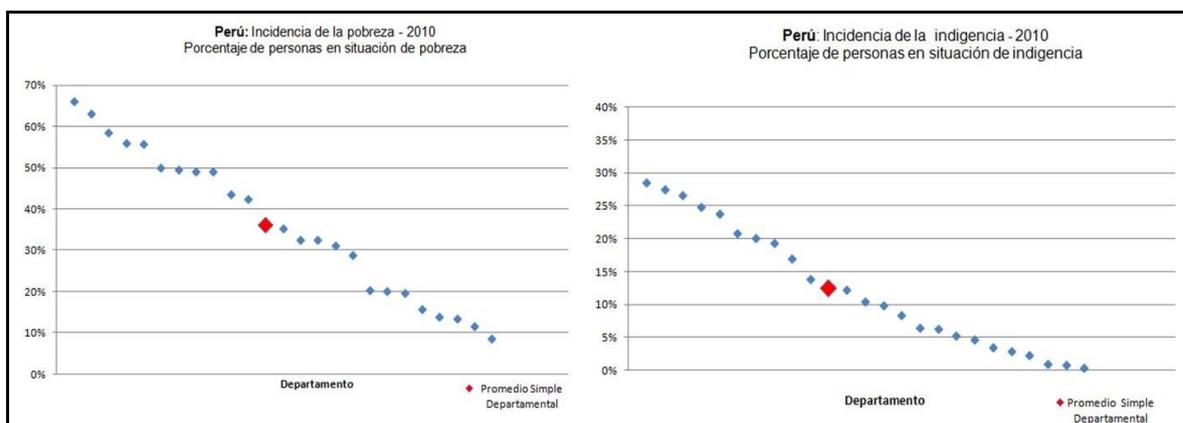


Fuente: Estimaciones realizadas por J. Scott a partir de información de CONEVAL

Un 36,1% de la población peruana vivía en situación de pobreza el 2010 (promedio simple departamental). Sin embargo, existen localidades como Huancavelica y Apurímac donde el porcentaje supera el 70%, mientras que en otras como Madre de Dios la pobreza no alcanza al 8,7% de la población (gráfico 5). En departamentos con mayor proporción de pobres, la pobreza es

más acentuada. En Huancavelica y Apurímac la brecha de pobreza (el diferencial entre el ingreso promedio y la línea de pobreza) es de 29.3% y 27.6%; en Lima, es de 3.3% y en un departamento como Ica con poca población en situación de pobreza, es de 1.8%: de acuerdo a los territorios, los pobres pueden ser más pobres.

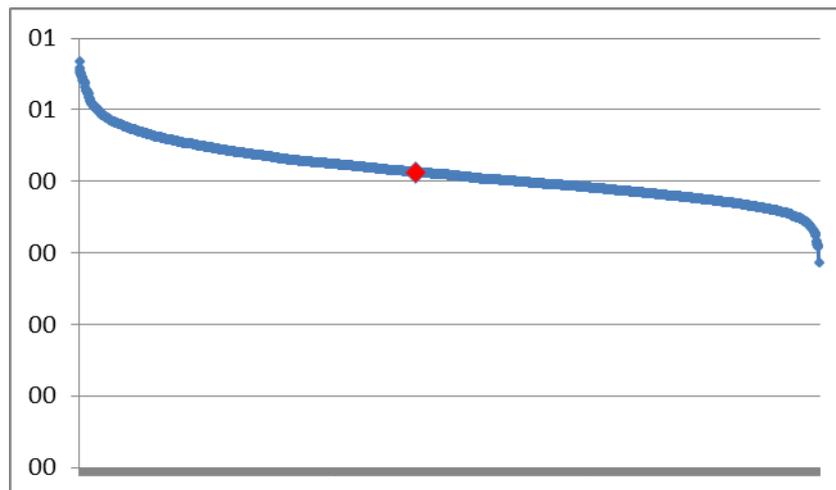
Gráfico 5. Incidencia de la pobreza e indigencia en Perú



Fuente: Rimisp, 2012

Finalmente, de los cuatro países analizados México es el que presenta diferencias territoriales más grandes de Gini de ingresos per cápita. Para el año 2005, el promedio simple municipal de este indicador era de 0,41. Como se observa en el Gráfico 6, el índice va desde 0,19 en el municipio de San Juan Mixtepec hasta 0,69 en el municipio con mayor de Mezquitic. Mientras 28 municipios tienen un índice mayor a 0,6, en otros 116 la cifra es menor a 0,3.

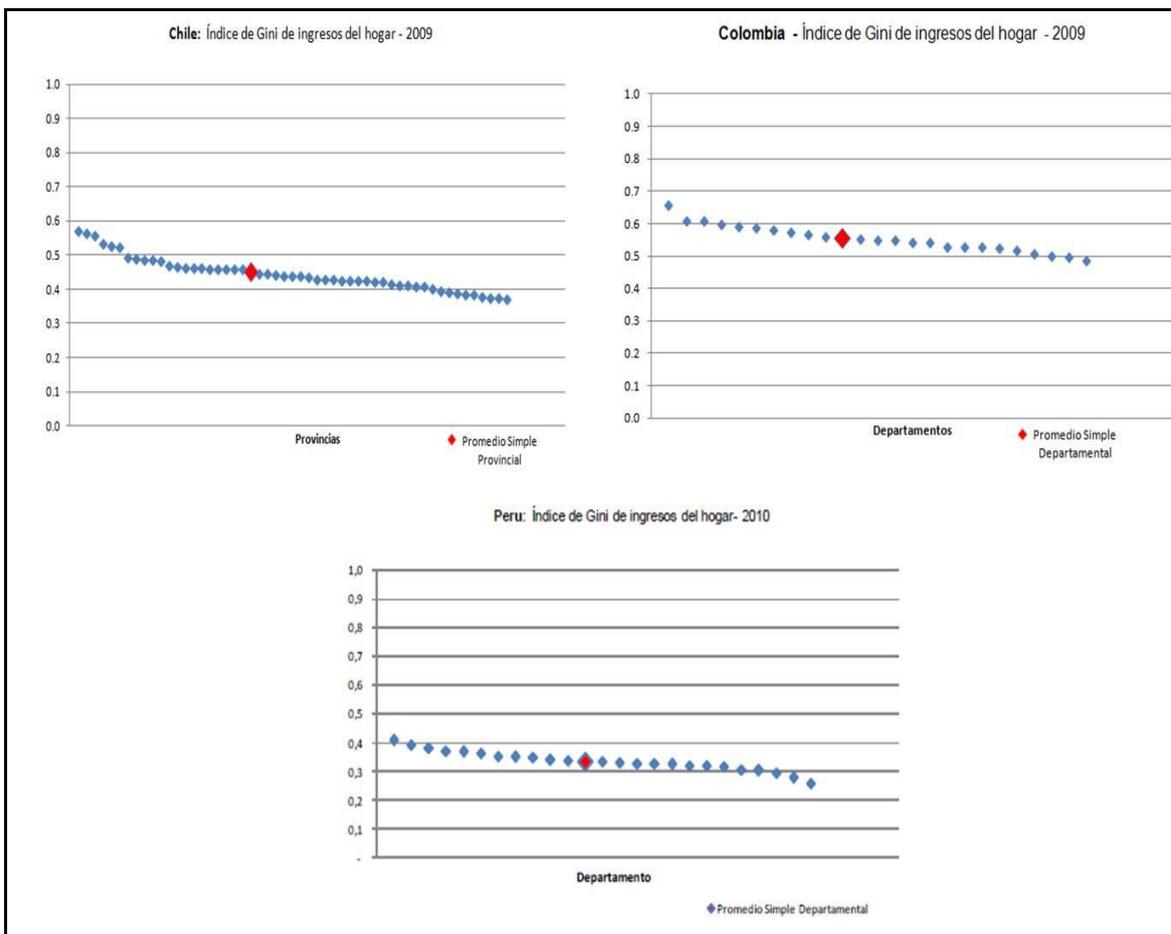
Gráfico 6. Índice de Gini Municipal de ingresos de hogar México, 2010



Fuente: Coneval, 2012

En Chile, Colombia y Perú, la distribución territorial del índice de Gini de ingresos del hogar es menos desigual que la de México, como se observa en el gráfico 7.

