

# POBREZA Y DESIGUALDAD

INFORME LATINOAMERICANO

2011



# **POBREZA Y DESIGUALDAD**

## **INFORME LATINOAMERICANO 2011**

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

**ISBN**

978-956-9153-01-3

**Fotografías**

Imágenes Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
(Págs. 11, 31, 32, 39, 43, 44, 63, 72, 103, 108, 111, 127, 134 y 156).

Imágenes individuales Rimisp: Ligia Gómez (Pág. 35),  
Bruno Portillo (Pág. 68) y Aracely Vélez (Pág. 80).

Imágenes Banco Mundial (Págs. 13,14, 18, 25, 28, 42, 53, 58, 77, 82, 96, 99, 100, 120).

**Diseño**

[www.disenohumano.cl](http://www.disenohumano.cl)

**Impresión**

Fyrma Gráfica

**Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**

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

e-mail: [rimisp@rimisp.org](mailto:rimisp@rimisp.org)

[www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

[www.informelatinoamericano.org](http://www.informelatinoamericano.org)



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

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

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



# CONTENIDOS

<b>RECONOCIMIENTOS</b> .....	9
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>SÍNTESIS</b> .....	13
<b>INTRODUCCIÓN. POBREZA, DESIGUALDAD Y TERRITORIO</b> .....	33
Desigualdad y políticas públicas: el debate entre oportunidades y resultados .....	35
Enfrentar la desigualdad: desafío clave de la agenda pública en la región .....	37
Desigualdad territorial. Lo que esconden las cifras agregadas .....	39
<b>PRIMERA PARTE: DIMENSIONANDO EL PROBLEMA</b> <b>BRECHAS DE DESARROLLO AL INTERIOR DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN</b> .....	43
<b>Capítulo 1.</b> <b>Desigualdades territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo</b> .....	45
Lo que muestran las cifras: grandes brechas territoriales en América Latina .....	48
A. Dimensión Salud .....	48
B. Dimensión Educación .....	57
C. Dimensión Dinamismo Económico y Empleo .....	65
D. Dimensión Ingresos / Pobreza .....	73
E. Dimensión Seguridad Ciudadana .....	79
F. Dimensión Género .....	87
Síntesis de principales tendencias: menos población, más ruralidad y mayor presencia de población indígena y afro descendiente en territorios rezagados .....	96
<b>SEGUNDA PARTE: DESIGUALDAD, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b> .....	99
<b>Capítulo 2.</b> <b>Las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial</b> .....	101
Política educativa descentralizada en Chile .....	102
A. Efecto de las reformas .....	106
B. Las causas: la inexistencia de un modelo de gestión territorial de la educación .....	109
Política para el campo y el desarrollo rural en México .....	112
A. ¿Cuál ha sido el efecto de la política implementada a partir de la segunda reforma agraria en México? .....	114
B. Causa de la incidencia territorial diferencial de los programas .....	116

<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales</b>	125
¿Cómo nos aproximamos a la Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales?	126
Diferencias en capacidad de gestión de los gobiernos locales: lo que muestran las cifras	127
A. La mayor parte de los habitantes de los países latinoamericanos estudiados, vive en territorios cuyo gobierno local tiene una capacidad de gestión en torno al promedio nacional respectivo	128
B. Existen mayores brechas en los indicadores que dan cuenta de la capacidad del gobierno local de generar ingresos y realizar inversiones	130
C. Capacidad de gestión local y características del territorio	134
<b>Capítulo 4.</b>	
<b>Capacidades locales para la superación de la pobreza.</b>	
<b>Cuando los actores del territorio se involucran en la gestión del desarrollo</b>	139
Proyecto Sierra Sur, Perú. Quebrando la tendencia a la pobreza y la desigualdad	140
A. Los orígenes de Sierra Sur	141
B. ¿En qué consiste Sierra Sur?	143
C. Principales logros	145
D. Resultados. Mejorando las condiciones de vida de las familias rurales de la Sierra Sur de Perú	146
Provincias del Sur de Santander, Colombia ¡Territorio Solidario!	148
A. Orígenes del movimiento cooperativista en el sur de Santander	149
B. La economía solidaria en Santander en la actualidad	150
C. ¿Qué factores contribuyen a explicar el éxito de esta experiencia?	152
D. Resultados. Argumentos para un modelo alternativo de desarrollo de base endógena	154
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	158
<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b>	163
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	167
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Desigualdades territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo</b>	169
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales</b>	191

## RECUADROS

<b>Recuadro 1.</b>	Aequitas (equidad) - Aequalitas (igualdad)	36
<b>Recuadro 2.</b>	La concentración espacial de la actividad económica y la aceptación de las desigualdades territoriales	40
<b>Recuadro 1.1.</b>	Metodología de Análisis	46
<b>Recuadro 2.1.</b>	Iniciativas para el Mejoramiento del Sistema Educativo Chileno 2005-2010	104
<b>Recuadro 2.2.</b>	El caso de la Corporación Municipal de Educación de Maipú	110
<b>Recuadro 2.3.</b>	El caso de la Corporación Municipal de Puente Alto	111
<b>Recuadro 2.4.</b>	Propuestas para avanzar en la generación de una política que responda a las necesidades específicas de cada territorio en Chile	112
<b>Recuadro 2.5.</b>	¿Qué se puede hacer para generar políticas públicas que permitan alcanzar un desarrollo equitativo en el campo mexicano?	121
<b>Recuadro 2.6.</b>	El Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)	122
<b>Recuadro 3.1.</b>	Indicadores de Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales	126
<b>Recuadro 4.1.</b>	Organizaciones Solidarias Destacadas	153

## GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.1.</b>	El Salvador. Tasa de mortalidad infantil 2007	49
<b>Gráfico 1.2.</b>	Ecuador. Tasa de mortalidad infantil 2010	49
<b>Gráfico 1.3.</b>	Chile. Tasa de mortalidad infantil 2010	50
<b>Gráfico 1.4.</b>	Ecuador. Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento 2010	50
<b>Gráfico 1.5.</b>	Guatemala. Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento 2006	50
<b>Gráfico 1.6.</b>	Chile. Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento 2009	51
<b>Gráfico 1.7.</b>	México. Tasa de embarazo adolescente 2010	51
<b>Gráfico 1.8.</b>	Guatemala. Tasa de embarazo adolescente 2008/2009	51
<b>Gráfico 1.9.</b>	Bolivia. Población analfabeta de 15 y más años de edad 2001	59
<b>Gráfico 1.10.</b>	México. Población analfabeta de 15 y más años de edad 2010	59
<b>Gráfico 1.11.</b>	Guatemala. Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza 2010	60
<b>Gráfico 1.12.</b>	Colombia. Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza 2010	60
<b>Gráfico 1.13.</b>	Chile. Indicador de calidad de la educación 2008	61
<b>Gráfico 1.14.</b>	Ecuador. Tasa bruta de nacimiento de empresas 2010	67
<b>Gráfico 1.15.</b>	Nicaragua. Tasa bruta de nacimiento de empresas Junio 2010/julio2011	67
<b>Gráfico 1.16.</b>	Bolivia. Tasa de empleo en rubros no primarios 2001	68
<b>Gráfico 1.17.</b>	México. Tasa de empleo en rubros no primarios 2010	68
<b>Gráfico 1.18.</b>	Bolivia. Necesidades básicas insatisfechas. 2001	74
<b>Gráfico 1.19.</b>	Chile. Necesidades básicas insatisfechas 2002	74
<b>Gráfico 1.20.</b>	Brasil. Personas en situación de pobreza 2010	74
<b>Gráfico 1.21.</b>	Nicaragua. Personas en situación de pobreza 2005	75
<b>Gráfico 1.22.</b>	Guatemala. Tasa de victimización por hogares 2006	81
<b>Gráfico 1.23.</b>	Chile. Tasa de victimización por individuos 2008	81
<b>Gráfico 1.24.</b>	Colombia. Muertes por causas externas 2010	81
<b>Gráfico 1.25.</b>	Ecuador. Tasa de muertes por causas externas 2010	82
<b>Gráfico 1.26.</b>	Perú. Tasa de policías por habitante 2009	82
<b>Gráfico 1.27.</b>	El Salvador. Tasa de policías por habitante 2007	82
<b>Gráfico 1.28.</b>	Bolivia. Brecha de género en tasa neta de participación laboral 2001	89
<b>Gráfico 1.29.</b>	Nicaragua. Brecha de género en tasa neta de participación laboral 2005	89
<b>Gráfico 1.30.</b>	Colombia. Brecha de género en tasa neta de analfabetismo 2005	89
<b>Gráfico 1.31.</b>	Perú. Brecha de género en tasa neta de analfabetismo 2007	90
<b>Gráfico 1.32.</b>	Guatemala. Brecha de género en población sin ingresos propios 2006	90
<b>Gráfico 1.33.</b>	El Salvador. Brecha de género en población sin ingresos propios 2007	90

<b>Gráfico 2.1.</b>	Índice de Disimilitud a nivel comunal en escuelas urbanas. 4° básico, 2006 (30% de alumnos con menor Nivel Socioeconómico) .....	107
<b>Gráfico 2.2.</b>	Coefficientes de Gini del ingreso total per cápita: 1994-2010 .....	115
<b>Gráfico 2.3.</b>	Gasto público rural entre 1995-2011 (en millones de pesos del 2011) .....	116
<b>Gráfico 2.4.</b>	Pobreza extrema en el sector rural (pobreza alimentaria), PIBA y gasto público en ADR, 2005/2006 (estados ordenados por tasa de pobreza extrema) .....	117
<b>Gráfico 2.5.</b>	Distribución del Gasto Público Agrícola (GPA), PIB Agrícola y el Empleo Agrícola (PO Agr.) en sector primario (2006) .....	118
<b>Gráfico 2.6.</b>	Gasto total y per cápita por productores y dependientes anualizado en pesos mexicanos por programa de GPA: 2008-2010 (estados ordenados por tasa de pobreza extrema) .....	119
<b>Gráfico 3.1.</b>	El Salvador. Disponibilidad de recursos humanos 2007 .....	129
<b>Gráfico 3.2.</b>	Chile. Disponibilidad de recursos humanos 2008 .....	129
<b>Gráfico 3.3.</b>	El Salvador. Disponibilidad presupuestaria por habitante en dólares 2011 .....	129
<b>Gráfico 3.4.</b>	Chile. Disponibilidad presupuestaria en dólares por habitante 2008 .....	130
<b>Gráfico 3.5.</b>	Perú. Porcentaje de la inversión en el gasto total 2010 .....	130
<b>Gráfico 3.6.</b>	Chile. Porcentaje de la inversión en el gasto total 2008 .....	130
<b>Gráfico 3.7.</b>	México. Indicador del peso de la deuda 2009 .....	134
<b>Gráfico 4.1.</b>	Distribución de la población objetivo de Sierra Sur por quintil de ingreso 2006 .....	143
<b>Gráfico 4.2.</b>	Situación Económica de las Familias con Plan de Negocios 2009 .....	147

## TABLAS

<b>Tabla 1.1.</b>	Resumen de Indicadores por Dimensión .....	47
<b>Tabla 1.2.</b>	Casos seleccionados de localidades rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población que representan - Dimensión Salud .....	52
<b>Tabla 1.3.</b>	Casos seleccionados de localidades rezagadas y aventajadas, según grado de urbanización - Dimensión Salud .....	52
<b>Tabla 1.4.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro- descendiente - Dimensión Salud .....	54
<b>Tabla 1.5.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas para indicador de oferta pública de salud - Dimensión Salud .....	57
<b>Tabla 1.6.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas para indicador de oferta pública de salud - Dimensión Salud .....	57
<b>Tabla 1.7.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población que representan - Dimensión Educación .....	61
<b>Tabla 1.8.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su grado de urbanización - Dimensión Educación .....	62
<b>Tabla 1.9.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro- descendiente - Dimensión Educación .....	62
<b>Tabla 1.10.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales en torno al promedio nacional en los indicadores de tasa de analfabetismo y tasa de matrícula primaria - Dimensión Educación .....	65
<b>Tabla 1.11.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población que representan - Dimensión Dinamismo Económico y Empleo .....	69
<b>Tabla 1.12.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según su grado de urbanización - Dimensión Dinamismo Económico y Empleo .....	69





<b>Tabla 1.13.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y la proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente - Dimensión Dinamismo Económico y Empleo .....	70
<b>Tabla 1.14.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y la relación de dependencia de jóvenes menores de 15 años y adultos mayores - Dimensión Dinamismo Económico y Empleo .....	70
<b>Tabla 1.15.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales en torno al promedio en los indicadores de tasa de desempleo y tasa de empleo en rubros no primarios - Dimensión Dinamismo Económico y Empleo .....	71
<b>Tabla 1.16.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según el porcentaje de población que representan - Dimensión Ingresos / Pobreza .....	75
<b>Tabla 1.17.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según su grado de urbanización - Dimensión Ingresos / Pobreza .....	76
<b>Tabla 1.18.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originario o afro-descendiente - Dimensión Ingresos / Pobreza .....	76
<b>Tabla 1.19.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según su grado de dependencia de población joven - Dimensión Ingresos / Pobreza .....	78
<b>Tabla 1.20.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales desigualitarias e igualitarias, según índice de Gini de ingresos del hogar - Dimensión Ingresos / Pobreza .....	78
<b>Tabla 1.21.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales desigualitarias, según índice de Gini de ingresos del hogar - Dimensión Ingresos / Pobreza .....	79
<b>Tabla 1.22.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y el porcentaje de población que representan - Dimensión Seguridad Ciudadana .....	84
<b>Tabla 1.23.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su grado de urbanización - Dimensión Seguridad Ciudadana .....	84
<b>Tabla 1.24.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente - Dimensión Seguridad Ciudadana .....	85
<b>Tabla 1.25.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en materia de disponibilidad de policías por habitante, y su grado de urbanización - Dimensión Seguridad Ciudadana .....	87
<b>Tabla 1.26.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en igualdad de género, según porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente - Dimensión Género .....	91
<b>Tabla 1.27.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en igualdad de género, según su grado de urbanización - Dimensión Género .....	92
<b>Tabla 1.28.</b>	Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en igualdad de género, según porcentaje de población que representan - Dimensión Género .....	92
<b>Tabla 2.1.</b>	Políticas sectoriales con impactos territoriales diferenciados .....	101
<b>Tabla 2.2.</b>	Principales programas orientados al desarrollo rural en México .....	114
<b>Tabla 3.1.</b>	Ejemplos de países e indicadores de capacidad de gestión de los gobiernos locales que se concentran en torno al promedio y no exhiben casos de municipios con comportamiento negativo o muy negativo .....	128
<b>Tabla 3.2.</b>	Porcentaje de municipios y de población que habita en ellos que se concentra en torno al promedio de cada indicador, por país .....	132
<b>Tabla 3.3.</b>	Participación de Ingresos propios respecto del ingreso total en países seleccionados .....	133

<b>Tabla 3.4.</b>	Características demográficas del territorio y disponibilidad presupuestaria por habitante en países seleccionados .....	135
<b>Tabla 3.5.</b>	Características demográficas del territorio y porcentaje de inversión del gobierno local respecto del gasto total en países seleccionados .....	135
<b>Tabla 3.6.</b>	Características demográficas del territorio y peso de la deuda de respecto los ingresos totales del gobierno local en países seleccionados .....	136
<b>Tabla 3.7.</b>	Porcentaje de la población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario, según disponibilidad presupuestaria por habitante en países seleccionados .....	137
<b>Tabla 3.8.</b>	Porcentaje de la población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario, según disponibilidad de recursos humanos respecto a la población total en países seleccionados .....	138
<b>Tabla 3.9.</b>	Porcentaje de la población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario, según participación de ingresos propios respecto del ingreso total en países seleccionados .....	138
<b>Tabla 4.1.</b>	Población en situación de pobreza por departamentos participantes en Proyecto Sierra Sur 2007.....	142
<b>Tabla 4.2.</b>	Población total y población rural de los departamentos participantes en Proyecto Sierra Sur 2007.....	142
<b>Tabla 4.3.</b>	Población y extensión territorial de las Provincias del Sur de Santander .....	149
<b>Tabla 4.4.</b>	Inventario de Organizaciones Solidarias de las Provincias del Sur de Santander .....	151
<b>Tabla 4.5.</b>	Registro de asociados y empleados de las Cooperativas del Sur de Santander .....	152

## FIGURAS

<b>Figura 1.1.</b>	Bolivia. Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento 2005 .....	55
<b>Figura 1.2.</b>	El Salvador. Tasa de mortalidad infantil 2007.....	56
<b>Figura 1.3.</b>	Bolivia. Población analfabeta de 15 y más años de edad 2005 .....	64
<b>Figura 1.4.</b>	El Salvador. Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza 2007 .....	66
<b>Figura 1.5.</b>	El Salvador - Tasa de muertes por causas externas 2006 .....	86
<b>Figura 1.6.</b>	El Salvador - Tasa de policías por habitante 2007 .....	88
<b>Figura 1.7.</b>	Bolivia. Tasa neta de participación laboral femenina 2001 .....	93
<b>Figura 1.8.</b>	Nicaragua: Población femenina analfabeta de 15 y más años de edad 2005 .....	95
<b>Figura 4.1.</b>	Territorio de Intervención Proyecto de Desarrollo Sierra Sur .....	141
<b>Figura 4.2.</b>	Mapa cultural .....	144
<b>Figura 4.3.</b>	Mapa de la Experiencia de Economía Solidaria de las Provincias del Sur del Departamento Santander .....	148
<b>Figura 4.4.</b>	Visión emergente de desarrollo en el Sur de Santander .....	155

## RECONOCIMIENTOS

**El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011** ha sido preparado por un extenso equipo de investigadores y colaboradores coordinados por María Ignacia Fernández y Jorge Rodríguez. La coordinación contó con el apoyo de Francisca Meynard, Daniela Miranda, Andrea Palma, Ruth Saieh y Daniela Sugg.

El trabajo fue conducido bajo la dirección de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Para la sección de los indicadores que conforman cada una de las dimensiones analizadas en la primera parte del Informe se contó con la importante asesoría de Catalina Céspedes (Seguridad Ciudadana), José Luis Contreras (Dinamismo Económico y Empleo), Ricardo Cuenca (Educación), Javier Escobal (Salud) y Félix Modrego (Ingresos).

El levantamiento de los indicadores lo realizó un equipo coordinado por Jorge Rodríguez, que incluyó a investigadores que trabajaron en los 10 países. Ellos son: Jesse Atkinson (Guatemala); Oscar Cabrera (El Salvador); Carlos Chiapa (México); Carlos de los Ríos (Perú); Arilson Favareto (Brasil); Ligia Gómez (Nicaragua); Leonith Hinojosa (Bolivia); Benjamín Jara (Chile), Mariana Ríos (Colombia) y Sara Wong (Ecuador). Susana Herrera (Chile) es responsable de la elaboración de los mapas territoriales.

La segunda parte se basa en trabajos preparados especialmente para el Informe, a cargo de Luis Bertoglia, Dagmar Raczynski y Consuelo Valderrama (educación en Chile), John Scott (desarrollo rural en México), Juan Ponce (Bono de Desarrollo Humano en Ecuador) y Neida Colmenares (Economía Solidaria en las provincias del Sur de Santander en Colombia).

Realizaron valiosas sugerencias y contribuciones para este informe Danae Mlynarz (Chile); Santiago Perry y Álvaro Montes (Corporación PBA, Colombia); José Sialer (Proyecto Sierra Sur, Perú); Jimena

Arias (CEPAL, Chile); Pedro Güell y Pablo González (PNUD, Chile); Julio Berdegué, Félix Modrego y Claudia Serrano, todos de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, quienes aportaron ideas, sugerencias y comentarios a lo largo de todo el proceso. Agradecemos muy especialmente a Josefina Stubbs y Tomás Rosada (FIDA, Roma) por su permanente dedicación y apoyo a esta iniciativa.

También aportó con su trabajo el equipo de comunicaciones de Rimisp, compuesto por Mónica Maureira y Diego Reinoso, el cual contó con la asesoría de Factor Estratégico, particularmente de Paula Trivelli, Rodolfo Guajardo y Susana Huenul.

El equipo de coordinación general agradece el apoyo financiero de las instituciones que permitieron la producción de este Informe, el *International Development Research Center* – IDRC, Canadá y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA. Este Informe es un resultado conjunto del programa Dinámicas Territoriales Rurales y del proyecto Conocimientos para el Cambio, ambos coordinados por Rimisp y ejecutados en colaboración con socios a lo largo de América Latina.



## PRESENTACIÓN

**R**imisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, presenta el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 como un aporte a la discusión sobre pobreza y desigualdad desde una perspectiva particular, la de la desigualdad territorial, que corresponde a una de las aristas menos abordadas del problema e impacta con especial fuerza a los sectores rurales de América Latina.



El Informe evidencia la existencia de notables brechas territoriales y su impacto sobre las desiguales posibilidades de desarrollo de los territorios. Se estructura en dos secciones principales. La primera da cuenta de la inequidad territorial. Las cifras promedio de

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

El análisis que se realiza en la primera parte del Informe identifica territorios particularmente rezagados (o adelantados) y que presentan brechas negativas (o positivas) significativas respecto del desarrollo de su propio país, entendiendo que en la región hay países con estados de desarrollo más avanzados que otros (Capítulo 1). Encontramos casos, por ejemplo, de países de nivel de desarrollo promedio relativamente bajo en los cuales no hay territorios particularmente rezagados ni adelantados, así como casos de países de nivel de desarrollo promedio relativamente alto en los que solo unos pocos territorios tienen resultados satisfactorios, mientras que el resto se encuentra rezagado.

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

Se presentan los casos de dos políticas -la política de educación escolar en Chile y los programas de desarrollo rural en México-; y un programa -el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador- (Capítulo 2). Estas iniciativas tienen propósitos distintos, unos más acotados que otros; unas tienen una larga trayectoria y otra es una iniciativa reciente, pero más allá de sus diferencias coinciden en un aspecto: son políticas diseñadas con propósitos sectoriales que pueden tener resultados agregados positivos, pero cuando éstos se analizan de manera desagregada espacialmente se revelan

importantes desigualdades en sus resultados e impactos. Las razones que explican las brechas territoriales que no logran eliminar (y que muchas veces agudizan) estas iniciativas son distintas y en muchos casos, anteriores al diseño y la implementación de las políticas. Tienen que ver, precisamente, con el tipo de diferencias territoriales que, a la larga, las políticas contribuyen a perpetuar, por no ser consideradas al momento del diseño de las intervenciones.

Al interior de los propios territorios radica parte de la explicación de las brechas existentes, pues las capacidades institucionales y sociales son desiguales. Esta afirmación queda demostrada al repetir el análisis estadístico realizado en la primera parte del Informe, con indicadores de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, lo que da cuenta, una vez más, de importantes brechas territoriales (Capítulo 3). El Informe termina haciendo referencia a dos casos de desarrollo endógeno –el Proyecto Sierra Sur en Perú y el Territorio Solidario de las Provincias del Sur de Santander en Colombia- que muestran cómo a pesar de las capacidades diferenciadas y los contextos socialmente adversos, determinados arreglos socio institucionales contribuyen a revertir tendencias potencialmente negativas (Capítulo 4). Ambas experiencias son producto de una gestión local exitosa, que integra a distintos actores, aportando un fuerte componente ciudadano y democrático, aumentando las capacidades de gestión local e innovando en la construcción de herramientas para el desarrollo y la superación de la pobreza.



# SÍNTESIS



# POBREZA Y DESIGUALDAD

## INFORME LATINOAMERICANO 2011

### Síntesis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

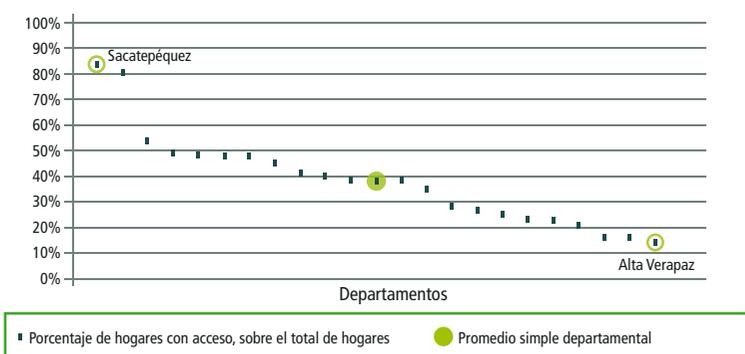
A la luz de los resultados encontrados, la primera parte del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 concluye que:

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

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

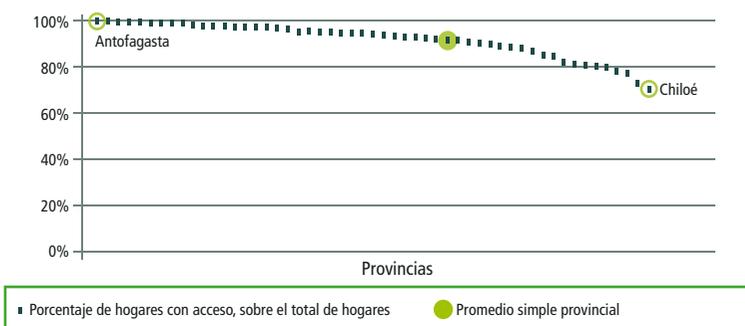
### Independientemente del desempeño promedio de un país, en todos existen territorios rezagados

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



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2006.

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



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009.

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

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

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

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

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

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

## 2. Desigualdad, Políticas Públicas y Capacidad Institucional

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

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

## Políticas sectoriales con impactos territoriales diferenciados

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

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

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

### Las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial

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

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

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

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

### **Política educativa descentralizada en Chile**

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

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

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

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

### **Factores propios de la gestión municipal.**

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

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

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

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

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

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

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



### Política para el campo y el desarrollo rural en México

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Recuadro.

##### El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

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

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

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

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

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

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

### Participación de Ingresos propios respecto del ingreso total en países seleccionados

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

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

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

### Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La relación con la comunidad es el componente más innovador de una experiencia cuyo principal enfoque es, precisamente, lograr un desarrollo local equilibrado a través de la inclusión de las comunidades, y enmarcarse dentro de la política de mejoramiento rural que impulsa el gobierno central, teniendo a los distritos y departamentos como aliados de primer orden. El involucramiento de la ciudadanía ha permitido, gracias al cofinanciamiento como instrumento de apropiación de los proyectos, hacer posible el control social, el auto monitoreo y la evaluación de la asignación de fondos públicos.

- Sierra Sur ha permitido incorporar en la ciudadanía diversas capacidades, como la valoración por la identidad cultural local, que permite crear valor agregado sobre productos y servicios, además de aumentar las carteras de clientes.

- En síntesis, quienes participan de los CLAR tienen acceso a un espacio activo de diálogo, debate e intercambio entre proyectos alternativos, donde cada uno plantea sus puntos de vista y entrega evidencia a favor de su iniciativa. Pueden también exigir cuentas a los municipios y encargados del Proyecto respecto del uso de los recursos asignados, incrementando de este modo su conocimiento y vinculación con los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que les competen.

### **Provincias del Sur de Santander, Colombia ¡Territorio Solidario!**

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

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

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

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

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

Factores de organización social y articulación:

- La capacidad de los actores en el territorio para reconocerse como diversos e iguales a un mismo tiempo.

- El aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales para el desarrollo de actividades socio-productivas.

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

Factores para la sostenibilidad del proceso:

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

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





# INTRODUCCIÓN

## Pobreza, Desigualdad y Territorio

La desigualdad es un tema clave de la agenda latinoamericana contemporánea y todo indica que lo seguirá siendo en el futuro. América Latina exhibe el título de ser la región más inequitativa del mundo, incluso por sobre regiones que presentan niveles de pobreza más dramáticos como África y parte de Asia. Según cifras del Banco Mundial (2005a), en promedio el 10% más rico de la población latinoamericana recibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre recibe sólo un 1,6%. Encabezan la lista de la desigualdad países como Brasil, Guatemala, Colombia y Chile.

La región no solo registra la mayor inequidad de ingresos, sino también de distribución del consumo, propiedad de la tierra, estado de salud y representatividad política, esta última vinculada con una distribución desigual de la educación, tanto en cantidad como en calidad. Es también la región del planeta con la peor desigualdad de género en la participación en cargos de representación política a todo nivel.

La desigualdad repercute sobre diversos fenómenos de tipo político, económico y cultural. Se expresa ante todo en el acceso a las distintas manifestaciones del poder y contribuye, de esta forma, a su reproducción, pues quienes detentan el poder tienen pocos incentivos para cambiar el orden de cosas. Estos temas desafían a la democracia política ante la demanda por la apertura de mayores espacios de participación y representatividad y, a la democracia social, ante la existencia de grupos sociales con posibilidades dispares de desarrollo, que se reproducen en círculos viciosos. Llevado al extremo, este debate incluso pone en tela de juicio el rol del Estado, enfrentando a quienes priorizan su rol de garante de los derechos de propiedad con quienes promueven su rol redistributivo (Banco Mundial, 2008).

