

# PROGRAMA COHESIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO

2do INFORME ANUAL 2013-2014

Agosto 2014

## **INDICE**

1. Resumen Ejecutivo .....	3
2. Problema de Investigación .....	4
3. Progreso hacia los Hitos .....	5
Objetivo N°1 .....	5
Objetivo N°2 .....	6
Objetivo N°3 .....	6
Objetivo N°4 .....	9
Objetivo N°5 .....	9
4. Síntesis de las actividades y resultados de investigación .....	10
1. Componente Investigación .....	10
Objetivo N°1 .....	10
2. Componente Incidencia .....	16
Objetivo N°2 .....	16
Objetivo N°3 .....	16
Objetivo N°4 .....	23
3. Desarrollo de Rimisp .....	23
Objetivo N°5 .....	23
5. Implementación y gestión .....	23
6. Problemas y desafíos .....	24
Anexos .....	26

## 1. Resumen Ejecutivo

El objetivo general del programa es contribuir a cambios políticos e institucionales que creen mayores oportunidades y capacidades para que los territorios no metropolitanos expresen su potencial de desarrollo y reduzcan las desigualdades territoriales persistentes.

La estrategia del programa ha consistido en identificar oportunidades concretas y políticamente significativas para el cambio político e institucional en cada país participante. El programa opera en estos espacios de oportunidad política, creando alianzas influyentes, generando ideas importantes con solidez teórica y empírica, y acompañando y trabajando con los tomadores de decisiones que tienen la capacidad y autoridad para implementar cambios. Como resultado, el programa aporta a la cohesión territorial, mediante un conjunto de proyectos de investigación y una serie de iniciativas de incidencia en políticas públicas.

Los logros principales en el período informado son:

**En materia de investigación.** (1) Está en su etapa final la preparación de una edición especial de la revista *World Development*, con 11 artículos basados en el trabajo de Rimisp en desarrollo territorial. (2) Están terminados o en estado muy avanzado un total de ocho proyectos, cuyos productos esperados son seis artículos en revistas especializadas, seis libros, 13 documentos de trabajo y una base de datos territoriales para 10 países, esta última, disponible públicamente en el sitio web [www.rimisp.org/date](http://www.rimisp.org/date). Lo anterior, contribuye al conocimiento y debate intelectual y político sobre las siguientes materias: costos agregados de la desigualdad territorial; determinantes de las trampas localizadas de pobreza y desigualdad; políticas de desarrollo productivo y cohesión territorial; políticas de inclusión social y cohesión territorial; inversión privada agroindustrial y cohesión territorial; empleo de calidad y territorio.

**En materia de incidencia.** (1) Se han realizado significativos avances en la nueva estrategia de asistencia técnica a gobiernos en México, Colombia, Perú y Chile, donde se ha logrado contribuir al diseño de ocho políticas y/o grandes programas, que se espera tendrán un impacto significativo en territorios rezagados y en cientos de miles de personas. En México: (a) en colaboración con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Desarrollo Social, el programa Territorios Productivos, que articula la dimensión productiva al programa Oportunidades, en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y; (b), en colaboración con la Secretaría de Hacienda, la evaluación y, por esa vía, el apoyo al rediseño de los principales programas de desarrollo agrícola para que sean más pertinentes para los territorios rurales rezagados y los pequeños productores, todo ello en el marco del Programa para Democratizar la Productividad, del gobierno federal. En **Colombia**, en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación: (a) la estrategia de implementación de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial y; (b) la política de fomento al empleo rural no agrícola, ambos en el marco de los Acuerdos de Paz y la Misión Rural. En **Perú**, en colaboración con el Despacho Presidencial, el programa de desarrollo territorial que articula inversiones previas en infraestructura con los programas de fomento productivo, orientado a aumentar los ingresos autónomos de la población rural en desventaja relativa. En **Chile**: (a) en colaboración con la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el programa de fortalecimiento de los gobiernos regionales, y; (b) el apoyo al gobierno de la región de Los Ríos en el diseño de un plan de desarrollo rural. (2) En

Chile se implementó una exitosa campaña para influir en la agenda pública durante la campaña presidencial y parlamentaria durante el año 2013. Se logró que varias de las propuestas concretas fueran incluidas en las plataformas electorales, incluyendo la de la candidata vencedora, Michelle Bachelet. (3) En cuatro países (Ecuador, Colombia, El Salvador y México) existen plataformas de diálogo político que convocan a influyentes líderes y actores de distintos ámbitos sociales, que han incidido en sus respectivos gobiernos en el diseño de estrategias, planes y programas desde la perspectiva de la cohesión territorial (los Grupos de Diálogo Rural – GDR); esta es una actividad con co-financiamiento principal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

**En materia de desarrollo organizacional:** (1) Se ha avanzado en posicionar a Rimisp como un referente regional en su campo temático a través de productos y comunicaciones técnicas y estratégicas de significativo alcance. Destaca el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad, que en su segunda versión (2013) ha tenido lanzamientos oficiales en cuatro países (Chile, Colombia, Nicaragua y Perú), con alta cobertura de prensa en medios nacionales e internacionales. (2) Rimisp ha hecho una muy fuerte y rápida transición a una organización con mucha mayor capacidad de contribuir a cambios institucionales y de política pública, y el programa financiado por IDRC ha sido un actor decisivo de este desarrollo organizacional. (3) Rimisp ha iniciado un cambio en su “modelo de negocios,” a partir de un diagnóstico sobre el papel cada vez más decisivo que tendrán los gobiernos nacionales en el financiamiento de actividades como las que nosotros realizamos; la estrategia de asistencia técnica puesta en marcha por el programa financiado por IDRC, está aportando de manera importante a experimentar en estas nuevas modalidades.

## 2. Problema de Investigación

Investigaciones anteriores de Rimisp y sus socios han demostrado que más del 60% de los territorios en América Latina en décadas recientes no tuvieron crecimiento económico y que sólo en el 13% de los mismos se logró crecimiento junto con reducción en la pobreza y mejoras en la distribución de los ingresos. Esto significa que la gran mayoría de la población latinoamericana vive en lugares con importantes retrasos económicos y sociales. Este hecho resalta los enormes desbalances territoriales en oportunidades y niveles de bienestar en cada país de América Latina. El desafío que se plantea este programa puede ser expresado en un concepto: cohesión territorial. La cohesión territorial es la condición de un país en la 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 algunos pocos polos donde se concentra la actividad y la población.

### 3. Progreso hacia los Hitos

El programa ha definido indicadores de logro para horizonte de 42 meses. Restando aún 18 meses para el término del programa, los avances son muy satisfactorios en cuatro de los cinco objetivos:

#### Objetivo N°1.

Los investigadores demuestran las relaciones entre la desigualdad territorial y: (a) el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y las desigualdades a nivel nacional; (b) asuntos públicos de alta prioridad nacional relacionados a lo económico, social, político y medioambiental; (c) políticas sectoriales y grandes inversiones privadas que actualmente son ciegas a sus impactos territorialmente diferenciados. El indicador de éxito a tres años es el siguiente: “evidencia empírica disponible y ampliamente distribuida, mejora el conocimiento sobre las determinantes y los efectos de la desigualdad territorial en el desarrollo nacional de los países participantes”. A la fecha, se cuentan los siguientes productos intelectuales terminados:

1. Special issue de World Development “Growth, poverty and inequality in sub-national development: learning from Latin America's territories”: 11 artículos en proceso avanzado de revisión de pares.
2. Libro: “Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2013: Empleo de calidad y territorio”. Distribuido en formato impreso y además disponible en [www.informelatinoamericano.org](http://www.informelatinoamericano.org)
3. Libro: “Nueva Agenda Regional”. Editorial Universitaria. Distribuido en formato impreso.
4. Libro: “Territorios en Movimiento. Hacia un desarrollo inclusivo”. Editorial Teseo. En formato impreso.
5. Libro: “Ciudades intermedias y desarrollo territorial”. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. En formato impreso.
6. Libro: Agricultura familiar en América Latina (en agosto 2014).
7. Libro: Mapas de dinámicas territoriales (manuscrito en evaluación por Editorial Uniandes).
8. Una base de datos territoriales (DATE). Disponible en [www.rimisp.org/date](http://www.rimisp.org/date)
9. Trece documentos de trabajo publicados. Disponibles en [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)
10. Un Informe correspondiente a un método de documentación de resultados de incidencia.
11. Doce ediciones del boletín del programa. Distribuidos a 2.375 actores, con una tasa de lectura del 25%.

Adicionalmente, a la fecha se cuenta con los siguientes productos en proceso avanzado de redacción:

1. Seis artículos para revistas indexadas: (a) “Costos agregados de la desigualdad territorial” - Journal of Economic Geography, Regional Science o Journal of Regional Science; (b) “Uso de seudopaneles para medir ingreso, pobreza y movilidad social en tres países latinoamericanos” – Latin American Journal of Economics; (c) “Política industrial y cohesión territorial” - Regional Science and Urban Economics; (d) “Política industrial y arreglos institucionales territoriales” – Revista de la CEPAL; (e) “Multiplicadores locales de la agroindustria” – Agricultural Economics o Journal of Regional Science; (f) “Agroindustria y pobreza” – Journal of Agricultural Economics o World Development.