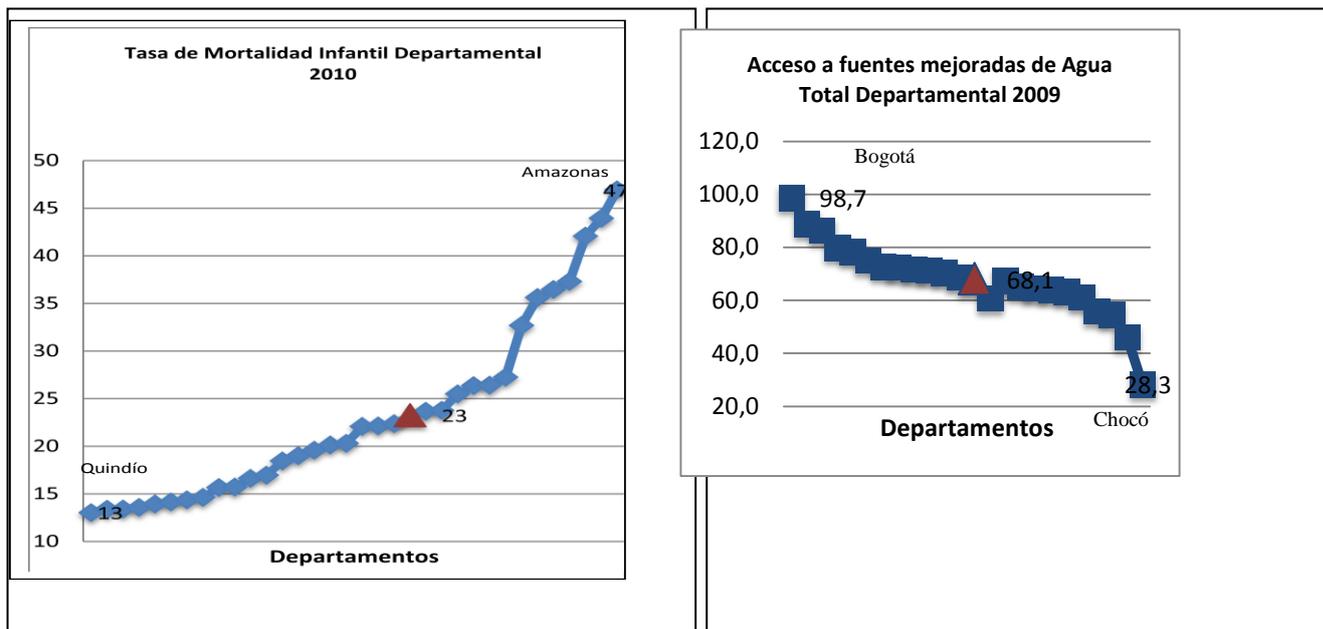
Gráfico 7. Índice de Gini de Ingresos del hogar para Chile, Colombia y Perú



Fuente: Rimisp, 2012

Las inequidades territoriales se pueden observar también en otras dimensiones. Por ejemplo las diferencias territoriales en variables tales como la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) o el acceso a fuentes mejoradas de agua pueden evidenciar diferentes niveles de privación en la salud y en acceso a servicios básicos. En el gráfico 8 se presenta la distribución territorial para la TMI y las tasas de cobertura a acueducto en Colombia para el año 2010.

Gráfico 8. Mortalidad Infantil y Acceso a fuentes mejoradas de agua en Colombia



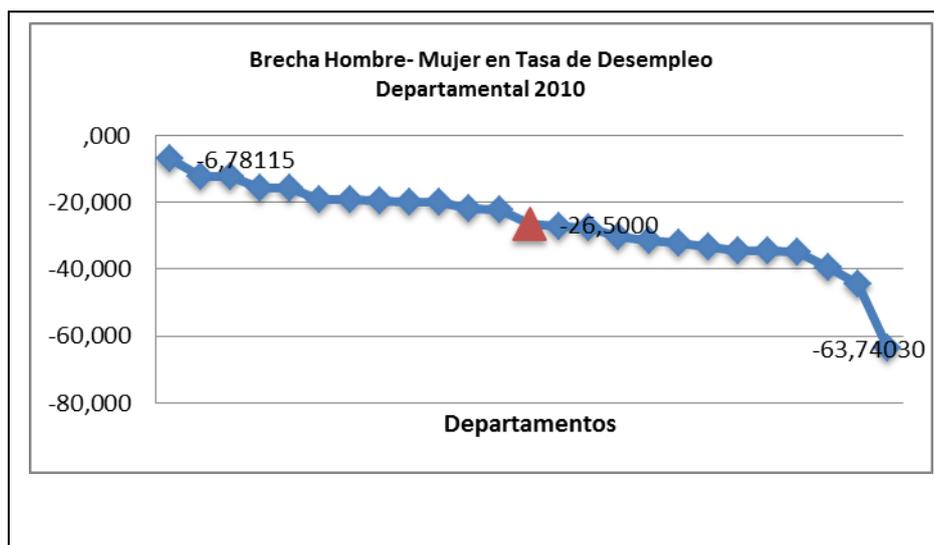
Fuente: Estimaciones realizadas por F. Carriazo a partir de Estadísticas Vitales, DANE 2010 (Tasa de Mortalidad Infantil) y Superintendencia de servicios públicos domiciliarios 2009 (Acceso a fuentes mejoradas de agua)

En el 2010, el promedio simple departamental de la TMI para Colombia es igual a 23 defunciones por cada mil nacidos. No obstante, se observan brechas territoriales para esta variable: Amazonas presenta una TMI de 47 mientras que el Quindío presenta una tasa de 13 defunciones por cada mil nacidos vivos.

Por su parte, el promedio simple de cobertura total de acueducto es de 68.3%. No obstante existen importantes diferencias territoriales entre las coberturas: mientras que en Bogotá la cobertura es cercana al 99%, en el departamento de Chocó tan solo el 28% de los hogares tienen cobertura de acueducto.

A la vez, existen brechas hombre-mujer en la tasa de desempleo que pueden variar espacialmente al interior de territorios subnacionales (gráfico 9). Esta variable se mide como la diferencia en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres para un territorio subnacional. En el caso de Colombia, para el año 2010 se observa un valor promedio de esta variable de - 26.5, evidenciándose un mayor desempleo en la población femenina.