En su más reciente publicación, el historiador e intelectual francés Pierre Rossanvallon (2011) aborda de lleno el tema de la igualdad desde la perspectiva de la estabilidad

democrática. Sostiene que el ideal igualitario forma parte del impulso democrático de occidente desde su momento original en la Revolución Francesa, seguida de la revolución independentista de las colonias, particularmente de Estados Unidos, de suerte que el proceso democrático consiste en una paulatina y constante expansión. Sin embargo, a contar de los años '80 las desigualdades se han disparado de manera incontrolable, de forma que el 1% más rico de la población ha incrementado incesantemente su patrimonio. Nunca en el pasado, afirma el historiador, las sociedades fueron tan ineficaces para reaccionar y evitar la profundización de la brecha. Lo que está en cuestión es el sentido democrático como práctica de inclusión societal.

Si medimos la pobreza por línea de ingreso, cuanto más crecen los ingresos de un país, **más personas se sitúan por sobre la línea establecida para fijar el estándar de pobreza.** De acuerdo con el Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2010) la variación anual del PIB por habitante en Bolivia fue de un 0,4% el 2002 y de 2,7% el 2007, para los mismos años la pobreza de ingreso total del país se redujo desde un 62,4% a 54%. En Brasil en tanto, la variación anual del PIB por habitante fue de un 1,9% en 2005, y de un 4,9% en 2008, mientras que en los mismos años la pobreza se redujo de un 36,4% a un 25,8%. La causa fundamental es que entre crecimiento económico y reducción de pobreza hay una fuerte correlación negativa, por lo que las políticas pro-crecimiento en términos generales crean mejores condiciones (aunque no son suficientes por sí mismas) para reducir la incidencia de la pobreza.

Por el contrario, la relación entre crecimiento económico y mejor distribución del ingreso es mucho menos favorable a esta última e implica, tarde o temprano, redistribuciones de poder. **La desigualdad persiste a pesar de, y a veces gracias a, el crecimiento.**

La desigualdad de ingreso se ha justificado porque favorece un desarrollo económico más acelerado. Hay quienes continúan sosteniendo

la hipótesis de Kuznetz en el sentido de que primero hay que crecer y solo después hay que distribuir. Pero también son cada vez más los autores que rebaten estas ideas y dan cuenta del enorme impacto de la desigualdad sobre el crecimiento, el bienestar social y la democracia (Alesina y Rodrik 1994; Deininger y Squire 1996; Bourguignon y otros. 1998, 2002, UNRISD 2011).

Hay evidencia de que en países en desarrollo los niveles extremos de desigualdad reducen las tasas de crecimiento (Deininger y Olinto, 2000); que la concentración del poder político asociado a la inequidad social resulta en políticas de desarrollo sub-óptimas desde el punto de vista de la eficiencia económica (Acemoglu, 2001); que la desigualdad reduce el impacto del crecimiento sobre la pobreza (Bourguignon, 2004); que la desigualdad de oportunidades (es decir, el acceso desigual a los activos) es aún más perjudicial que la desigualdad en la distribución del ingreso (Birdsall y Londoño, 1997); que la interacción entre fallas de mercado y acceso desigual a los activos es particularmente dañina para las oportunidades de crecimiento (Bardhan, 1984; Carter y Zimmerman, 2000); que en sociedades desiguales las élites tienen una influencia desmedida en los procesos políticos y en las instituciones de tal forma que éstas tienden a reproducir la desigualdad (De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004; Banco Mundial, 2006) y, en fin; que la auto-retroalimentación de las instituciones y políticas causantes de la inequidad puede llegar al extremo de colocar a la sociedad en verdaderas trampas de desigualdad (Bourguignon, Ferreira, y Walton, 2007; Tilly, 1998).

Esta es una discusión plagada de consideraciones éticas e instrumentales. Existe un consenso generalizado respecto de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las personas pobres, pero no existe el mismo acuerdo respecto del grado de desigualdad que debe o puede tolerar una sociedad, y en qué medida dicha desigualdad impacta o no sobre las condiciones de desarrollo de los países.

**El debate ético se pregunta por los grados de desigualdad tolerables.** La brecha puede incrementarse por dos razones, porque los pobres son cada vez más pobres o porque los ricos son cada vez más ricos. Este último

caso es el más problemático para el debate. Existen variados registros académicos que comprueban que, de restarse el decil más rico de la población, la brecha entre ricos y pobres en países con altos niveles de desigualdad se reduce en forma considerable (Valenzuela y Duryea, 2011). Un ejemplo extremo, pero ilustrador es Chile, el cuarto país más desigual en la región más desigual del mundo, que si excluye al decil más rico de la población se transforma en el país más igualitario de la región, superando incluso a Estados Unidos (Torche, 2005). Pero las respuestas alternativas de política pública no son neutras: ¿es un problema la riqueza?, ¿corresponde restringir el emprendimiento?, ¿las políticas redistributivas no atentan contra la iniciativa privada e individual?

Por su parte, **el debate instrumental se pregunta por el impacto de la desigualdad en las posibilidades de desarrollo de los países.** La desigualdad reduce el crecimiento económico y reduce, también, el impacto del crecimiento en la pobreza. Una sociedad desigual genera menos oportunidades de educación, capacitación, empleo y acceso a salud, mermando así la calidad de la fuerza de trabajo y, por ende, la productividad. La pobreza y la inequidad crean un entorno favorable para la violencia y el conflicto social extremo. Los sectores más dañados por la desigualdad, como son los pueblos indígenas, muchas veces no tienen otro recurso que la movilización social y el conflicto para hacer oír su voz y valer sus derechos. Una alta desigualdad implica además un menor impacto del crecimiento sobre la pobreza. La extrema desigualdad que tenemos en nuestra región puede afectar la capacidad de resolver conflictos sin necesidad de recurrir a la violencia y la habilidad de manejar choques macroeconómicos negativos (Banco Mundial, 2005). Como ha señalado CEPAL (2010, pág. 43), *“en el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente, en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir.”*

## Desigualdad y políticas públicas: el debate entre oportunidades y resultados

Hemos dicho que la desigualdad es un tema clave del desarrollo latinoamericano. Cruza el debate público y académico y está cada vez más presente en la agenda de reivindicaciones de los movimientos sociales. La desigualdad nos alerta acerca de las promesas incumplidas de un sistema democrático que, en sus orígenes, se erigió como la solución a un problema instalado junto con el nacimiento del capitalismo. Ya a mediados del siglo XVIII lo expresaba Jean-Jacques Rousseau, cuando señalaba:



*"Considero en la especie humana dos clases de desigualdades: una, que yo llamo natural o física porque ha sido instituida por la naturaleza, y que consiste en las diferencias de edad, de salud, de las fuerzas del cuerpo y de las cualidades del espíritu o del alma; otra, que puede llamarse desigualdad moral o política porque depende de una especie de convención y porque ha sido establecida, o al menos autorizada, con el consentimiento de los hombres. Esta consiste en los diferentes privilegios de que algunos disfrutan en perjuicio de otros, como el ser más ricos, más respetados, más poderosos, y hasta el hacerse obedecer" (Rousseau, 1754).*

Este "vicio de la sociedad" nos ha acompañado desde siempre, pero no por ello deja de conmover y estremecer. La desigualdad es motivo de sufrimientos para quienes padecen de sus agresiones, porque la desigualdad agrede,

violenta e indigna. Y no sólo afecta a quienes están en el lado de los menos favorecidos, sino que afecta a la sociedad en su conjunto.

La desigualdad es un fenómeno multidimensional. Su manifestación más evidente y más recurrida en la discusión pública se da en la distribución de los ingresos y del consumo, pero se expresa también en las posibilidades de acceso a diferentes medios y bienes que garanticen la satisfacción de necesidades fundamentales para la vida y dignidad de todo ser humano y que constituyen un derecho inalienable, como son: la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, los servicios sociales, la educación, el trabajo, el recibir un sueldo y el descanso, el formar una familia, la seguridad, la libertad de circulación, de creencia y de opinión y el acceso a la justicia, así como en las posibilidades de acceso al poder político, los cargos de elección popular o la toma de decisiones sobre asuntos públicos y privados.

Desde que John Rawls publicara en 1971 su ya clásico trabajo "Teoría de la Justicia", el debate instalado es si la sociedad debe proveer iguales oportunidades de desarrollo o si se trata más bien de asegurar iguales resultados. Las personas no escogen sus talentos y capacidades, por lo tanto esta teoría de la justicia se preocupa por regular las desigualdades que afectan las oportunidades en la vida de la gente, y no las desigualdades derivadas de sus elecciones de vida. Los dos principios de justicia que son los siguientes (Rawls, 2002): i) cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; y ii) las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargas y posiciones abiertas a todos en condiciones de igualdad de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad. El primer principio se refiere a la libertad y el segundo a la igualdad.

El asunto se puede plantear también desde una perspectiva *ex ante* o *ex post*. La primera, relacionada con las oportunidades, le otorga importancia a las condiciones

iniciales igualitarias y se vincula con la idea de equidad. En cambio la visión ex post prioriza los resultados, es decir, el efecto de la interacción entre aspectos individuales y de contexto y se asocia más al concepto de igualdad (PNUD, 2010).

Enfoques más recientes hacen la distinción entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de derechos, destacando que la segunda es más universal, garantista, constructora de ciudadanía y reconstructora de las responsabilidades sociales del Estado, además de que se sustenta en la práctica de los derechos sociales. La Igualdad de oportunidades se basa en el mérito personal o grupal, con orientación al mercado y en una concepción subsidiaria del Estado, sustentándose en la teoría del capital humano. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades, lo que significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento. *“La igualdad de derechos provee un marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen”* (CEPAL, 2010). La igualdad de derechos a su vez promueve el sentido de pertenencia, motivando al bien común.

Existe un apoyo transversal a la idea de que la política pública debe asegurar las mismas oportunidades para todos los ciudadanos, independientemente de su edad, condición social, género, religión u origen étnico. La desigualdad de resultados estaría condicionada por las oportunidades que tienen las personas para lograr esos resultados, pues los logros de una persona a lo largo de su vida deberían estar determinados fundamentalmente por sus propios talentos y esfuerzos, más que por circunstancias predeterminadas como la raza, el género, los antecedentes sociales y familiares o el país de nacimiento.

Sin embargo, sabemos que con la igualdad de oportunidades no se aseguran resultados equitativos, pues las desigualdades sociales están tan arraigadas que se perpetúan de generación en generación, influyendo también

#### Recuadro 1. Aequitas (equidad) - aequalitas (igualdad) Equidad e igualdad son palabras de origen latín.

La Real Academia de la Lengua Española define equidad como la *“propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley”* y *“la disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”*. Por su parte, igualdad refiere a la *“conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad”*, haciendo la diferencia que ante la ley, corresponde al *“principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos”*.

Aunque son usados habitualmente como sinónimos, Igualdad y Equidad son conceptos connotativamente distintos. La igualdad dice relación con derechos y responsabilidades que corresponden a todos los miembros de la sociedad de acuerdo a las pautas que la propia sociedad ha establecido para su funcionamiento. La igualdad remite a una característica común compartida. En cambio la equidad remite, desde la igualdad, a la consideración de la especificidad, de la diferencia. Corresponde a la estima conjunta de semejanzas y alteridades incluidas en un género común. La equidad se relaciona directamente con la idea de justicia, que connota igualdad y equilibrio.

sobre la forma como se distribuyen los talentos entre las personas. Sabemos, por ejemplo, que los niños que carecen de un ambiente familiar que promueva la estimulación temprana tienen peores resultados escolares que quienes se crían con mayores recursos afectivos, aun cuando luego accedan a la misma escuela (Vegas y otros, 2006). Algo similar ocurre con la asistencia a salas cunas, la socialización en el barrio, el nivel educacional de los padres (Vegas y otros, 2006; Espitia y Montes, 2009) y otras variables que influyen, incluso desde antes del nacimiento, en las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno.

Por eso es que, en los hechos, las políticas públicas para enfrentar la desigualdad combinan medidas tendientes a la igualdad de oportunidades –acceso a bienes y servicios gratuitos de calidad– con otras que inciden sobre los resultados –tales como la redistribución de ingresos o las medidas de discriminación positiva para el acceso de mujeres a cargos públicos o de jóvenes con buenos resultados académicos y mala situación económica para el acceso a la educación superior.

**Enfrentar la desigualdad:**

## desafío clave de la agenda pública en la región

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

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

Prácticamente todos los organismos internacionales de cooperación, investigación y ayuda al desarrollo han publicado durante la última década informes sobre la situación mundial o regional de la desigualdad.

Revisamos a continuación algunos de los informes más emblemáticos e influyentes para la política pública latinoamericana. Cada uno parte de ciertas opciones conceptuales, a través de las cuales interpretan las causas del problema y proponen un conjunto de alternativas de solución. Entre estos informes se constatan importantes diferencias de enfoque que responden a distintos ámbitos de interés específico. Pero veremos que existen algunos consensos básicos relativos a superar la mirada centrada exclusivamente en la cuantificación de los bienes e ingresos disponibles, para una consideración cada vez mayor de las desigualdades políticas, de participación y acceso al poder como causa y resultado clave de la persistencia de la desigualdad.

Uno de los primeros organismos en avanzar en esta dirección es el Banco Mundial, que dedica su Informe de Desarrollo Mundial del 2006 al tema y que, un año antes, ya había publicado un documento específico respecto de la situación en América Latina (Banco Mundial, 2005). Postula que la equidad es un objetivo de desarrollo por derecho propio, pero, más importante aún, que un intercambio amplio

de oportunidades económicas y políticas es también fundamental para el crecimiento económico. El Informe asigna un rol clave a las instituciones y políticas que promueven un entorno más equilibrado, en el cual todos los miembros de la sociedad tengan oportunidades parecidas de ser activos en lo social, influyentes en lo político y productivos en lo económico, pues contribuyen al crecimiento sostenible y al desarrollo. De lo que se trata es de asegurar posibilidades iguales para todos.

En una publicación previa, referida específicamente a la situación de América Latina (Banco Mundial, 2005), afirma que se puede romper con la historia de la desigualdad en la región si se toman acciones decisivas para enfrentar los mecanismos que la promueven, como reducir el desigual acceso a activos productivos, a la tierra, derechos de propiedad e infraestructura; e igualar la calidad de la educación, ya que de esto depende mejorar las oportunidades económicas y acceder a un mejor estatus social e influencia política. El informe plantea un conjunto de propuestas enfocadas a: que las instituciones de mercado funcionen mejor para todos, con mayor protección para los trabajadores, con políticas monetarias y fiscales más rigurosas, estrictas y eficientes; así como a fortalecer la capacidad del Estado para redistribuir la riqueza, lo que significa incrementar los esfuerzos tributarios y hacer que los impuestos sean más progresivos en el largo plazo, mejorando a su vez la efectividad en el uso de éstos; promover instituciones políticas más incluyentes y que permitan disminuir la desigual capacidad de influencia en las políticas a través de una mayor acción social y liderazgos políticos.

Desde una perspectiva distinta, en su primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano (2010), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea la necesidad de romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Pone el foco en la relación entre bienes, oportunidades y opciones reales de vida, sustentando su planteamiento en el concepto de “libertad efectiva”, entendida como el conjunto de opciones disponibles para los individuos en términos de su posibilidades de “ser” y “hacer”, y que se basa en el concepto de “capability” previamente acuñado por Sen (1980, 1985),

palabra en lengua inglesa que es una mezcla entre los conceptos de capacidad y habilidad. El acceso a un bien implica poder optar a nuevas opciones, ampliando la libertad efectiva y las capacidades de los individuos, lo que a su vez está determinado por las capacidades transformadoras, condicionadas por circunstancias individuales de cada persona, así como por el contexto social e institucional al que pertenece. Entonces, las acciones públicas debieran garantizar la igualdad de capacidades para que los individuos tengan acceso a un conjunto equitativo de opciones de vida, sin importar las limitaciones individuales y de contexto.

La Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2010), ha hecho del tema de la desigualdad su carta de navegación para los próximos años. Propone una mirada de la igualdad centrada en derechos y oportunidades. Se trata de disminuir las brechas de acceso a servicios tales como educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos, calidad ambiental y seguridad social, pero siempre desde una perspectiva de derechos, que vincula la igualdad con la democracia, y que radica en el status de ciudadano el acceso a ciertos umbrales de bienestar y reconocimiento social.

La CEPAL es enfática en señalar que la agenda de la igualdad no es contraria a la agenda del crecimiento económico. Muy por el contrario, nos invita a entender ambos procesos como interdependientes y nos desafía a encontrar las sinergias entre los mismos, de manera tal de crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo.

Por su parte, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD) dio a conocer su Informe sobre Pobreza y Desigualdad en 2011. En él se analiza el impacto de la globalización y liberalización económicas en la posibilidad de crear un ambiente conducente a un desarrollo social equilibrado y sustentable. La reducción de la pobreza y la desigualdad solo será posible a partir de procesos de largo plazo de transformación social, económica y política, que combine crecimiento y cambio estructural con empleo productivo; asegure políticas sociales amplias; comprenda la pobreza y la desigualdad como partes interconectadas

de un mismo problema; promueva la acción efectiva del Estado para contar con sistemas políticos orientados al crecimiento, ampliadores del bienestar y burocracias competentes. El sustrato de estos procesos está dado por un sistema democrático que cuente con una efectiva protección de los derechos cívicos, de ciudadanos activos y organizados, y de partidos políticos que efectivamente se vinculen con los pobres y otros grupos marginados.

El Informe sostiene que los enfoques actuales en torno a la pobreza a menudo ignoran sus causas de fondo, y en consecuencia no discurren en torno a su secuencia causal. En lugar de ello se enfocan en la medición de cosas de las cuales las personas carecen, a costa del entendimiento de por qué carecen de ellas. La mayor parte de los países que han tenido éxito en explotar los beneficios de la globalización han adoptado políticas heterodoxas que reflejan sus condiciones nacionales, en vez de abrazar por completo las prescripciones del mercado y la política económica. Son ejemplos de situaciones donde las instituciones y los acuerdos políticos se apoyan mutuamente, creando sinergias capaces de lidiar con problemas específicos a partir de coaliciones lo suficientemente poderosas.

Todos estos informes coinciden en que una mayor igualdad de oportunidades redundará en un mayor grado de desarrollo y que ésta no solo se refiere al acceso a bienes, sino que también a las instancias de decisión. A este respecto es clave el papel que puede jugar el Estado en ampliar las instancias de participación, para una mayor democratización de las instituciones y las políticas públicas, y la mejora de los mecanismos e instrumentos de redistribución. En definitiva, la invitación es a reconocer el rol de todos los actores y sus interacciones para alcanzar sociedades más equitativas con un sentido más amplio del bien común y la justicia.

### **Desigualdad territorial.**

### Lo que esconden las cifras agregadas

*“Una de las características sobresalientes de la pobreza y la desigualdad en América Latina, es su distribución espacial marcadamente desigual”*  
(Schejtman & Berdegú, 2007)

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

A partir del análisis del coeficiente de concentración territorial y el índice de Gini territorial —que miden la distribución territorial de la actividad económica y la distribución de la riqueza, respectivamente— la CEPAL (2010) compara los países de América Latina en relación con los países pertenecientes a

la OCDE y observa una gran concentración territorial acompañada de inequidad en la mayoría de los países de la región. Otro indicador que le permite corroborar estas disparidades económicas para los países de América Latina es la comparación del PIB per cápita entre la región más rica y la región más pobre de un país, para dos períodos de tiempo, encontrando diferencias de más de 8 veces la diferencia de países de la OCDE que en promedio presentan una diferencia de 1,76. En la mayoría de los casos de la región, la diferencia aumentó entre el primer y el segundo periodo analizado (CEPAL, 2010).

Sin embargo, la consideración de la desigualdad territorial como un problema no es transversal. En su Informe Anual sobre Desarrollo Mundial 2009, el Banco Mundial aborda el tema de la concentración espacial de la actividad económica y la población, entendiendo la concentración económica como un atributo necesario e inevitable del desarrollo económico eficaz. Postula que en el largo plazo se terminaría convergiendo a un equilibrio



óptimo, tanto desde el punto de vista de las ventajas de las economías de aglomeración como desde el punto de vista del bienestar.

Discutiendo abiertamente contra esta perspectiva, la OCDE postula que la racionalidad clave para una política regional renovada consiste en comprender que la simple concentración de recursos en un lugar, no necesariamente se traduce en economías de aglomeración, las que están condicionadas por la existencia de un mercado del trabajo integrado, vínculos hacia adelante y hacia atrás entre empresas y derrames de conocimiento. La clave parece ser cómo se usan los recursos, cómo interactúan diferentes stakeholders y como se explotan las sinergias entre diferentes tipos de regiones. El mercado no siempre puede lograr esto por sí mismo (OCDE, 2009).

El enfoque territorial que acompaña la política regional que promueve la OCDE es manifiesto. Se expresa, por ejemplo, en el Nuevo Paradigma Rural (2006), que propone poner el foco en los lugares en vez de los sectores y en las inversiones en lugar de subsidios. Este tipo de orientaciones se plasma en las políticas comunitarias como el programa Leader, donde la aplicación de las políticas se circunscribe a un territorio pequeño, homogéneo y socialmente unido, que con frecuencia se caracteriza por unas tradiciones comunes, una identidad local, un sentido de pertenencia o necesidades y expectativas comunes.

En términos generales toda la política regional de cohesión social de la Unión Europea se sustenta sobre un enfoque territorial, que distingue explícitamente entre políticas orientadas a incrementar los ingresos y el crecimiento, de aquellas orientadas a reducir desigualdades territoriales y propender a la inclusión social (Barca, 2009). Este “nuevo paradigma de política regional” que promueven la OCDE y la UE contempla una serie de recomendaciones y marcos de acción para la cohesión territorial. Parte de estos temas se retoman nuevamente hacia el final de este Informe.

El fomento de las economías de aglomeración que postula el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009 no es

## Recuadro 2

### La concentración espacial de la actividad económica y la aceptación de las desigualdades territoriales

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009, Una Nueva Geografía Económica, postula que un crecimiento desequilibrado va a generar un desarrollo incluyente, es decir que son necesarios ciertos sacrificios para alcanzar el desarrollo, por lo que los gobiernos no debieran centrar la atención en la focalización geográfica, sino en crear instituciones que unifiquen todos los lugares y poner en marcha infraestructura que conecte unos lugares con otros. La desconcentración de la producción no necesariamente contribuye a la prosperidad, sino por el contrario desalienta la actividad económica.

Este informe presenta una posición favorable a la concentración de la riqueza, necesaria para el desarrollo, entregando evidencias concretas de cómo la producción y el crecimiento económico se concentran en ciertas regiones del mundo y cómo esa realidad de concentración territorial del crecimiento, se replica a diferentes escalas (regiones, continentes, países, localidades).

Es tajante al señalar que durante dos siglos se ha replicado esta situación de disparidades territoriales y que no existen razones para esperar que el crecimiento económico se presente en forma homogénea en el territorio. Argumenta que mientras la producción y el crecimiento se concentran, los niveles de vida convergen, precisando que los países con mejores resultados han promovido niveles de vida básicos más uniformes.

Para que las regiones actualmente exitosas llegaran a esta posición, tuvieron que asumir ciertos costos relacionados con tres dimensiones que favorecen el acceso al mercado: el aumento de las densidades poblacionales (crecimiento de las ciudades y urbanización); la disminución de las distancias (empresas y trabajadores migran para estar más próximas a las ciudades o economías de aglomeración); las menores divisiones o fronteras económicas que permiten una intensificación del comercio de productos especializados y economías de escala.

El Informe recomienda tomar acciones que permitan quitar del camino todos los obstáculos a la integración de los mercados y a la densificación o aglomeración de las actividades económicas. Dentro de un contexto de crecimiento económico desequilibrado geográficamente, se puede conseguir un desarrollo social mejor equilibrado, siempre que se haga una combinación acertada y bien calibrada de instituciones, infraestructura e intervenciones. Propone pasar de la focalización espacial a la integración espacial, es decir no centrar el debate y la atención en el crecimiento económico de las zonas rezagadas y los incentivos espacialmente focalizados, sino que contribuir al buen funcionamiento de los mercados y crear condiciones básicas para que los trabajadores y los empresarios puedan acceder a la densidad y equilibrio.

incompatible solamente con el enfoque territorial; también lo es con una preocupación preferente por la población rural. Al menos el 70% de la población muy pobre del mundo es rural, lo que se explica como consecuencia de la falta de activos, la escasez de oportunidades económicas, una educación y unas capacidades deficientes, y una serie de desventajas derivadas de las desigualdades sociales y políticas (FIDA, 2011).

En su Informe sobre la Pobreza Rural 2011, el FIDA señala que para reducir la pobreza y conseguir un crecimiento sostenible en las economías rurales, se deben gestionar mejor los riesgos y aumentar la capacidad de resistencia de los territorios rurales, lo que exige inversiones suficientes en las zonas rurales para contribuir a crear nuevas oportunidades, aprovechar las que se presentan en un nuevo entorno y reducir o gestionar mejor los riesgos. Riesgos que se derivan de la marginación histórica de las economías y de la población de estas zonas, tales como la mala salud, la variabilidad del clima, los mercados, entre otros asociados a las nuevas condiciones de escasez de recursos y el cambio climático. La agricultura puede desempeñar un papel relevante a favor de los pobres rurales, pero siempre y cuando permita abordar estos riesgos, esté basada en los pequeños productores y pueda ofrecer cada vez más oportunidades de empleo a una parte de la población rural.

Para hacer frente a las desventajas recién mencionadas, la CEPAL (2010) propone que es preciso fortalecer las capacidades y activos individuales y colectivos de la población, crear a la vez nuevas oportunidades a nivel local y mitigar el riesgo en que se encuentra la población rural o ayudarla a gestionarlo mejor. Se deben abordar al mismo tiempo las capacidades de la población rural con la inversión destinada a crear oportunidades para el desarrollo rural, para lograr que un gran número de personas salgan de la pobreza y conseguir un crecimiento rural incluyente, favorable a los pobres.

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, comparte esta perspectiva. Nos situamos en el campo de quienes piensan que las desigualdades regionales, especialmente cuando tienen la magnitud

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

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

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



la equidad de la distribución del ingreso, es considerablemente más complejo que el de la reducción de la pobreza.

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

Finalmente, cualquier país tiene objetivos no-económicos que requieren invertir en la corrección de los desequilibrios regionales. La experiencia muestra que muchas de estas políticas están mal concebidas, mal diseñadas y mal implementadas, y que hay un importante espacio para hacerlo mejor. Es posible lograr crecimiento con mayor cohesión (inclusión) territorial, a partir de los propios territorios y

no por la simple convergencia del crecimiento de solo unos pocos. Por eso apostamos por la dimensión territorial del desarrollo.

Entendemos que el desarrollo de un territorio es una tarea conjunta de la sociedad, en la que el Estado, el sector privado y la sociedad civil juegan papeles relevantes. El sector privado empresarial es importante para impulsar los ‘motores’ del desarrollo productivo. Por su parte, la sociedad civil asiste al Estado en el compromiso de desarrollar y fortalecer las instituciones sociales y económicas que aseguren la inclusión, la captura de excedentes y una distribución equitativa de los mismos. En este contexto, la política pública se concentra en la generación de bienes públicos, en la regulación de fallas del mercado y en la creación de todo tipo de incentivos para la inversión privada, la generación de ingresos, el fomento, la captura y la distribución de excedentes y el fomento de la cohesión social, lo cual, sin duda, incluye una variada batería de instrumentos para el desarrollo.



PARTE

1

# DIMENSIONANDO EL PROBLEMA

BRECHAS DE DESARROLLO AL INTERIOR  
DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN



## CAPÍTULO 1

# Desigualdades territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo

En la última década, parte importante de los países de Latinoamérica ha experimentado crecimiento económico y una mejoría en la mayoría de sus indicadores sociales. La crisis financiera internacional de 2008-2009 implicó un cierto nivel de estancamiento de este proceso, y en algunos casos incluso algunos retrocesos. A esto se sumó el alza en el precio internacional de los alimentos, que en gran medida se ha mantenido, y que ha incidido en mayores niveles de pobreza. Aun así, la región se recuperó relativamente rápido de la crisis económica, tanto en comparación con otras regiones como en comparación con crisis económicas de décadas anteriores en la propia América Latina. De esta manera, en términos agregados, salvo excepciones, los indicadores socioeconómicos de la región presentan mejorías respecto de la década anterior.