2. Dos libros: (a) “Inclusión social y cohesión territorial”. Libro con cuatro capítulos (síntesis y casos de México, Perú y Chile), a ser presentado al Fondo de Cultura Económica u otra editorial equivalente; (b) “Trampas territoriales de pobreza”. Libro con siete capítulos (dos por país con análisis cuantitativo y estudios de caso y uno de síntesis) para Chile, México y Perú. Se evalúa presentar a Fondo de Cultura Económica, Editorial Universitaria (Chile) u otro con proceso de revisión externa.

## Objetivo N°2.

Líderes gubernamentales y políticos influyentes, la sociedad civil organizada, el sector privado, y los académicos se convierten en proponentes activos de la cohesión territorial como un objetivo del desarrollo. El indicador de éxito a tres años es el siguiente: “Grupos de Diálogo Rural con líderes influyentes del gobierno y políticos, el sector empresarial, la sociedad civil y la academia, activos en al menos cinco países participantes, influyen en los procesos de políticas específicas de importancia nacional”. A la fecha, existen Grupos de Diálogo Rural (GDR) activos en tres países: Ecuador, Colombia, El Salvador. El GDR en México está en proceso de reactivación. En los tres primeros han tenido un funcionamiento activo y permanente, convocando a influyentes líderes y actores de distintos ámbitos sociales, conformando un espacio de debate sobre políticas y de incidencia en el diseño de estrategias, planes y programas, desde la perspectiva de la cohesión territorial. En todos ellos ha habido procesos de incidencia directa sobre acciones gubernamentales en sus respectivos países.

## Objetivo N°3.

Organismos de gobierno a nivel nacional y subnacional hacen uso de los resultados y recomendaciones del programa para informar, diseñar e implementar estrategias, políticas e inversiones específicas, las que tienen el potencial de aumentar la cohesión territorial y mejorar el bienestar de un gran número de personas. El indicador de éxito a tres años es el siguiente: “al menos una agencia del gobierno de cada país participante ha creado o cambiado sustancialmente una estrategia importante, ley, regulación, política o programa, con el objetivo explícito de mejorar la cohesión territorial en los ámbitos relacionados con su mandato”. A la fecha, se cuenta con significativos logros en cuatro países de la región: México, Colombia, Perú y Chile.

1. México
  - 1.1. Secretaría de Hacienda. Evaluación de los programas de desarrollo agrícola como parte del proceso de reformulación de la política sectorial.
  - 1.2. Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda y Programa Oportunidades. Diseño y aprobación de un nuevo programa “Territorios Productivos,” que agrega una dimensión de desarrollo productivo al Programa Oportunidades (transferencias condicionadas de ingreso). La propuesta fue aceptada y el Secretario de Hacienda solicitará presupuesto en la Ley para su implementación el año 2015, con una cobertura inicial (año 1) de 10.000 familias y un presupuesto anual inicial de USD 11,5 millones. Se proyecta su escalamiento llegando a 360 mil beneficiarios en el 2018, con un presupuesto anual de USD 415 millones.
2. Colombia
  - 2.1. Misión Rural y Departamento Nacional de Planeación. Programas de desarrollo con enfoque territorial. El acuerdo número 1 del proceso de negociación de paz referido a

- política de desarrollo rural integral, incluye la realización de “Programas de desarrollo con enfoque territorial” (PDET). Rimisp está a cargo de diseñar la estrategia de implementación de ese programa. La estrategia de implementación se debe entregar al gobierno de Colombia a fines de octubre, 2014.
- 2.2. Misión Rural y Departamento Nacional de Planeación. Política de empleo rural no agrícola. Rimisp está a cargo de diseñar la propuesta de política de fomento del empleo y del ingreso rural no agrícola para Colombia, la cual se debe entregar al gobierno de Colombia a fines de octubre, 2014.
3. Perú
    - 3.1. Despacho Presidencial. Propuesta de programa de desarrollo territorial. Ya se entregó a la oficina del Presidente el diseño del programa de desarrollo territorial que articula inversiones ya hechas en infraestructura con los programas de fomento productivo, orientado a aumentar los ingresos autónomos de la población rural en desventaja relativa. El gobierno está en proceso de decidir si incluye este programa en el presupuesto nacional para el año 2015.
  4. Chile
    - 4.1. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Propuesta de programa para el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales. Rimisp apoya el rediseño de los programas de fortalecimiento regional que realiza la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE. Tras haber entregado los primeros productos de la asistencia técnica, Rimisp y SUBDERE están en este momento negociando un acuerdo que, con financiamiento del gobierno, permitirá iniciar la implementación de dos de las propuestas: (a) introducir en el país el sistema de “contratos plan” para programas de desarrollo con participación de un gobierno regional y dos o más ministerios o servicios del gobierno nacional y, (b) un sistema de certificación de la calidad de los servicios de los gobiernos regionales y municipales, que incluye la definición de una norma oficial de calidad y de una institucionalidad para el proceso de certificación.

Gobierno Regional de Los Ríos. Rimisp apoya la preparación de un Plan de Desarrollo Territorial Rural que pueda ser implementado a partir de enero 2015.
    - 4.2. Nueva Agenda Regional. El programa realizó un esfuerzo (pionero en Rimisp) para aprovechar el clima de debate político por la campaña electoral presidencial y parlamentaria, para incorporar en la agenda pública el problema de la desigualdad territorial y la propuesta de “desarrollo con cohesión territorial.” A partir de marzo 2013, el programa reunió a un grupo de especialistas en políticas sectoriales – muchos de ellos con experiencia tanto académica o intelectual y de gobierno – para: (a) elaborar una “nueva agenda regional”; (b) comunicar las propuestas a los principales candidatos a la Presidencia y a un grupo selecto de candidatos al Senado y la Cámara de Diputados. Todo ello fue apoyado con una intensa campaña comunicacional, usando redes sociales, prensa escrita, radios y, en varias ocasiones, programas de televisión. Varias de las propuestas elaboradas en el marco del proyecto Nueva Agenda Regional, fueron recogidas en el programa de gobierno de Michelle Bachelet, particularmente en los capítulos “Descentralización, Desarrollo y Territorio” y “Superación de la pobreza”. Adicionalmente,

12 de los 17 participantes de la iniciativa ocupan actualmente cargos de muy alto nivel en su gobierno.

Estas ocho iniciativas de influencia en políticas públicas han significado un profundo cambio en el trabajo de Rimisp. Significan que los resultados que consideramos aceptables ya no son más los productos de investigación que pueden influir en los tomadores de decisiones. En adelante, Rimisp asume como un compromiso directo de sus iniciativas, lograr un cambio concreto en alguna política pública, donde los productos de investigación son insumos o resultados intermedios, para un resultado final que es el cambio en la política y en las instituciones. Es decir, en el continuo investigación – decisiones de política pública – implementación de política pública – impacto en el desarrollo, Rimisp se ha movido un paso adelante.

Para ello, hemos debido experimentar y probar estrategias, métodos y actividades que son nuevas para nuestra organización, y que se pueden resumir en el concepto de “policy entrepreneurship”.

Hasta ahora hemos combinado dos instrumentos principales. Los Grupos de Diálogo Rural, que son foros donde investigadores y otras personas de distintos sectores, cuya opinión es influyente, discuten problemas de desarrollo e identifican, dan legitimidad y hacen visibles algunas propuestas de cursos de acción. Las iniciativas de asistencia técnica al diseño de políticas, unen a investigadores con tomadores de decisiones en un proceso que tiene el objetivo concreto de diseñar una nueva política pública o un cambio a alguna ya existente. En ambos casos, lo concreto es que los equipos de investigación se involucran mucho más directamente en que sus ideas se conviertan en políticas públicas. Las comunicaciones estratégicas son un tercer instrumento que apoya a los dos anteriores.

En pocos meses ya tenemos varias políticas y programas aprobados por los respectivos gobiernos, y otros en proceso de desarrollo con resultados esperados en corto plazo. La implementación de estos programas y políticas involucra inicialmente a decenas de miles de personas, y más adelante, cuando estas iniciativas alcancen su tamaño máximo, a cientos de miles. En todos los casos, las poblaciones objetivo son hogares en condición de pobreza que viven en territorios rezagados.

Este avance desde una organización que hace investigación, a una organización que cambia las políticas públicas, nos lleva a preguntarnos por las siguientes etapas: la implementación y, finalmente, el impacto en las condiciones de vida y en las oportunidades en los territorios rezagados y en los grupos sociales en condición de pobreza y de marginalidad. ¿Cuál es nuestra responsabilidad en esos dos niveles?