Gráfico 9. Brecha hombre-mujer en tasa de desempleo, Colombia

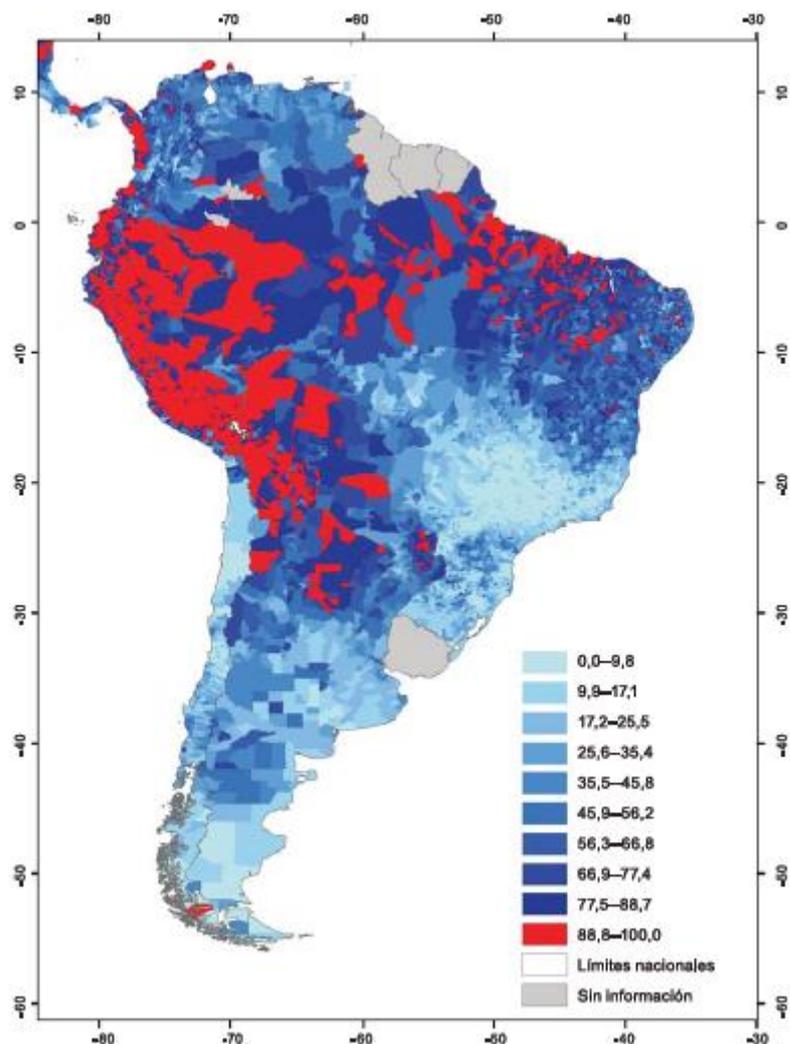


Fuente: Estimaciones realizadas por F. Carriazo a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE 2010

Siguiendo la misma línea de análisis territorial, en la Figura 1 se puede apreciar la distribución territorial de las necesidades básicas insatisfechas (carencias) en América del Sur, tomándose como medida de análisis la población menor de 18 años con una o más privaciones graves² (CEPAL, 2010). La región presenta alta concentración de privaciones graves en las zonas andinas y amazónicas, que abarcan vastos territorios con alto índice de población indígena. La Figura 2 muestra la distribución territorial de la población en situación de pobreza en México, la que también da cuenta de una notoria concentración en determinadas zonas geográficas, en este caso, la zona sur del país.

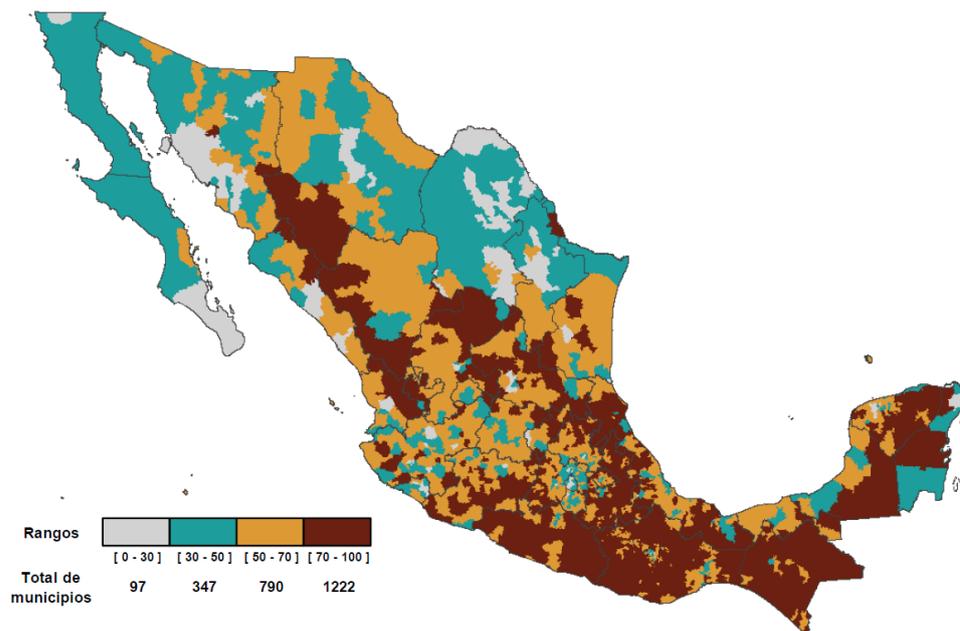
² Privaciones consideradas: materiales de construcción de la vivienda, hacinamiento, acceso al agua potable, saneamiento, educación de los niños y presencia de medios de comunicación o información.

Figura 1. América del sur. Población menor de 18 años con una o más privaciones graves en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL 2010

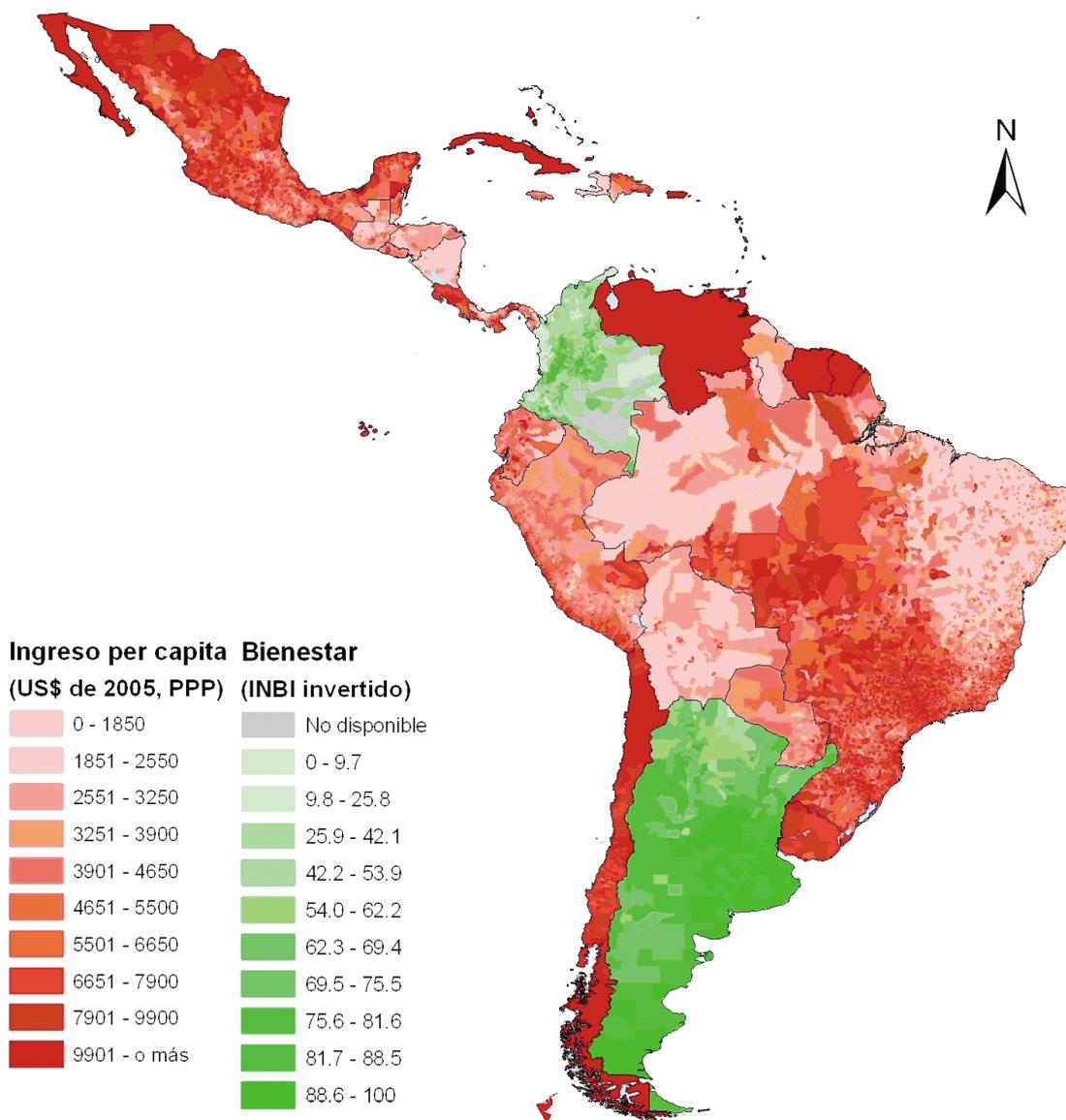
Figura 2. Porcentaje de la población en pobreza por municipio en México, 2010



Fuente: Coneval, 2010

Similares diferencias se observan al analizar la distribución territorial de los ingresos medios o el bienestar de la población (figura 3).