Ciertamente existen diferencias entre países, tanto referidas al nivel alcanzado en sus distintos indicadores socioeconómicos, como a la tasa en que éstos han mejorado.

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

Este capítulo ofrece un diagnóstico cuantitativo de las desigualdades existentes entre los resultados socioeconómicos de

distintas unidades territoriales dentro de una muestra de países latinoamericanos. Este diagnóstico no aborda las diferencias observadas entre países, sino que se centra exclusivamente en las diferencias observadas dentro de cada país.

Se busca así, identificar si hay territorios sub-nacionales particularmente rezagados (o adelantados) respecto de la media nacional y que presentan brechas negativas (o positivas) significativas respecto del desarrollo de su propio país, entendiendo que en la región hay países con estados de desarrollo más avanzado que otros. De esta manera, se pueden encontrar casos, por ejemplo, de países de nivel de desarrollo promedio relativamente bajo en el cual no hay territorios particularmente rezagados ni adelantados respecto de la media nacional, así como casos de países de nivel de desarrollo promedio relativamente alto en el cual sólo unos pocos territorios tienen resultados satisfactorios mientras que el resto se encuentra rezagado.

El análisis no indaga en las causas de las posibles brechas de resultados socioeconómicos, sino que **busca identificar la existencia de tales brechas, de modo tal de poner en el tapete las notables desigualdades territoriales que caracterizan a los países latinoamericanos y que impactan directamente sobre las posibilidades de desarrollo de la región.**

Este diagnóstico ha sido construido como una fotografía del momento, por lo que no aborda la evolución en el valor de los indicadores ni de las brechas territoriales. Sin duda, monitorear a futuro la evolución de estas brechas constituye un desafío clave para evaluar el posible impacto de las políticas públicas que implementen los países con el objetivo de reducirlas.

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

Para cada una de las seis dimensiones se recolectó información para construir una serie de indicadores, en su gran mayoría de resultados, considerándose complementariamente algunos asociados a oferta pública. En total se construyeron 27 indicadores, aunque algunos de ellos no pudieron ser construidos en algunos países por falta de información desagregada a nivel territorial sub-nacional. A fin de caracterizar a los distintos territorios, también se recolectó información sobre ocho indicadores demográficos.<sup>1</sup>

Los indicadores fueron seleccionados considerando que midieran aspectos relevantes de la respectiva dimensión, que preferentemente fueran indicadores de resultado, que pudieran ser construidos con un nivel de desagregación territorial sub-nacional dentro de cada país y que la información para construirlos estuviese disponible de fuentes secundarias validadas dentro de cada país.

Un análisis más detallado de las brechas observadas en cada indicador en cada país, se presenta en documentos complementarios que se pueden descargar de la página web del Informe [www.informelatinoamericano.org](http://www.informelatinoamericano.org)<sup>2</sup>. En esta página se puede descargar además la base de datos completa con los indicadores utilizados para el presente estudio.

#### Recuadro 1.1 Metodología de Análisis

Para el presente Informe se recolectó información sobre diez países Latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú), para seis dimensiones socioeconómicas diferentes (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana e igualdad de género). Para estas dimensiones se determinó un total de 27 indicadores socioeconómicos a analizar, los que se describen en la Tabla 1.1. El detalle de los indicadores construidos para cada país, incluyendo su fórmula de cálculo, la fuente de información utilizada, el año para el cual están disponibles, y la desagregación territorial factible de considerar, se presenta en el Anexo de este Informe.

El análisis de la información recolectada para los diez países se presenta por dimensión. El capítulo incluye una sección por cada una de las seis dimensiones consideradas, en las cuales se identifican las principales tendencias de la información analizada de todos los países incluidos en el estudio. Se opta por esta organización con el propósito de privilegiar la identificación de brechas territoriales a nivel de cada dimensión, ilustrando con los casos de los países. Ello, por cuanto el objetivo del reporte no es realizar un análisis en profundidad por país, sino que resaltar la existencia de brechas territoriales sub-nacionales en una muestra de países latinoamericanos en seis dimensiones socioeconómicas diferentes.

El elemento fundamental del esquema de análisis es la estimación de las brechas territoriales intra-país, para cada uno de los indicadores construidos. Para uniformar el análisis de las brechas se utiliza una metodología estandarizada, que se detalla en el Anexo.

En términos generales, las brechas intra-país fueron estimadas como la diferencia del desempeño de cada localidad sub-nacional (comuna, cantón, provincia o departamento, según sea el caso) en un indicador dado, respecto del desempeño promedio simple de las localidades sub-nacionales del país en dicho indicador. Se identificaron aquellas localidades muy por debajo y muy por encima del desempeño promedio de cada país, para luego caracterizar a las localidades más rezagadas y más aventajadas en función de sus particularidades demográficas, con el propósito de identificar tendencias transversales. Se califica como localidad sub-nacional aventajada en determinado indicador, a aquella que muestra un desempeño superior en más de una desviación estándar respecto del promedio nacional. Asimismo, se califica como localidad sub-nacional rezagada en determinado indicador, a aquella que muestra un desempeño inferior en más de una desviación estándar respecto del promedio nacional.

<sup>1</sup> El ejercicio consideró también la recolección de información sobre cinco indicadores de la dimensión Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales, que son analizados en el capítulo 4 de este Informe.

<sup>2</sup> En particular, se presentan documentos específicos para cada una de las seis dimensiones socioeconómicas analizadas: salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana, e igualdad de género. En cada uno de estos documentos se incluyen tablas resumen que señalan la cantidad de localidades, la cantidad de población asociada a ellas y otras características demográficas de las mismas, que se califica en cada país y en cada indicador, como en torno al promedio nacional, como rezagadas respecto de dicho promedio o como aventajadas respecto del mismo. También se presentan gráficos de dispersión de puntos con los valores de cada indicador en cada país para cada territorio sub-nacional para el cual se cuenta con información disponible. Complementariamente, se presentan mapas geográficos para algunos de los países analizados, en los cuales se identifica visualmente los territorios sub-nacionales que obtienen resultados en torno al promedio nacional, o significativamente menores o mayores al mismo, para algunos indicadores seleccionados.

**Tabla 1.1**  
**Resumen de Indicadores por Dimensión**

Dimensión	Indicador	Descripción	
A	Salud	1.1. Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.
		1.2. Tasa de mortalidad materna	Defunciones que ocurren durante el período de gestación, parto o puerperio (42 días después del parto), por cada cien mil nacidos vivos.
		1.3. Malnutrición infantil	Desnutrición crónica que mide el porcentaje de niños de menos de 5 años de edad que tienen una talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo.
		1.4. Tasa de embarazo adolescente	Nacimientos por cada mil mujeres de entre 14 a 17 años.
		1.5. Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares (o personas) con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares (o sobre el total de población).
		1.6. Promedio de habitantes por médico	Cantidad de población, dividida por el número de médicos del sistema público de salud.
B	Educación	2.1. Población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años.
		2.2. Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.
		2.3. Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela secundaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.
		2.4. Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)	Porcentaje de los alumnos que alcanza el nivel esperado de aprendizaje acorde a su grado (utilizando la evaluación de desempeño o logro académico en el grado y en la asignatura en que exista información disponible en el país).
C	Dinamismo Económico y Empleo	3.1. Tasa de nacimiento de empresas	Número de empresas que nacen en un período de tiempo (por ejemplo un año) como porcentaje del total de empresas activas.
		3.2. Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 15 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo (la cota inferior del tramo de edad puede variar según la legislación del país).
		3.3. Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo.
		3.4. Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa.
		3.5. Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados.
D	Ingresos / Pobreza	4.1. Índice de GINI de ingresos del hogar	Número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
		4.2. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas (u hogares) con al menos una necesidad básica insatisfecha, respecto del total de personas (u hogares).
		4.3. Gasto (o ingreso) per cápita del hogar	Valor monetario de la suma del gasto (o ingreso) del hogar, expresado en términos per cápita mensual.
		4.4. Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando la definición de dichas líneas utilizada en cada país).

Dimensión		Indicador	Descripción
E	Seguridad Ciudadana	5.1. Tasa de muertes por causas externas	Número de muertes por causas externas al año por 100 mil habitantes (o número de muertes por causas externas como % del total de muertes).
		5.2. Tasa de policías por habitante	Número de policías por cada 100.000 habitantes.
		5.3. Tasa de victimización por hogares (o por individuos)	Porcentaje de hogares (o de individuos) que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año.
F	Igualdad de Género	6.1. Porcentaje de mujeres electas autoridades locales	Porcentaje de mujeres electas autoridades locales respecto del total de autoridades locales.
		6.2. Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral	Brecha en la población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo, según sexo (corresponde a la brecha hombre-mujer en el indicador 3.3).
		6.3. Brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha en el número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años (corresponde a la brecha hombre-mujer en el indicador 2.1).
		6.4. Brecha hombre-mujer en porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Brecha en el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando la definición de dichas líneas utilizada en el país) (corresponde a la brecha hombre-mujer en el indicador 4.4).
		6.5. Brecha hombre-mujer en la población sin ingresos propios	Brecha hombre-mujer en el porcentaje de personas de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian.

## Lo que muestran las cifras: grandes brechas territoriales en América Latina

### A. Dimensión Salud

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

La mayor parte de los países latinoamericanos en los últimos años ha transitado un camino

orientado a invertir en mejorar la salud de su población, a través de políticas sociales, infraestructura y normativas, que han ayudado a mejorar indicadores como la tasa de mortalidad y la esperanza de vida de la población.

Pero esta es una tarea que aún presenta importantes desafíos en Latinoamérica. Un primer grupo de desafíos se relaciona con la transición demográfica y el desarrollo que experimentan muchos países. Así por ejemplo, en la medida que van quedando atrás problemas asociados a la mortalidad infantil, van surgiendo problemas asociados a la calidad de vida en la vejez; mientras se superan problemas asociados al acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, van surgiendo problemas relacionados con estilos de vida poco saludables.

Un segundo grupo de desafíos se refiere a los territorios sub-nacionales que están rezagados respecto de los avances promedio en materia de salud. Aun cuando se verifican mejoras significativas de los indicadores de salud en la mayoría de los países de Latinoamérica a lo largo del tiempo, se encuentran a la vez importantes diferencias territoriales. Para

cuantificar las brechas en materia de salud se seleccionaron los siguientes seis indicadores:

- Tasa de mortalidad infantil
- Tasa de mortalidad materna
- Malnutrición infantil
- Tasa de embarazo adolescente
- Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento
- Promedio de habitantes por médico

Los criterios generales para la selección de dichos indicadores fueron la disponibilidad de información estandarizada y actualizada, y la factibilidad de reportar información

desagregada a nivel territorial en los países de la muestra. La mayor parte de los indicadores seleccionados forman parte de los Objetivos del Milenio impulsados por Naciones Unidas, iniciativa a través de la cual 189 países se comprometieron a mejorar las condiciones de vida de los más excluidos.

Los indicadores seleccionados incluyen tanto indicadores de resultado como indicadores de proceso, que permiten monitorear mejoras en la equidad en salud. A grandes rasgos, los seis indicadores pueden ser clasificados en indicadores asociados a inequidades severas o críticas (tasa de mortalidad infantil y materna), indicadores asociados a inequidades que no necesariamente conducen a resultados tan severos como la muerte, pero que pueden poner en riesgo el adecuado desarrollo de los niños y la calidad de vida de las madres (porcentaje de malnutrición infantil y tasa de embarazo adolescente) e indicadores asociados a estrategias de prevención para la población general (acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento y promedio de habitantes por médico).

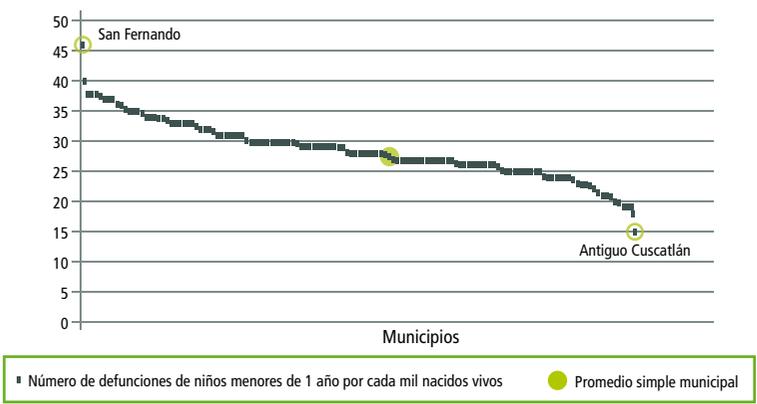
A partir del análisis de estos indicadores se identifican las siguientes tendencias generales:

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

A partir del análisis de los datos, queda claro que los diez países considerados para el presente estudio tienen diferentes resultados en materia de salud. Sin embargo, a pesar de las diferencias promedio entre países, al interior de cada uno de ellos es posible encontrar localidades sub-nacionales que se encuentran especialmente adelantadas y otras especialmente rezagadas.

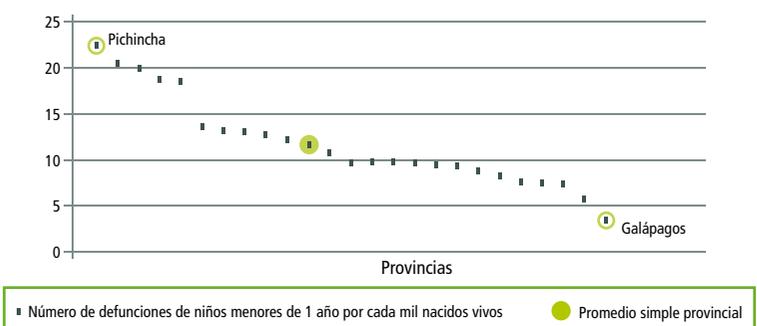
Por ejemplo, en El Salvador, que muestra una tasa de mortalidad infantil promedio simple municipal relativamente alta, de 28 defunciones por cada mil nacidos vivos para 2007, existen municipios con tasas cercanas a

**Gráfico 1.1**  
El Salvador: Tasa de mortalidad infantil - 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Atlas Socio-demográfico, publicación realizada con base en VI Censos de Población y V de Vivienda 2007.

**Gráfico 1.2**  
Ecuador: Tasa de mortalidad infantil - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario de Estadísticas Vitales, sección defunciones generales y sección de nacidos vivos (INEC) 2010.

46 (como San Fernando) y otros con tasas de 15 (como Antiguo Cuscatlán).

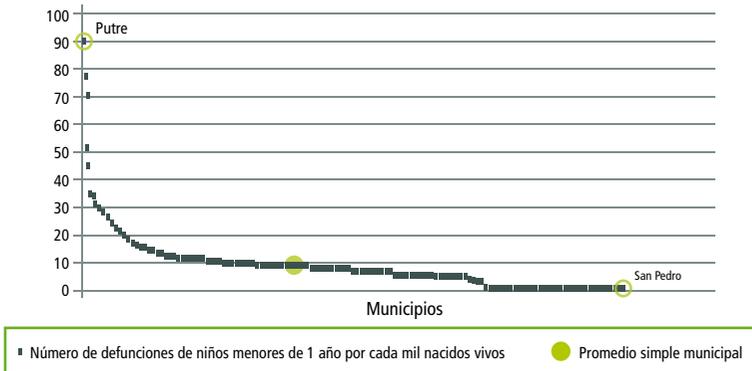
Por su parte, en Ecuador, que muestra un promedio simple provincial de mortalidad infantil que es casi la mitad del exhibido por El Salvador (11,6 según estadísticas para 2010), presenta provincias con tasas que fluctúan entre 22,3 en Pichincha y 3,3 en Galápagos.

Chile muestra la menor tasa promedio de mortalidad infantil entre los países analizados, con un promedio simple municipal de 8,4 defunciones por cada mil nacidos vivos (datos 2010). Sin embargo, al igual que el resto de los países, se observan importantes diferencias a nivel comunal. El Gráfico 1.3 muestra cinco casos con niveles claramente superiores al resto (por sobre 40), siendo Putre el municipio con el índice más alto (90,9). De las 344 comunas con datos disponibles, 116 muestran tasas que no superan las 10 defunciones por cada mil nacidos vivos.

La existencia de territorios especialmente rezagados respecto del promedio nacional se observa también en los restantes indicadores analizados en la dimensión de salud. En el caso del acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, Ecuador presenta índices de cobertura promedio simple provincial de 76,5% para 2010. Aun cuando no hay provincias en que el acceso baje del 50%, como muestra el Gráfico 1.4, hay provincias rezagadas en términos relativos. En efecto, mientras 3 provincias tienen un porcentaje de hogares con acceso a agua y saneamiento mayor al 90%, el indicador en la provincia de Los Ríos bordea el 55%.

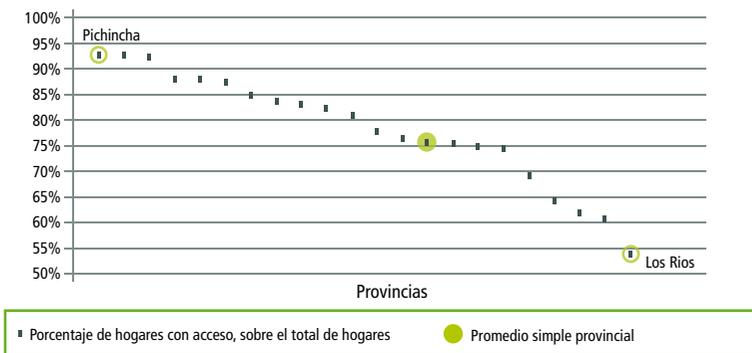
Si tomamos un país con una menor cobertura de agua y saneamiento, como Guatemala, que presenta un promedio simple departamental de 38,3% para 2006, igualmente se aprecia la existencia de localidades más atrasadas. El departamento capital de Guatemala, junto con el de Sacatepéquez, registran los mejores indicadores (con cerca de 80% de cobertura de hogares), mientras que los departamentos de Quiché, Petén y Alta Verapaz muestran los menores índices (menores a 20%).

**Gráfico 1.3**  
Chile: Tasa de mortalidad infantil - 2010



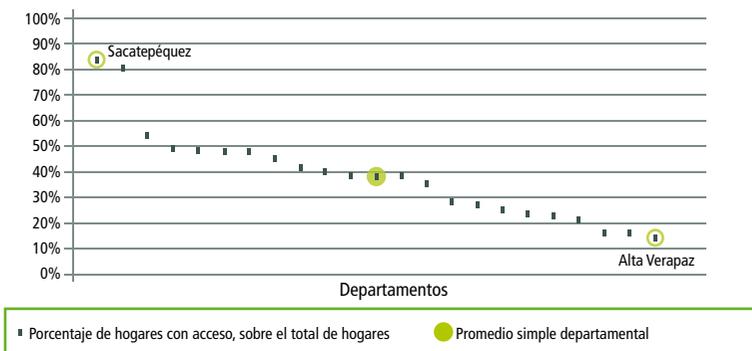
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2010.

**Gráfico 1.4**  
Ecuador: Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento - 2010



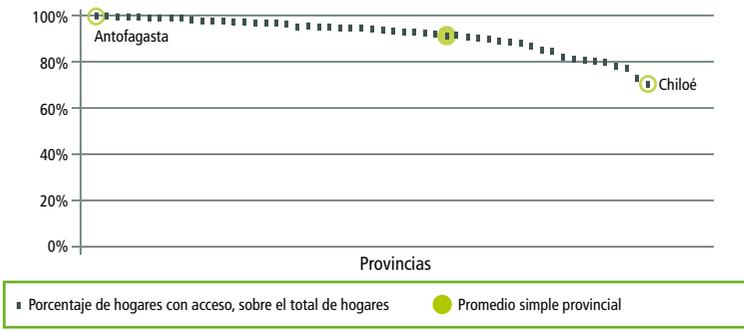
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), sección vivienda-hogar 2010.

**Gráfico 1.5**  
Guatemala: Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento - 2006



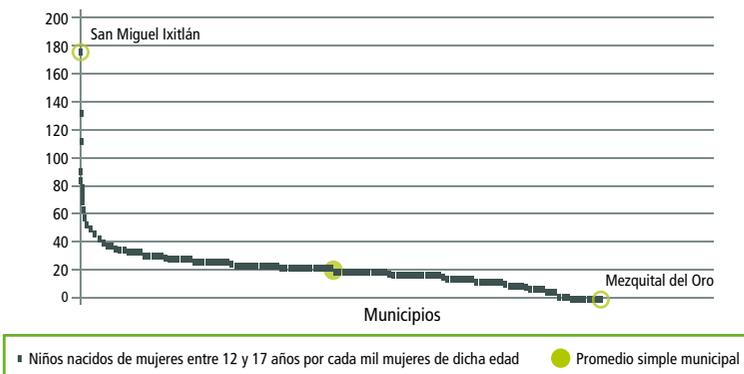
Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2006.

**Gráfico 1.6**  
Chile: Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento - 2009



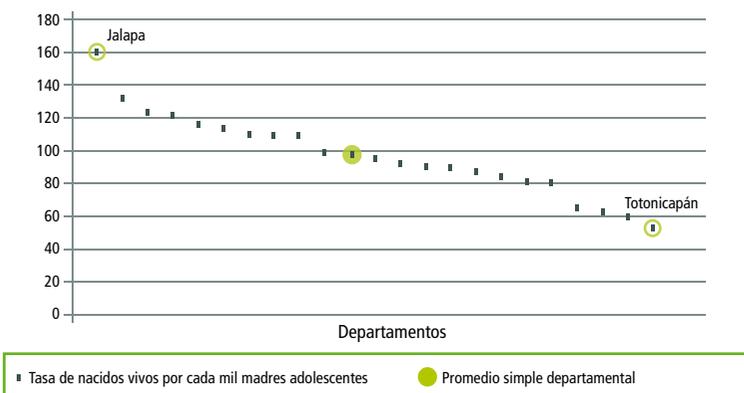
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009.

**Gráfico 1.7**  
México: Tasa de embarazo adolescente - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud y Censo 2010.

**Gráfico 1.8**  
Guatemala: Tasa de embarazo adolescente - 2008/2009



Fuente: Elaboración propia en base a ENSMI 2008/2009.

Chile presenta los mayores porcentajes de cobertura en términos de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, con un 92% de los hogares con acceso (promedio simple provincial). De todas formas, el Gráfico 1.6 ilustra la existencia de marcadas diferencias a nivel provincial, con 19 provincias que exhiben un porcentaje mayor a 96% (con los casos extremos de Antofagasta y Santiago en que la cifra es cercana al 100%) y 10 provincias cuyo indicador es menor a 85% (incluyendo los casos extremos de Chiloé y Bío Bío en que es menor a 75%).

En cuanto a la tasa de embarazo adolescente, también se observan importantes disparidades territoriales intra-país. Por ejemplo, para México, que presenta uno de los índices más bajos entre los países analizados, se observan importantes diferencias entre los distintos municipios. En 27 municipios el índice de niños nacidos de mujeres de entre los 12 a 17 años por cada mil mujeres de dicho tramo etario, está por sobre 50, existiendo 3 municipios en donde incluso supera los 100 (San Miguel Ixitlán, Atizapán y Santo Domingo Tonaltepec). Al mismo tiempo, en más de 400 municipios este indicador es menor a 10.

En el otro extremo, países con altas tasas de embarazo adolescente, como Guatemala con una tasa de 97,9 sobre mil (promedio simple departamental) muestran similares diferencias territoriales. Al analizar los distintos departamentos se observa que cuatro de ellos presentan valores menores a 70 (siendo los departamentos de Jutiapa y Totonicapán los con menores niveles), mientras que existen otros cuatro departamentos cuyo valor para este indicador supera los 120, donde los casos más altos se dan en los departamentos de Jalapa y Petén, con tasas de embarazo adolescente de 161 y 133 respectivamente.

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más pequeños en términos de población.**

En los diez países analizados, se observan ciertas características comunes de los

territorios sub-nacionales más rezagados en materia de indicadores de salud.

En primer lugar, las localidades con peores indicadores tienden a ser más pequeñas en cuanto a tamaño poblacional, como ilustra la Tabla 1.2 con algunos ejemplos. En Brasil, los 1.272 municipios más rezagados en materia de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento abarcan el 8% de la población, mientras que los 1.257 municipios más aventajados abarcan el 52,3%. En Perú, los 426 municipios más rezagados en este mismo indicador representan casi el 9% de la población, mientras que los 321 más aventajados representan el 57%.

En Guatemala, donde existen el mismo número de localidades en ventaja y desventaja relativa en materia de malnutrición infantil (4 departamentos en cada caso), se observa que los territorios rezagados abarcan el 19% de la población, a la vez que los más aventajados abarcan el 31%.

Otro ejemplo es el caso de Chile para la tasa de embarazo adolescente, donde las 33 comunas más rezagadas abarcan el 2% de la población, y las 34 comunas más aventajadas abarcan el 8%.

Situaciones similares se repiten para la mayor parte de los indicadores de salud en los 10 países analizados, excepto para el caso de número de habitantes por médico, donde en varios países la situación se revierte. Por ejemplo, países como Guatemala o Bolivia muestran mayor porcentaje de población en localidades más rezagadas.

### Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más rurales.

Las localidades sub-nacionales más rezagadas tienden a ser más rurales que las más aventajadas, de manera consistente con la lógica de migración interna y externa. La Tabla 1.3 ilustra esta situación con una serie de ejemplos. Se observa que en Bolivia los departamentos con mayor tasa de embarazo adolescente tienen un grado de urbanización

**Tabla 1.2**  
Casos seleccionados de localidades rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población que representan

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	% de población	Cantidad	% de población
Agua y saneamiento	Brasil	1.272	8%	1.257	52%
Agua y saneamiento	Perú	426	9%	321	57%
Tasa de malnutrición infantil	Colombia	5	6%	3	12%
Tasa de malnutrición infantil	Guatemala	4	19%	4	31%
Tasa embarazo adolescente	Chile	33	2%	34	8%

Fuente: Elaboración propia en base a: IBGE – Censo 2010 Demográfico 2010, Tablas 3154 e 3157 e 3145 [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br) (Brasil); DEIS-MINSAL 2009 y Censo Población y vivienda 2002 (Chile); ENDS - Profamilia 2010 y Proyecciones de población - DANE 2010 (Colombia); ENSMI 2008 y Censo 2002 (Guatemala); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

**Tabla 1.3**  
Casos seleccionados de localidades rezagadas y aventajadas, según grado de urbanización

Indicador	País	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Rezagadas	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Aventajadas
Tasa de embarazo adolescente	Bolivia	36%	66%
Acceso a agua y saneamiento	México	16%	67%
Malnutrición infantil	Nicaragua	29%	69%
Malnutrición infantil	El Salvador	35%	80%
Mortalidad infantil	Guatemala	34%	62%

Fuente: Elaboración propia en base a: Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2003 e INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); Encuesta Nacional de Salud Familiar. Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS) 2008 y VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 (El Salvador); ENSMI 2008, para los años 1998-2008 y Censo 2002 (Guatemala); Censo 2010, Principales resultados por localidad ITER (México); ENDESA 2006-2007 y Censo de población 2005 (Nicaragua).



de 36%, en contraste con aquellos de mejor resultado, que tienen un grado de urbanización de 66%.

En México, al considerar el porcentaje de hogares con fuentes mejoradas de acceso a agua y saneamiento, el contraste es aún mayor, con grados de urbanización de 16% para los municipios más rezagados y de 67% para los más aventajados.

En Nicaragua y El Salvador se observa igual tendencia considerando el indicador de malnutrición infantil. En el primer caso, el grado de urbanización de las localidades rezagadas es de 29% en contraste con las aventajadas, en que es de 69%. En el segundo caso, los porcentajes son de 35% y 80%, respectivamente. Algo similar ocurre en Guatemala con el ejemplo del indicador de mortalidad infantil, donde los departamentos rezagados tienen una tasa de urbanización de 34%, en contraste con las aventajadas, que tienen una tasa de 62%. La tendencia también se mantiene para otros países e indicadores analizados, a excepción del indicador de habitantes por médico, donde en varios casos

la tendencia no es clara, mientras en países como Ecuador y Guatemala se revierte, con mayores grados de urbanización en los territorios más rezagados.

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.**

Las localidades sub-nacionales rezagadas tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, en comparación con las localidades más aventajadas en los indicadores de salud analizados. Como ilustra la Tabla 1.4, los municipios con mayor tasa de mortalidad infantil en Bolivia tienen una proporción de 52% de población autodefinida como indígena o afro-descendiente, versus el 25% de los territorios con mejores resultados.

Algo similar se observa para Brasil y Perú en el caso de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, donde el porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente presente en

las localidades más rezagadas es cerca del doble de aquél presente en los lugares más aventajados. La situación se acentúa en el caso de México donde, para el mismo indicador, la población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en municipios rezagados es más de 6 veces la proporción encontrada en municipios con brechas positivas.