Por una parte, es claro que si Rimisp es parte del diseño de una política pública, adquiere una responsabilidad por los resultados e impactos de la misma. Es verdad que los resultados e impactos dependen de las condiciones de implementación, sobre las que Rimisp no tiene, ni tendrá, ningún control y escasa influencia. Por ejemplo, el programa “Territorios Productivos” en México está diseñado para implementarse con casi 400 mil hogares, en casi 400 municipios de los 32 estados que componen la federación en México, y con la participación directa de por lo menos 15 programas públicos pre-existentes que dependen de siete secretarías (ministerios) o dependencias del gobierno federal. La gobernanza y la gestión de un programa de esa envergadura es tarea y responsabilidad del gobierno, y no de un think tank como Rimisp. Sin embargo, el diseño sí importa en los resultados y el impacto final y es aquí que Rimisp sí tiene una responsabilidad al menos moral



sobre lo que suceda, porque una mal (buen) diseño podría ser una causa de malos (buenos) resultados e impactos.

¿Qué podemos hacer para hacernos cargo de esa responsabilidad moral en cuanto a la implementación, los resultados e impactos? En principio, dos cosas, aunque seguramente con las experiencias que vayamos adquiriendo en los próximos meses podremos enriquecer nuestro modelo. En primer lugar, Rimisp puede tratar de acompañar la implementación, en una función de asesoría a los gestores de la política o programas; que lo podamos o no hacer, depende de la voluntad, y el financiamiento, del gobierno respectivo. En segundo lugar, y esto nos parece indispensable, podemos hacer los mayores esfuerzos para que todas las políticas y programas que diseñemos, tengan componentes de seguimiento y evaluación de alta calidad y rigurosidad, que permita a la sociedad, a los gobiernos, y a Rimisp, saber si lo que hicimos ayudó o no al desarrollo, en qué medida, y por qué. Ese conocimiento será además una fuente importantísima de nuevas preguntas de investigación, y nos ayudará a mejorar continuamente nuestras interpretaciones de las sociedades que queremos transformar.

#### Objetivo N°4.

Inversionistas y empresarios privados de gran escala, y/o sus asociaciones, ajustan sus estrategias y prácticas corporativas para apoyar los objetivos de cohesión territorial. El indicador de éxito a tres años es el siguiente: “al menos tres importantes asociaciones industriales o grandes empresas están participando activamente en iniciativas de desarrollo territorial que van más allá de los objetivos de responsabilidad corporativa individual en la promoción de dinámicas de crecimiento económico con inclusión social y la sostenibilidad ambiental en territorios no metropolitanos específicos”. A la fecha, si bien se realizaron actividades que abordaron este objetivo, no se han obtenido resultados. Para tratar de cambiar esa situación, el programa primero creó un nuevo equipo, denominado Unidad de Asistencia Técnica, y llevó a cabo algunas acciones que tampoco dieron los resultados esperados. Como una nueva medida, se cambió el coordinador de la Unidad de Asistencia Técnica, incorporando a una persona que cuenta con una larga experiencia de trabajo en programas de desarrollo hechos por y/o con el sector privado (especialmente minería, energías no convencionales, agua potable y servicios sanitarios). El nuevo coordinador (que se incorporó al equipo al final del período reportado) deberá entregar en un máximo de tres meses, un plan concreto de acción. El foco de trabajo será llevar adelante procesos de diálogo y trabajo conjunto con el sector privado respecto a su rol como actor e impulsor de intervenciones en los territorios que puedan impactar en las condiciones de vida de las comunidades. Se buscará la generación de proyectos que se levanten desde y para los territorios rurales, que hagan uso de los resultados de investigación del programa, y que sean factibles de implementar a través de las políticas de las empresas privadas, eventualmente con el apoyo o en coordinación con programas públicos de intervención en los territorios. Rimisp informará a IDRC la nueva propuesta, su implementación y resultados.

#### Objetivo N°5.

Rimisp es un centro regional reconocido internacionalmente en temas de desigualdad y cohesión territorial y en políticas y programas de desarrollo territorial. El indicador de éxito a tres años es el siguiente: “Rimisp tiene productos y servicios emblemáticos que son referencias clave en América Latina, ha atraído a una nueva generación de investigadores, ha diversificado su base de

financiación, y ha creado importantes alianzas con organizaciones similares en África y Asia”. A la fecha se ha avanzado en posicionar a Rimisp como un referente regional en su campo temático a través de productos y comunicaciones técnicas y estratégicas de significativo alcance. Destaca el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad, que en su segunda versión (2013) ha tenido lanzamientos oficiales en cuatro países (Chile, Colombia, Nicaragua y Perú), con alta cobertura de prensa en medios nacionales e internacionales, teniendo también amplia difusión en redes sociales. En segundo lugar, Rimisp ha iniciado un cambio en su “modelo de negocios” buscando establecer una relación mucho más fuerte con los gobiernos nacionales, incluyendo en el financiamiento de nuestras actividades; la Unidad de Asistencia Técnica del programa ha ganado ya dos licitaciones públicas en Chile, y estamos ad portas de obtener un importante contrato con uno de los gobiernos a los cuales hemos dado asistencia técnica durante el 2014.

**Para el siguiente período** (hasta el término del programa), la agenda contempla el desarrollo de seis iniciativas de investigación: (1) Efectos agregados de la desigualdad territorial; (2) Migración interna como mecanismo de corrección de desigualdades territoriales; (3) Economía política de la concentración territorial del gasto público; (4) Soluciones a las fallas de coordinación que debilitan las políticas de desarrollo territorial; (5) Políticas territorialmente diferenciadas de gestión de recursos hídricos; (6) Resultados y lecciones de las políticas y programas de desarrollo territorial.

Además, se mantendrá el trabajo de incidencia a través de la asistencia técnica a gobiernos, con cuatro iniciativas: (1) México; (2) Colombia; (3) Perú; (4) Chile. Se espera que al final del año 2015 estén en implementación nuevas políticas o programas en esos países.

## 4. Síntesis de las actividades y resultados de investigación

Durante el período 2013-2014, el Programa está completando su primer ciclo de proyectos, finalizando las 13 iniciativas comenzadas en el año 2012 y llevando a cabo un conjunto de nuevas iniciativas. De acuerdo a los componentes y productos asociados señalados en el MGC, las actividades son las siguientes:

### 1. Componente Investigación

#### Objetivo N°1

##### 1.1. Bases de datos sobre cohesión territorial.

Con la colaboración de socios en 10 países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú) se construyó una base de datos de más de 70 indicadores de desarrollo en al menos dos puntos del tiempo, en torno a 11 dimensiones: demografía; salud; educación; dinamismo económico y empleo; ingresos y pobreza; seguridad ciudadana; capacidad de gestión de los gobiernos locales; género; geografía, medioambiente y recursos naturales; política y gobernanza; y TICs. El proyecto abarca 1.047 parroquias, 12.398 municipios y 399 provincias o estados. En cinco de dichos países, donde la información censal lo permitió, se construyeron Territorios Funcionales, a fin de contar con información estadística para unidades geográficas “funcionales” que respondan a las dinámicas económicas y sociales que se observan en el territorio. Las bases de datos han sido publicadas y están disponibles desde abril de 2014 para la consulta de cualquier interesado en un portal el portal de Datos Territoriales, DATE

([www.rimisp.org/date](http://www.rimisp.org/date)), que es un sitio web desarrollado exclusivamente para el efecto: Este sitio permite acceder a las bases de datos y cartografía, así como la consulta de tablas y gráficos de indicadores específicos. El objetivo es que la base de datos vaya creciendo, incorporando nuevos indicadores y mejorando su cobertura de países.

Además, en tres países el proyecto contempló la actualización de los Mapas de Dinámicas Territoriales, que al combinar datos censales con información de encuestas de hogares, estiman los niveles de ingreso y pobreza con la mayor desagregación territorial posible (parroquias en Ecuador y municipios en México y Brasil). Se produjeron siete documentos analíticos –todos publicados ya en el sitio web de Rimisp- que hacen una revisión de los indicadores levantados. En general, estos documentos muestran mejoras en los indicadores a nivel del promedio nacional, pero con fuertes disparidades territoriales, confirmando que los beneficios del desarrollo no se transmiten de manera homogénea dentro de los países.

### *1.2. Costos de la desigualdad territorial*

El proyecto buscó determinar si la excesiva concentración espacial de la población y de la actividad económica, está afectando el crecimiento agregado de la economía de tres países latinoamericanos: Brasil, Chile y México. Brasil y Chile muestran una relación negativa entre el crecimiento y la concentración espacial de la población. Este resultado es independiente del índice de concentración utilizado. Así, la excesiva concentración territorial, en estos dos países, conlleva costos para el conjunto del país y no solo para los territorios rezagados. A diferencia de lo observado en ambos países, en el caso mexicano el logaritmo de la densidad de población resultó positivo y estadísticamente significativo, aunque el tamaño del impacto es relativamente pequeño. El impacto positivo de la densidad poblacional sobre el crecimiento reflejaría un impacto neto favorable al crecimiento proveniente de economías de aglomeración que aún estarían presentes en el caso mexicano. En los próximos meses iniciaremos un nuevo proyecto para entender mejor esta relación, incorporando además un mayor número de países.