Figura 3. Ingresos medios a nivel local en América Latina y el Caribe (alrededor de 2005)



Fuente: Banco Mundial (2009). **Notas:** Argentina: los datos corresponden al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), de manera que se ha utilizado un esquema de colores diferente (el sombreado más claro indica porcentaje más bajo de necesidades satisfechas; el sombreado corresponde a deciles de la distribución); Haití, Suriname y Trinidad y Tobago; los datos corresponden al PIB nacional 2007 per cápita en dólares americanos del año 2005 (ajustado por PPA). Las cifras de todos los demás países corresponden a estimaciones a nivel regional, con datos de encuestas de hogares o cálculos de áreas pequeñas (small-area estimates) basados en datos de encuestas y censos. Los cálculos del ingreso medio per cápita resultantes han sido cambiados de escala, para que el promedio ponderado por población se corresponda con el PIB 2007 per cápita en dólares americanos de 2005 (ajustado por PPA). En los casos de Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Perú se han usado los cálculos del consumo medio per cápita, en lugar del ingreso medio per cápita. Las áreas grises representan la ausencia de datos.

III. ¿POR QUÉ IMPORTA EL TERRITORIO? POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y COHESIÓN TERRITORIAL

Para efectos de este proyecto, el análisis de las políticas de protección social y los programas de superación de pobreza es relevante porque constituye uno de los ámbitos centrales de políticas públicas que pueden contribuir a la cohesión e inclusión social.

¿Es posible resolver brechas como las descritas con políticas espacialmente ciegas? Esta investigación postula que no, y que para una mayor inclusión social es fundamental que las políticas de protección y promoción social sean sensibles a las condiciones territoriales, toda vez que dichas condiciones y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza se influyen mutuamente.

Para avanzar hacia una mayor inclusión social las políticas deben combinar distintos objetivos de corto y mediano plazo, de manera tal de facilitar el consumo inmediato de las familias pobres, prevenir la pobreza de hogares vulnerables y promover el desarrollo de capital humano de la población en general (Ribe, Robalino y Walker, 2010).

Dada la multidimensionalidad de los problemas sociales que debe enfrentar la política pública en América Latina (Repetto, 2010) cobra sentido postular que el abordaje de las tareas antes mencionadas se realice de manera diferenciada en distintos tipos de territorios, que registran distintos tipos de carencias y patrones de desarrollo. *“... Así como el desarrollo productivo precisa cierto nivel de desarrollo social para contar con las capacidades humanas necesarias y un entorno de mayor bienestar, el desarrollo espacial debe revertir la concentración de carencias básicas en los territorios subnacionales más rezagados, para que puedan gozar de las condiciones mínimas que les permitan remontar sus bajos niveles de productividad”* (CEPAL, 2010).

Distinguimos al menos cuatro tipos de condiciones territoriales que resultan relevantes de consideración en los términos descritos:

i. Características socio-demográficas del territorio.

No son las mismas las necesidades básicas insatisfechas, las garantías ciudadanas mal cubiertas o las dimensiones de pobreza con mayor prevalencia en Lima que en la Sierra Sur de Perú. No son los mismos los riesgos que enfrentan los hogares de Bogotá o de Santander en Colombia. Sea cual sea la conceptualización de pobreza y vulnerabilidad que utilicemos y el país latinoamericano que observemos, la situación es la misma: las características socio-demográficas y económico-productivas de los territorios son heterogéneas, lo que repercute directamente en los posibles impactos de la política social cuando su diseño no considera estas diferencias.

El enfoque de protección central se construye en torno a la idea de protección contra los riesgos, ante el reconocimiento de la existencia de una multiplicidad de riesgos, distribuidos de distinta forma y en distinta intensidad entre la

población. Un mayor conocimiento de la distribución territorial de los riesgos y su intensidad puede constituir una valiosa herramienta para la toma de decisiones respecto de las estrategias para enfrentarlos. Esta es la tarea a la que centralmente se aboca el análisis del Sistema de Seguridad Social mexicano.

ii. Condiciones económicas que ofrece el territorio.

Las oportunidades para encontrar un empleo de calidad, emprender un negocio por cuenta propia, o iniciar una nueva actividad económica se encuentran desigualmente distribuidas entre los territorios. Según el último Informe sobre el Desarrollo Mundial – cuyo tema es el empleo- , en todo el mundo hay aproximadamente 3100 millones de trabajadores, de los cuales 1600 millones son asalariados y 1500 millones son agricultores o trabajadores por cuenta propia (World Bank, 2012). La informalidad, ya sea porque las empresas no están registradas formalmente o porque los empleados carecen de cobertura del sistema de seguridad social o no tienen contratos de trabajo, alcanza a casi la mitad de los trabajadores del planeta, los que se concentran en los países periféricos.

En América Latina, los asalariados agrícolas, en especial las mujeres, se integran precariamente a un mercado de trabajo que se caracteriza por la mala calidad de los empleos que ofrece. De este modo, mujeres y hombres rurales se enfrentan a una desventaja estructural que limita sus opciones de empleo: la estructura productiva no crea suficientes empleos de buena calidad, lo que deriva en la mantención de niveles de pobreza e indigencia elevados, aún en presencia de crecimiento agroexportador y auge de la agricultura (FAO-OIT-CEPAL, 2012)³.

iii. Características geográficas del territorio

La localización geográfica es una condición estructural que puede impactar directamente sobre las posibilidades de las políticas de protección social y los programas de superación de pobreza de cumplir con sus objetivos de inclusión social. En primer lugar, porque las características geográficas (capital natural, aislamiento, etc.) influyen muy directamente la localización de las actividades económicas, lo que redundaría en una desigual distribución de las oportunidades de empleo. En segundo término, porque a la condición de aislamiento natural tiende a superponerse otra de aislamiento por falta de infraestructura, que redundaría en menor accesibilidad a servicios, mayor distancia a los mercados para la comercialización de la producción.

iv. Oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos y privados, tales como educación de calidad, servicios financieros, asistencia sanitaria, entre otros.

³ En las áreas rurales, la tasa de pobreza disminuyó solo del 60% al 53% en el período comprendido entre los años 1980 y 2010, asociado a las características de los mercados agrícolas, fuertemente concentrados, transnacionalizados y con fuertes barreras de entrada para los pequeños y medianos productores (FAO-OIT-CEPAL, 2012).

“Si bien la igualdad de oportunidades constituye el principio que define la equidad, las personas de distintos orígenes y entornos de socialización, o determinados geográficos o adscriptivamente, encuentran mayores obstáculos para aprovechar las oportunidades existentes. Las asimetrías de información, de calidad de la oferta de servicios, de acceso a redes de relaciones, de reconocimiento y de costos de oportunidad marcan diferencias de trayectorias, incluso cuando se fortalece la igualdad de oportunidades en el origen, como podría ocurrir con el acceso universal a la educación básica. Por lo mismo, la selectividad y discriminación positiva son instrumentos útiles para compensar, al menos parcialmente, estas asimetrías” (CEPAL, 2006: 20)

v. Capacidades de gestión institucional y articulación presentes en el territorio

La articulación de los dispositivos financieros, institucionales e instrumentales específicos vinculados a los sistemas de protección social conlleva un notable desafío de gestión social. Este es un desafío particularmente relevante en el caso de programas de protección no contributivos así como en iniciativas de promoción social, que dan por supuesta una cierta capacidad instalada a nivel de las instituciones públicas y privadas de carácter local para coordinar la entrega de un conjunto de beneficios, así como cierta dotación básica de activos en los territorios (oferta de empleo, redes sociales, servicios de salud y educación, etc.) a los cuales puede recurrir la población beneficiaria.