Esta tendencia también se verifica para un país como Chile, que en general presenta menor proporción de población autodefinida como perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente. Es así como para el indicador de embarazo adolescente, la población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en los municipios rezagados representa el 15%, mientras que en los aventajados representa el 8%.

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a estar agrupados entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas.**

Otra característica observada es que las localidades sub-nacionales rezagadas tienden a estar agrupadas entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas. Esto es consistente con un modelo de desarrollo tipo centro-periferia. Las zonas más aventajadas también tienden a estar agrupadas, en general en torno a las capitales nacionales y/o grandes ciudades. Esto se puede observar más fácilmente mediante el análisis de mapas geográficos (en los que las localidades sub-nacionales rezagadas se muestran con color claro y las más aventajadas con color oscuro).

Por ejemplo, la Figura 1.1 muestra que en Bolivia los territorios sub-nacionales con menor porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento están en su mayoría agrupados en la frontera norte del país, a la vez que los territorios con una mejor cobertura se agrupan en zonas centro-sur del país.

**Tabla 1.4**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente**

Indicador	País	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Rezagadas	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Aventajadas
Tasa de mortalidad infantil	Bolivia	52%	25%
Acceso a agua y saneamiento	Brasil	65%	36%
Acceso a agua y saneamiento	Perú	33%	17%
Acceso a agua y saneamiento	México	39%	6%
Tasa embarazo adolescente	Chile	15%	8%

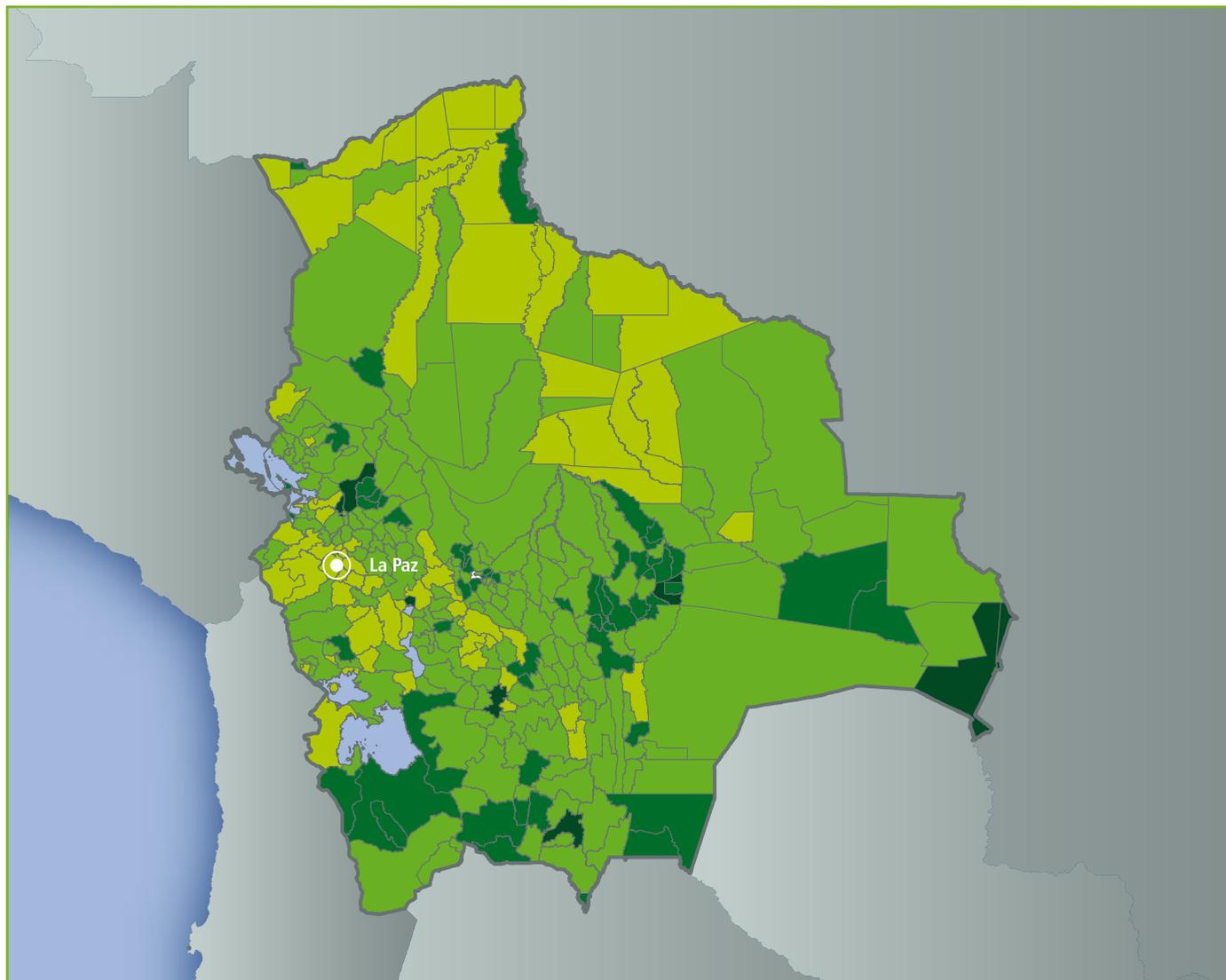
Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE), CODEPO, UNFPA 2001 y Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); IBGE – Censo 2010 Demográfico 2010, Tablas 3154 e 3157 e 3 145 (Brasil); ADEIS-MINSAL 2009 y Censo Población y vivienda 2002 (Chile); Censo 2010, Principales resultados por localidad ITER (México); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

Otro ejemplo es El Salvador, para los resultados del indicador de tasa de mortalidad infantil, que se muestran en la Figura 1.2. Se aprecia que parte importante de los municipios de mejor desempeño están agrupados en torno a (o forman parte de) la capital San Salvador, mientras que los municipios de peor desempeño tienden a estar cerca de las fronteras.

**Respecto de los indicadores específicos de la dimensión salud, se observa que en algunos casos, las tendencias anteriores se revierten al analizar indicadores de oferta pública, como habitantes por médico: son las zonas urbanas y pobladas las que muestran rezagos relativos.**

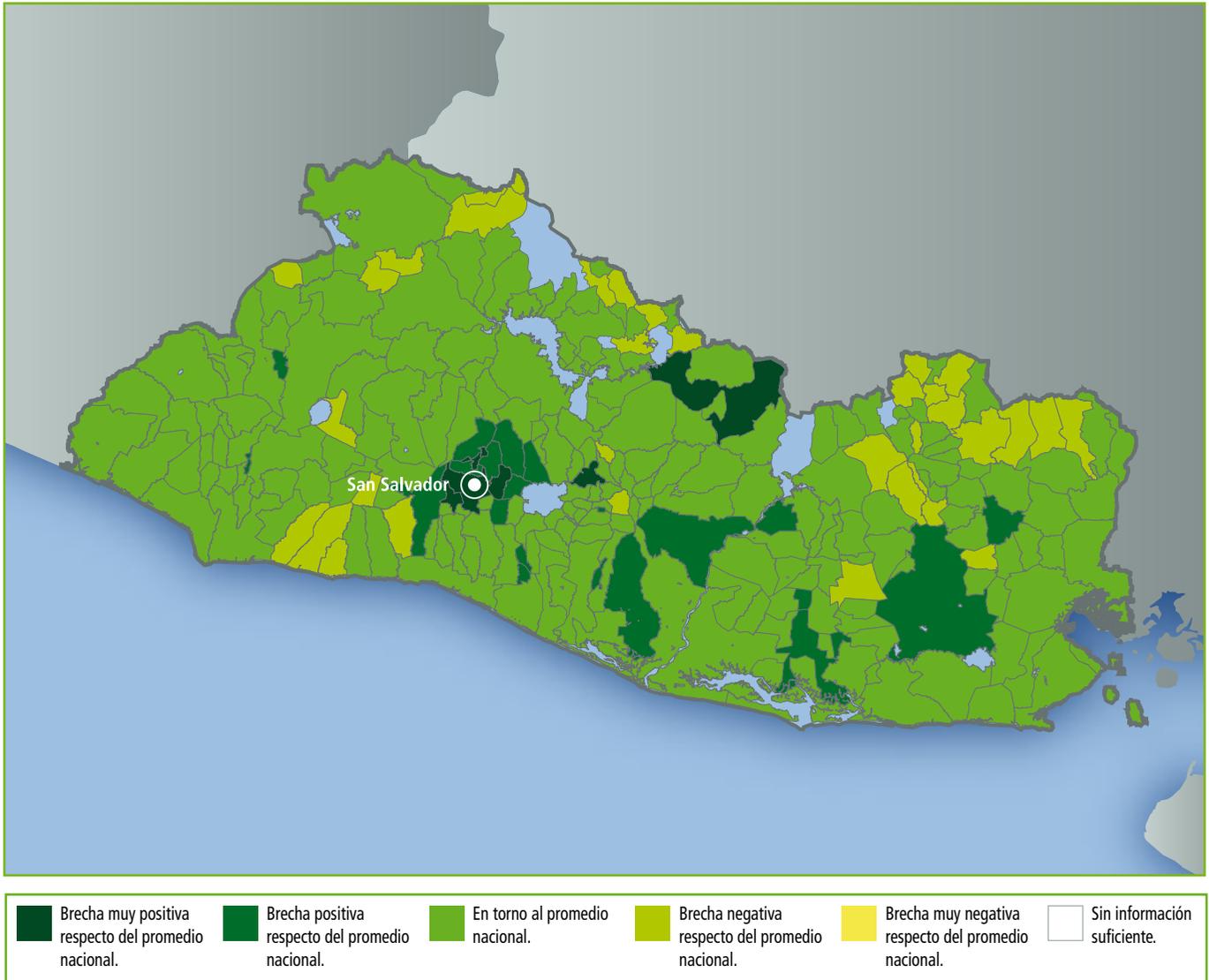
Para varios países, la tendencia parece revertirse a la hora de analizar indicadores de oferta pública, como lo es el indicador de habitantes por médico. En este caso es posible observar cómo, por ejemplo, en Bolivia, Brasil y Colombia, las localidades sub-nacionales rezagadas (con un mayor número de habitantes por médico o menor cantidad de camas por habitante) representan un mayor porcentaje de la población total que aquellas localidades con mejores indicadores. Es decir,

**Figura 1.1**  
**Bolivia: Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento**



Fuente: Elaboración propia en base a Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005.

Figura 1.2  
El Salvador: Tasa de mortalidad infantil



Fuente: Elaboración propia en base a Atlas Socio-demográfico. Publicación realizada con base en VI Censos de Población y V de Vivienda 2007.

**Tabla 1.5**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas para indicador de oferta pública de salud

Indicador de salud	Característica demográfica	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas	Localidades sub-nacionales Aventajadas
Personal de salud	Porcentaje de población	Bolivia	17%	13%
Personal de salud	Densidad poblacional	Bolivia	80	26
Habitantes por médico	Grado de urbanización	Chile*	80	60
Habitantes por médico	Grado de urbanización	Guatemala*	86%	37%*
Número de camas	Porcentaje de población	Colombia	12%	8%
Número de camas	Grado de urbanización	Colombia	56%	52%

\* Dato para localidades con indicador en torno al promedio.

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda, 2001 y Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005 con información 2001 (Bolivia); Censo Población y vivienda 2002 y SINIM 2008 (Chile); Proyecciones de población - DANE 2010 y Ministerio de Protección Social y Proyecciones de población 2005 (Colombia); Censo 2002 y Colegio de Médicos y Cirujanos 2011(Guatemala).

**Tabla 1.6**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas para indicador de oferta pública de salud

País	Localidad	Ranking de localidades sub-nacionales rezagadas en el país	Características
Guatemala	Guatemala	1 de 22	Capital; 1° departamento más poblado
Chile	Viña del Mar	2 de 346	5° comuna más poblada
Bolivia	Sucre	11 de 327	Capital; 5° municipio más poblado
Colombia	Bogotá D.C.	6 de 33	Capital; 1° ciudad más poblada

Fuente: Elaboración propia en base a: Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005 con información 2001 (Bolivia); SINIM 2008 (Chile); Ministerio de Protección Social y Proyecciones de población 2005 (Colombia); Colegio de Médicos y Cirujanos 2011(Guatemala).

son localidades relativamente más grandes en términos de población. Similarmente, es posible encontrar casos de localidades sub-nacionales rezagadas con mayor grado de urbanización que las aventajadas.

Dado que este es un indicador de oferta pública de servicios de salud, y no de resultados, esta situación muestra que la oferta no se concentra excesivamente en las localidades más pobladas y urbanas, denotando cierto esfuerzo por cubrir los distintos territorios de cada país. Esto, a la vez, es consistente con la privatización de servicios públicos, que implica el ingreso del sector privado para suplir la oferta pública, especialmente en las zonas urbanas y pobladas. Cabe considerar también la posibilidad de que existan ciertas economías de escala en la oferta.

Al analizar país por país es posible ubicar grandes centros urbanos entre los rezagados en materia de habitantes por médico. Tal como lo muestra la Tabla 1.6 en varios casos, las localidades con los peores indicadores son grandes ciudades del país o incluso sus capitales nacionales.

## B. Dimensión Educación

Existe consenso social en América Latina respecto a la necesidad de invertir en capital humano. Este consenso considera a la educación como una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, para aumentar la productividad y la competitividad de los países y para generar mayor igualdad de oportunidades. La inversión en capital humano compatibiliza el crecimiento económico con un desarrollo equitativo.

Consistentemente, aumentar la equidad y la calidad de la educación es un desafío social prioritario. Pero la realidad muestra que no todos los sectores de la población tienen en la práctica iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad. Medir estas brechas a nivel territorial es el propósito de esta sección. Para la dimensión educación se seleccionaron los siguientes cuatro indicadores:

- Analfabetismo de la población de 15 y más años de edad
- Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza
- Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza
- Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)

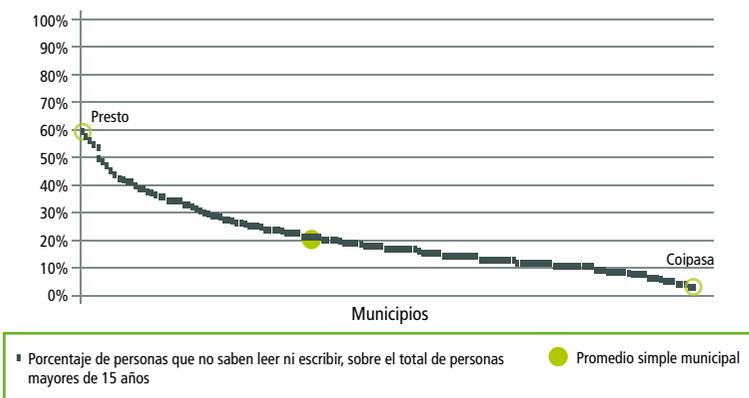
Los criterios generales para la selección de dichos indicadores fueron la disponibilidad de información estandarizada y actualizada, así como la factibilidad de reportar información desagregada a nivel territorial en los países de la muestra. Se seleccionaron indicadores que pudiesen construirse normas internacionales de estandarización de información (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO).

Los indicadores seleccionados se concentran mayoritariamente en aspectos educacionales que podrían considerarse como básicos, como lo son la tasa de analfabetismo y la tasa de matrícula primaria y secundaria. El indicador de calidad académica representa una sofisticación mayor, al referirse no a cobertura, sino que a logro académico, que puede asociarse más a calidad. Desafortunadamente, este último indicador fue posible de construir solo en algunos países de la muestra, pues no todos aplican pruebas nacionales estandarizadas.

La selección de estos indicadores fue realizada con la intención de identificar posibles brechas territoriales sub-nacionales en estos aspectos educacionales esenciales, dejando para

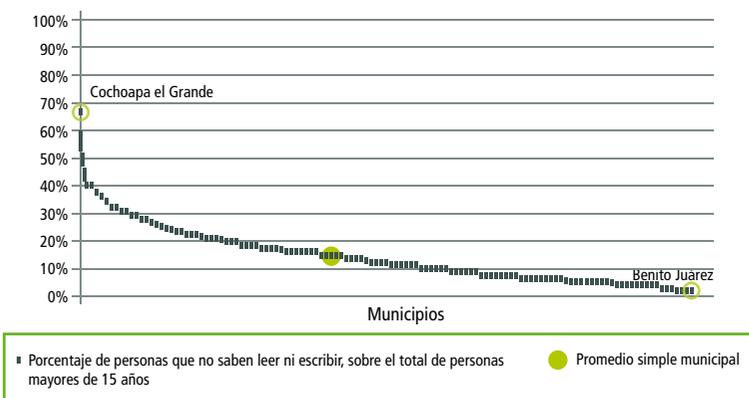


**Gráfico 1.9**  
Bolivia: Población analfabeta de 15 y más años de edad - 2001



Fuente: Elaboración propia en base a Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005, con información 2001.

**Gráfico 1.10**  
México: Población analfabeta de 15 y más años de edad - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010, principales resultados por localidad (ITER).

una segunda etapa de investigación el estudiar brechas en niveles educacionales más avanzados, como puede ser por ejemplo el acceso a educación terciaria. Ciertamente, existen brechas en estos niveles educacionales más avanzados, y probablemente sean más significativas que en los niveles más básicos, pero difícilmente puedan abordarse de manera efectiva y eficiente desde la política pública si no se resuelven primero las brechas en los ámbitos más elementales.

Es importante notar además, que las brechas en estos indicadores, y por tanto la pertinencia de cada uno en distintos momentos del tiempo, se ven influidas por los procesos históricos de masificación de los sistemas educativos en la región. Lo que antes era suficiente con educación primaria, luego se volvió insuficiente, pues se necesitaba de educación inicial o preescolar para tener una mejor educación primaria, y se necesitaba de educación secundaria para lograr luego una mayor valoración en el mercado laboral. O los posibles niveles de movilidad social que antes se lograban con educación primaria completa, ahora son posibles solo con educación secundaria o incluso con terciaria, dependiendo del país.

Esto reafirma que de superarse las brechas territoriales sub-nacionales en los indicadores más elementales considerados en este Informe, se hace indispensable abordar las brechas en indicadores educacionales más avanzados.

Un comentario especial es relevante de hacer sobre la educación inicial o preescolar. Diversos estudios internacionales mencionados en la Introducción de este Informe, muestran que una educación inicial de calidad incide positivamente en el rendimiento académico en los niveles educacionales posteriores. Por ello, resulta fundamental medir brechas en ese nivel educacional. Lamentablemente existe escasa información para poder medirlas a nivel sub-nacional, por lo que no pudieron incluirse en el presente estudio, siendo un desafío poder incorporarlas a futuro.

El análisis de los indicadores de educación muestra las siguientes tendencias generales:

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

Ciertamente, los diez países considerados en este análisis tienen diferentes resultados en materia educacional. Pero independientemente de su resultado promedio, en todos

los países se encuentran territorios sub-nacionales significativamente adelantados y otros especialmente rezagados respecto del promedio nacional.

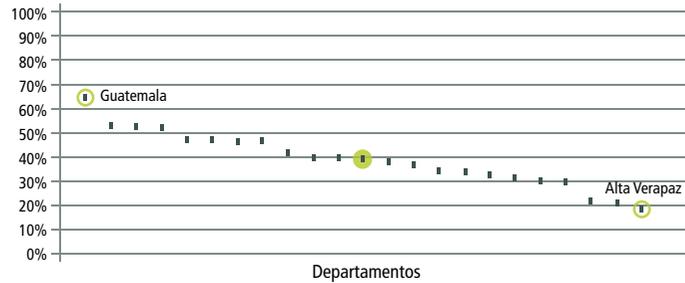
Por ejemplo, en el caso de Bolivia, que muestra una tasa de analfabetismo relativamente alta dentro de la muestra de países (de 20,7% promedio simple municipal), existen municipios con tasas cercanas al 60% (como Presto), y otros municipios con tasas cercanas al 3% (como Llica y Coipasa).

Otro ejemplo es el caso de México, que con una tasa de analfabetismo de 6,8% promedio ponderado nacional (y de 13,9% promedio simple municipal), muestra uno de los mejores resultados del conjunto de países estudiados. Sin embargo, de todas maneras presenta diferencias territoriales sub-nacionales importantes. Mientras la tasa de analfabetismo urbana es de sólo 4,3%, la rural es de 15,6%. A nivel de municipios, en un extremo, 41 de ellos tienen una tasa menor a 2%, mientras que en el otro extremo hay 38 municipios con una tasa mayor a 40%.

La existencia de territorios sub-nacionales especialmente rezagados se observa también en los restantes indicadores analizados en la dimensión de educación. En el caso de la tasa de población matriculada en el primer nivel de enseñanza, en un país como Guatemala, que presenta una de las tasas más bajas de la muestra (38,8% promedio simple departamental), se observa que en los departamentos urbanos el indicador sube a 47,7% y en los departamentos rurales cae a 34,7%. Hay departamentos como Quiché y Alta Verapaz en que la tasa de matrícula primaria está solo en torno a 20%, mientras que en el departamento de Guatemala la tasa es de 65%.

Si tomamos un país con un promedio de matrícula primaria más alto, como por ejemplo Colombia, que presenta un promedio simple departamental de 85%, igualmente se aprecia la existencia de localidades atrasadas. Mientras en Casanare la tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza es de 100%, en Vaupés es de 61,1%.

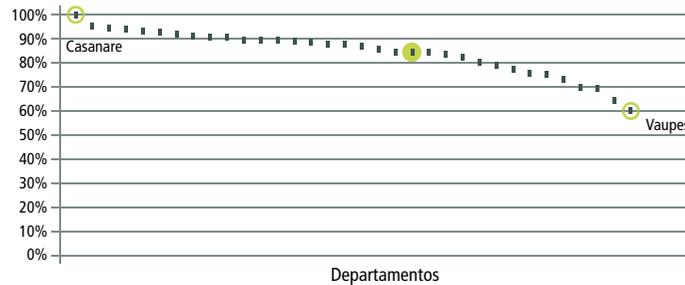
**Gráfico 1.11**  
Guatemala: Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza - 2010



■ Porcentaje de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, sobre la población respectiva ● Promedio simple departamental

Fuente: Elaboración propia en base a MINEDUC 2010.

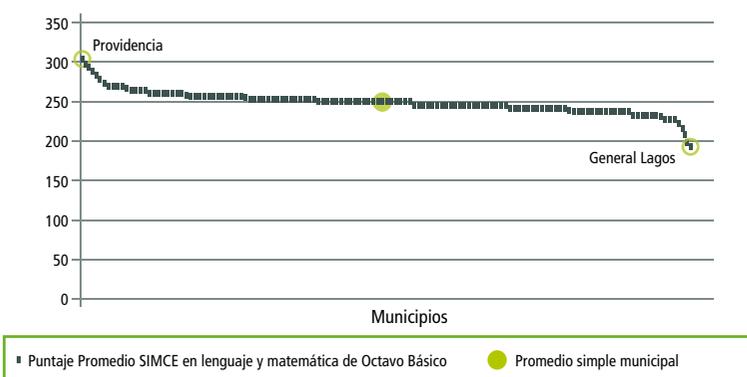
**Gráfico 1.12**  
Colombia: Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza - 2010



■ Porcentaje de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, sobre la población respectiva ● Promedio simple departamental

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Educación Formal – DANE 2009.

**Gráfico 1.13**  
Chile: Indicador de Calidad de la Educación - 2008



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2008.

**Tabla 1.7**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población que representan

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	% de población	Cantidad	% de población
Tasa de Analfabetismo	Bolivia	47	9%	58	54%
Tasa de Analfabetismo	Brasil	1.173	9%	864	52%
Tasa de Analfabetismo	Ecuador	3	8%	3	49%
Tasa de Matrícula Primaria	El Salvador	41	9%	38	23%
Tasa de Matrícula Secundaria	Chile	26	1%	17	10%

Fuente: Elaboración propia en base a: Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005 con información 2001, e INE Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); IBGE – Censo Demográfico 2010, Tabla 3149 e 3145 (Brasil); SINIM 2008 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), cálculos realizados con base en datos del IV Censo de población 2007 (El Salvador).

En cuanto al indicador de resultados educativos, también se observan importantes disparidades territoriales intra-país. Por ejemplo, para Chile, que en general presenta buenos resultados en materia de cobertura, se consideró un indicador de calidad construido en base al promedio de las calificaciones obtenidas en la Prueba SIMCE<sup>3</sup> de Lenguaje y Matemática de octavo básico, para el año 2008, disponible a nivel municipal. Como muestra el Gráfico 1.13, una cantidad importante de municipios (274) obtiene resultados en torno a la media simple municipal (cerca a los 250 puntos). Pero hay marcados casos extremos, con los municipios de Providencia y Vitacura obteniendo 306 puntos, en contraste con los municipios de Colchane y General Lagos obteniendo 200 puntos y menos. Más en general, hay 40 municipios con un resultado en al menos una desviación estándar menor al promedio (10 de los cuales tienen un resultado menor en dos o más desviaciones estándar); a la vez que 32 municipios tienen un resultado superior al promedio en al menos una desviación estándar (10 de los cuales tienen un resultado superior en más de dos desviaciones estándar).

### Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más pequeños en términos de población.

Las localidades con peores indicadores tienden a ser más pequeñas en cuanto a tamaño poblacional, como ilustra la Tabla 1.7 con algunos ejemplos. En Bolivia, los 47 municipios más rezagados en materia de analfabetismo abarcan el 9% de la población, mientras que los 58 municipios más aventajados abarcan el 54%. En Brasil, los 1.173 municipios más rezagados en este mismo indicador representan el 9% de la población, mientras que los 864 más aventajados representan el 52%. Mientras que en Ecuador, las 3 provincias más rezagadas abarcan el 8% de la población, a la vez que las 3 más aventajadas abarcan el 49%.

<sup>3</sup> Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile. Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los estudiantes en diferentes subsectores del currículum nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden

Situaciones similares se repiten para la mayor parte de los indicadores de educación en los 10 países analizados.

### Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más rurales.

Se observa que las localidades sub-nacionales más rezagadas tienden a ser más rurales que las más aventajadas. La Tabla 1.8 ilustra esta situación con una serie de ejemplos. En Colombia los territorios sub-nacionales con mayor tasa de analfabetismo tienen un grado de urbanización de 49%, en contraste con aquellos de mejor resultado, que tienen un grado de urbanización de 86%. En México el contraste es mayor para este mismo indicador, con grados de urbanización de 18% para los municipios más rezagados y de 74% para los más aventajados. La tendencia también se mantiene en Bolivia, país con menor grado general de urbanización, así como en los restantes países analizados.

### Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.

Las localidades sub-nacionales rezagadas tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en comparación con las localidades más aventajadas. Como ilustra la Tabla 1.9, los municipios con mayor tasa de analfabetismo en Brasil tienen una proporción de 71% de población autodefinida como perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, versus el 26% de los municipios con mejores resultados. Algo similar se observa para Guatemala y se acentúa en el caso de Perú.

La tendencia también se observa en países que en general presentan menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, como Chile, que para el indicador de desempeño académico muestra que en los municipios rezagados el 22% de la población se define como tal, en contraste con los municipios de mejor desempeño, en que dicho porcentaje es de sólo 3%.

**Tabla 1.8**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su grado de urbanización

Indicador	País	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Rezagadas	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Aventajadas
Tasa de Analfabetismo	Colombia	49%	86%
Tasa de Analfabetismo	México	18%	74%
Tasa de Matrícula Primaria	Bolivia	4%	34%
Tasa de Matrícula Primaria	Chile	52%	65%
Tasa de Matrícula Secundaria	Ecuador	51%	65%

Fuente: Elaboración propia en base a: Sistema Nacional de Información en Educación (SNIE) 2008 y INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); SINIM 2008 y Censo Población y vivienda 2002 (Chile); Censo 2005 y Proyecciones de población - DANE 2010 (Colombia); Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 y Censo de Población y Vivienda (CPV) 2001 (Ecuador); Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER) (México).

**Tabla 1.9**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente

Indicador	País	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Rezagadas	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Aventajadas
Tasa de Analfabetismo	Brasil	71%	26%
Tasa de Analfabetismo	Guatemala	64%	28%
Tasa de Analfabetismo	Perú	66%	6%
Desempeño Académico	Chile	22%	3%
Desempeño Académico	México	48%	23%

Fuente: Elaboración propia en base a: IBGE – Censo Demográfico 2010, Tabla 3149 3145 (Brasil); SIMCE 2008 - Censo Población y vivienda 2002 (Chile); CONALFA 2010 y Censo 2002 (Guatemala); Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) 2010 y Censo 2010 (México); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden y a estar agrupados entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o de las grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas.**



Las localidades sub-nacionales rezagadas tienden a estar agrupadas entre sí, en general en lugares más alejados de las capitales nacionales y/o de las grandes ciudades, y en muchos casos en zonas fronterizas. Las zonas más aventajadas también tienden a estar agrupadas, en general en torno a (o siendo parte de) las capitales nacionales y/o de grandes ciudades. Esto se puede observar más fácilmente mediante el análisis de mapas

geográficos (en los que las localidades sub-nacionales rezagadas se muestran con color claro y las más aventajadas con color oscuro).