### *1.3. Determinantes de las trampas localizadas de pobreza y desigualdad*

La hipótesis que guía el programa es que en la región existen trampas territoriales de pobreza, vulnerabilidad y oportunidades, expresadas en territorios permanentemente rezagados, que están en gran medida determinadas por factores sociales y político-institucionales tanto de naturaleza transversal como específica a los territorios. El objetivo del proyecto es comprobar la existencia de estas trampas territoriales y dar luces sobre sus determinantes. Se combinan metodologías cuantitativas y cualitativas para estudiar las dinámicas de pobreza y vulnerabilidad, la distribución de oportunidades y los factores institucionales, economía política, y restricciones operativas al crecimiento, todo ello en Chile, México y Perú. Los resultados indican que las trampas de pobreza se encuentran asociadas a una falta de cohesión social; una clase política del tipo clientelar y poco respeto por la autoridad (rule of law). En Perú se encuentra que los territorios se hallan inmersos en procesos de permanente construcción, asociados a cambios en las estructuras productivas locales como con la construcción de nueva infraestructura y la apertura de mercados. Estos cambios generan bifurcaciones que van dejando ciertos espacios y

poblaciones en trampas al definir un acceso desigual a nuevos mercados. En Chile, los territorios estudiados (tanto el entrampado como el que sale de la trampa) se caracterizan por contar con una elite sin compromiso ni con el crecimiento ni con la inclusión, y/o por la carencia de elites emergentes. Es la llegada de agentes externos al territorio, con elevados flujos de capital, lo que logra sacar al territorio de su situación de rezago. No obstante, esta situación virtuosa no responde a un compromiso del nuevo agente si no a los encadenamientos productivos que genera. Esta falta de compromiso se traduce en nuevos conflictos con los locales (ej. ambientales). En México, en el territorio entrampado se identifican asimetrías de información que favorecen a ciertos grupos con beneficios sociales en desmedro de otros; mientras que la salida de la trampa se asocia a una mayor competencia política y a cambios en la producción agrícola que permite incrementar las ganancias.

#### 1.4. *Movilidad social y desarrollo territorial en tres países latinoamericanos*

Este trabajo aporta a la literatura mediante la construcción de pseudo-paneles con la mayor desagregación espacial posible. Esto se logra mediante el uso de Censos de Población y Vivienda combinados con información sobre ingresos y pobreza obtenida mediante estimaciones de áreas pequeñas. Aplicando la metodología tradicional para medir movilidad, es decir modelando el ingreso per cápita actual en función del ingreso en un año base, se determina la existencia de convergencia en los países estudiados. Inequívocamente los grupos más pobres crecen más rápido que los ricos. No obstante, los patrones de convergencia son muy lentos: reducir las brechas a la mitad de su nivel actual tomaría entre 22 y 40 años en Perú, entre 19 y 29 en México y entre 17 y 41 en Chile. Al introducir controles (convergencia condicionada) los tiempos se reducen en torno a un 25% en Chile y México y en más de 50% en Perú. En Chile y México se encuentran cambios relevantes en la convergencia entre lo urbano y rural y al introducir controles municipales. Esto podría indicar la presencia de clubes de convergencia, es decir que no existiría un único ingreso de estado estacionario si no varios. En este caso, indicaría que la ubicación geográfica determinaría el nivel de ingresos al cual un individuo puede converger.

#### 1.5. *Políticas de desarrollo productivo y cohesión territorial*

Se analizó la implementación de políticas industriales blandas, a nivel subnacional en dos países: Colombia y Chile, profundizando con estudios de caso en las regiones de Valparaíso y Biobío en Chile y Santander y Quindío en Colombia. Se observan diferencias en la arquitectura institucional para la implementación de las políticas industriales entre Chile y Colombia por un lado y entre las diferentes regiones dentro de cada país por el otro. En Chile, el diseño neutro de las políticas, tanto territorial como en la definición de sectores económicos, no permite que se expresen diferencias importantes entre las dos regiones. En particular la mejor capacidad del sector privado para articularse, mayores niveles de liderazgo y acuerdo con el gobierno regional existentes y la implementación de programas de innovación para el sector industrial en la región del Biobío no resultan en incrementos en el producto y tampoco empleo en relación a la región de Valparaíso. Por el contrario, en Colombia un contexto donde el estado promueve espacios de coordinación regional para el desarrollo y la innovación productiva, se generan evidentes diferencias entre la capacidad de capitalizar este contexto entre las regiones de Santander y Quindío.

Santander con un aparato productivo más diversificado y un sector empresarial más activo logra generar espacios de articulación valorados por diferentes actores. El resultado en el tiempo de mayores incrementos en los ingresos y el empleo apoyan la relación entre desarrollo de capacidades regionales para la implementación de políticas y su desarrollo económico.

Adicionalmente, analizando en ambos países las políticas de capacitación laboral y de inversión en infraestructura, más las políticas de préstamos al sector productivo en Colombia y las de fomento productivo en Chile, se concluye que tanto en Chile como en Colombia los programas tienden a converger el gasto entre regiones, lo que afecta el presupuesto de manera positiva en aquellas regiones típicamente menos dinámicas que generan menos demanda por este tipo de políticas. El impacto de las políticas industriales en generación de empleo y producto regional sin embargo, no son consistentes con un cambio positivo en el incremento del empleo o la productividad, lo que lleva a discutir y analizar sobre la pertinencia de la implementación de los programas y las políticas a nivel regional.

#### *1.6. Cohesión territorial y políticas de inclusión social*

El trabajo 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. Se estudian específicamente las políticas de inclusión social espacialmente neutras que por diseño y definición explícita son de 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.

Los casos estudiados son: programas de protección social en México (salud, seguridad social y seguridad alimentaria); articulación entre un programa de transferencia monetaria –Juntos- y otro de fomento productivo -FONCODES-Haku Wiñay- en Perú; iniciativas de apoyo socio laboral vinculadas al Ingreso Ético Familiar en Chile. El diagnóstico realizado en los tres casos da cuenta de una gran desigualdad en la distribución territorial de las carencias que abordan los programas estudiados, pero muestra también que –con la excepción parcial del caso de Chile- las reglas de focalización y priorización de los programas son adecuadas, concentrándose precisamente allí donde se registra una mayor cantidad de carencias. Donde existe evidencia de sus efectos, se observa que los programas de protección social parecen estar contribuyendo efectivamente al cierre de algunas brechas. Pero tienen un efecto marginal sobre el desarrollo porque no logran revertir el impacto que otros programas tienen sobre la desigualdad territorial y que son muy poco efectivos en relación con los programas focalizados en población en pobreza extrema (ej. México); ni tampoco revertir la precaria estructura de oportunidades de determinados territorios (rurales) que impide que los recursos que entregan los programas se puedan aprovechar al máximo.

#### *1.7. Inversión privada agroindustrial y cohesión territorial*

Un primer artículo estudia empíricamente la relación entre agroindustria y pobreza, comparando los resultados en términos de reducción de la pobreza entre territorios con y sin agroindustria, controlando por el proceso no aleatorio de localización espacial de los establecimientos agroindustriales. Los resultados de los determinantes de la decisión de localización de la agroindustria sugieren que disponibilidad de materia prima y de mano de obra, y de infraestructura y servicios básicos como agua, electricidad y transporte favorecen la localización de la agroindustria. Controlando por estas características, una estimación de difference-in-difference combinado con propensity score matching sugiere que el crecimiento de la agroindustria reduce la tasa de pobreza local.

El segundo estudio investiga la capacidad de la industria agroalimentaria de Chile, México y Perú de generar empleos indirectos en agricultura, servicios y en el resto de la manufactura, en el largo plazo, comparando el multiplicador de la agroindustria con el de otros sectores. Además, se prueba la hipótesis de que, acumulativamente, las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias tienen ventaja sobre las grandes en la generación de empleo local, aunque cada una de ellas emplee pocos trabajadores, porque sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante son más localizados en el territorio que los de las grandes empresas.

Los resultados para Chile y México muestran que, en general, el crecimiento en el empleo en agroindustria absorbe parte del empleo local existente del sector no transable y contribuye a la generación de empleos en el sector transable. En Perú, la agroindustria tiene un efecto multiplicador sobre el sector servicio. La desagregación por tamaño de empresa es posible para Chile y México, y sugiere que, en Chile, el crecimiento en empleo en agroindustrias micro y pequeñas sí tiene capacidad de generar empleos en el sector no transable, y un efecto multiplicador más fuerte comparado con las agroindustrias grandes en el sector transable. En cambio, en México son las agroindustrias grandes las que tienen mayor efecto multiplicador sobre el sector no transable.