Desde esta perspectiva, para obtener iguales resultados en materia de acceso a un conjunto de mínimos garantizados, parece pertinente ofrecer alternativas de prestación de servicio diferenciadas en función de las distintas capacidades institucionales presentes en los territorios.

Una discusión que sirve de ejemplo sobre este aspecto se ha dado recientemente en Chile a propósito de la administración de los establecimientos de educación de dependencia pública. Tras la reforma implementada a fines de los años '70 la dependencia administrativa de las escuelas chilenas se traspasa desde el Ministerio de Educación (nivel central) a las municipalidades. Hoy se cuestiona la capacidad de las municipalidades para asumir los desafíos de gestión y administración que significa prestar un servicio de educación de calidad. Mientras que algunos postulan la necesidad de “devolver” las escuelas al gobierno central, hay quienes plantean como alternativa crear una agencia administradora de la educación a nivel regional (que es un nivel intermedio de gobierno). Un tercer grupo de planteamientos aboga por un sistema diferenciado, donde aquellas municipalidades que han dado pruebas de administrar satisfactoriamente sus establecimientos educacionales puedan seguir haciéndolo, mientras que los que no tengan capacidades suficientes establezcan asociaciones de municipalidades para coordinar conjuntamente la prestación del servicio.

En la misma línea argumental, autores como Sepúlveda (2009) han planteado críticas a los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso, porque utilizan criterios de focalización con arreglo a la disponibilidad de servicios

públicos adecuados presenten en los territorios, para el cumplimiento de las contraprestaciones en materia de salud y educación, cuestión que puede ser vista como una práctica discriminatoria. *“Esta situación se vuelve aún más compleja cuando este criterio opera al interior de comunidades que experimentan de forma permanente una situación de discriminación, como en el caso de asentamientos rurales y territorios indígenas. Si bien este aspecto responde a límites institucionales y financieros, que en muchos casos, hace difícil poder avanzar hacia la cobertura universal de servicios básicos, es un aspecto preciso de considerar desde la perspectiva de los derechos humanos”* (Robles, 2009).

IV. LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Hemos dicho que las políticas de inclusión social existentes en la región son espacialmente neutras, es decir, políticas que por diseño y definición explícita no se focalizan en territorios específicos, sino que tienen un alcance nacional. Partimos del supuesto de que estas políticas, en los hechos tienen impactos diferenciados en distintos tipos de territorios. Las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño rara vez son “espacialmente neutras” en sus resultados. Nos proponemos avanzar hacia políticas sectoriales “espacialmente sensibles”, que puedan internalizar, en la medida de lo posible, así como mitigar y compensar cuando sea necesario, los impactos territoriales diferenciados que ellas mismas producen.

El proyecto analiza cuatro políticas en cuatro países:

- Seguro Social Universal en México
- Programas de generación de ingresos en la población rural en Colombia
- Estrategia de egreso para población en situación de pobreza y pobreza extrema: articulación Juntos – FONCODES en Perú
- Programas de promoción laboral para población en situación de pobreza extrema en Chile

El estudio de cada una de las políticas y programas en los cuatro países mencionados se guiará por objetivos propios, tal como se indica en la tabla 1

Tabla 1. Objetivos de los proyectos para el análisis territorial de políticas de inclusión social en cuatro países

	Objetivo general	Objetivos específicos
MEXICO	<p>Evaluar las desigualdades territoriales que existen en el acceso a los principales programas de protección social en México, el efecto que ha tenido la expansión en la cobertura de estos programas sobre la evolución de estas desigualdades en la última década (2000-2010), y las brechas aún por cubrir. El concepto de protección social y la cobertura de los programas a analizar se interpreta en un sentido amplio, que incluye: a) sistemas de seguridad social contributiva (SSC), b) programas de seguridad social no contributivos (SSNC), y c) transferencias dirigidas para la superación de la pobreza. A diferencia de otros en este proyecto, más que un análisis de un programa en específico, el objetivo del estudio es ofrecer una plataforma amplia para medir, evaluar e informar la <i>coordinación territorial de la política de protección social en su conjunto</i>, o por lo menos de sus principales componentes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de las desigualdades territoriales en indicadores de bienestar (ingresos, salud) y pobreza multidimensional: 2000-2010. 2. Análisis de incidencia territorial del acceso y gasto público en los principales programas de protección social, en función de la distribución territorial de necesidades (estimada en objetivo 1): 2000-2010. Se incluirá en este un análisis de incidencia en 400 municipios que se han identificados recientemente para la focalización territorial de la estrategia <i>Sin Hambre</i> en 2013 (a partir de sus niveles de pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación). 3. Evaluación del efecto de la expansión de cobertura de los programas de protección social sobre la evolución de desigualdades territoriales en acceso a protección social e indicadores de bienestar y pobreza, considerando las heterogeneidades en capacidades institucionales y de gobierno a nivel municipal: 2000-2010. 4. Desarrollar una metodología y base de datos para establecer un sistema de evaluación de incidencia territorial del gasto público social aplicable al ámbito de evaluación y medición de la pobreza territorial del <i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)</i>, la instancia pública en México responsable tanto de la medición oficial de la pobreza como de coordinar la evaluación de la política social⁴. 5. Utilizar esta metodología y base de incidencia territorial como sistema de información para la coordinación territorial efectiva de las políticas de protección social. Se espera que esta herramienta sea de utilidad para evaluar e informar estrategias de coordinación territorial de la política social, en particular la estrategia amplia de coordinación y focalización territorial que actualmente se está construyendo en México con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y asegurar el acceso universal a la alimentación, <i>Sin Hambre</i>.

⁴ Una de las ventajas que se ha destacado de contar con medidas de pobreza multidimensional disponibles a nivel municipal es su potencial para vincular la medición de la pobreza como brechas en las principales dimensiones sociales con las políticas públicas sectoriales que se implementan en estas dimensiones. El análisis de incidencia territorial que se desarrollará en este estudio ofrece un instrumento analítico para lograr este potencial.

	Objetivo general	Objetivos específicos
COLOMBIA	<p>Analizar desigualdades territoriales en la cobertura de programas sectoriales del Ministerio de Agricultura dirigidos a la mitigación de la pobreza rural. El proyecto analiza la relación de estos programas con tres objetivos de política de inclusión social: empleo rural femenino, acceso a la educación superior técnica para jóvenes rurales y acceso a activos con énfasis en la vivienda rural. Se intenta establecer con base en diferentes indicadores regionales de capacidad de gestión si existe una correlación entre estos indicadores y los niveles de cobertura regional de los programas sectoriales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar un análisis descriptivo de tres programas de superación de pobreza impulsados por el Ministerio de Agricultura (Mujer Rural, Jóvenes Rurales y Vivienda Rural), que han sido concebidos como estrategias de 1) mitigación de riesgos a través de la generación de empleo, de ingresos, 2) formación de capital humano a través del acceso a la educación formal superior y 3) mitigación de la pobreza y acceso a activos a través de acceso y mejoras a la vivienda. Esta descripción de los programas incluye una identificación de la forma en que estos consideran (o no) en su diseño, la desigualdad territorial 2. Cuantificar el alcance de los programas en cuanto a la población beneficiada, y describir los niveles de pobreza territorial donde estos programas han sido implementados. 3. Identificar desigualdades territoriales en cuanto a cobertura e inversión para diferentes territorios sub-nacionales (departamentos). 4. Identificar cómo las capacidades de gestión local puede influir en la cobertura de los programas, analizando la correlación entre los niveles de cobertura de los programas y variables de competencia política, cercanía a centros urbanos, e indicadores de gestión gubernamental y ejecución municipal.