La Figura 1.3 muestra que en Bolivia los municipios con mayor tasa de analfabetismo están en su mayoría agrupados en la zona centro-sur del país.

Otro ejemplo es El Salvador, para los resultados del indicador de tasa de matrícula secundaria, que se muestran en la Figura 1.4. Se aprecia que los municipios de mejor desempeño están agrupados en torno a (o forman parte de) San Salvador, mientras que los municipios de peor desempeño tienden a estar cerca de las fronteras.

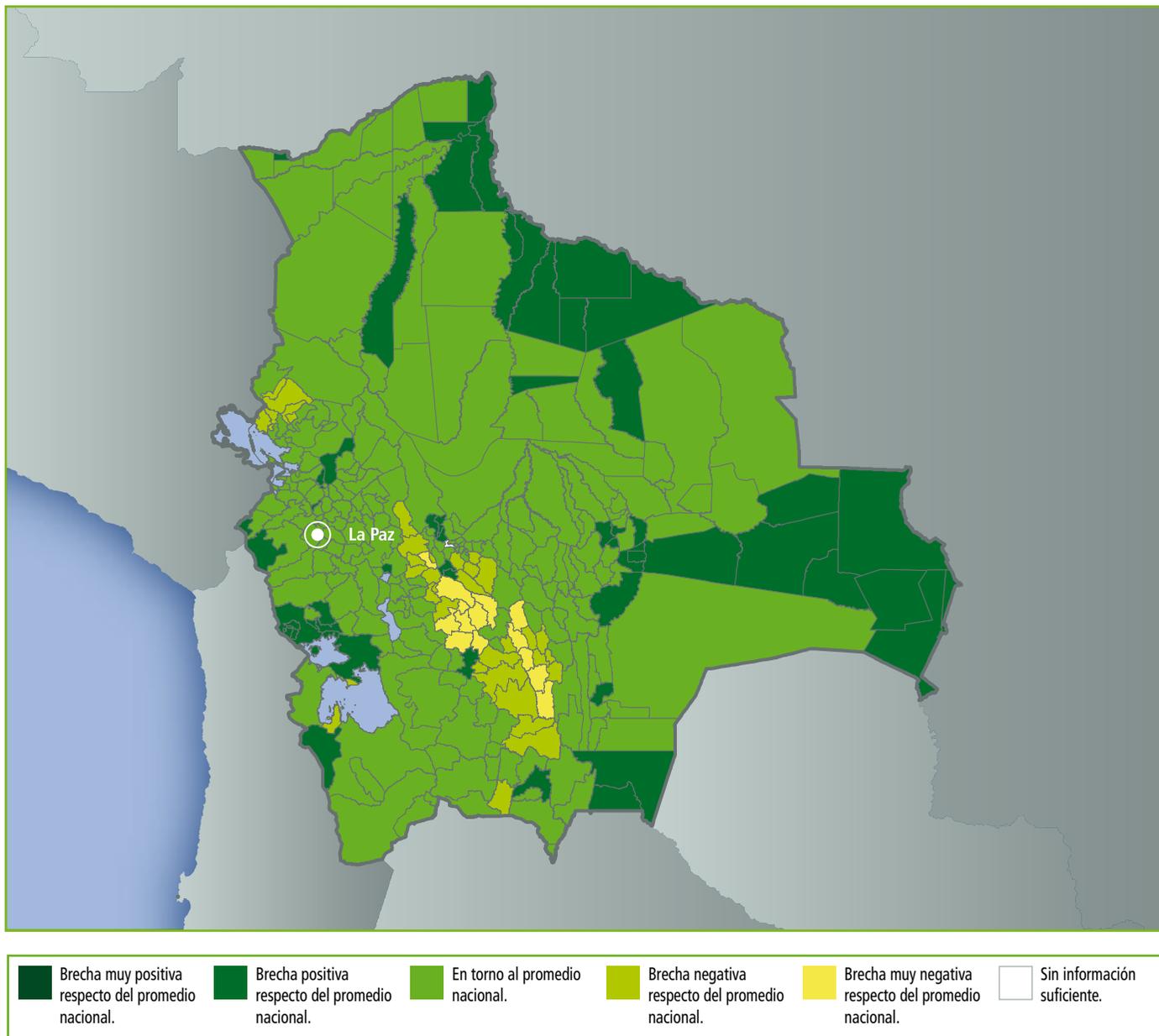
**Respecto de los indicadores específicos de la dimensión educación, en parte de los países se observan mayores brechas territoriales internas en la tasa de analfabetismo que en la tasa de matrícula primaria.**

Hemos visto que en los diez países analizados se observan brechas territoriales sub-nacionales en los cuatro indicadores de educación analizados. Sin embargo, las brechas no son de igual intensidad en todos los indicadores.

En parte importante de los países se observan mayores brechas sub-nacionales en la tasa de analfabetismo que en la tasa de matrícula primaria. Esto puede indicar que en materia educativa las brechas se acortan en las generaciones más jóvenes, que acceden a educación primaria, mientras que la tasa de analfabetismo está influida por la población de adultos y adultos mayores, que en su infancia no asistieron o no completaron adecuadamente su educación primaria. En la Tabla 1.10 se presentan ejemplos de esta tendencia.

Se observa, por ejemplo, que en Ecuador 11 provincias (de un total de 17) obtienen resultados en torno al promedio en cuanto a tasa de analfabetismo, abarcando al 43% de la población. Cuando se analiza la tasa de matrícula de educación primaria, 13 provincias obtienen resultados en torno al promedio, abarcando al 85% de la población.

**Figura 1.3**  
**Bolivia: Población analfabeta de 15 y más años de edad**



Fuente: Elaboración propia en base a Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005.

**Tabla 1.10**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales en torno al promedio nacional en los indicadores de tasa de analfabetismo y tasa de matrícula primaria**

País	Indicador	Localidades sub-nacionales en torno al promedio nacional	% de población
Ecuador	Tasa de Analfabetismo	11	43%
	Tasa de Matrícula Primaria	13	85%
México	Tasa de Analfabetismo	1.745	44%
	Tasa de Matrícula Primaria	2.094	94%
Nicaragua	Tasa de Analfabetismo	99	44%
	Tasa de Matrícula Primaria	126	87%
Perú	Tasa de Analfabetismo	1.199	37%
	Tasa de Matrícula Primaria	1.561	94%

Fuente: Elaboración propia en base a: Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Censo 2010 (México); Censo de población 2005 (Nicaragua); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

En México 1.745 municipios (de un total de 2.456) obtienen resultados en torno al promedio en cuanto a tasa de analfabetismo, abarcando al 44% de la población. Al considerar el indicador de matrícula primaria, 2.094 municipios se ubican en torno al promedio, abarcando al 94% de la población.

Un tercer ejemplo es Nicaragua, donde 99 municipios (de un total de 153) obtienen resultados en torno al promedio en cuanto a analfabetismo, abarcando al 44% de la población, mientras que 126 municipios obtienen resultados en torno al promedio en materia de matrícula primaria, abarcando al 87% de la población.

Algo similar se observa en Perú, donde 1.199 distritos (de un total de 1.833) obtienen resultados en torno al promedio en materia de analfabetismo, abarcando al 37% de la población; a la vez que 1.561 distritos, que abarcan al 94% de la población, obtienen resultados en torno al promedio en cuanto a matrícula primaria.

Cabe señalar que esta tendencia no se observa en Guatemala, mientras que en Bolivia, Colombia y El Salvador es menos evidente a nivel de cantidad de territorios, no así en

cuanto a la población que dichos territorios abarcan (en los casos de Brasil y Chile no se contó con información comparable al mismo nivel territorial para los indicadores de analfabetismo y tasa de matrícula primaria).

### C. Dimensión Dinamismo Económico y Empleo

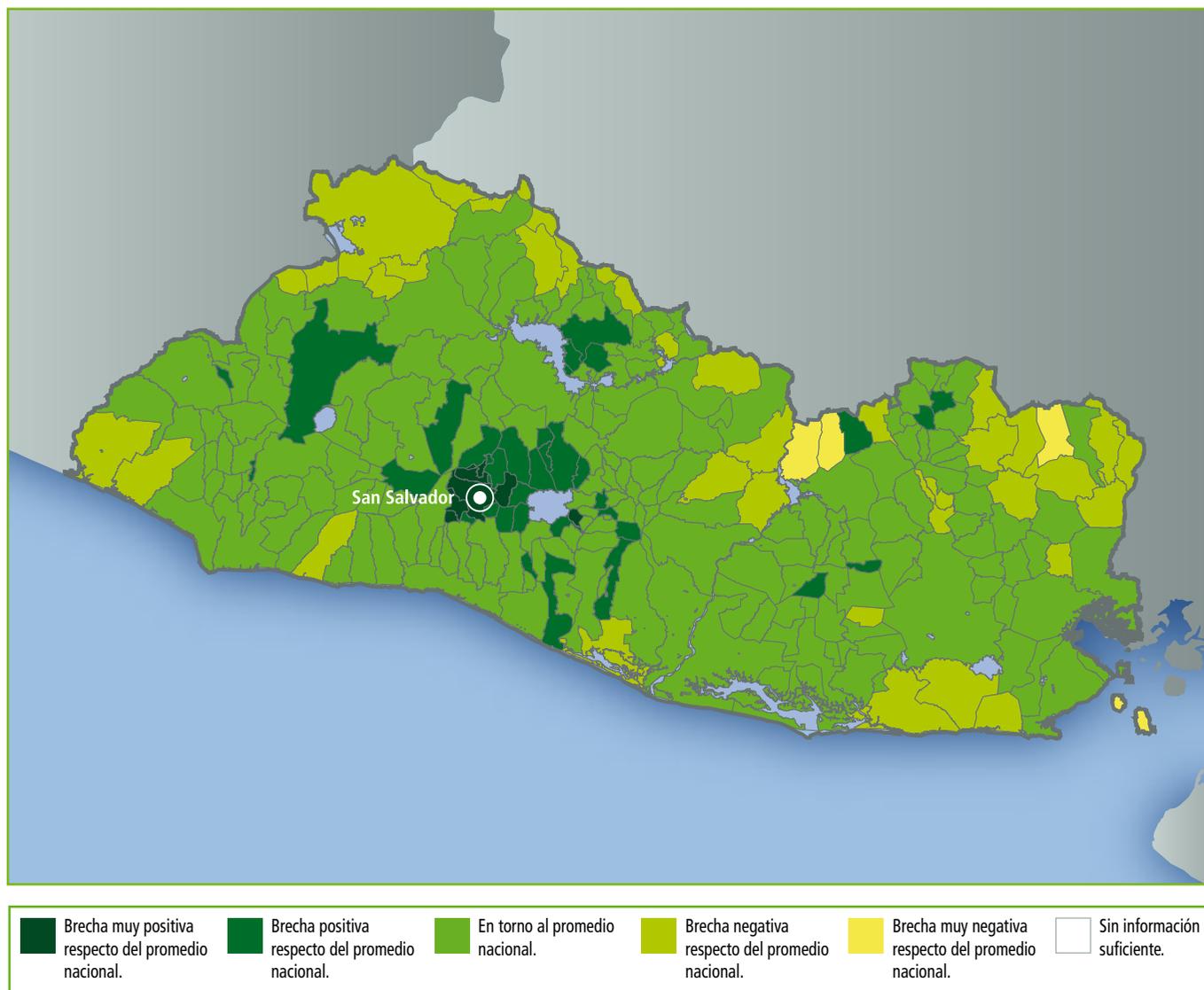
El crecimiento económico es un elemento clave para la superación de la pobreza, pues ayuda a la generación de ingresos propios por parte de las familias, a través de la generación de empleo (dependiente e independiente), y el aumento de salarios. Pero el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr un desarrollo equitativo, pues también juegan un rol clave las políticas sociales eficientes. Pero estas últimas, para ser sostenibles, requieren de una economía dinámica que, en conjunto con un adecuado sistema tributario, generen recursos fiscales suficientes para financiarlas. Por tanto, es de especial relevancia analizar si existen territorios rezagados en materia de dinamismo económico y empleo.

En esta sección se analiza la realidad de diez países latinoamericanos en ámbitos asociados a emprendimiento, empleo y desempeño económico. La dimensión dinamismo económico y empleo analiza cinco indicadores:

- Tasa de nacimiento de empresas
- Población económicamente activa
- Tasa neta de participación laboral
- Tasa de desempleo
- Empleo en rubros no primarios

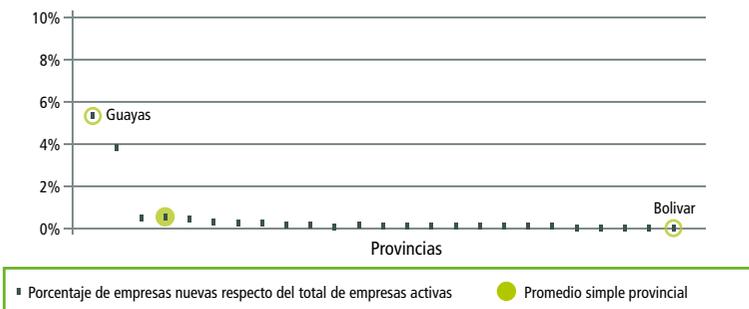
Los criterios generales para la selección de estos indicadores fueron su cualidad como aproximaciones de medición del dinamismo económico y la generación de empleo, la disponibilidad de información estandarizada y actualizada y la factibilidad de reportar información desagregada a nivel territorial en los países analizados. En su mayoría, los indicadores que se utilizan son usualmente considerados en los reportes de comparaciones internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco Mundial.

**Figura 1.4**  
**El Salvador: Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza**



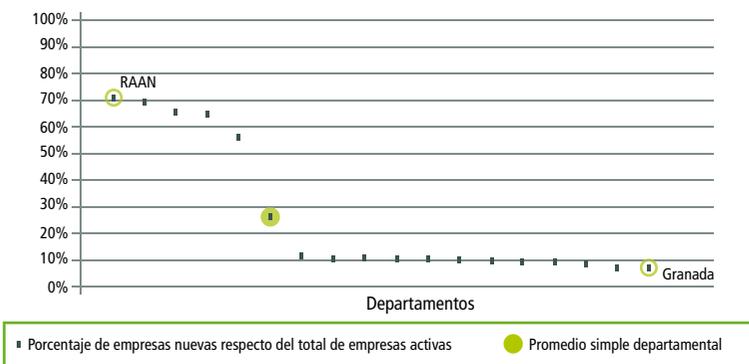
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), cálculos realizados con base en datos del IV Censo de Población de El Salvador realizado en el año 2007.

**Gráfico 1.14**  
Ecuador: Tasa bruta nacimiento de empresas - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Compañías del Ecuador (2010).

**Gráfico 1.15**  
Nicaragua: Tasa bruta de nacimiento de empresas - junio 2010/junio 2011



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Ingresos 2010-2011.

Cabe señalar que los resultados de estos indicadores se pueden ver afectados por coyunturas específicas, como por ejemplo una crisis económica. Así por ejemplo, los resultados del indicador de tasa de desempleo, levantado en países en torno al período 2008-2009, estarán influidos por la crisis financiera internacional de dichos años, mientras que los resultados del mismo indicador levantado en países en 2010, reflejarán una recuperación. En cualquier caso, esta situación no invalida el análisis, porque ya sea en una situación

de crisis económica o de auge, el foco está puesto en las diferencias de los territorios sub-nacionales dentro del país, las que podrán reflejar si la crisis o la recuperación económica afectan de manera más o menos intensa a las distintas localidades.

Del análisis de los indicadores de tasa de nacimiento de empresas, población económicamente activa, tasa neta de participación laboral, tasa de desempleo y empleo en rubros no primarios, se observan los siguientes patrones en los países considerados en el estudio.

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

Dentro de los diez países analizados, algunos muestran mejores indicadores de dinamismo económico y empleo que otros. Pero sin importar los indicadores promedio de cada país en esta dimensión, en cada uno de ellos hay territorios sub-nacionales significativamente más rezagados.

Esto se puede ejemplificar con los resultados del indicador de tasa bruta de creación de empresas, el que se asocia a las oportunidades de desarrollo económico y de capacidad de generación de empleo de los territorios, lo que a su vez responde a las expectativas de los emprendedores dispuestos a invertir en ellos <sup>4</sup>.

En el caso de Ecuador, el promedio de creación de empresas para 2010 es uno de los más bajos de los países analizados, llegando sólo a 0,5% (promedio simple provincial). Sin embargo, presenta diferencias territoriales internas importantes. Como muestra el Gráfico 1.14, todas las provincias, salvo dos, tienen tasas menores o iguales a 0,5%, siendo incluso menores a 0,1% en 15 localidades.

<sup>4</sup> Cabe señalar que este indicador puede esconder tendencias no necesariamente asociadas al dinamismo económico, tales como mejoras en el registro formal de empresas que pueden no asociarse a empresas con movimiento.



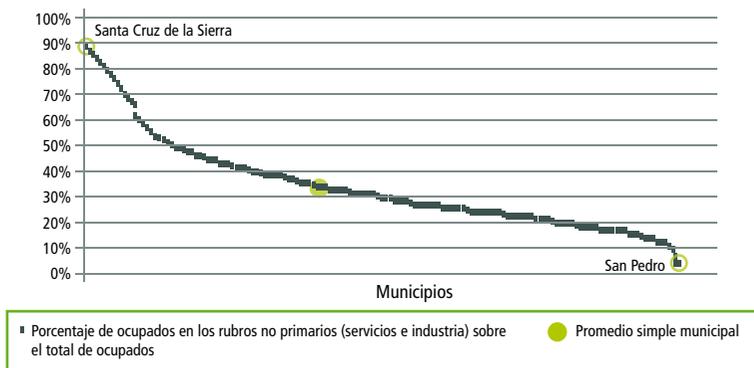
Las excepciones son las provincias de Guayas (con una tasa de 5,2%) y Pichincha (con una tasa de 3,8%).

En este mismo indicador, Nicaragua presenta una de las tasas más altas entre los países analizados, con un promedio simple departamental de 26,5% en 2011. Pero como muestra el Gráfico 1.15, existen dos grupos de departamentos claramente diferenciados en cuanto a su tasa de nacimiento de empresas: aquellos que se ubican por sobre la media muestran una tasa de 66%, mientras aquellos que se ubican por debajo de la media muestran una tasa 10%.

La existencia de territorios sub-nacionales rezagados y adelantados en países de distinto desempeño relativo promedio también queda en evidencia al analizar el indicador de tasa de empleo en rubros no primarios.

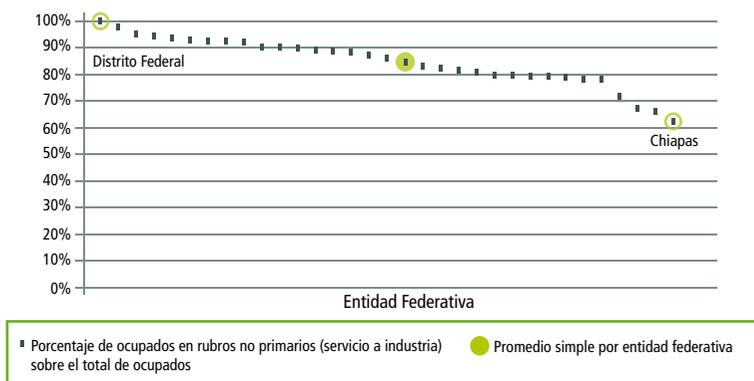
En el caso de Bolivia, el promedio simple municipal de empleo en rubros no primarios en 2001 era de 33,8%, uno de los más bajos de los países analizados. Sin embargo, presenta diferencias territoriales internas importantes, con un máximo de 89% en Santa Cruz de la Sierra y un mínimo de 3,8% en San Pedro. 21 municipios tienen una tasa por sobre 70% y 69 municipios tiene una tasa menor a 20%.

**Gráfico 1.16**  
Bolivia: Tasa de empleo en rubros no primarios - 2001



Fuente: Elaboración propia en base a INE, Censo de Población y Vivienda 2001.

**Gráfico 1.17**  
México: Tasa de empleos en rubros no primarios - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010.

**Tabla 1.11**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según porcentaje de población que representan

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	% de población	Cantidad	% de población
Empleo en rubros no primarios	Bolivia	36	4%	43	61%
Empleo en rubros no primarios	México	4	12%	4	28%
Empleo en rubros no primarios	Ecuador	3	8%	5	51%
Tasa neta de participación laboral	Colombia	5	11%	4	36%
Tasa neta de participación laboral	El Salvador	5	21%	2	39%
Tasa neta de participación laboral	Guatemala	3	14%	3	29%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); GEIH -DANE 2006 y Proyecciones de población - DANE 2010 (Colombia); Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2009 y VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 (El Salvador); ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala); Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010 y Censo 2010 (México).

**Tabla 1.12**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según su grado de urbanización

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	Grado de urbanización	Cantidad	Grado de Urbanización
Empleo en rubros no primarios	Nicaragua	8	14%	18	72%
Empleo en rubros no primarios	Colombia	5	51%	4	94%
Empleo en rubros no primarios	Perú	238	24%	338	82%
Tasa neta de participación laboral	El Salvador	5	27%	2	67%
Tasa neta de participación laboral	Guatemala	3	26%	3	73%
Tasa neta de participación laboral	México	338	9%	352	71%

Fuente: Elaboración propia en base a: GEIH - DANE 2008 y Proyecciones de población -DANE 2010 (Colombia); Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2009 y VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 (El Salvador); ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala); Censo de población 2005 (Nicaragua); Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER) (México); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

En este mismo indicador México presenta una de las tasas más altas entre los países analizados, con un promedio simple por entidad federativa de 84,2% en 2010, pero con una distribución que en el extremo superior tiene el caso del Distrito Federal con una tasa de 99,2% y en el extremo inferior el caso de Chiapas, con una tasa de 62,1%.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en dinamismo económico tienen ciertas características en común. En primer lugar, son en general más pequeños en términos de población.**

Los datos indican que la tendencia en los países analizados es, que territorios sub-nacionales más rezagados en términos de su dinamismo económico, son más pequeños en términos de población y tienen una menor densidad poblacional. Este patrón se muestra más claramente en los indicadores de empleo en rubros no primarios y tasa neta de participación laboral (también en el caso de población económica activa, pero ello es intrínseco a la fórmula de cálculo del indicador, que está expresado en términos absolutos).

La Tabla 1.11 muestra una serie de ejemplos de esta tendencia. En el indicador de tasa de empleo en rubros no primarios, las 43 localidades sub-nacionales aventajadas en Bolivia abarcan el 61% de la población, mientras que las 36 localidades rezagadas abarcan solo el 4%. Algo similar se observa en México, donde los cuatro estados más aventajados comprenden el 28% de la población, a la vez que los cuatro más rezagados abarcan el 12%. La tendencia también se verifica para el mismo indicador en Ecuador.

En el caso del indicador de tasa neta de participación laboral, los cinco departamentos más rezagados de Colombia abarcan el 11% de la población, en contraste con los cuatro más aventajados, que abarcan el 36%. Un patrón similar se observa en este indicador para El Salvador y Guatemala.

No obstante el patrón general señalado, se presentan algunas excepciones, especialmente en el indicador de tasa de desempleo en algunos países en los que los territorios rezagados son aquellos con mayor tamaño poblacional. Estas cifras pueden ocultar dinámicas de auto-empleo e informalidad, así como el sesgo urbano que tienen las principales encuestas en la materia.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en dinamismo económico y empleo tienen en general menor grado de urbanización.**

Esta tendencia se da más fuertemente en los indicadores de empleo en rubros no primarios y tasa neta de participación laboral. Así por ejemplo, en Nicaragua las localidades sub-nacionales más rezagadas en términos de la tasa de empleo en rubros no primarios presentan un grado de urbanización promedio de 14%, en contraste con un 72% para las localidades más aventajadas. En este mismo indicador en Colombia, los departamentos más rezagados tienen un grado de urbanización promedio de 51%, mientras que los más aventajados llegan a un 94%. Una tendencia similar se reporta para Perú.

En el caso del indicador de tasa neta de participación laboral en El Salvador, los departamentos más rezagados tienen un grado de urbanización promedio de 27%, a la vez que los más aventajados tienen un grado de urbanización de 67%. En Guatemala y México se observa el mismo patrón en este indicador.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en dinamismo económico y empleo en general tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.**

Los territorios más rezagados en dinamismo económico y empleo presentan en general una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente. La Tabla 1.13 entrega una serie de ejemplos para ilustrarlo. En Bolivia, las localidades sub-nacionales rezagadas en materia de

**Tabla 1.13**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y la proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente**

Indicador	País	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Rezagadas	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Aventajadas
Empleo en rubros no primarios	Bolivia	53%	32%
Empleo en rubros no primarios	Ecuador	29%	5%
Empleo en rubros no primarios	México	18%	1%
Empleo en rubros no primarios	Perú	35%	14%
Tasa neta de participación laboral	Brasil	67%	22%
Tasa neta de participación laboral	Colombia	33%	8%
Tasa de nacimiento de empresas	Guatemala	56%	32%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); IPEA 2000 y IBGE – Censo Demográfico 2010 Tabla 3145 (Brasil); GEIH - DANE 2006 y Censo 2005 (Colombia); Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Registro Mercantil 2010 (Guatemala); Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010 y Censo 2010 (México); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

**Tabla 1.14**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y la relación de dependencia de jóvenes menores de 15 años y adultos mayores**

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Relación dependencia Jóvenes	Relación de dependencia Adultos Mayores	Relación dependencia Jóvenes	Relación de dependencia Adultos Mayores
Empleo en rubros no primarios	Bolivia	s/d	15%	s/d	8%
Empleo en rubros no primarios	Ecuador	51%	21%	43%	14%
Empleo en rubros no primarios	México	55%	16%	42%	14%
Tasa neta de participación laboral	Brasil	44%	s/d	31%	s/d
Tasa neta de participación laboral	Chile	51%	15%	23%	5%
Tasa neta de participación laboral	Colombia	59%	9%	44%	9%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); IPEA 2000 y IBGE – Censo Demográfico 2010 Tabla 3107 (Brasil); Censo Población y vivienda 2002 (Chile); GEIH - DANE 2006 y Proyecciones de población - DANE 2010 (Colombia); Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010 y Censo 2010 (México).

**Tabla 1.15**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales en torno al promedio en los indicadores de tasa de desempleo y tasa de empleo en rubros no primarios**

Pais	Indicador	Localidades sub-nacionales en torno al promedio	% de población
Bolivia	Tasa de desempleo	266	47%
	Tasa de empleo en rubros no primarios	248	35%
Colombia	Tasa de desempleo	19	85%
	Tasa de empleo en rubros no primarios	15	57%
Ecuador	Tasa de desempleo	12	78%
	Tasa de empleo en rubros no primarios	11	41%
Perú	Tasa de desempleo	1.661	97%
	Tasa de empleo en rubros no primarios	1.245	30%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); GEIH - DANE 2006 y GEIH - DANE 2008 (Colombia); Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

empleo en rubros no primarios tienen una proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente igual a 53%, mientras que este porcentaje en las localidades más aventajadas es de 32%. La misma tendencia se observa en este indicador en Ecuador, México y Perú.

Los municipios rezagados en cuanto a tasa neta de participación laboral en Brasil tienen una población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente equivalente al 67%, mientras que en los municipios aventajados esta proporción es de 22%. En este mismo indicador en Colombia, los porcentajes llegan a 33% y a 8% para los departamentos rezagados y aventajados, respectivamente.

Similar tendencia se observa en Guatemala para el indicador de tasa de nacimiento de empresas, con una proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente de 56% en los departamentos rezagados y de 32% en los departamentos aventajados.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en dinamismo económico tienen en general una mayor proporción de jóvenes menores de 15 años y de adultos mayores.**

Aunque es una tendencia menos fuerte que las señaladas anteriormente, en parte de los casos estudiados se observa una relación inversa entre dinamismo económico y proporción de población de jóvenes menores de 15 años y de adultos mayores. Es decir, en las localidades de mayor dinamismo económico se verifica una menor relación de dependencia de la población de jóvenes y de adultos mayores. La Tabla 1.14 entrega ejemplos de esta tendencia, que se observa especialmente en los indicadores de empleo en rubros no primarios y tasa neta de participación laboral (también en el caso del indicador de población económica activa, pero ello es intrínseco a la fórmula de cálculo del indicador, que precisamente excluye a los menores y a los adultos mayores).