Un tercer artículo presenta los resultados sobre las características territoriales relevantes para la localización de agroindustrias de distintos tamaños. Los resultados sugieren que, además de la disponibilidad de materia prima, los principales factores que influyen en la localización de las agroindustrias grandes son la disponibilidad de capital humano y de infraestructura y servicios (transporte, agua potable, electricidad). Para la localización de las agroindustrias pequeñas y medianas, los factores más relevantes son la disponibilidad de mano de obra y su calidad. Estas variables, incluyendo la atracción de mano de obra calificada, se pueden intervenir con políticas públicas que no necesitan ser específicas para la agroindustria. Más bien, políticas territoriales (place-based) deberían ayudar el desarrollo de la agroindustria y al mismo tiempo beneficiar también otros sectores.

#### **1.8. Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2013**

Los Informes Latinoamericanos sobre Pobreza y Desigualdad son un aporte a la discusión sobre estas temáticas desde la perspectiva particular de la desigualdad territorial, una de las aristas menos abordadas del problema, y que impacta con especial fuerza a los sectores rurales de América Latina.

La versión 2013 del Informe analiza la desigual distribución territorial de las oportunidades de acceso a empleos de calidad en la región, y busca contribuir a una mejor comprensión sobre los factores, características y condiciones propias de los territorios que determinan la generación de mejores oportunidades de empleo en algunos lugares más que en otros. El argumento que realiza el Informe propone que el lugar donde nacen y viven las personas determina fuertemente sus oportunidades de acceso a un empleo de calidad. La alta informalidad laboral y la existencia de condiciones de empleo precarias representan el foco de preocupación central del Informe, pues se constata que parte importante de los determinantes institucionales y económicos del trabajo decente tienen una clara expresión territorial que explica por qué, al interior de los países, las posibilidades de acceder a un empleo de calidad se distribuyen de manera tan desigual. Se propone que territorios con una estructura productiva con menor peso del sector primario o donde éste genera mayores encadenamientos productivos (mayor presencia de sectores de alta productividad), mejor calidad de políticas públicas (de fomento al desarrollo económico y al desarrollo social) y más diálogo social (mayor sindicalización, más instancias de diálogo tripartito y negociación colectiva) tendrán más altos niveles de empleo de calidad.

La nueva versión del Informe Latinoamericano (2013) va un paso más allá de la primera versión, que dio cuenta de la existencia de brechas territoriales. Por un lado, se realiza un análisis de dos puntos en el tiempo, para las mismas seis dimensiones y 27 indicadores en los 10 países, concluyendo que se han ido cerrando algunas brechas entre territorios subnacionales (en salud y educación) y en algunos países, pero se mantienen las mismas tendencias generales y los territorios que mejoran suelen estar en el tramo medio y no son los más rezagados. Análisis de este tipo (de tendencia desagregado territorialmente) constituyen un aporte del Informe. Por otro, se identifican algunos determinantes del empleo de calidad: el grado de urbanización, la escolaridad y el peso del empleo no-primario, junto con dinámicas locales específicas que aluden al territorio como fuente de las diferencias. Finalmente, el informe avanza en recomendaciones de política orientadas a la reducción de las brechas territoriales.

El Informe ha tenido lanzamientos oficiales en cuatro países (Chile, Colombia, Nicaragua y Perú) y ha contado con alta cobertura de prensa en medios nacionales e internacionales de nueve países. Con el Informe se busca incidir en los tomadores de decisión y en la opinión pública en general. Un ejemplo en la incidencia en los gobiernos se registra en la presentación del Informe en Chile, al que asistió como comentarista la encargada de estudios del Ministerio del Trabajo, quien dio cuenta en esa oportunidad de la carencia de información desagregada a nivel territorial y de la dificultad que ello conlleva para el diseño y la evaluación de políticas de empleo. Otro ejemplo es la presentación del Informe que tuvo lugar en el Banco Central de Nicaragua, donde la Jefa de la División Económica de la entidad comentó que la organización estaba reestructurando su sistema de indicadores y actualizando su cartografía, siendo el Informe una prueba de la importancia de tener estadísticas territoriales.

## 2. Componente Incidencia

### Objetivo N°2

#### 2.1 Programa Desarrollo de procesos normativos para conseguir impactos a gran escala

En el período 2013-2014 los Grupos de Diálogo Rural de El Salvador, Colombia y Ecuador están plenamente consolidados y prestando asistencia técnica a los gobiernos de sus respectivos países. En México, el GDR está en proceso de relanzamiento tras la apertura de una oficina de Rimisp en ese país. En El Salvador, destaca el trabajo en torno a la Campaña de Agricultura Sustentable, en conjunto con el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (MARN), así como el apoyo al diseño de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria. En Colombia, el apoyo a la Misión Rural a través de la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial, y la creación de una propuesta de arreglo institucional para el desarrollo rural. En Ecuador, la asistencia técnica a la Coordinación General de Innovación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), así como el apoyo al diseño del “Plan para el incremento de la productividad” y, dentro de él, del Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas, implementado por dicho ministerio.

### Objetivo N°3

#### 2.2 Nueva Agenda Regional – Chile (NAR)

Durante el año 2013 se llevó a cabo en Chile el proceso político para la elección de presidente y del Congreso. A partir de marzo 2013, el programa reunió a un grupo de especialistas en políticas sectoriales – muchos de ellos con experiencia tanto académica o intelectual y de gobierno – para: (a) elaborar una “nueva agenda regional”; (b) comunicar las propuestas a los principales candidatos a la Presidencia y a un grupo selecto de candidatos al Senado y la Cámara de Diputados. El objetivo de cambio era que los programas de gobierno de los candidatos incluyeran propuestas de desarrollo regional y territorial que fueran más allá de las ideas tradicionales que habían informado la política pública desde 1990. Se trataba en lo fundamental de instalar en la agenda pública el concepto de “desarrollo con cohesión territorial”, que incluyera pero que no estuviera limitado a políticas de descentralización. Un sello distintivo de esta iniciativa es que elaboran y comunican propuestas de políticas sectoriales pensadas con una lógica de desarrollo con cohesión territorial, en: salud, educación superior y educación escolar, mercados laborales, desarrollo económico, pobreza, descentralización política, descentralización fiscal, y fortalecimiento de las capacidades de los actores públicos y privados en los territorios y regiones.

El proceso incluyó: (a) Constitución de un equipo de especialistas sectoriales; (b) Discusión en el equipo de los objetivos de la iniciativa y del concepto de “desarrollo con cohesión territorial” como eje común de las propuestas particulares; (c) Elaboración y discusión de propuestas, incluyendo tres seminarios en regiones en asociación con universidades regionales y un seminario en Santiago; (d) Entrega de las propuestas a las principales candidaturas presidenciales y a 11 candidatos a senador o diputado que se habían caracterizado por tener posiciones destacadas en temas de desarrollo territorial, regional o descentralización; (e) Fuerte campaña de comunicaciones, incluyendo redes sociales (twitter, Facebook, web), periódicos electrónicos y blogs, y medios convencionales



(periódicos nacionales y regionales, radio y TV); (f) Elaboración de un libro con versiones editadas de las propuestas.

Varias de las propuestas elaboradas en el marco del proyecto Nueva Agenda Regional, fueron recogidas en el programa de gobierno de Michelle Bachelet, particularmente en los capítulos “Descentralización, Desarrollo y Territorio” y “Superación de la pobreza”: i) Nuevo ciclo de políticas, con énfasis en desarrollo regional, incluyendo prominentemente desarrollo económico, y no solo en descentralización; ii) Fondo de convergencia para la reducción de brechas territoriales en indicadores de desarrollo social. Esta propuesta es además una de las 56 medidas prioritarias de los primeros 100 días de gobierno; iii) Presupuestos regionales e información regionalizada de los presupuestos sectoriales, incluidos en la Ley de Presupuesto de la Nación; y iv) Fortalecimiento de las universidades y de los institutos profesionales (educación técnica) regionales. Además, tras la primera vuelta electoral y con mayor fuerza tras la elección definitiva, se trabajó estrechamente con el comando de Bachelet para afinar y detallar algunas de las propuestas que habían sido incluidas en el programa.