	Objetivo general	Objetivos específicos
PERÚ	<p>Analizar qué sucede con las desigualdades intra territoriales al desarrollarse una estrategia de egreso que hace coincidir en los mismos territorios (centros poblados rurales) las transferencias monetarias condicionadas (Programa Juntos) y el desarrollo de capacidades (FONCODES). El estudio buscará analizar si en programas que incrementan los activos (tangibles e intangibles) productivos del conjunto de familias pobres, las más pobres (pobres extremas) que reciben también transferencias monetarias de alivio logran alcanzar el piso mínimo que les permite aprovechar oportunidades, reduciéndose la brecha de pobreza en el territorio.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar diferentes casos de implementación de la estrategia de egreso, buscando identificar los factores que permiten desarrollos más inclusivos. Las posibilidades de que los más pobres, apoyados por transferencias de dinero, realmente dinamicen sus economías, puede depender no solo de la estrategia, sino de sus propios desempeños (nivel educativo, por ejemplo), de otros actores en el territorio (otros programas del Estado o de, los gobiernos locales), o de la disponibilidad de activos públicos. 2. Constatar lo que sucede con los territorios rurales cuando no hay una estrategia articulada y los más pobres solo reciben transferencias monetarias (eventualmente, podría suceder que disminuyen las desigualdades intra territoriales, pero se mantenga la desigualdad entre territorios).

	Objetivo general	Objetivos específicos
CHILE	<p>Analizar, desde una perspectiva territorial, el diseño y el proceso de implementación de las iniciativas de promoción laboral para población en situación de extrema pobreza, enmarcadas en el Programa Ingreso Ético Familiar, sugiriendo alternativas para lograr una mayor pertinencia territorial de las políticas de superación de la pobreza, y así un cumplimiento más satisfactorio de los objetivos propuestos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnosticar las desigualdades en la distribución territorial del ingreso autónomo de los hogares chilenos y sus factores asociados. 2. Analizar el grado en que las iniciativas de promoción laboral dirigidas a población en situación de extrema pobreza internalizan en su diseño las desigualdades territoriales, tanto desde el punto de vista formal como en materia de gestión (rol y capacidades del nivel regional y local). 3. Identificar elementos facilitadores y obstaculizadores en la implementación de los programas de apoyo laboral en distintos tipos de territorios, relacionados con la incorporación o no incorporación de las particularidades territoriales en su diseño y operación. 4. A partir de los resultados del proyecto, elaborar recomendaciones para la incorporación del <i>enfoque territorial</i> en el proceso de formulación e implementación de las políticas y programas de promoción laboral para población en situación de extrema pobreza, desarrollando además actividades de difusión y debate con tomadores de decisión en estas áreas.

Estos cuatro estudios buscan contribuir a responder un conjunto de preguntas de investigación comunes al proyecto, que surgen del marco de interpretación propuesto. Estas preguntas son:

1. ¿Cómo se distribuyen territorialmente las carencias y necesidades que abordan las políticas estudiadas? ¿En qué medida la cobertura de las políticas y programas estudiados se aproxima a la distribución territorial de la población objetivo?
2. ¿Cuáles son los efectos inter e intra territoriales de las políticas de inclusión social en la distribución de la pobreza y la desigualdad?
3. ¿A través de qué mecanismos las políticas de inclusión social espacialmente neutras se adaptan (si es que lo hacen) a las particularidades de los territorios?

Partimos de dos hipótesis al respecto:

- 3.1. Cuando las políticas de inclusión social combinan iniciativas de protección social con programas de superación de pobreza y desarrollo de capacidades, es mayor su capacidad para adaptarse a las particularidades del territorio.
- 3.2. Mientras menor la capacidad de gestión local y articulación institucional para efectos de implementación de los programas, menor la capacidad de las políticas de inclusión social de adaptarse a las particularidades del territorio.

A continuación se describen los métodos a través de los cuales los 4 países contribuirán a responder estas preguntas.

1. Distribución territorial de la pobreza y cobertura de las políticas y programas estudiados

La respuesta a la primera pregunta se abordará analizando la información que proporcionan las encuestas de caracterización socioeconómica de hogares y los registros de beneficiarios de los programas estudiados.

El estudio de **México** responderá a través del análisis de desigualdad en necesidades territoriales en la incidencia del gasto (objetivos 1-2), para lo que se aplicará el *análisis de incidencia de beneficios* (AIB), para evaluar la desigualdad territorial en cobertura y gasto público de los programas de protección social en función de la distribución territorial de indicadores de bienestar y pobreza. Esta metodología se aplica comúnmente para analizar la incidencia fiscal y del gasto público a nivel nacional por medio de encuestas a hogares de ingresos y gastos, usando el hogar como la unidad de análisis básica (para un proyecto de comparativo regional reciente con una metodología

estandarizada, ver Lustig, Passino y Scott 2013). En este caso se adaptará la metodología tomando la unidad territorial del municipio como la unidad básica de análisis. México está dividido en 32 estados y 2457 municipios. Los municipios representan particiones territoriales político-administrativas que varían ampliamente en características geográficas y tamaño poblacional. Por ello se aplicarán distintas metodologías para clasificar y agrupar los municipios en unidades comparables, incluyendo la clasificación de territorios funcionales que ha desarrollado Rimisp para varios países, incluyendo México (Soloaga, 2013). También se generarán curvas de concentración e índices de concentración asociados a estas (o cuasi-Ginis) a partir de los datos municipales ponderados por población, ordenados por variables de bienestar o pobreza a nivel territorial. Se identificará el grado de confluencia y coordinación territorial de los programas, para identificar si la asignación territorial de los programas es concentrada con posibles redundancias (concentración territorial de programas funcionalmente similares), complementaria (asignación territorial diferenciada de los programas para lograr una cobertura amplia), e identificar en particular municipios con niveles bajos de cobertura del conjunto de programas analizados o desequilibrios importantes entre estos.

En **Colombia** este análisis seguirá una estrategia diferenciada para cada uno de los tres programas estudiados. Para el análisis de Mujer Rural se observará la distribución territorial de las carencias o brechas en materia de empleo rural femenino y transversalización de género, entendido como el conjunto de estrategias para propiciar espacios de inclusión de la mujer rural en los escenarios de desarrollo rural generados por los diferentes actores del territorio. Se describirán las diferencias territoriales de cobertura bajo dos escenarios: políticas espacialmente focalizadas bajo criterios de ODM, que focalizan el programa hacia mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes que han sido víctimas del conflicto armado, y política no focalizada hacia un grupo étnico específico de mujeres sino más bien hacia mujeres rurales de bajos ingresos (convocatoria nacional). Para el análisis de Jóvenes Rurales se observará la distribución territorial de las brechas de acceso a la educación superior/técnica y calidad de la educación. Para el programa de Vivienda Rural se observará la distribución territorial de los déficits de vivienda rural.

La Investigación sobre el **caso peruano** permitirá el análisis de la distribución territorial de las carencias y necesidades que abordan JUNTOS y FONCODES. El análisis de la información censal por centro poblado permitirá información más precisa sobre tamaño de población y actividades principales, mientras que el análisis de ENAHO, sobre fuentes de ingresos y gastos de las familias, pero con las limitaciones de su significancia a nivel de dominios. Estas mismas fuentes, además de la información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) permitirá responder también la pregunta referida a si la cobertura de JUNTOS y FONCODES se aproxima a la distribución territorial de la población que sufre carencias. De especial relevancia para este análisis es la situación de territorios donde prácticamente no existe presencia estatal. Es el caso de la selva peruana, de baja densidad

poblacional y mal conectada. Sistemáticamente diferentes fuentes de información muestran la relativamente baja atención, en cobertura y calidad, de programas estatales. Por ejemplo PNUD en 2010 construyó un “índice de densidad del estado” donde la cobertura de servicios públicos era relativamente más deficiente en la sierra y la selva; la actualización del índice con información a 2012 (aún no publicado) muestra una clara mejoría en la sierra, pero un alto déficit en la selva. Si bien JUNTOS incorpora distritos de selva, los demás programas sociales tienen en la región poca presencia (prácticamente ninguna de FONCODES), por lo que estrategias articuladas no son en lo inmediato posibles. La información detallada a nivel de centros poblados permitirá precisar la imagen general de nivel distrital que se presenta en los mapas, identificando, también en la sierra, espacios “vacíos” de presencia estatal.