Se aprecia que en Bolivia, las localidades sub-nacionales más rezagadas en tasa de empleo en rubros no primarios tienen una relación de dependencia de adultos mayores de 15%, en contraste con las localidades más aventajadas que presentan una proporción de 8%. Para el mismo indicador en Ecuador, se observa que las localidades sub-nacionales más rezagadas tienen una relación de dependencia de jóvenes de 51% y de adultos mayores de 21%, a la vez que las localidades más aventajadas tienen una relación de 43% y de 14%, respectivamente. Similar tendencia se observa en México para el indicador en cuestión, aunque no es tan importante en cuanto a dependencia de adultos mayores.

Algo similar se observa en Brasil para la tasa neta de participación laboral. En efecto, las localidades sub-nacionales más rezagadas muestran una relación de dependencia en jóvenes de 44%, mientras que las localidades más aventajadas tienen una relación de 31%. En este mismo indicador en Chile, aquellas localidades sub-nacionales más rezagadas muestran un 51% de dependencia de jóvenes y un 15% de adultos mayores. En el otro



extremo, las localidades más aventajadas muestran porcentajes de 23% y de 5%, respectivamente. Similar tendencia se observa en este indicador en Colombia, pero solo en el caso de la tasa de dependencia de jóvenes.

**Respecto de los indicadores específicos de la dimensión dinamismo económico y empleo, en parte de los países se observan menores brechas territoriales internas en la tasa de desempleo que en la tasa de empleo en rubros no primarios.**

El hecho que dentro de un país existan territorios sub-nacionales rezagados y aventajados genera efectos dinámicos, asociados a la migración. En particular, las personas tenderán a trasladarse hacia los territorios de mayor auge económico en busca de empleo.

En los países en que ocurra fuertemente esta dinámica, el indicador de tasa de desempleo debiese tender a presentar una menor dispersión que el resto de los indicadores de esta dimensión, en especial, que aquellos que reflejan condiciones más estructurales de capacidad económica, como el indicador de tasa de empleo en rubros no primarios, pues es esperable que el factor trabajo tenga

mayor movilidad que el resto de los factores requeridos para transformar una zona de economía primaria a no primaria.

Si bien no es posible verificar esta tendencia en los diez países analizados en el estudio (en parte porque los dos indicadores en cuestión no siempre fueron posibles de construirse con la misma desagregación territorial), hay algunos ejemplos en que sí se observa.

En el caso de Bolivia, las localidades sub-nacionales con resultados en torno al promedio en cuanto a tasa de desempleo son 266, las que abarcan al 47% de la población, mientras que en cuanto a la tasa de desempleo en rubros no primarios, las localidades en torno al promedio son 248 y abarcan al 35% de la población. Esto indica que en materia de tasa de desempleo hay menos localidades y menos población en los extremos de la distribución.

Una tendencia similar se verifica para Colombia, con 19 departamentos en torno al promedio en el indicador de tasa de desempleo (85% de la población) y 15 en el indicador de tasa de empleo en rubros no primarios (57% de la población). En Ecuador y Perú también se observa este patrón.

#### D. Dimensión Ingresos / Pobreza

La superación de la pobreza y la distribución equitativa de los ingresos son tareas pendientes en las agendas de los países latinoamericanos. Aún cuando varios de ellos han realizado importantes esfuerzos en esta materia, especialmente en las dos últimas décadas, los resultados en esta dimensión aún se encuentran lejos de los niveles alcanzados por los países desarrollados, quedando grandes desafíos por delante.

La discusión de políticas públicas para superar la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos usualmente incluye un debate respecto del énfasis relativo que se debe poner en el crecimiento económico y en las políticas sociales. La evidencia muestra que ambos son necesarios. La capacidad de un país para generar mayores ingresos ayuda a mejorar los estándares de vida de la población, pero por sí sola no asegura que los frutos del progreso lleguen a todos y se distribuyan de manera equitativa. Las políticas sociales juegan un rol relevante en esto último, pero para ello deben ser eficientes y sustentables. Estas políticas deben abarcar tanto el apoyo para la satisfacción de las necesidades básicas de la población más carente, como la creación de mayores oportunidades de empleo para la capacidad de generación de ingresos propios.

Se debe buscar así la creación de un ciclo virtuoso. Una distribución del ingreso más equitativa ayuda a mejorar el entorno social y la convivencia del país, a la vez que la disminución del porcentaje de personas viviendo en situaciones de precariedad facilita su integración al ámbito productivo. Todo esto ayuda al crecimiento económico, el que por su parte apoya la creación de empleo y, en el marco de un sistema tributario eficiente y equitativo, ayuda al financiamiento de las políticas sociales.

En la práctica, sin embargo, este ciclo virtuoso no siempre se materializa. Ello resulta en países con importantes rezagos en materia de pobreza y equidad. Estos rezagos también

se observan al interior de cada país, donde el crecimiento económico llega preferentemente a ciertos territorios por sobre otros.

Con el propósito de cuantificar estas diferencias internas se han seleccionado cuatro indicadores:

- Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
- Personas en situación de pobreza e indigencia
- Gasto (o ingreso) per cápita del hogar
- Índice de Gini de ingresos del hogar

Los criterios generales para la selección de estos indicadores fueron la disponibilidad de información estandarizada y actualizada, así como la factibilidad de reportar información desagregada a nivel sub-nacional en los países de la muestra. Se consideraron también las recomendaciones de la CEPAL que: i) considera más apropiado utilizar para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región una medida de la pobreza y de la indigencia basada en el costo de adquirir canastas básicas específicas a cada país (líneas de pobreza e indigencia nacionales); ii) recomienda el uso del indicador de NBI y de los indicadores de desigualdad. En el caso del indicador de NBI, cabe señalar que se utilizó el porcentaje de población con al menos una NBI.

Los indicadores incluyen medidas que permiten analizar la desigualdad al interior de un territorio, como el índice Gini de ingresos de hogar y el gasto (o ingreso) per cápita de los hogares, así como indicadores para el análisis de población en situaciones de precariedad, como el porcentaje de población con NBI y aquel en situación de pobreza e indigencia.

A la hora de interpretar los resultados de índice Gini de ingresos del hogar, cabe precisar que éste se presenta de forma tal de medir el grado de desigualdad al interior de cada una de las unidades territoriales sub-nacionales dentro de un país, no a nivel del país como un todo, como usualmente se hace en estudios

de comparaciones internacionales. En este último caso, la interpretación normativa es que mientras más igualitario sea el resultado del indicador, mejor. Sin embargo, la conclusión no es tan obvia al analizar el indicador a nivel de territorios sub-nacionales dentro de un país, ya que resultados igualitarios dentro de cada territorio sub-nacional pueden esconder resultados fuertemente desiguales a nivel país.

Esto se puede ejemplificar en el caso de Chile, donde municipios como Providencia (de altos ingresos relativos) y La Pintana (de bajos ingresos relativos), ambos dentro del núcleo urbano de Santiago, la capital nacional, podrían ser igualitarios cada uno internamente, lo que en principio sería positivo. Pero desde un punto de vista más amplio, podría indicar alta segregación de la población por barrios dentro de la misma ciudad, lo que sería negativo. En contraste, un municipio como Peñalolén, también dentro del núcleo urbano de Santiago, muestra mayor desigualdad interna, lo que en principio sería negativo, pero al mismo tiempo se puede considerar como un municipio integrado y con diversidad social, lo que puede ser valorable.

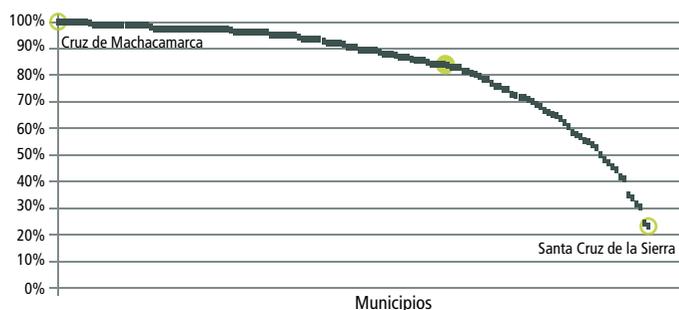
En consecuencia, mientras para el resto de los indicadores de esta dimensión se utiliza la clasificación de localidades sub-nacionales “rezagadas” y “aventajadas” dependiendo de su ubicación relativa respecto del promedio nacional, para el caso del índice de Gini de ingresos del hogar, las localidades sub-nacionales se clasifican entre “desigualitarias” e “igualesitarias”.

A partir del análisis de estos indicadores se identifican las siguientes tendencias:

**Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores de ingresos y pobreza, en todos ellos hay territorios significativamente rezagados.**

Los diez países considerados en el estudio tienen diferentes resultados en materia de ingresos y pobreza. Sin embargo, a pesar de

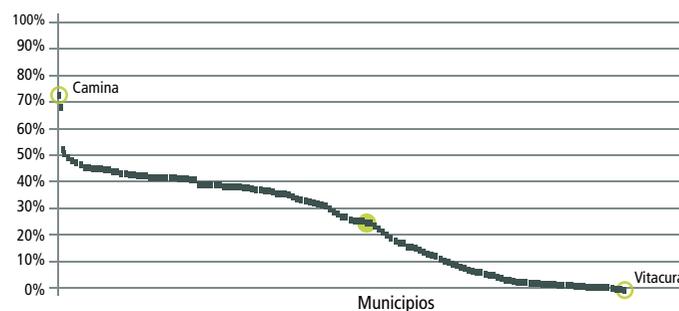
**Gráfico 1.18**  
**Bolivia: Necesidades Básicas Insatisfechas - 2001**



■ Porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha, respecto del total de personas ● Promedio simple municipal

Fuente: Elaboración propia en base a INE, Censo de Población y Vivienda 2001.

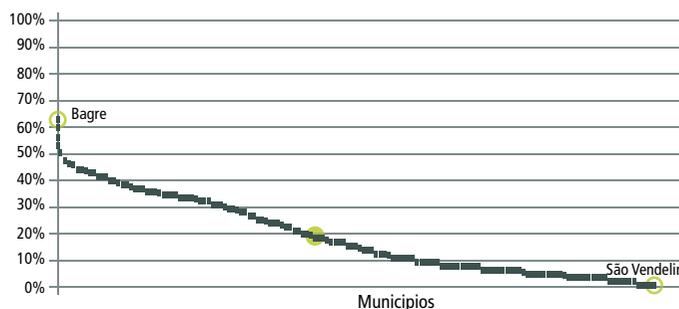
**Gráfico 1.19**  
**Chile: Necesidades Básicas Insatisfechas - 2002**



■ Porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha, respecto del total de personas ● Promedio simple municipal

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN 2002.

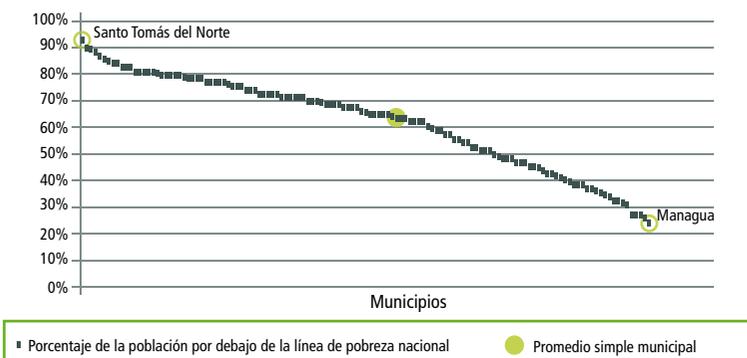
**Gráfico 1.20**  
**Brasil: Personas en situación de pobreza - 2010**



■ Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza nacional ● Promedio simple municipal

Fuente: Elaboración propia en base a IBGE - Censo 2010, Demográfico 2010.

**Gráfico 1.21**  
**Nicaragua: Personas en situación de pobreza - 2005**



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población y Encuesta Nivel de Vida 2005.

**Tabla 1.16**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según el porcentaje de población que representan**

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	% de población	Cantidad	% de población
Pobreza	Bolivia	51	7%	58	51%
Consumo per cápita	Bolivia	44	7%	35	58%
Consumo per cápita	México	285	2%	288	55%
Necesidades básicas insatisfechas	Colombia	5	6%	5	31%
Necesidades básicas insatisfechas	Chile	63	5%	99	70%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda, 2001 y INE-UDAPE, estimaciones con información combinada Censo 2001 y Encuestas de hogares 1999 al 2001. Actualización para el cálculo del IDH 2005 (Bolivia); MIDEPLAN 2002 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); Censo 2005 y Proyecciones de población - DANE 2010 (Colombia); Censo 2005 y programa POVMAP del Banco Mundial 2005 y Censo 2010 (México).

las diferencias entre países, en cada uno de ellos es posible encontrar localidades sub-nacionales que se encuentran especialmente adelantadas y otras especialmente rezagadas.

Por ejemplo, Bolivia registra un promedio simple municipal de porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) igual a 84%, lo que resulta alto para la muestra de países estudiados. Como muestra el Gráfico 1.18, se observan diferencias importantes entre municipios. En efecto, mientras 68 municipios exhiben un porcentaje mayor al 90%, existen 12 en los que la cifra no supera el 40%. En particular, Santa Cruz de la Sierra muestra el menor índice de necesidades básicas insatisfechas, con un 19%, mientras que localidades como Cruz de Machacamarca, Yunguyo de Litoral, San Pedro y Villa Nueva (Loma Alta), la cifra llega al 100%.

Chile muestra un mucho mejor desempeño en el mismo indicador de NBI (24,9% de promedio simple municipal de población con al menos una NBI). Sin embargo, como muestra el Gráfico 1.19, también existen diferencias relevantes entre las distintas comunas, con porcentajes que van desde casi 0% hasta más de 70%. 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 0,1%. Existen 78 comunas en que este porcentaje no supera el 5%, mientras que en 6 el porcentaje de personas con al menos una NBI supera el 50%.

La existencia de territorios sub-nacionales especialmente rezagados se observa también en los restantes indicadores analizados. Así por ejemplo, mientras en Brasil el promedio simple municipal del porcentaje de personas viviendo bajo la línea de la pobreza es 18,7%, en Nicaragua alcanza al 63% de la población (en cada caso utilizando las líneas de pobreza nacionales). Sin embargo, en ambos países se encuentran diferencias territoriales sub-nacionales significativas. En efecto, mientras en Brasil las tasas de incidencia de pobreza a nivel municipal van desde 0,5% a 63% (Sao

Vendelino y Bagre, respectivamente), en Nicaragua se encuentran cifras desde 24% hasta 93% (Managua y Santo Tomás del Norte, respectivamente).

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más pequeños en términos de población.**

En los diez países analizados se observan ciertas características comunes de los territorios sub-nacionales más rezagados en materia de ingreso y pobreza. En primer lugar, las localidades con peores indicadores tienden a ser más pequeñas en cuanto a tamaño poblacional, como ilustra la Tabla 1.16 con algunos ejemplos. En Bolivia, las 44 localidades sub-nacionales con menor nivel de consumo per cápita abarcan el 7% de la población, mientras que los 35 municipios con mayor nivel de consumo abarcan el 58% de la población. También en Bolivia, los 51 municipios con mayor porcentaje de pobreza representan el 7% de la población, mientras que los 58 más aventajados representan el 51%.

Similar situación se observa para otros países e indicadores. Por ejemplo en Colombia, donde existe el mismo número de localidades sub-nacionales aventajadas y rezagadas en materia de necesidades básicas insatisfechas (5 departamentos en cada caso), pero donde los territorios rezagados abarcan el 6% de la población y los más aventajados abarcan el 31%.

Otro ejemplo ocurre en México con el indicador de consumo per cápita, donde los 285 municipios más rezagados abarcan sólo el 2% de la población, mientras que los 288 municipios más aventajados abarcan el 55%. Similar situación se aprecia en Chile para el indicador de NBI, donde los 63 municipios más rezagados comprenden al 5% de la población, a la vez que los 99 más aventajados abarcan al 70%. Esta tendencia se mantiene para otros países e indicadores analizados.

**Tabla 1.17**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según su grado de urbanización**

Indicador	País	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Rezagadas	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Aventajadas
Pobreza	El Salvador	30%	54%
Pobreza	Ecuador	61%	78%
Pobreza	Perú	37%	65%
Necesidades básicas insatisfechas	Guatemala	25%	67%
Consumo per cápita	Nicaragua	13%	66%

Fuente: Elaboración propia en base a: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005-2006 y Censo de Población y Vivienda (CPV) 2001 (Ecuador); Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2009 y VI Censos de Población y V de Vivienda 2007 (El Salvador); INE Censo 2002 (Guatemala); Censo/Encuesta Nivel de Vida 2005 (Nicaragua); Encuesta Nacional de Hogares 2010 y XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

**Tabla 1.18**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente**

Indicador	País	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Rezagadas	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Aventajadas
Indigencia	Bolivia	49%	26%
Pobreza	Brasil	73%	26%
Pobreza	Colombia	51%	11%
Ingreso per cápita	Ecuador	25%	5%
Necesidades básicas insatisfechas	Nicaragua	32%	3%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE-UDAPE, estimaciones con información combinada Censo 2001 y Encuestas de hogares 1999 al 2001 (Bolivia); IBGE – Censo Demográfico 2010 Tabla 3145 (Brasil); GEIH - DANE 2009 y Censo 2005 (Colombia); Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005 -2006 y Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Censo de Población 2005 (Nicaragua).

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a ser más rurales.**

Las localidades sub-nacionales más rezagadas tienden a ser más rurales que las más aventajadas. La Tabla 1.17 ilustra esta situación con una serie de ejemplos. Así, se observa que en El Salvador los territorios sub-nacionales con mayor porcentaje de pobreza tienen un grado de urbanización de 30%, en contraste con aquellos de mejor resultado en este indicador, que tienen un grado de urbanización de 54%. En Ecuador, con un nivel de ruralidad en general más bajo, igualmente se aprecia que las localidades sub-nacionales con mayor incidencia de pobreza son relativamente más rurales, pues presentan una tasa de urbanización de 61% versus 78% en las localidades más aventajadas. Algo similar ocurre en Perú, donde los departamentos con mayor incidencia de pobreza tienen un grado de urbanización de 37%, en contraste con los de menor incidencia de pobreza, que tienen un grado de urbanización de 65%.

En Guatemala, al considerar el porcentaje de población con al menos una NBI, el contraste es aún mayor, con grados de urbanización de solo 25% para los municipios más rezagados y de 67% para los más aventajados. Un resultado similar se aprecia para Nicaragua en el caso del consumo per cápita, donde los municipios de menor consumo tienen un grado de urbanización de 13% y los de mayor consumo, uno de 66%. Esta tendencia se mantiene para otros países e indicadores analizados.

**Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.**

Las localidades sub-nacionales rezagadas tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en comparación con las localidades más aventajadas en los indicadores de esta dimensión. La Tabla 1.18 ilustra esta



situación con una serie de ejemplos, donde se destaca que los territorios con mayor incidencia de pobreza extrema en Bolivia tienen una proporción de 49% de población autodefinida como perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, versus el 26% de los territorios con mejores resultados.

Algo similar se observa para Brasil y Colombia en el caso de incidencia de pobreza, donde el porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente presente en las localidades sub-nacionales más rezagadas respecto de aquél presente en las localidades más aventajadas es cerca del triple en Brasil y del quintuple en Colombia. El contraste se acentúa en el caso del indicador de ingreso per cápita en Ecuador y de población con al menos una NBI en Nicaragua. Esta tendencia se mantiene para otros países e indicadores analizados.

### Los territorios sub-nacionales rezagados tienden a tener un mayor grado de dependencia de población joven.

Las localidades sub-nacionales más rezagadas tienden a tener un mayor grado de dependencia de población joven. La Tabla 1.19 ilustra esta situación con una serie de ejemplos. Así, se observa que en Colombia los territorios con mayor porcentaje de pobreza y necesidades básicas insatisfechas tienen un grado de dependencia de población joven cercano a 60%, mientras que aquellos de mejor resultado tienen un grado cercano a 40%. En Ecuador, las localidades con menores niveles de ingreso per cápita también muestran mayores tasas de dependencia de población joven. En este caso se observa una tasa de 51% en los territorios sub-nacionales rezagados, en contraste con una tasa de 40% en las localidades aventajadas. Similar situación se observa en México para el mismo indicador, donde la tasa de dependencia de jóvenes es de 68% en los territorios sub-nacionales rezagados y de 42% en los aventajados.

**Tabla 1.19**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, según su grado de dependencia de población joven

Indicador	País	Dependencia población joven Localidades sub-nacionales Rezagadas	Dependencia población joven Localidades sub-nacionales Aventajadas
Necesidades básicas insatisfechas	Colombia	67%	38%
Pobreza	Colombia	58%	40%
Ingreso per cápita	Ecuador	51%	40%
Ingreso per cápita	México	68%	42%
Necesidades básicas insatisfechas	Chile	43%	37%

Fuente: Elaboración propia en base a: MIDEPLAN 2002 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); Censo 2005, GEIH - DANE 2009 y Proyecciones de población - DANE 2010 (Colombia); Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005-2006 y Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); Censo 2005 y programa POVMAP del Banco Mundial 2005 y Censo 2010 (México).

**Tabla 1.20**  
Casos seleccionados de localidades sub-nacionales desigualitarias e igualitarias, según índice de Gini de ingresos del hogar

Característica demográfica	País	Localidades sub-nacionales desigualitarias	Localidades sub-nacionales igualitarias
Porcentaje de población	Bolivia	La localidad más desigualitaria acumula 28% de la población	La localidad más igualitaria acumula 5% de la población
Porcentaje de población	Chile	Las 6 localidades más desigualitarias acumulan 36% de la población	Las 9 localidades más igualitarias acumulan 13% de la población
Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente	Ecuador	12%	21%
Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente	México	18%	30%
Grado de urbanización	Ecuador	63%	57%
Grado de urbanización	Guatemala	52%	26%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, en base a Encuesta de Hogares MECOVI 2003-2004, e INE Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); CASEN 2009 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005-2006, Censo de Población y Vivienda (CPV) 2001 y Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador); ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala); Censo 2005 y programa POVMAP del Banco Mundial y Censo 2010 (México).

**Tabla 1.21**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales desiguales, según índice de Gini de ingresos del hogar**

Localidad	País	Ranking de desigualdad	Característica
La Paz	Bolivia	1 de 9	Incluye sede del Gobierno (La Paz); 1er departamento en cantidad de población
Santiago	Chile	2 de 52	Incluye la capital (Santiago); 1ra provincia en cantidad de población
Pichincha	Ecuador	3 de 15	Incluye la capital (Quito); 1ra provincia en cantidad de población
San Salvador	El Salvador	1 de 14	Incluye la capital (San Salvador); 1er departamento en cantidad de población

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, en base a Encuesta de Hogares MECOVI 2003-2004 (Bolivia); CASEN 2009 (Chile); Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005-2006 (Ecuador); Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2009 (El Salvador).

**En el caso del índice de Gini de ingresos del hogar, los patrones son inversos, pues las localidades sub-nacionales más desiguales tienden a tener mayor población, menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, y mayor grado de urbanización.**

Como muestra la Tabla 1.20 para varios descriptores demográficos en distintos países de la muestra, las tendencias antes descritas para los indicadores de pobreza, NBI e ingreso per cápita, son inversas en el caso del índice de Gini de ingresos del hogar. Así, en países como Bolivia y Chile, se aprecia que el porcentaje de población que se agrupa en las localidades sub-nacionales más desiguales es mayor al que se acumula en las localidades sub-nacionales más igualitarias.

Por su parte, el porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en los territorios sub-nacionales más igualitarios de Ecuador y México (21% y 30%, respectivamente) es mayor al presente en los territorios sub-nacionales más desiguales de dichos países (12% y 18%, respectivamente).

También es posible apreciar que existe un mayor grado de urbanización en las localidades sub-nacionales más desiguales en Ecuador y Guatemala (63% y 52%,

respectivamente) en comparación con los territorios sub-nacionales más igualitarios de dichos países (57% y 26%, respectivamente).

Observamos, en consecuencia, que la desigualdad de ingresos en los países de la muestra tiende a concentrarse más en territorios sub-nacionales urbanos y altamente poblados, como ilustra con ejemplos la Tabla 1.21. Con todo, no se debe perder de vista que la identificación de territorios sub-nacionales más igualitarios con características de ruralidad y población de tamaño relativamente pequeño dentro de un país, puede esconder desigualdades entre dichos territorios y el resto, como de hecho se encuentran en el resto de los indicadores de la presente dimensión de ingresos/pobreza.

#### E. Dimensión Seguridad Ciudadana

Una forma de definir la seguridad ciudadana es como la ausencia de temor en las personas a ser agredidas de manera violenta, pudiendo disfrutar de la privacidad de su hogar y de circular por las calles sabiendo respetada su integridad física. La seguridad ciudadana es, por tanto, una dimensión fundamental en la calidad de vida de las personas.

Sin embargo, en comparación con otras dimensiones socioeconómicas igualmente fundamentales, existe mayor dificultad para evaluar sus resultados, pues ella se asocia estrechamente a la percepción subjetiva de las personas y no solo a resultados objetivos.

Esta construcción subjetiva de la seguridad ciudadana de cada persona se relaciona con al menos cuatro factores:

- Datos objetivos de delitos (haber sido o no victimizado).
- Factores socio demográficos (ciertos grupos de la población tienden a tener más sensación de inseguridad que otros).
- La información que se tiene respecto de la seguridad del territorio en que se vive.
- La experiencia concreta de situaciones de riesgo.

Dentro de estos factores, la información sobre los niveles de delincuencia de una sociedad tiene fuerte incidencia en la percepción de seguridad de la ciudadanía (a mayor delincuencia, mayor sensación de inseguridad). Aunque la relación no es lineal -pues se observan casos de índices de delincuencia bajos en términos internacionales asociados a alto temor subjetivo-, mejorar los indicadores de nivel de delincuencia (medidos de manera objetiva) se ha convertido en las últimas décadas en una tarea con fuerte presencia en las agendas de los gobiernos de América Latina y el Caribe.

Ante esta realidad, las políticas públicas de seguridad ciudadana han debido ser crecientemente medidas a través de indicadores de resultados, de manera complementaria a los indicadores de percepción subjetiva. En esta tarea se han incorporado también indicadores institucionales, más asociados a procesos que a resultados, principalmente referidos a la oferta pública de bienes que conceptualmente debiesen incidir en una mejor seguridad ciudadana. Estos indicadores institucionales pueden contemplar:

- Disponibilidad de mecanismos de control del delito.
- Disponibilidad de mecanismos de prevención del delito.
- Disponibilidad de sistema de justicia criminal.
- Existencia de organismos de gobierno que coordinen iniciativas de seguridad ciudadana a nivel local y nacional.

Estos indicadores institucionales pueden medirse de manera más objetiva, y su desempeño puede incidir a su vez en los indicadores de percepción de seguridad de los ciudadanos. Asimismo, esta institucionalidad debiese ayudar a proveer información para monitorear su acción y su impacto en la seguridad ciudadana.

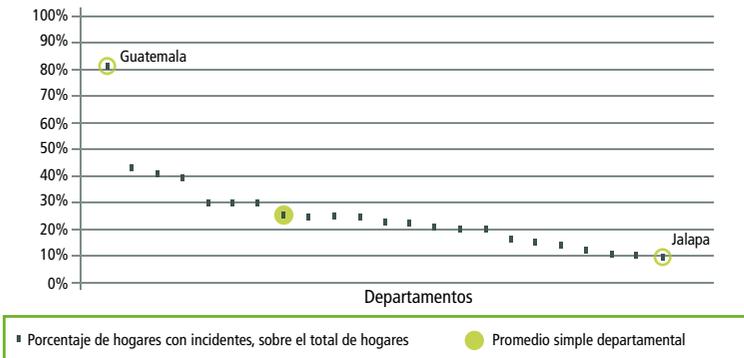
Para realizar comparaciones en materia de seguridad ciudadana, ya sea entre países o dentro de un mismo país, y al igual que en el resto de las dimensiones socioeconómicas, se

requiere de indicadores homogéneos. En el caso de la seguridad ciudadana esto resulta más complejo que en otras dimensiones, principalmente en lo referido a los indicadores que tienen un componente subjetivo. Para una mirada integral, idealmente una evaluación de la seguridad ciudadana debe considerar indicadores en los distintos niveles de medición señalados, es decir, la percepción de los ciudadanos, la oferta institucional y los resultados de delincuencia.