### *2.3 Apoyo a la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Programa de Democratización de la Productividad en México*

Con base en el trabajo realizado entre el 2010 y el 2012 por el Grupo de Diálogo Rural de México, en febrero 2013 se tomó contacto con la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) para proponerles elaborar una estrategia para su participación en la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) que había sido establecida como la principal propuesta del nuevo presidente en materia de lucha contra la pobreza. La CNCH tiene una dimensión territorial porque se focaliza en 400 municipios rezagados del país. Tras un primer intento fallido con SAGARPA, las relaciones construidas con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y, sobretodo, con la Secretaría de Hacienda (SHCP), nos permitieron relanzar la propuesta. En este segundo intento, el argumento de partida fue resolver un problema que había sido priorizado por las más altas autoridades de ambas secretarías, y por el mismo presidente Peña Nieto: la ausencia de una dimensión productiva que complemente la política social y su eje central que es el programa de transferencias condicionadas, Oportunidades. Se llegó a un acuerdo con el FIDA para que dicho organismo internacional se sumara a la iniciativa, para darle una cobertura institucional más fuerte, que además en esta ocasión ha financiado una parte muy importante del esfuerzo (USD 330 mil). El trabajo se inició en enero 2014 y el 19 de junio se entregó al gobierno el borrador final del programa. A la fecha, ya se ha tomado la decisión por las autoridades de gobierno, que el programa será localizado en la estructura del programa Oportunidades, de forma tal que será el componente productivo que el gobierno ha estado buscando establecer. La decisión oficial sobre el destino del programa se formalizó en el mes de julio de 2014. La propuesta fue aceptada y el Secretario de Hacienda solicitará presupuesto en la Ley para su implementación el año 2015, con una cobertura de 10.000 familias, y un escalamiento esperado al 2018 de 360.000 hogares. Con esa cobertura, el presupuesto anual del programa sería de USD 185 millones anuales.

### *2.4 Asistencia técnica a la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda de México*

El gobierno de México ha puesto en marcha el Programa para la Democratización de la Productividad, que es el instrumento principal para realizar el objetivo del plan de gobierno 2012-2018 (Plan Nacional de Desarrollo) de incrementar la participación en la economía nacional de trabajadores, empresas sectores y regiones caracterizados por muy altos niveles de informalidad y muy bajas tasas de productividad. Este programa gubernamental conecta con los intereses del programa financiado por Rimisp, porque incluye el diseño de políticas e inversiones para activar del desarrollo de regiones territorios rezagados (en especial el Sur y Sureste del país) y, además, porque también incluye iniciativas preferentes hacia la pequeña agricultura y productores rurales pobres. Una de las actividades iniciales fue un detallado análisis de 32 políticas públicas ya existentes, con base en un cuestionario uniforme. Dicho análisis identificó puntos específicos en que esas políticas podrían mejorarse para que hagan un mayor aporte a incrementar la productividad de los sectores y actores rezagados de la economía el país.

A solicitud de la Secretaría de Hacienda, Rimisp se hizo cargo del análisis de seis grandes programas públicos, con un presupuesto total superior a USD 2 billones anuales: Programa Integral de Desarrollo Rural; Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA); Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE); Programa de Fomento a la Agricultura; Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, y Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados. Además de hacer el análisis y elaborar las recomendaciones de mejoras de dichas políticas, Rimisp ha participado en las reuniones posteriores de diálogo entre la Secretaría de Hacienda y las agencias públicas responsables de esos programas, donde se han discutido las recomendaciones, llegando a acuerdos que se deben traducir en indicaciones comprometidas en la Ley del Programa de Egresos de la Federación 2015.

#### *2.5 Asistencia técnica a la Misión Rural de Colombia para el diseño de una política de fomento del empleo rural no agrícola*

Esta iniciativa tiene dos antecedentes importantes. El primero es el excelente trabajo realizado desde el 2010 por el Grupo de Diálogo Rural (GDR) Colombia, que ha logrado instalarse en el país como un importante espacio para el diálogo sobre las políticas públicas de desarrollo rural, con un fuerte enfoque territorial. El segundo antecedente es la invitación extendida en febrero 2014 por el Presidente de la República a Julio Berdegué para participar en el Consejo Directivo de la “Misión Rural” (Misión de Lineamientos de Políticas de Desarrollo Rural y Agropecuario), bajo la coordinación del Depto. Nacional de Planeación. El objetivo de la Misión Rural es “proponer políticas públicas e instrumentos de desarrollo rural y agropecuario que contribuyan a una real transformación del campo y se conviertan en la carta de navegación para los próximos 20 años”. El coordinador de Misión Rural es el Dr. José Antonio Ocampo. Misión Rural definió una agenda con cinco ejes temáticos y 21 productos, cada uno de ellos consistente en una política o un programa nacional. Rimisp ha sido invitado a fines de mayo 2014 a hacerse cargo de la preparación de dos de estos productos, el aquí mencionado y el que se describe en el próximo punto.

De acuerdo con estudios de Rimisp publicados en una edición especial de World Development (2001, vol. 29, N° 3), el ingreso rural no agrícola en Colombia a fines del siglo

pasado, representaba alrededor del 46% del ingreso rural total. El mensaje es que hoy en día en Colombia es impensable diseñar una estrategia eficaz de desarrollo rural que no contenga objetivos de: (1) desarrollo del empleo rural no agrícola y, (2) de fortalecimiento de los vínculos entre los ingresos agrícolas y no agrícolas al interior de los hogares, de las comunidades, de los territorios y las regiones.

El producto final que se debe entregar al Departamento Nacional de Planeación y a la Misión Rural, es una nueva política de fomento del empleo y del ingreso rural no agrícola para Colombia.

#### *2.6 Asistencia técnica a la Misión Rural de Colombia para el diseño de un plan para la implementación de los programas de desarrollo territorial contemplados en los acuerdos de paz*

El acuerdo número 1 del proceso de negociación de paz de La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC, referido a la política de desarrollo rural integral, incluye la realización de “Programas de desarrollo rural con enfoque territorial” (PDET). Se trata de “planes de acción para la transformación regional desde una perspectiva integral que permitirán implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales, priorizando los territorios más afectados por el conflicto, aunque no están limitados a ellos”. Estos programas deben apuntar a ordenar el territorio rural, dotar de bienes y servicios requeridos para igualar en oportunidades y a desarrollar capacidades para generar ingresos sostenibles en el largo plazo.

El Departamento Nacional de Planeación y Misión Rural, han encomendado a Rimisp elaborar la estrategia para la implementación a gran escala de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial.

#### *2.7 Asistencia técnica al Despacho Presidencial de Perú*

En febrero 2014 Rimisp recibió una solicitud del Despacho Presidencial de Perú, para dar asistencia técnica al gobierno de dicho país. La preocupación del gobierno es que las inversiones públicas realizadas en territorios pobres, no siempre se traducen en mayores oportunidades de empleo y de generación de ingresos de las personas y hogares pobres. Para responder a la demanda se conformó un equipo que elaboró una propuesta de programa cuyo objetivo es aumentar los ingresos autónomos de la población rural en desventaja relativa, sobre la base de valorizar inversiones previas públicas y privadas. La población objetivo de la primera fase del programa son 180.000 personas de 370 centros poblados que cuentan con proyectos de riego (programa Mi Riego) y que están incluidos en los ámbitos de intervención de los programas productivos Agrorural (Ministerio de Agricultura) y Haku Wiñay (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). El 74% de estos 370 centros poblados además cuenta con inversiones del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), que apoya inversiones coordinadas en agua y saneamiento, caminos vecinales, electrificación y telecomunicaciones, en los distritos más pobres del Perú. En una segunda etapa el programa se puede ampliar hasta a 2.500 centros poblados que cuentan con inversiones de FONIE pero no de riego, para una población potencial de hasta 1,2 millones de personas.

La estrategia clave del programa consiste en articular programas e intervenciones públicas que actualmente operan con lógicas independientes. El supuesto es que la complementariedad entre esos instrumentos de política va a generar un mejor entorno de desarrollo económico para los pobres rurales en territorios rezagados.

La propuesta fue presentada a los Ministerios que tendrían una mayor responsabilidad en su implementación, los que la validaron y sugirieron algunos cambios. La versión final de la propuesta fue entregada al Despacho Presidencial a mediados del julio 2014, y al momento de escribir el presente informe estamos a la espera de ser convocados a hacer la presentación de la misma, eventualmente ante el Presidente de la República y los ministros responsables de la implementación. Luego de ello, el gobierno deberá decidir si aprueba el inicio del programa propuesto.

#### *2.8 Asistencia técnica a la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile*

En el marco de la prioridad asignada a incidir sobre la agenda de desarrollo territorial y descentralización en Chile, tras la instalación del nuevo gobierno en marzo de 2014 se tomó contacto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entidad con la cual se acordó apoyar el rediseño de las acciones de fortalecimiento regional que realiza la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE en tres ejes fundamentales: capacidades sociales regionales, institucionalidad pública regional y Gobierno Regional. La asistencia técnica a la SUBDERE finaliza en su primera fase el 30 de agosto.

La SUBDERE nos solicitó una propuesta para continuar la asistencia técnica, esta vez enteramente financiada por el gobierno de Chile; la propuesta se entregó a fines de julio y estamos a la espera de una respuesta y eventualmente de un contrato. Los productos de la próxima etapa son los siguientes: (a) diseñar un plan para probar a nivel piloto el instrumento de desarrollo regional llamado “Contrato Plan” o “Contrato Región”, que consiste en un mecanismo de coordinación y co-financiamiento entre un Gobierno Regional y dos o más ministerios o agencias del gobierno nacional, en función de algún objetivo de desarrollo regional; (b) diseñar e iniciar la implementación de un sistema y una nueva institucionalidad para certificar la capacidad de gestión de los gobiernos nacionales y municipales de Chile, (c) funcionar como secretaria técnica de un grupo de trabajo inter-departamental sobre fortalecimiento de los gobiernos regionales y municipales, al interior de la SUBDERE.