En el caso de **Chile** se realizará un diagnóstico nacional que sitúe la distribución territorial del Ingreso Autónomo Familiar (IAF) y de sus factores asociados en las dimensiones socio-demográfica (ruralidad, pobreza, desigualdad de ingreso, estructura etaria, distribución por género, nivel de escolaridad y resultados educativos), económico-laboral (ramas de actividad económica, población económicamente activa, tasa neta de participación laboral, tasa de desempleo, ingresos de la ocupación principal, salario medio, categoría ocupacional, % asalariados con contrato de trabajo), y de gestión local (% de ingresos propios permanentes del municipio respecto de ingreso total, disponibilidad presupuestaria por habitante, % de la inversión en el gasto total, disponibilidad de recursos humanos municipales por habitante, peso de la deuda respecto de los ingresos totales, dependencia del Fondo Común Municipal). Para ello se construirá una base de datos que permitirá establecer el IAF medio nacional y sus respectivos máximo y mínimo, medidas que serán replicadas en el resto de las variables y a nivel de los territorios. Dadas las restricciones de acceso a la información oficial sobre beneficiarios de los programas estudiados, no será posible establecer la relación entre cobertura y distribución territorial de la población objetivo a nivel nacional, aunque sí se obtendrá en los cuatro territorios estudiados en profundidad.

2. Efectos territoriales de las políticas

La metodología para dar respuesta a la pregunta sobre los efectos de las políticas en la distribución territorial de la pobreza y la desigualdad varía en cada caso estudiado, combinando estadística descriptiva, con análisis econométricos y estudios de casos en profundidad.

En **México**, para evaluar el efecto de la expansión de cobertura de los programas de protección social sobre la evolución de las desigualdades territoriales en acceso a protección social e indicadores de bienestar y pobreza (objetivo 3) se analizará la correlación en 2000-2010, a nivel municipal, entre la expansión de la cobertura y crecimiento del gasto público de los distintos programas de PS, con la evolución de las brechas sociales, pobreza y desigualdades municipales en este periodo. Para ello se buscará controlar por

las capacidades institucionales y de gobierno de los municipios, además de sus características geográficas, poblacionales y socio-económicas.

Colombia sólo contestará a esta pregunta a través del análisis de uno de los tres programas estudiados -Vivienda Rural- donde se tratará de establecer si existe una correlación significativa entre los niveles de cobertura y los niveles de pobreza rural multidimensional. Lo que se propone es analizar si las mayores coberturas y la mejor calidad en las viviendas rurales previstas en el programa se correlacionan negativamente con los índices de pobreza multidimensional rural.

Por otra parte, esta pregunta es precisamente el objeto de la investigación de **Perú**, cuyo diseño metodológico se orienta a responderla: determinar los efectos en la cohesión intra e inter territorial de la política de articulación JUNTOS – FONCODES.

El programa ancla analizado en el caso de **Chile** (Ingreso Ético Familiar) es un programa de reciente implementación, por lo que el foco del análisis no estará puesto en los efectos (situación laboral y /o generación de ingresos post-programa). Sin embargo, sí se espera contar con indicios relativos a las capacidades y habilidades adquiridas o reforzadas por los beneficiarios durante el desarrollo de los programas de promoción laboral, así como su experiencia de vinculación con el mercado laboral y con la actividad emprendedora en el marco de su participación en el componente socio-laboral, indagando en sus diferencias territoriales.

3. Mecanismos para la adaptación de los programas a las particularidades territoriales

El análisis de los mecanismos a través de los cuales las políticas de inclusión social consiguen adaptarse a las particularidades territoriales es abordado más directamente en tres de los cuatro proyectos, pues México sólo abordará parcialmente la segunda de las hipótesis propuestas, controlando la evaluación de efecto de la expansión de cobertura de los programas sobre la desigualdad territorial, por las capacidades institucionales y de gobierno de los municipios.

Para contrastar la hipótesis sobre la capacidad de adaptación territorial de estrategias de programas combinados sólo tendremos evidencia cualitativa de los casos de Perú y Chile.

Perú analizará tanto distritos donde se produce una presencia articulada de los programas Juntos y FONCODES, como distritos donde no se produce esa articulación.

En el caso de **Chile** se procederá a través de cuatro estudios de caso localizados en la zona central del país, seleccionados a partir de dos criterios: regiones con distinto perfil de actividad económica predominante y niveles de ingreso autónomo promedio diferente (uno alto y otro bajo). Al interior de cada

región se abordarán, a su vez, territorios con niveles de ingreso promedio autónomo diferentes (uno alto y otro bajo). En los territorios seleccionados se espera analizar: i) si es que existen diferencias entre tipos de territorios en la proporción de beneficiarios incorporados a los programas de capacitación respecto de aquellos integrados a la línea de emprendimiento; ii) si es que el apoyo socio-laboral que reciben las familias es distinto en diferentes tipos de territorios; y iii) se indagará también en la eventual articulación de otros programas que complementen a las iniciativas estudiadas pudiendo identificar sinergias o descoordinaciones en los diversos territorios.

Finalmente, contrastar la hipótesis sobre las capacidades de gestión local y articulación institucional es uno de los objetivos centrales de la investigación de Colombia. Para avanzar en esta dirección se espera establecer la correlación entre los niveles de cobertura de los tres programas estudiados y las siguientes variables:

- i. Competencia política, medida como porcentaje de votos del candidato ganador con respecto al total de votos. Entre mayor sea este porcentaje, esperamos sea menor la competencia política en un territorio determinado. Se espera observar mayores niveles de cobertura en los programas en territorios donde la competencia política ha sido tradicionalmente mayor.
- ii. Índice de gestión gubernamental y ejecución municipal, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, será utilizado como *proxy* de gestión local. Se espera encontrar una correlación positiva entre este índice y los niveles de cobertura territorial de los programas.
- iii. Cercanía a centros urbanos: las ciudades prestan un conjunto de servicios (infraestructura, educación, oferta institucional, entre otros) a los territorios rurales. La hipótesis es que los programas, aunque en el diseño estén focalizados principalmente hacia la población rural, tienden a llegar a territorios más articulados con los entornos urbanos. Para estudiar lo anterior, se examinará la correlación entre las coberturas municipales de los programas y la distancia a las capitales de departamento.

Perú procederá a través de la exploración cualitativa, que incorporará preguntas que ilustren el tema de la incidencia de la gestión local, aunque probablemente su utilidad será más en la interlocución con los resultados de los estudios de otros países del proyecto, que un tema específico a ser desarrollado en el estudio de la articulación Juntos-FONCODES.

En **Chile** se comenzará por realizar un diagnóstico de los factores institucionales asociados al éxito de las intervenciones públicas con foco en la capacidad de gestión local (% de ingresos propios permanentes del municipio, disponibilidad presupuestaria por habitante, % de la inversión en el gasto total, disponibilidad de recursos humanos, peso de la deuda), para luego proceder a través de los estudios de caso a indagar en las posibilidades y restricciones

que enfrenta la gestión regional y local al momento de implementación de los programas estudiados.

4. Estrategia de incidencia

La investigación sobre los efectos distributivos diferenciados de las políticas de inclusión social no tiene un propósito exclusivamente académico, sino que busca influir sobre las agendas de políticas de protección social y programas de superación de la pobreza en los países estudiados, de modo tal de contribuir al diseño e implementación de políticas sensibles a las diferencias territoriales. Es por esta razón que el proyecto ha optado por seleccionar políticas y programas bien diferentes, pero todas ellas estratégicas y relevantes para la agenda pública e institucional de sus respectivos países. El análisis del Sistema de Seguridad Social en México busca informar los dos principales compromisos sociales de gobierno del actual Presidente, tanto el diseño de un Sistema de Seguridad Social Universal, como la implementación de una estrategia de focalización y coordinación territorial para proteger a la población más pobre de la pobreza extrema y la desnutrición (*Sin Hambre*). Los programas analizados en Colombia y Perú buscan proporcionar información para mejorar las reglas de implementación de programas en curso. La preocupación se inserta en Colombia en la discusión más amplia de la nueva ley de tierras y desarrollo rural, mientras que en Perú es clave para la consolidación de la estrategia de intervención que ha diseñado el nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El análisis de los programas de apoyo a la empleabilidad y el emprendimiento para personas en situación de extrema pobreza en Chile busca informar los programas de gobierno de los candidatos a la elección presidencial que tendrá lugar en el país en noviembre de 2014.