Lamentablemente, en el ámbito de la seguridad ciudadana existe en América Latina un menor desarrollo de sistemas de información de indicadores con desagregación sub-nacional que en otras dimensiones socioeconómicas. Esto puede deberse a que la prioridad asignada a esta dimensión en las políticas públicas es más reciente, y también a la dificultad que implica desarrollar instrumentos de recolección de información, sobre percepciones ciudadanas, que sean robustos y representativos. Ello se traduce en que principalmente se han desarrollado instrumentos de recolección de información sobre seguridad ciudadana solo para las grandes urbes.

**Gráfico 1.22**  
**Guatemala: Tasa de victimización por hogares - 2006**



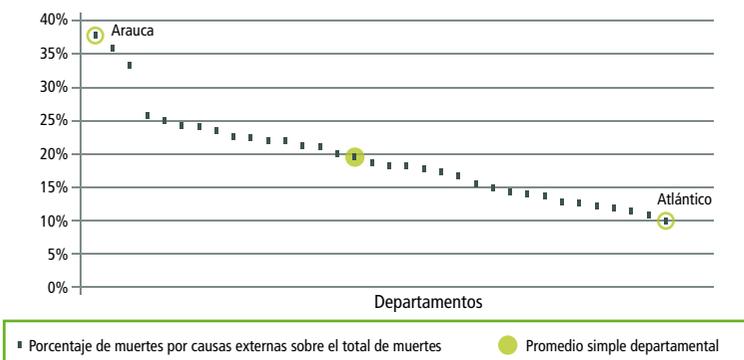
Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2006.

**Gráfico 1.23**  
**Chile: Tasa de victimización por hogares - 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Carabineros de Chile, 2008.

**Gráfico 1.24**  
**Colombia: Muertes por causas externas - 2010**



Fuente: Elaboración propia en base a DANE Estadísticas Vitales 2008.

Esto incidió en que para esta dimensión se hayan podido seleccionar solo los siguientes tres indicadores con desagregación sub-nacional, y no para todos los países de la muestra:

- Tasa de muertes por causas externas
- Tasa de victimización
- Tasa de policías por habitante

El primero de estos indicadores considera un aspecto objetivo de resultados en materia de delincuencia, mientras que el segundo mide percepciones ciudadanas, y el tercero (que sólo pudo construirse en cinco de los países analizados) mide la oferta de servicios públicos en materia de seguridad.

Esta situación deja planteado el desafío de avanzar decididamente en contar con mejores sistemas de información en materia de seguridad ciudadana que permitan realizar análisis con desagregación sub-nacional, pues ello es un punto de partida indispensable para poder identificar la existencia de territorios sub-nacionales más rezagados en este ámbito y, consistentemente, poder focalizar en ellos la acción de política pública.

Considerando el análisis de los indicadores de tasa de muertes por causas externas, tasa de victimización y tasa de policías por habitante, se identifica una serie de tendencias generales respecto de las brechas sub-nacionales en los diez países considerados en el estudio.

**Independientemente del resultado promedio general que muestre el país en materia de indicadores de seguridad ciudadana, en todos ellos hay territorios significativamente rezagados.**

Del análisis de los tres indicadores de la dimensión de seguridad ciudadana se observa que en los diez países estudiados existen diferencias territoriales internas, a pesar que algunos países muestran mejores indicadores en esta dimensión que otros. En todos los países es posible encontrar localidades sub-nacionales que se encuentran especialmente adelantadas y otras especialmente rezagadas en materia de seguridad ciudadana.

Por ejemplo, en Guatemala, la tasa de victimización promedio simple departamental en 2006 fue de 25%, tasa que se encuentra entre las más altas de los países analizados. Muy por sobre este promedio se ubica el departamento de Guatemala, con una tasa de 81%. Pero en el otro extremo, 6 departamentos tienen una tasa menor a 15%.

Por su parte, en Chile, la tasa de victimización de individuos promedio simple municipal en 2008 fue de 3,6%, una de las más bajas en términos comparados con el resto de los países analizados. Pero detrás de este promedio hay, por un lado 13 municipios con una tasa mayor a 8%, al mismo tiempo que hay 69 municipios con una tasa menor a 2%.

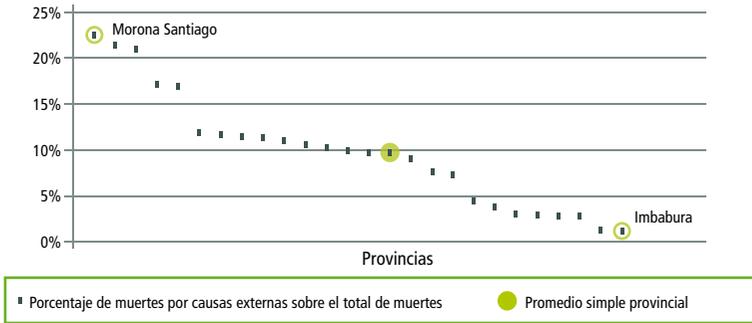
En el indicador de tasa de muertes por causas externas también se observan importantes brechas territoriales sub-nacionales tanto en los países con un indicador agregado relativamente alto, como en aquellos con un indicador agregado más bajo.

Es así como en Colombia la tasa de muertes promedio simple municipal por causas externas del año 2010 fue de 19,6%, una de las más altas de los países analizados, pero mientras en tres departamentos (Arauca, Guaviare y Putumayo) esta tasa fue mayor a 30%, en el otro extremo, en otros tres departamentos (Boyacá, Cundinamarca y Atlántico) esta tasa fue menor a 12%.

Por su parte en Ecuador, que tiene una tasa de muertes por causas externas de nivel intermedio dentro del conjunto de los países de la muestra, llegando a un promedio simple provincial de 9,5% en 2010, también se evidencian disparidades territoriales internas. Como muestra el Gráfico 1.25, en tres provincias esta tasa fue superior a 20% (Morona Santiago, Pastaza y Zamora Chinchipe), mientras que en seis fue inferior a 3%.

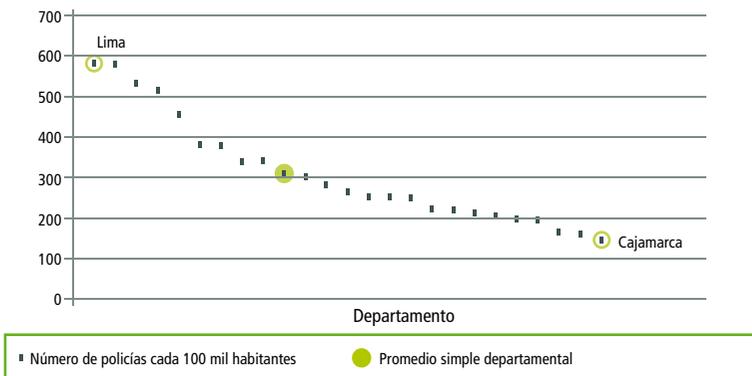
También se observan brechas territoriales internas en cuanto al indicador de disponibilidad de policías por habitante, tanto en países con alta disponibilidad relativa, como en países de baja disponibilidad. Entre

**Gráfico 1.25**  
Ecuador: Tasa de muertes por causas externas - 2010



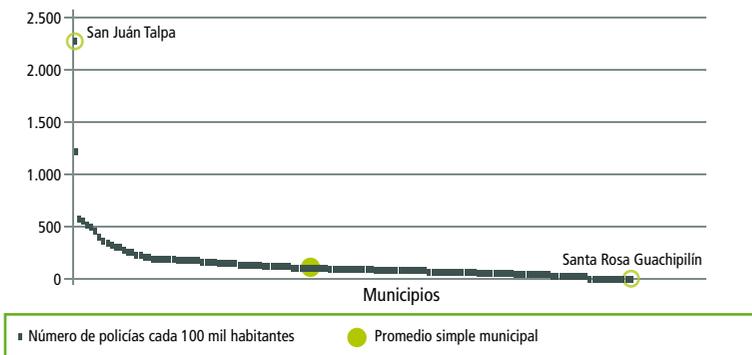
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario de Estadísticas Vitales, sección defunciones generales 2010.

**Gráfico 1.26**  
Perú: Tasa de policías por habitante - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio del Interior, Oficina de Planificación 2009.

**Gráfico 1.27**  
El Salvador: Tasa de policías por habitante - 2007



Fuente: Elaboración propia en base a VI Censos de Población y V de Vivienda 2007.



los primeros se puede mencionar Perú, que para el año 2009 contaba con un promedio simple departamental de 312 policías por cada 100 mil habitantes, con una distribución que implicaba cerca de 582 policías por cada 100 mil habitantes en los departamentos de Lima y Arequipa, y de tan solo 148 en el departamento de Cajamarca.

Entre los países con una menor disponibilidad de policías por habitante, de aquellos de la muestra para los que se cuenta con información se puede mencionar El Salvador, que en 2007 contabilizó un promedio simple municipal de 100 policías por cada 100 mil habitantes. En este caso, también se verifican brechas sub-nacionales importantes, pues hay dos municipios donde esta tasa supera ampliamente el promedio (San Juan Talpa, con 2.258, y San Salvador con 1.212), mientras que en el otro extremo, se verifica que en 20 municipios la tasa es casi de cero.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en materia de delito y tasa de victimización tienden a ser más grandes en términos de población.**

En los diez países analizados se observan ciertas características comunes de los territorios sub-nacionales más rezagados en materia de resultados de seguridad ciudadana. Se consideran los indicadores de tasa de muertes por causas externas y de tasa de victimización, porque el indicador de disponibilidad de policías por habitante es de oferta pública en materia de seguridad y muestra tendencias diferentes.

En primer lugar se observa que las localidades sub-nacionales con peores indicadores en materia de delito y tasa de victimización tienden a ser más grandes en cuanto a tamaño poblacional, como ilustra la Tabla 1.22 con algunos ejemplos. En Brasil los 760 municipios con mayor tasa de muertes por causas externas abarcan el 12,5% de la población, mientras que los 680 municipios con menor tasa abarcan sólo el 2,7% de la población. A su vez, para el mismo indicador en Guatemala, los seis departamentos con mayor tasa representan el 37% de la población, mientras que los cuatro con menor tasa representan el 19%.

También en Guatemala los departamentos más rezagados en materia de tasa de victimización abarcan el 24,5% de la población, mientras que

el departamento más aventajado abarca solo el 2,2%. En este mismo indicador, pero en Chile, los siete municipios más rezagados comprenden el 2,4% de la población, un porcentaje que aun siendo pequeño, contrasta con que los cuatro municipios más aventajados no alcanzan a acumular el 0,1% de la población. Otro ejemplo se da en México, donde los dos estados rezagados en materia de victimización acumulan el 21,4% de la población, mientras que los cinco estados más aventajados acumulan el 17,3%.

En Colombia y Ecuador no se identifica la tendencia señalada, por cuanto los territorios sub-nacionales con mejores condiciones en materia de seguridad ciudadana son preferentemente urbanos y densamente poblados.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en materia de delito y tasa de victimización tienden a ser más urbanos.**

Las localidades sub-nacionales más rezagadas en materia de seguridad ciudadana tienden a ser más urbanas que las más aventajadas. La Tabla 1.23 ilustra esta situación con una serie de ejemplos. Así, se observa que en cuanto a tasa de victimización, las localidades sub-nacionales rezagadas en Bolivia tienen un grado de urbanización de 62,4% en contraste con el 49,4% de las localidades en torno al promedio en dicho indicador. En el mismo indicador, un contraste mayor se presenta en el caso de los municipios rezagados y aventajados en Chile, que muestran tasas de urbanización de 84,5% y de 45,2%, respectivamente. La misma tendencia se aprecia para el indicador de tasa de muertes por causas externas en los casos de Brasil, El Salvador, Guatemala y Perú.

Nuevamente, Colombia y Ecuador presentan tendencias diferentes a las del resto de los países analizados en materia de brechas territoriales de resultados de seguridad ciudadana.

**Los territorios sub-nacionales rezagados en materia de delito y tasa de victimización tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.**

**Tabla 1.22**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y el porcentaje de población que representan**

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	% de población	Cantidad	% de población
Tasa de muertes por causas externas	Brasil	760	12,5%	680	2,7%
Tasa de muertes por causas externas	Guatemala	6	37%	4	19%
Tasa de victimización	Guatemala	2	24,5%	1	2,2%
Tasa de victimización	Chile	7	2,4%	4	0,0%
Tasa de victimización	México	2	21,4%	5	17,3%

Fuente: Elaboración propia en base a: Ministerio de Salud - Estadísticas vitais Datasus 2009 y IBGE – Censo Demográfico 2010, Tabla 3145 (Brasil); Centro de Estudios Carabineros de Chile 2008 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); PAHO 2008 y ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala); Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009 y Censo 2010 (México).

**Tabla 1.23**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su grado de urbanización**

Indicador	País	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Rezagadas	Grado de urbanización Localidades sub-nacionales Aventajadas
Tasa de victimización	Bolivia	62,4%	49,4% *
Tasa de victimización	Chile	84,5%	45,2%
Tasa de muertes por causas externas	Brasil	62,0%	47,4%
Tasa de muertes por causas externas	El Salvador	58,1%	36,6%
Tasa de muertes por causas externas	Guatemala	44,0%	33,0%
Tasa de muertes por causas externas	Perú	62,0%	41,7%

\*Se muestra el dato de las localidades en torno al promedio, por cuanto la metodología no registra localidades aventajadas.

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, en base a estadísticas del Ministerio de Salud (Sistema Nacional de Información en Salud -SNIS) 2009, e INE Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); Ministerio de Salud - Estadísticas vitais Datasus 2009 e IBGE – Censo Demográfico 2010, Tabla 3145 (Brasil); Centro de Estudios Carabineros de Chile 2008 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); Anuario Estadístico Instituto de Medicina Legal de El Salvador 2006 (El Salvador); PAHO 2008 y ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala); Ministerio de Salud - Dirección de Estadísticas 2007 y XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

**Tabla 1.24**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente**

Indicador	País	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Rezagadas	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente Localidades sub-nacionales Aventajadas
Tasa de victimización	Bolivia	47,8%	27,2% *
Tasa de victimización	Chile	6,7%	3,7%
Tasa de victimización	Ecuador	17,7%	3,1%
Tasa de muertes por causas externas	Colombia	33,6%	9,0%
Tasa de muertes por causas externas	Brasil	62,0%	47,4%

\*Se muestra el dato de las localidades en torno al promedio, por cuanto la metodología no registra localidades aventajadas.

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, en base a estadísticas del Ministerio de Salud (Sistema Nacional de Información en Salud -SNIS) 2009, e INE Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); Ministerio de Salud - Estadísticas vitales Datasus 2009 y IBGE – Censo Demográfico 2010, Tabla 3145 (Brasil); Centro de Estudios Carabineros de Chile 2008 y Censo Población y Vivienda 2002 (Chile); DANE Estadísticas Vitales 2008 y Censo 2005 (Colombia); Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005-2006 y Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2010 (Ecuador).

Las localidades sub-nacionales rezagadas en materia de resultados de seguridad ciudadana tienden a tener una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, en comparación con las localidades más aventajadas.

Como ilustra la Tabla 1.24, en Bolivia los departamentos con mayor tasa de victimización tienen una proporción de 47,8% de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, mientras que en los departamentos en torno al promedio en cuanto a tasa de victimización dicho porcentaje cae a 27,2%. En el mismo indicador, en el caso de Chile, un país con menor proporción general de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, igualmente se verifica esta tendencia, con un porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente de 6,7% en el caso de los municipios rezagados versus un 3,7% en los municipios aventajados. En Ecuador, en el mismo indicador a nivel de provincias la diferencia es más acentuada aún.

Los resultados para el indicador de tasa de muertes por causas externas también muestran esta tendencia. Por ejemplo, en Colombia, los departamentos rezagados tienen una proporción de 33,6% de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, mientras que en los departamentos aventajados dicho porcentaje cae a 9,0%. Asimismo, en Brasil, los porcentajes son de 62,0% para los municipios rezagados y de 47,4% para los aventajados.

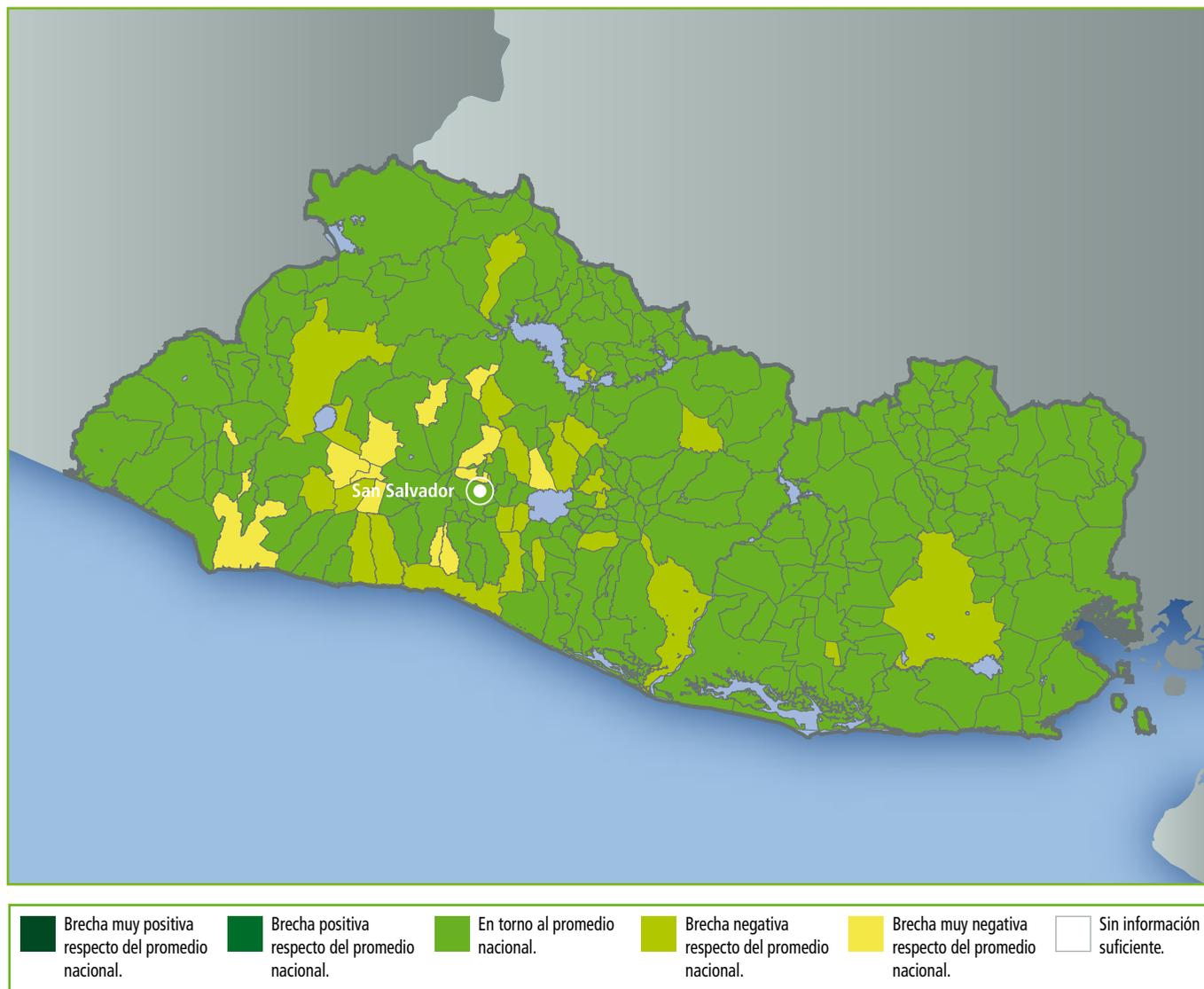
**Existe una relación entre disponibilidad de policías por habitante y los indicadores de delito y de tasa de victimización (mayor disponibilidad donde se registran peores indicadores).**

Considerando que el indicador de tasa de policías por habitante representa una señal de la oferta pública en materia de seguridad ciudadana y que, por tanto, la autoridad puede incidir en su localización territorial, resulta interesante constatar si existe una mayor disponibilidad de policías en aquellas localidades más rezagadas en materia de resultados de seguridad ciudadana. Esto sería consistente con una visión reactiva de la seguridad pública. Sin embargo, esta tendencia no puede afirmarse de manera robusta, ya que lamentablemente solo fue posible construir el indicador de disponibilidad de policías con desagregación sub-nacional en cinco de los diez países analizados. Asimismo, debe considerarse la posibilidad de que existan ciertas economías de escala en la oferta.

Como un indicio de esta tendencia, en los países en que se cuenta con información se observa que los territorios sub-nacionales aventajados en materia de disponibilidad de policías tienen características similares a los territorios sub-nacionales rezagados en materia de resultados, es decir, tienden a ser relativamente grandes en tamaño poblacional y a tener un mayor grado de urbanización.

La Tabla 1.25 muestra ejemplos para ilustrar esta situación. Se observa que en El Salvador, las localidades sub-nacionales aventajadas en cuanto a disponibilidad de policías tienen un

**Figura 1.5**  
**El Salvador: Tasa de muertes por causas externas**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico: "Defunciones por homicidios en El Salvador", Instituto de Medicina Legal de El Salvador 2006.

**Tabla 1.25**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en materia de disponibilidad de policías por habitante, y su grado de urbanización**

País	Localidades Rezagadas	Localidades Aventajadas
El Salvador	38,0%*	62,6%
Guatemala	22%	37,5%
Nicaragua	24,5%	50,7%
Perú	35,5%	63,7%

\* Se muestra el dato de las localidades en torno al promedio, por cuanto la metodología no registra localidades rezagadas.

Fuente: Elaboración propia en base a: VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 (El Salvador); PNC 2011 y Censo 2002 (Guatemala); Anuario Estadístico de la Policía Nacional 2010 y Censo de población 2005 (Nicaragua); Ministerio del Interior - Oficina de Planificación 2009 y XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

grado de urbanización de 62,6% en contraste con el resto de las localidades, que tienen una tasa de 38%. Casos similares se observan en Guatemala, Nicaragua y Perú.

La tendencia señalada también se ilustra en el caso de El Salvador al observar las Figuras 1.5 y 1.6, que muestran respectivamente la distribución geográfica de los municipios con brechas positivas (colores oscuros) y negativas (colores claros) en los indicadores de tasa de muertes por causas externas y tasa de policías por habitante. En particular, se observa un cierto patrón que indica que hay mayor disponibilidad de policías en los municipios donde hay mayor incidencia de muertes por causa externa, aunque el calce no es completo.

#### F. Dimensión Género

El Informe sobre Desarrollo Mundial 2012 “Igualdad de Género y Desarrollo” del Banco Mundial, señala que el concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, de conducta y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre unos y otros.

El mismo informe destaca que las vidas de las niñas y de las mujeres han experimentado una transformación extraordinaria en los

últimos veinticinco años. Por ejemplo, señala que hoy hay más mujeres alfabetizadas que en ningún otro momento de la historia, que las mujeres constituyen más del 40% de la fuerza de trabajo mundial y que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida que los hombres en todas las regiones del planeta.

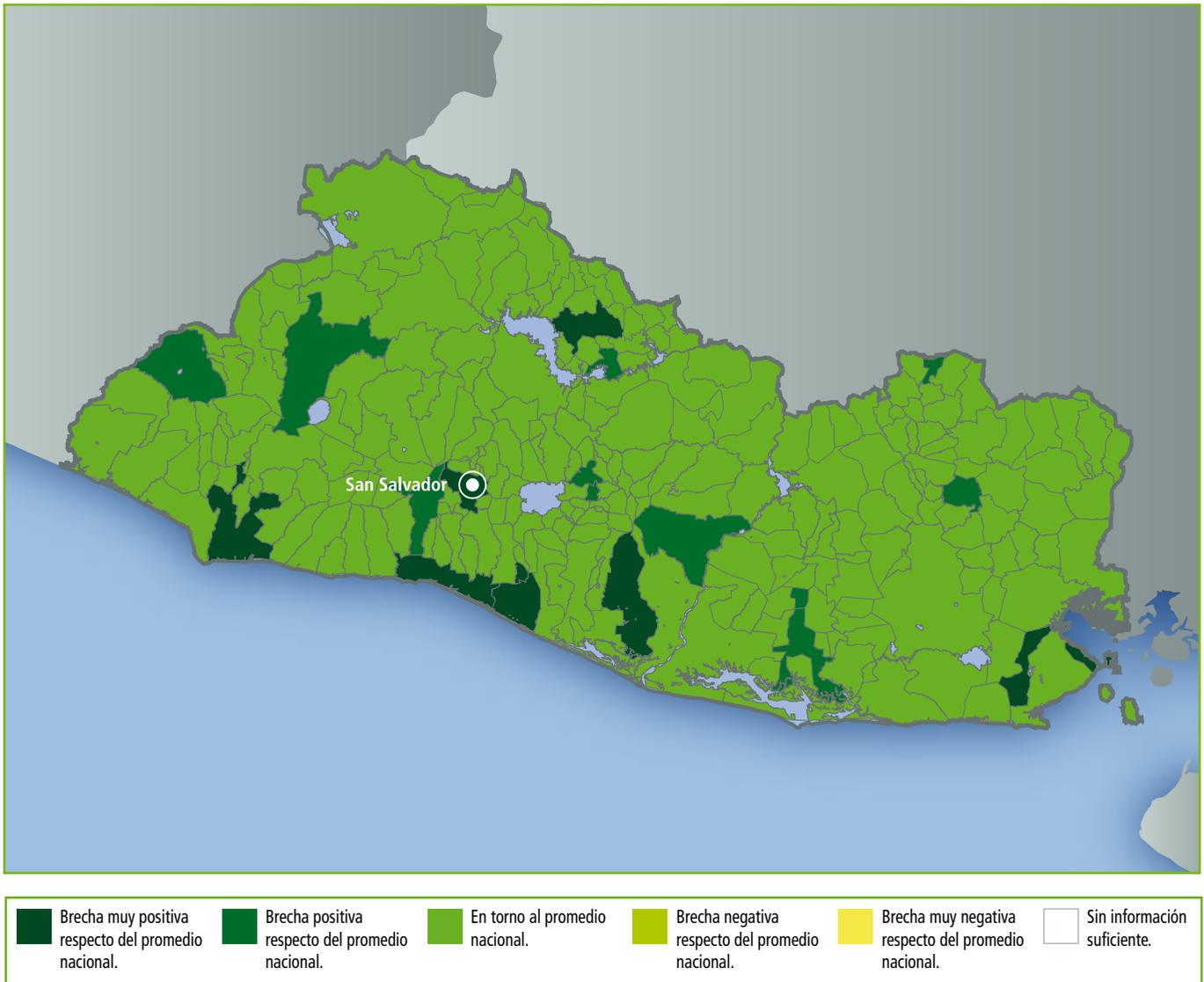
Sin embargo, el progreso hacia la igualdad de género aún enfrenta desafíos considerables, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Estos desafíos son imperiosos de abordar. Primero, porque la igualdad de género tiene importancia por derecho propio, relacionada con la igualdad de derechos de todas las personas, sean hombres o mujeres. Segundo, porque la igualdad de género tiene una importancia instrumental, pues contribuye a la eficiencia económica y al logro de otros resultados de desarrollo fundamentales, al no desaprovechar la sociedad las habilidades y talentos de las mujeres por causas discriminatorias. Esto último se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en cuanto señalan que lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer ayuda a promover la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad de menores de 5 años, mejorar la salud materna y reducir la probabilidad de contraer el VIH/sida.

La presente sección indaga sobre la igualdad de género con el propósito de identificar y caracterizar localidades sub-nacionales rezagadas en la materia. Para ello, se han seleccionado los siguientes cinco indicadores:

- Porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales
- Brecha de género en la tasa neta de participación laboral
- Brecha de género en la tasa de población analfabeta de 15 y más años de edad
- Brecha de género en la incidencia de la pobreza
- Brecha de género en la tasa de población sin ingresos propios

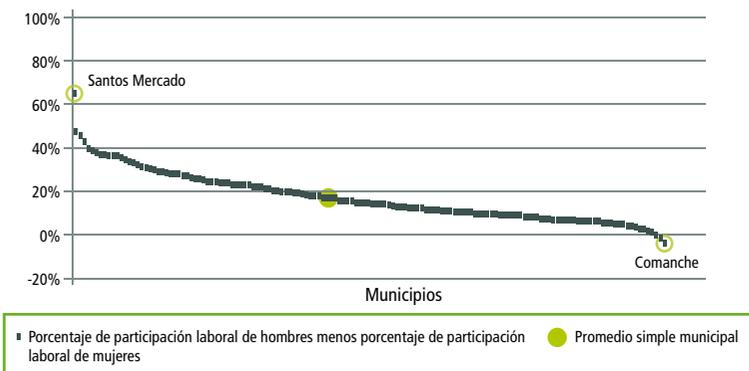
En los cuatro últimos indicadores, el análisis se realiza observando el indicador respectivo

Figura 1.6  
El Salvador: Tasa de policías por habitante



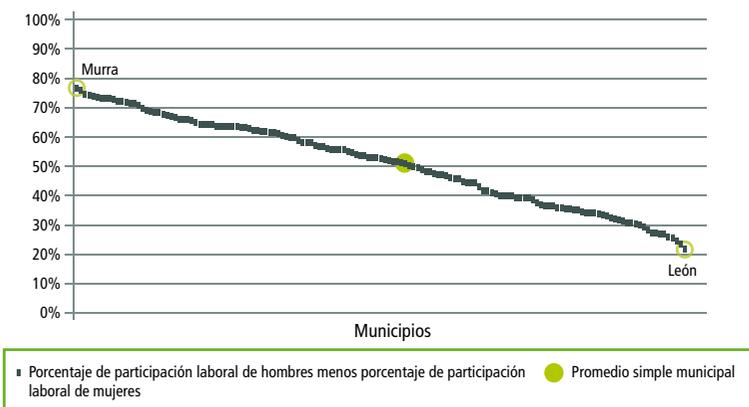
Fuente: Elaboración propia en base a VI Censos de Población y V de Vivienda 2007.