#### *2.9 Asistencia técnica al Gobierno Regional de la Región de Los Ríos, Chile*

Con el Gobierno Regional de Los Ríos, Rimisp apoya el proceso de diseño e implementación de un plan de desarrollo rural, que incluye un proceso de negociación y coordinación con una amplia gama de agencias del gobierno nacional que actúan en la región, hoy de manera descoordinada. El apoyo a la Región de Los Ríos está contemplado para lo que resta del 2014 y todo el 2015.

### *2.10 Plataforma Colaborativa sobre Transformación Rural y Desarrollo Territorial Asia – África – ALC*

Como ya se informó en el reporte correspondiente al año 1 del programa, con el uso de un pequeño fondo semilla (USD 40 mil), Rimisp intentó establecer una plataforma de colaboración Asia-África-América Latina en temas de desarrollo territorial y regional. La plataforma se creó con socios de las tres regiones, y se obtuvo una donación de USD 500 mil para los socios en China y Vietnam. Sin embargo, nos ha sido imposible obtener financiamiento para el trabajo en África. Hemos decidido discontinuar esta iniciativa, la que podría reactivarse si acaso se presenta alguna oportunidad clara y adecuadamente financiada de pasar a una etapa de realización de un plan concreto de actividades.

### *2.11 Comunicaciones estratégicas*

Se ha avanzado en generar identidad para el programa; en la individualización de stakeholders en cada uno de los países; y en la difusión de los productos y actividades realizadas, a través de medios de comunicación masiva y redes sociales. Para llegar a stakeholders, se complementó la base de datos para la incidencia en cuatro países (México, Colombia, Ecuador y Perú), llegando a 2.375 contactos relevantes en total. En este marco, se elaboró el “Boletín del Programa CTD” (17 ediciones al 31 de julio), que es abierto por el 25% de las personas.

Para apoyar el trabajo de incidencia se desarrolló una estrategia digital para el sitio [www.rimisp.org/ctd](http://www.rimisp.org/ctd), con noticias, documentos técnicos, boletines, información del equipo, socios y donantes del programa y material multimedia asociado. Se generó además una estrategia en redes sociales, donde Facebook cuenta con 3.395 “Me Gusta”, principalmente de Perú, seguido por Chile, Ecuador y Colombia, relevándose contenidos de todos los países del programa. Twitter, siendo una plataforma de carácter local, fue utilizada particularmente en Chile, como parte de la incidencia del proyecto NAR, contando hoy con 1.593 seguidores.

A nivel regional, se desarrolló exitosamente la gestión de comunicaciones del “Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2013-Empleo de calidad y territorio”, implementándose la definición de marca y desarrollo gráfico, la edición y traducción de contenidos y la difusión en plataformas digitales y prensa. Se elaboró el sitio [www.informelatinoamericano.org](http://www.informelatinoamericano.org), incluyendo los informes 2011 y 2013. Este ha tenido más de 13.600 visitas de usuarios únicos. Para difusión, se viralizó un video en redes sociales, con más de 1.200 visitas de usuarios únicos.

A su vez, se implementó un plan de prensa para México, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, y en prensa internacional, resultando ello en 40 artículos en medios.

### *2.12 Unidad de asistencia técnica para la prestación de servicios*

El objetivo de la Unidad de Asistencia Técnica es contribuir al desarrollo y la cohesión territorial, mediante la realización de acompañamientos técnicos con actores públicos y privados, aprovechando los aprendizajes institucionales. Los servicios ofrecidos se estructuran en i) Consultoría y Asistencia Técnica, que dé respuesta a problemas concretos

de instituciones públicas o privadas; ii) Diseño, Análisis y Evaluación de Programas y Políticas; y iii) Facilitación de Procesos de Diálogo entre actores diversos y entre políticas.

En el período 2013-2014, se presentaron 11 propuestas a licitaciones, obteniendo 2 adjudicaciones: el “Estudio y diagnóstico del colectivo de migrantes residentes en la comuna de Santiago” para la Municipalidad de Santiago, y la “Actualización del Plan de Desarrollo Comunal 2013-2017” para la Municipalidad de Melipilla.

Adicionalmente, la Unidad coordina la gestión de la segunda versión del Diplomado en Cohesión Territorial para el Desarrollo, dictado en alianza con FLACSO-Chile. Lo cursan 28 alumnos.

En la nueva etapa, a partir de la contratación de un nuevo coordinador de la Unidad, se ha decidido priorizar la orientación hacia el sector privado empresarial. En un máximo de tres meses tendremos una nueva propuesta de acción que, esperamos, nos permita iniciar una serie de iniciativas de colaboración con empresas privadas importantes, en cuanto a sus políticas y programas de relacionamiento con las comunidades rurales.

#### *2.13 Método de documentación y análisis de resultados de incidencia*

En el año 2013 se contrató una consultoría para realizar dos tareas principales: a) Elaborar un modelo conceptual que permita a Rimisp documentar su incidencia en diversos tipos de proyectos; y b) Probar y ajustar dicho modelo evaluando los resultados en términos de incidencia de uno de los proyectos de Rimisp.

La elaboración del modelo contempló una revisión de documentación y la realización de un taller con miembros del Programa CTD en el mes de agosto. El documento obtenido fue utilizado como guía para su aplicación en Colombia en el marco del proyecto “Conocimiento y cambio en Pobreza Rural y Desarrollo” (FIDA-IDRC, 2010-2013). Finalmente, sobre la base de los resultados y hallazgos del piloto, se refinó y ajustó la metodología, plasmada en un documento denominado “Eslabones de incidencia”, que ha servido de base para dos evaluaciones que se encuentran actualmente en curso (GDR Ecuador y GDR El Salvador).

El método busca registrar los distintos tipos de cambios con los que colabora el programa a través de sus estrategias y productos de incidencia (reconociendo que también son consecuencia del accionar de otros actores) en tres niveles fundamentales y vinculados entre sí: los actores, las políticas y sus procesos. Además, asume que dichas rutas de cambios deberían producir un determinado impacto en la sociedad (sustentado en evidencia pre-existente, y reconociendo que puede tener lugar o no, por varias razones, muchas de las cuales escapan al ámbito de control del programa), por lo que busca determinar la cadena causal de los cambios logrados, identificando los niveles de atribución o contribución que respecto de ellos tiene el Programa.

Dentro de las actividades que considera el Seguimiento y Evaluación del programa, se llevará a cabo en el siguiente período un análisis de algunas de las iniciativas que conforman el componente de incidencia, de modo de documentar los resultados obtenidos y sus

factores asociados. Se pondrá atención en dichas evaluaciones al papel jugado por el uso de las redes sociales en la promoción de nuevas ideas de política pública.

#### Objetivo N°4

En el mes de noviembre de 2013 se organizó un taller de trabajo, denominado “El programa Cohesión Territorial para el Desarrollo y el Sector Privado.” El taller contó con la participación del Gerente General de Acción RSE y del Socio Director de Sustentank, quienes hicieron una presentación y dialogaron con el equipo central del Programa CTD. Si identificaron dos líneas de acción, a las que se dio seguimiento, sin que en ninguna de ellas se pudiera llegar a resultados concretos. Una mayor relación directa con el sector privado continúa siendo un punto débil del programa.

Como ya se indicó anteriormente, se cambió el coordinador de la Unidad de Asistencia Técnica, incorporando a una persona que cuenta con una larga experiencia de trabajo en programas de desarrollo hechos por y/o con el sector privado (especialmente minería, energía no convencionales, agua potable y servicios sanitarios). El nuevo coordinador deberá entregar en un máximo de tres meses, un plan concreto de acción, enfocado en llevar adelante procesos colaborativos con el sector privado respecto a su rol como actor e impulsor de intervenciones en los territorios que puedan impactar en las condiciones de vida de las comunidades. Rimisp mantendrá informado a IDRC de los resultados.

### 3. Desarrollo de Rimisp

#### Objetivo N°5

A la fecha se ha avanzado en posicionar a Rimisp como un referente regional en su campo temático a través de productos y comunicaciones técnicas y estratégicas de significativo alcance. Destaca el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad -2013, que ha tenido lanzamientos oficiales en cuatro países (Chile, Colombia, Nicaragua y Perú), con alta cobertura de prensa en medios nacionales e internacionales y amplia difusión en redes sociales.

Rimisp ha hecho una muy fuerte y rápida transición a una organización con mucha mayor capacidad de contribuir a cambios institucionales y de política pública, y el programa financiado por IDRC ha sido un actor decisivo de este desarrollo organizacional.

Rimisp ha iniciado un cambio en su “modelo de negocios,” a partir de un diagnóstico sobre el papel cada vez más decisivo que tendrán los gobiernos nacionales en el financiamiento de actividades como las que nosotros realizamos; la estrategia de asistencia técnica puesta en marcha por el programa financiado por IDRC, está aportando de manera importante a experimentar en estas nuevas modalidades.