Para avanzar en esta dirección, cada investigación ha definido su propia estrategia de incidencia.

En el caso de **México**, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se ha propuesto desarrollar una metodología para establecer un sistema de evaluación de incidencia territorial del gasto público social en las distintas dimensiones que conforman la medida multidimensional de la pobreza. Esta servirá para el monitoreo y evaluación de la congruencia en la distribución territorial entre las brechas sociales de la pobreza, y la focalización y coordinación territorial del gasto público social ejercido en cada una de estas dimensiones.

Para la situación de **Colombia** se organizará un seminario-taller con la división de Desarrollo Rural del Minagricultura. El principal objetivo de este seminario es presentar y discutir los principales resultados de la investigación con las partes interesadas. Este seminario se programaría en el mes de marzo de 2014. A partir de la discusión del seminario se preparará una Columna de Opinión la cual se espera difundir en medio periodístico (por determinar).

El diseño final del estudio en **Perú**, y los avances serán presentados y discutidos con la Alta Dirección del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como con los directores ejecutivos de ambos programas, de manera insertar la cuestión de las desigualdades en territorio en los sistemas de seguimiento y evaluación del MIDIS, así como las recomendaciones de política que se desprendan del análisis. La presentación del producto final se realizará en una “Mesa Verde” de Instituto de Estudios Peruanos, reuniendo, además de los funcionarios del MIDIS, funcionarios de otros sectores vinculados a acciones de desarrollo territorial en ámbitos rurales (Ministerio de Agricultura, del Ambiente, PRODUCE), así como académicos especialistas, del IEP y otras instituciones.

Finalmente, dada la coyuntura política electoral en **Chile** (el 17 de noviembre de 2013 tendrán lugar las elecciones presidenciales y parlamentarias), se realizarán acciones orientadas a instalar los temas territoriales en la agenda de los candidatos, utilizando como insumo los resultados del proyecto. Para ello, se publicarán artículos y columnas de opinión en medios de prensa escrita, se realizarán talleres-seminarios con tomadores de decisión y *policy makers* y se desarrollarán reuniones con candidatos a la presidencia y/o al Congreso Nacional. Adicionalmente se ha configurado un espacio de incidencia a través de la denominada “Nueva Agenda Regional” que aglutina a un grupo de representantes del mundo político y académico, impulsores de la incorporación en la agenda pública de lineamientos estratégicos en materia territorial.

V. BIBLIOGRAFÍA

Arrieta, A. 2003. **Mercado de trabajo, organización y representación sindical y gremial.** Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT). Santiago, Chile.

Barrientos, A. 2001. **Welfare regimes in Latin America.** Draft, University of Hertfordshire.

Barrientos, A. y L. Hinojosa-Valencia. 2009. **A review of social protection in Latin America.** Documento preparado para Ford Foundation Social Protection Scoping Study, Centre for Social Protection, Sussex, Institute for Development Studies (IDS)

Banco Mundial. 2009. **Una nueva geografía económica para América Latina y el Caribe** Washington, Estados Unidos.

Barrientos, A. and Hulme, D. 2008. **Social Protection for the Poor and the Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution.** Oxford Development Studies.

Castel, R. 1997. **La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.** Paidós, Buenos Aires

CEPAL. 2012a. **Cambio Estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo.** Capítulo VI Políticas para una visión integrada de desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador

_____. 2012b. **Panorama Social de América Latina, 2011.** Capítulo VI Protección social y desigualdad: Fisuras, rigideces, márgenes y oportunidades. Santiago, Chile.

_____. 2010. **La hora de la igualdad; Brechas por cerrar, caminos por abrir.** Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, 30 de Mayo al 1 de Junio 2010. Brasilia.

_____. 2008. **Hacia la Consolidación de un Sistema de Promoción Social.** Documento de trabajo. Santiago, Chile

_____. 2007. **Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe** Santiago, Chile

_____. 2006. **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.** Santiago de Chile.

Cecchini, S. y Martínez, R. 2011. **Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos,** CEPAL, Santiago de Chile, marzo.

- CONEVAL. 2012. **Evaluación Estratégica de Protección Social**. Inédito. México.
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. 2004. **Transformative Social Protection**. IDS Working Paper 232. Brighton: IDS.
- Ferreira, F. and Robalino, D. 2010. **Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations**. World Bank.
- Filgueira, F. 2007. **Estructura de Riesgo y Arquitectura de Protección Social en América Latina**. Documento de Trabajo. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago, Chile.
- Fleury, S. 1999. **Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa**. Centro de documentación en Políticas Sociales, documento 15. Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Fligstein N. 2001. **The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies**. Princeton University Press.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. 1999. **Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá**. Banco Mundial, Washington.
- Huber, E. 1996. "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", en Gosta Esping Andersen (ed.) **Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies**, United Nations Research Institute for Social Development, SAGE Publications, London
- Jara, E.; Celis, X.; Modrego, F., Berdegué, J.A. 2009. **Territorialización de los clústeres Agroalimentarios**. Documento preparado para la Fundación para la Innovación Agraria. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- Krugman, P. R. 1991. **Geography and trade**. MIT Press.
- McCann, P y A. Rodríguez-Pose (2011). "Why and When Development Policy Should Be Place-Based" en **OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies**, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 2009. **Promoting pro-poor growth: Employment and social protection**. Policy Statement OCDE.
- OIT (Organización Internacional de Trabajo). 2011. **Un Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva**. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra.
- Ponce, J. 2011. **Impacto del Bono de Desarrollo Humano en matrícula escolar y trabajo infantil en el área urbana y rural de Ecuador**. Documento

preparatorio para el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011, FLACSO, Ecuador.

Ramírez, E., Azocar, F., Mendoza, M., Lizarralde, L. 2011. **Estado, Gobernanza y cambios en los Mercados del Trabajo, de la tierra y el agua en el Secano Interior de la región de O'Higgins**. Documento de trabajo. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Repetto, F. 2010. **Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos**. Revista del CLAD. Reforma y democracia, N° 47.

Ribe, H., Robalino, D., Walker, I. 2010. **Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe**. Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

RIMISP. 2012. **Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2011**. Santiago, Chile, Marzo 2012.

Robles, C. 2009. **América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación** Borrador para comentarios. CEPAL y GTZ. Santiago, Chile

Rossel, C. 2012. **Protección social y pobreza rural en América Latina**. Informe de Consultoría para la FAO, versión preliminar. VII Seminario Internacional de Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Protección Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 22 y 23 de noviembre de 2012.

Sabates-Wheeler, R. y Waite, M. 2003. **Migration and Social Protection: A Concept Paper**. IDS. UK

Scott, J. 2011. **Desigualdad territorial y políticas para el campo en México**. Documento preparatorio para el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011, CIDE, México

Sepúlveda, M. 2009. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo**, Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009

Serrano, C. y Modrego, F. 2012. *“Cohesión Territorial: la dimensión ausente del desarrollo en América Latina”* en Díaz, F. y Meller, P. (eds.) **Violencia y Cohesión Social en América Latina**. Santiago, Chile.

Spicker, P. 2001. *“The rights of the poor”* en Robson, P. y Kjustad, A. (eds.) **Poverty and law**. Oxford: Hart

Tokman, V. 2006. **Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

UNICEF. 2010. **Social Protection: Accelerating the MDGs with Equity**. Social and Economic Policy Working Briefs - UNICEF policy and practice.

Unión Europea. 2010. **La protección social para el desarrollo inclusivo**. Informe Europeo sobre el Desarrollo.