### 5. Implementación y gestión

El programa en el período reportado tuvo varios cambios en su equipo, principalmente por renuncias de colegas que asumieron cambios en la nueva administración. La Dra. Ignacia Fernández, asumió una responsabilidad a tiempo parcial en el gobierno, con lo cual debió dejar su cargo de coordinadora adjunta del programa, aunque se mantiene como responsable del proyecto del FIDA que co-financia los GDR. La Dra. Verónica Pinilla, quien estaba a cargo de la Unidad de Asistencia

Técnica, dejó Rimisp para asumir un cargo de gobierno. La Dra. Chiara Cazzufi – quien ya trabajaba en el programa como investigadora adjunta a tiempo parcial – fue promovida a investigadora y asumió tareas en el programa a tiempo completo, incluyendo la responsabilidad de coordinadora adjunta, con énfasis en supervisar las iniciativas de investigación. Por concurso público se seleccionó al Sr Leonardo Céspedes para reforzar el área de incidencia y para asumir la coordinación de la Unidad de Asistencia Técnica, a la que deberá darle un enfoque prioritario hacia el sector privado. Finalmente, el Sr. Diego Reinoso –quien asumió un cargo en una administración municipal, dejando vacante el cargo de coordinador de comunicaciones – fue reemplazado también por concurso público por la Sra. Caroline Stevens.

Con la llegada de la nueva coordinadora de comunicaciones, decidimos modificar la relación con Factor Estratégico, empresa de comunicación estratégica que jugó un papel muy importante en diseñar y poner en marcha la estrategia de comunicaciones del programa, así como el componente de comunicaciones de la iniciativa Nueva Agenda Regional durante la campaña electoral chilena del año 2013. En adelante, Factor Estratégico podrá colaborar con el programa en apoyo a campañas específicas, pero dejará de tener una participación permanente y constante. Dado lo anterior, se reforzó el equipo de comunicaciones con una periodista joven que colabora bajo la dirección de Caroline Stevens, la Srta. Mónica Navarro.

Un riesgo importante del programa en los próximos 18 meses es establecer un modelo de financiamiento sustentable de las actividades de asistencia técnica a los gobiernos. El contar con financiamiento independiente, externo al gobierno (en este caso, de IDRC) permite establecer una relación con los gobiernos que es de naturaleza muy diferente a la que tenemos cuando trabajamos para agencias públicas bajo su propio financiamiento, es decir, prestándoles servicios. La diferencia es que en el segundo caso, ellos definen los términos de referencia y dictan las condiciones bajo las cuales Rimisp trabaja para ellos. Cuando se establece una relación con financiamiento independiente, o como una acción co-financiada, Rimisp trabaja con el gobierno y tiene mucho más espacio para definir el sentido y contenido de la acción. No es claro aún para nosotros cómo podemos resolver este problema sin tener que contar con fuentes externas de financiamiento de un tercero (third party funding). Cabe señalar que en América Latina no hay fondos públicos de financiamiento a think tanks que les permitan mantener una acción y visiones independientes en sus relaciones con los gobiernos, como si ocurre en países de Europa o en el propio Canadá.

## 6. Problemas y desafíos

### Desafíos en investigación

- El Programa cuenta una numerosa producción intelectual, que exige como gran desafío articular todo en una narrativa integrada con un soporte analítico común.
- La modalidad de proyectos multi-país, con recursos limitados por país, implica mayores exigencias de coordinación y colaboración entre los socios, recargando la responsabilidad en el núcleo de investigadores coordinadores de las iniciativas.
- Hay socios/países que les cuesta más participar en este esquema mucho más exigente, lo que ha derivado en que el Programa ha tendido a concentrarse con fuerza en cuatro países.
- ¿Publicar para acreditar la calidad intelectual, o publicar para incidir? No son los mismos medios ni los mismos procesos. La meta propuesta de llegar a artículos publicados en



revistas especializadas de alto impacto, exige un alto nivel de calidad y, por lo tanto tiempo y recursos. De un lado, dicho logro otorga las credenciales suficientes a Rimisp y al Programa para validarse como un actor relevante en el debate sobre desigualdad territorial. De otro lado, en términos de incidencia en los tomadores de decisión, son más útiles otras publicaciones, que pese a no contar con altos estándares de calidad científicos, tienen mayor llegada, ¿cómo conjugar ambos?

### **Desafíos en incidencia**

- Superamos el modelo de incidencia “un proyecto de investigación = un proceso de incidencia”. Lo que hacemos es movilizar las capacidades acumuladas de una red y de sus socios, en función de un objetivo que puede tener distintos orígenes, incluyendo demanda creada por nosotros cuando somos exitosos en incidencia del tipo “agenda setting”. Eso implica una mayor capacidad de integrar y movilizar los conocimientos generados por equipos y proyectos diferentes de Rimisp, lo que demanda un mejor sistema de gestión de conocimientos.
- El modelo de incidencia a través de la asistencia técnica parece ser exitoso, ¿pero es sostenible en el mediano plazo? En la sección anterior, sobre los riesgos, hemos explicado el desafío de encontrar cómo financiarlo sin alterar el tipo de relación Rimisp-gobierno que hasta ahora hemos logrado establecer.
- Las acciones de incidencia se han traducido en el diseño de políticas y programas concretos en favor de los territorios rezagados y de los pobres. Sin embargo, un buen diseño puede ir junto con una mala implementación, e incluso puede tener problemas de corrupción, o clientelismo, elite capture, etc. En Rimisp hemos tomado estos aspectos en cuenta, y por ello incluimos en el diseño de las nuevas políticas y programas, mecanismos que ayuden a prevenir esos problemas, de modo que tengan impactos reales y sean costo-eficientes. Al respecto, referimos al lector al tratamiento de este tema en las páginas 6 y 7 de este informe.
- No ha sido posible hasta ahora involucrar al sector privado. Durante el período analizado, no hemos contamos con la experiencia ni con las redes suficientes para incidir en las estrategias de acción de grandes empresas o asociaciones de empresas, para que incorporen la perspectiva de la cohesión territorial. Hemos reforzado nuestro equipo con una persona con muchos años de trabajo con el sector privado. Desde la Unidad de Asistencia Técnica, cuyo nuevo coordinador cuenta con experiencia de trabajo con el sector privado, así como con redes en dicho ámbito, se está elaborando una estrategia para lograr mejores resultados. El foco es abordar procesos de diálogo y trabajo conjunto con el sector privado respecto a su rol como actor e impulsor de intervenciones en los territorios que puedan impactar en las condiciones de vida de las comunidades.

## Anexos

### ANNEX 1: MONITORING AFS EXPECTED OUTCOMES

#### Outcome N°4. Research groups

El Programa realiza una contribución al fortalecimiento de grupos de investigación desde tres aspectos destacables. En primer lugar, al interior de Rimisp y en el Programa existe un grupo de trabajo que combina a destacados investigadores con vasta trayectoria, con investigadores jóvenes que han culminado recientemente sus tesis de doctorado y maestría o bien se encuentran desarrollándolas. Esto permite un intercambio intelectual y contribuye a la continuidad del interés por la investigación en las materias abordadas por el programa.

En segundo lugar, el programa ha operado sobre la base de una red de socios en Perú, México, Colombia, Chile, Brasil, Nicaragua, Ecuador y El Salvador. Se trata en general de investigadores de reconocida trayectoria vinculados a universidades, centros de investigación o agencias públicas.

Finalmente, existe un núcleo de socios fuertes, grupos de investigadores en México (seis), Perú (seis) y Colombia (cinco), involucrados activamente en acciones de incidencia vía asistencia técnica, demostrando una forma nueva de acercar a académicos e investigadores a los procesos de definición de políticas públicas.

#### Outcome N°10. Policy options

El programa presenta resultados de alto impacto en la línea de incidir en las políticas de desarrollo territorial. Frente al diagnóstico de IDRC de que “las políticas y leyes para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria son a menudo insuficientes para reducir la pobreza y la seguridad alimentaria” (Program Prospectus for 2010-2015), el programa exhibe a la fecha incidencia en ocho políticas y/o programas, en cuatro países de la región (México, Colombia, Perú y Chile), que se espera tendrán un impacto significativo en los territorios rurales.

En México el programa Territorios Productivos, que articula la dimensión productiva al programa Oportunidades, en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre; en Colombia, los programas de desarrollo con enfoque territorial y la política de fomento al empleo rural no agrícola, en el marco de los Acuerdos de Paz y la Misión Rural; en Perú el programa de desarrollo territorial que articula inversiones previas en infraestructura con los programas de fomento productivo, orientado a aumentar los ingresos autónomos de la población rural en desventaja relativa; y en Chile el apoyo a las políticas regionales y al traspaso de competencias desde el nivel central, con foco en el ámbito del desarrollo rural y el desarrollo económico regional, en el Gobierno Regional de Los Ríos.