**Gráfico 1.28**  
**Bolivia: Brecha de género en tasa neta de participación laboral - 2001**



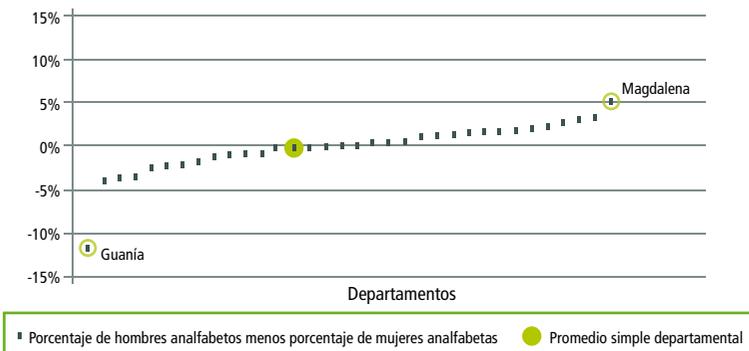
Fuente: Elaboración propia en base a INE, Censo de Población y Vivienda 2001.

**Gráfico 1.29**  
**Nicaragua: Brecha de género en tasa neta de participación laboral - 2005**



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población 2005.

**Gráfico 1.30**  
**Colombia: Brecha de género en tasa neta de analfabetismo - 2005**



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2005.

para hombres y mujeres en términos absolutos, luego calculando la brecha entre ambos, y en tercer lugar estimando si dicha brecha difiere entre los territorios de cada país. Esto permite identificar territorios sub-nacionales con mayor y menor brecha de género. Un territorio puede presentar alta igualdad de género en un indicador tanto en niveles elevados como en niveles bajos del mismo. Por ejemplo, un territorio sub-nacional puede tener alta igualdad de género en cuanto a la tasa neta de participación laboral debido a que tanto hombres como mujeres presentan altas tasas de participación, mientras que otra localidad también puede tener alta igualdad de género, pero debido a que tanto hombres como mujeres presentan bajas tasas de participación.

Considerando el análisis de estos indicadores se observan las siguientes tendencias:

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

Los diez países latinoamericanos analizados en el presente reporte muestran brechas favorables a los hombres en los indicadores de igualdad de género considerados. Esta brecha de género varía entre los diferentes indicadores utilizados y entre los distintos países, pero existe en todos los casos. En todos los países existen territorios en los cuales las brechas de género son mayores que en otros. Esto ocurre tanto en los países con relativa mayor igualdad de género, como en aquellos con relativa menor igualdad de género.

Por ejemplo, en Bolivia la brecha de género en la tasa neta de participación laboral está dentro de las menores de los países de la muestra, no obstante, esta brecha varía de manera significativa entre sus distintos municipios. La brecha de género promedio simple municipal para la tasa de participación laboral alcanza a 18 puntos porcentuales (la que se obtiene como la diferencia de la tasa de participación laboral masculina, que alcanza a 41%, y la

femenina, que alcanza a 23%); pero varía desde 68 puntos porcentuales, en el municipio de Santos Mercado, a -3 puntos porcentuales en el municipio de Comanche (lo que significa que en este último municipio la tasa de participación laboral es mayor entre las mujeres que entre los hombres). Más en general, se verifica que en 13 municipios la brecha es superior a 40 puntos, mientras que en 102 municipios es de 10 puntos o menos (incluyendo a cuatro municipios donde la brecha es a favor de las mujeres).

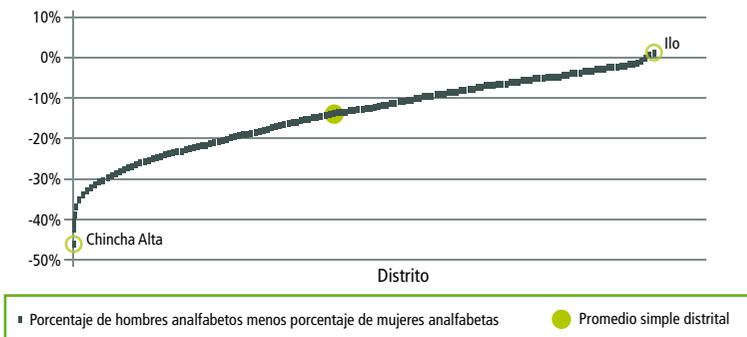
En el mismo indicador de tasa de participación laboral, en Nicaragua para 2005 se observa una de las mayores brechas de género para los países de la muestra. En efecto, la brecha promedio simple municipal llega a 51 puntos porcentuales, la que resulta de una tasa promedio municipal de participación laboral masculina de 75,3% y femenina de 24,5%.

Sin embargo, la situación es muy diferente en los distintos municipios del país. Se observa en el Gráfico 1.29 una brecha máxima de 76 puntos en los municipios de Murra y Ciudad Antigua, y una brecha mínima de 21 puntos en el municipio de León. Más en general, la brecha es mayor a 60 puntos en 54 municipios, y es menor a 30 puntos en 13 municipios.

Si se considera el indicador de analfabetismo, se observa que en Colombia en 2005 la brecha promedio simple por departamentos entre hombres y mujeres era casi inexistente, pues tanto la tasa para hombres como para mujeres mayores de 15 años bordeaban el 11%. Sin embargo, como muestra el Gráfico 30, las brechas son diferentes entre departamentos. Incluso, en algunos territorios sub-nacionales se observa una brecha a favor de las mujeres (es decir, departamentos donde los hombres tienen una tasa de analfabetismo mayor que la de las mujeres).

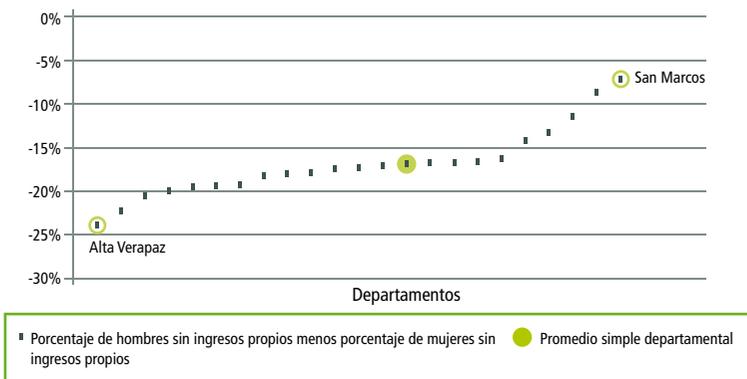
Es así como en 16 departamentos hay brechas a favor de los hombres, alcanzando esta brecha un máximo de 11,7% en el departamento de Guainía. Al mismo tiempo, en 17 departamentos hay brechas a favor de las mujeres, alcanzando un máximo de 5,0% en el departamento de Magdalena.

**Gráfico 1.31**  
Perú: Brecha de género en tasa neta de analfabetismo - 2007



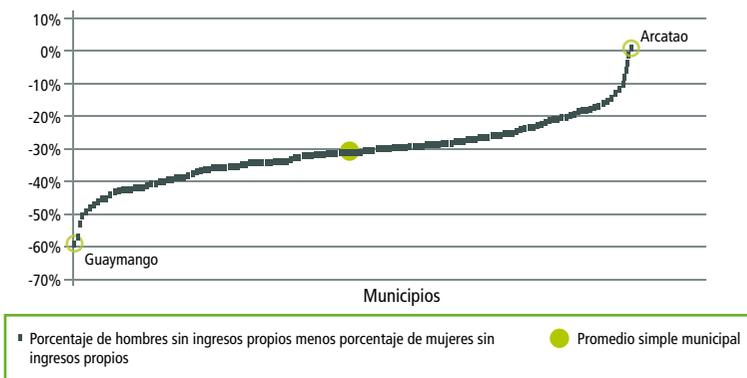
Fuente: Elaboración propia en base XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007.

**Gráfico 1.32**  
Guatemala: Brecha de género en población sin ingresos propios - 2006



Fuente: Elaboración propia en base a ENCOVI 2006.

**Gráfico 1.33**  
El Salvador: Brecha de género en población sin ingresos propios - 2007



Fuente: Elaboración propia en base a VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2007.

**Tabla 1.26**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en igualdad de género, y su porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente**

Indicador	País	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente	Población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente
		Localidades sub-nacionales Rezagadas	Localidades sub-nacionales Aventajadas
Brecha en tasa de población analfabeta	Bolivia	54%	21%
Brecha en tasa de población analfabeta	Colombia	68%	19%
Brecha en tasa de población analfabeta	Brasil	67%	41%
Brecha en tasa de población analfabeta	Guatemala	75%	24%
Porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales	Ecuador	17,1%	3,9%
Porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales	Nicaragua	23,3%	8,9%

Fuente: elaboración propia en base a: Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005 con información 2001, e INE Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia). IBGE – Censo 2000, Tabla 1520 y IBGE – Censo Demográfico 2010 Tabla 3145 (Brasil). Censo 2005 (Colombia). ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala) Consejo Nacional Electoral (CNE) 2009 (Ecuador). Fondo de Inversión Social de Emergencia 2011 (Nicaragua).

Para este mismo indicador, en Perú se observa la mayor brecha promedio entre los países analizados, considerando estadísticas de 2007. En efecto, mientras la tasa de analfabetismo promedio simple distrital de los hombres mayores de 15 años llegaba a 6,5%, la de las mujeres llegaba a 20,7%. Es decir, se verifica una brecha promedio de 14,1 puntos porcentuales a favor de los hombres.

Como muestra el Gráfico 1.31, la brecha máxima se da en el distrito de Chíncha Alta, donde alcanza 46 puntos porcentuales (dada por una tasa de analfabetismo de hombres igual a 2% y de mujeres igual a 48%). En contraste, en el distrito de Ilo se da una brecha con signo contrario de 0,9 puntos porcentuales (dada por una tasa de analfabetismo de hombres igual 1% y de mujeres igual a 0%). Más en general, se verifica que en 119 distritos la brecha es

superior a 30 puntos a favor de los hombres, a la vez que en 21 distritos la brecha es cero o levemente a favor de las mujeres.

La brecha de género en el indicador de población sin ingresos propios también exhibe diferencias sub-nacionales importantes, tanto en países donde la brecha promedio es más pequeña como en aquellos donde es más grande.

Uno de los países con brecha promedio más pequeña en este indicador es Guatemala. Para 2006, el Gráfico 1.32 muestra que la brecha promedio simple departamental de población sin ingresos propios alcanzaba a 17 puntos porcentuales a favor de los hombres, dada por un una tasa de 49% en el caso de los hombres y de 66% en el caso de las mujeres. Pero en el departamento de Alta Verapaz esta brecha alcanza un máximo de 24 puntos, mientras que en departamento de San Marcos alcanza un mínimo de 7 puntos, siempre a favor de los hombres.

En este mismo indicador, El Salvador presenta una de las mayores brechas entre los países analizados. Para 2007, se verifica una brecha promedio simple municipal de población sin ingresos propios igual a 31 puntos porcentuales a favor de los hombres, dada por un una tasa de 21% en el caso de los hombres y de 52% en el caso de las mujeres. Sin embargo, se observan importantes diferencias entre municipios. Mientras que en Guaymango se alcanza una brecha máxima de 58 puntos, en Arcatao se alcanza una de 1 punto en el sentido contrario (es decir, a favor de las mujeres). Más en general, en 44 municipios se verifica una brecha mayor a 40 puntos a favor de los hombres, a la vez que en 33 municipios se verifica una brecha de 20 o menos puntos, también a favor de los hombres (incluyendo un solo caso de brecha en el sentido inverso).

**Los territorios sub-nacionales con mayor igualdad de género dentro de cada país tienden a mostrar ciertas características en común. En particular, los territorios más igualitarios tienden a tener una menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente.**

Los territorios sub-nacionales con mayor igualdad de género dentro de cada país tienden a mostrar ciertas características en común. En general, son más igualitarios aquellos territorios con menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendientes.

La Tabla 1.26 entrega ejemplos al respecto. En el caso de la brecha de género en tasa de población analfabeta, en Colombia, los territorios sub-nacionales más igualitarios tienen un 19% de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, en contraste con el 68% que presentan los territorios con mayor desigualdad. Patrones similares se verifican en este indicador en Bolivia, Brasil y Guatemala.

En el caso del porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales, en general las localidades sub-nacionales más igualitarias también presentan menor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente. Por ejemplo, en Ecuador, las localidades más igualitarias presentan un 3,9% de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, en contraste con el 17,1% que presentan las localidades menos igualitarias. El mismo patrón se repite en Nicaragua.

**Los territorios sub-nacionales con mayor igualdad de género tienden a tener un mayor grado de urbanización, en especial en el indicador de elección de mujeres en cargos públicos del gobierno local.**

Los territorios con mayor igualdad de género tienden a tener un mayor grado de urbanización, sin embargo, esta relación no es clara para todos los indicadores analizados. En particular, esta tendencia se verifica en el indicador de elección de mujeres en cargos públicos del gobierno local y, en menor medida, en el indicador de brecha en tasa neta de participación laboral.

La Tabla 1.27 muestra que en El Salvador las localidades sub-nacionales con mayor igualdad de género tienen una tasa de urbanización

**Tabla 1.27**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en igualdad de género, y su grado de urbanización**

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas	Localidades sub-nacionales Aventajadas
Porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales	El Salvador	27%	37%
Porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales	Ecuador	57%*	75%
Porcentaje de mujeres electas como autoridades de los gobiernos locales	Guatemala	37%	61%
Brecha en tasa neta de participación laboral	México	20%	50%
Brecha en tasa neta de participación laboral	Nicaragua	17%	66%
Brecha en tasa neta de participación laboral	Perú	39%	53%

\*En este caso se muestra el dato de las localidades en torno al promedio, por cuanto la metodología no registra localidades rezagadas.

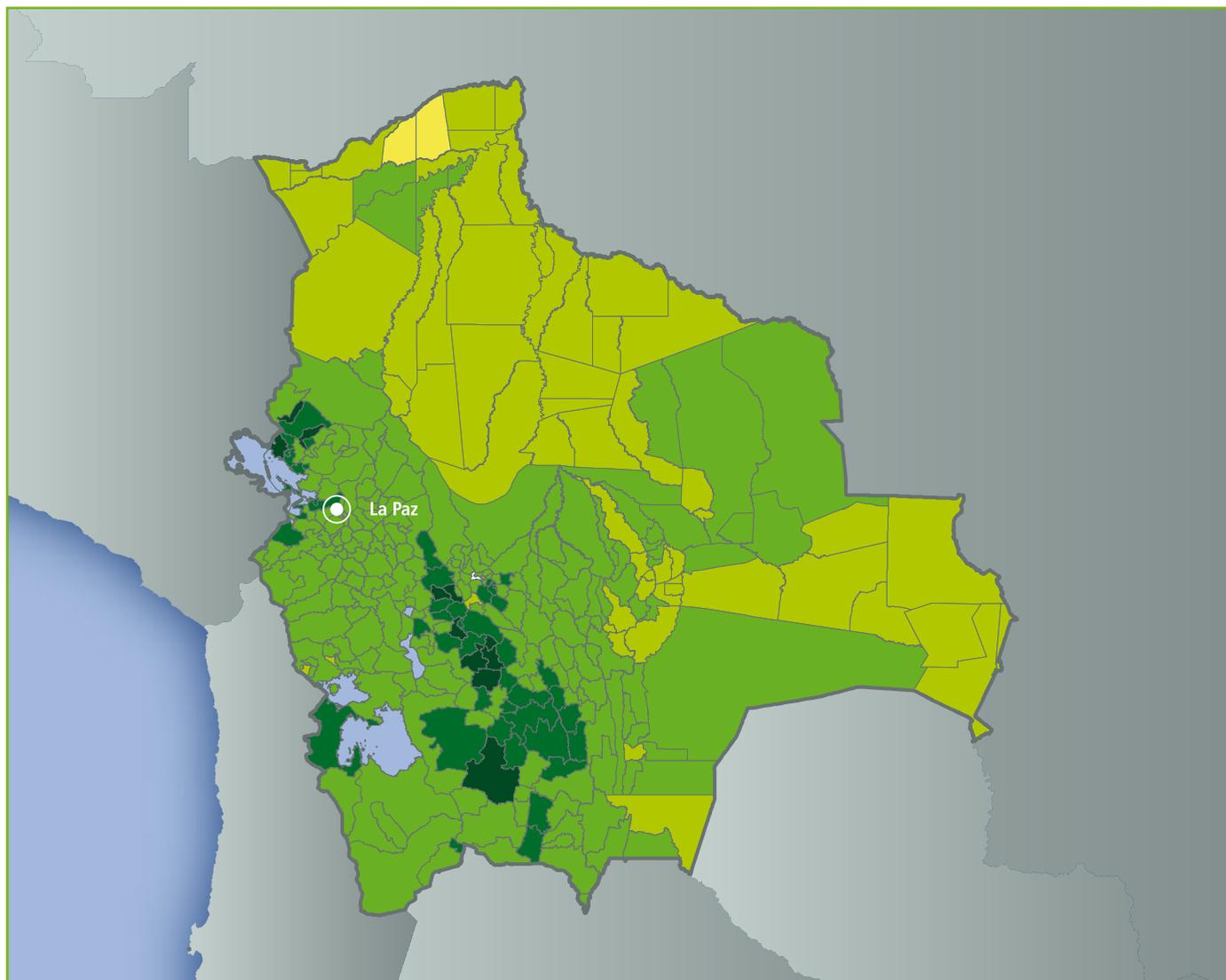
Fuente: elaboración propia en base a: Consejo Nacional Electoral (CNE) 2009 y Censo de Población y Vivienda (CPV) 2001 (Ecuador). COMURES 2011 y VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2007 (El Salvador). TSE 2007 y Censo 2002 (Guatemala). Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER) (México). Censo de Población 2005 (Nicaragua). XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2007 (Perú).

**Tabla 1.28**  
**Casos seleccionados de localidades sub-nacionales rezagadas y aventajadas en igualdad de género, según porcentaje de población que representan**

Indicador	País	Localidades sub-nacionales Rezagadas		Localidades sub-nacionales Aventajadas	
		Cantidad	% de población	Cantidad	% de población
Brecha en tasa neta de participación laboral	Bolivia	56	7%	42	27%
	Brasil	880	5%	893	53%
	El Salvador	2	6%	2	41%
	Guatemala	3	12%	3	31%
	México	385	7%	356	46%
	Nicaragua	28	13%	34	49%

Fuente: Elaboración propia en base a: INE, Censo de población y vivienda 2001 (Bolivia); IBGE – Censo 2000, Tabla 2953 y IBGE – Censo Demográfico 2010 Tabla 3145 (Brasil); Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2009 y VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2007 (El Salvador); ENCOVI 2006 y Censo 2002 (Guatemala); Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER) (México); Censo Población 2005 (Nicaragua).

**Figura 1.7**  
**Bolivia: Tasa neta de participación laboral femenina**



Fuente: Elaboración propia en base a INE, Censo de Población y Vivienda, 2001.

promedio de 37%, en contraste con las localidades con menor igualdad de género, que tienen una tasa de urbanización promedio de 27%. La tendencia en Guatemala es más marcada, con tasas de urbanización promedio de 61% y 37%, respectivamente. Esta tendencia también se observa en Ecuador.

En el indicador de brecha en tasa neta de participación laboral, la misma Tabla 1.27 muestra que en México los municipios con mayor igualdad de género registran una tasa de urbanización promedio de 50%, en contraste con los municipios con menor igualdad de género, que tienen una tasa de urbanización promedio de 20%. En Nicaragua, la tendencia es más marcada, con tasas de urbanización promedio de 66% y 17%, respectivamente. Esta tendencia también se observa en Perú.

**Los territorios sub-nacionales con mayor igualdad de género en la tasa neta de participación laboral tienden a tener un mayor tamaño poblacional.**

Los territorios sub-nacionales con mayor igualdad de género tienden a tener un mayor tamaño poblacional, aunque esta relación no es clara para todos los indicadores analizados. Este patrón se verifica fundamentalmente para el indicador de brecha en tasa neta de participación laboral, lo que ilustra la Tabla 1.28 con una serie de ejemplos.

Las 56 localidades sub-nacionales más rezagadas en igualdad de género, medida mediante la brecha en participación laboral en Bolivia, abarcan el 7% de la población, mientras que las 42 localidades más avanzadas abarcan el 27%. En Brasil, los 880 municipios más rezagados en este indicador abarcan el 5% de la población, a la vez que los 893 más adelantados abarcan el 53%. Tendencias similares se observan en este indicador para El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua.

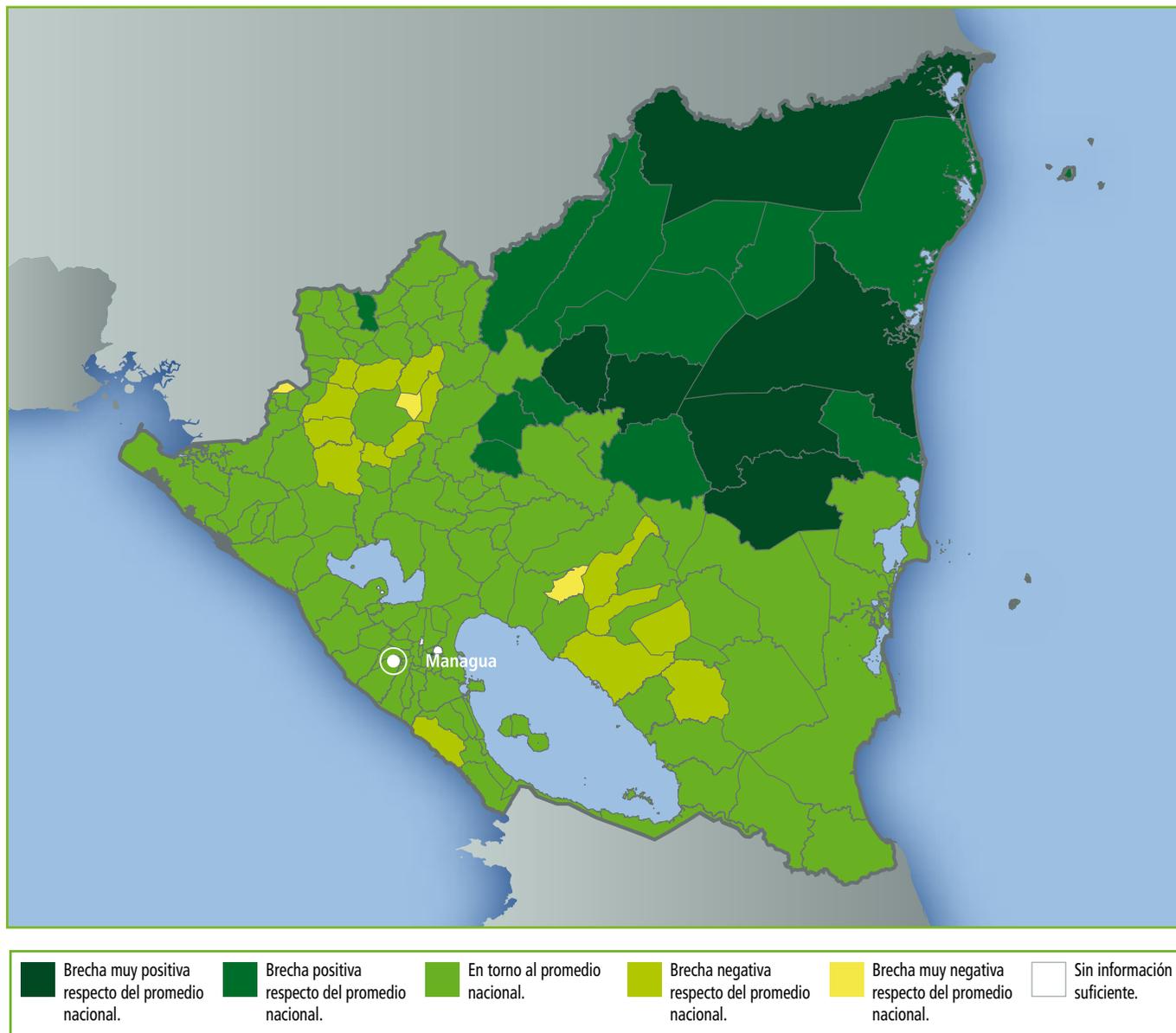
**Los territorios rezagados en igualdad de género tienden a ser colindantes entre sí, lo mismo tiende a ocurrir con los territorios adelantados en esta dimensión.**

Se observa que tanto las localidades sub-nacionales rezagadas como las adelantadas en materia de igualdad de género tienden a estar agrupadas entre sí. Existen macro zonas con mayor igualdad de género que otras. Esto se puede observar más fácilmente mediante el análisis de mapas geográficos (en los que las localidades sub-nacionales rezagadas se muestran con color claro y las más adelantadas con color oscuro).

Por ejemplo, la Figura 1.7 muestra que en Bolivia los territorios sub-nacionales con menor igualdad de género están en su mayoría agrupados en el norte del país, existiendo otro grupo en el este. A la vez, los territorios sub-nacionales con una mayor igualdad de género se agrupan en zonas centro-sur del país.

Otro ejemplo que ilustra esta tendencia es Nicaragua, para los resultados del indicador de brecha de tasa de analfabetismo, que se muestran en la Figura 1.8. Se aprecia que parte importante de los municipios de mayor igualdad de género en este indicador están agrupados en la zona noreste del país, mientras que existen dos grupos de municipios de menor igualdad de género claramente identificables en la otra mitad del país.

**Figura 1.8**  
**Nicaragua: Población femenina analfabeta de 15 y más años de edad**



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población 2005.

### **Síntesis de principales tendencias: menos población, más ruralidad y mayor presencia de población indígena y afro descendiente en territorios rezagados**

En el presente capítulo se han analizado 27 indicadores de seis dimensiones socio-económicas diferentes (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana, e igualdad de género), para una muestra de diez países Latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú).

El propósito del análisis ha sido verificar la existencia de brechas intra-país en los resultados de las dimensiones señaladas, para así identificar a los territorios sub-nacionales particularmente rezagados y particularmente adelantados respecto de la media de cada país, y caracterizarlos según sus cualidades demográficas principales.

Este análisis permite resaltar, con ejemplos concretos, que el desarrollo socioeconómico no se distribuye de manera igualitaria entre los distintos territorios sub-nacionales de un mismo país, sean éstos provincias, departamentos, regiones, municipios u otros.

El análisis aquí presentado no agota la tarea de descubrir las causas del por qué ciertas localidades quedan rezagadas. Este informe debe considerarse como un primer paso para llamar la atención de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones de políticas públicas en nuestra región, para que se hagan cargo del desafío de lograr un desarrollo que no deje atrás ni a territorios ni a grupos poblacionales específicos. Indagar sobre las causas del desarrollo desigual y, consecuentemente, diseñar e implementar políticas públicas para que ello no siga ocurriendo, son los pasos que deben darse a continuación y que este informe pretende incentivar.

A la luz de los resultados encontrados, se resaltan las siguientes conclusiones generales:

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



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

a las de las localidades rezagadas en el resto de las dimensiones, por cuanto tienen mayor población y son más urbanas.

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

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

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

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

- Este diagnóstico ha sido construido como una fotografía del momento, no abordándose la evolución en el valor de los indicadores ni de las brechas sub-nacionales que éstos puedan tener. Sin duda, monitorear a futuro la evolución de estas brechas es también un desafío que debe abordarse para evaluar el posible impacto en ellas de las políticas públicas que implementen los países con el objetivo de reducirlas.





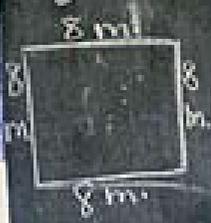
PARTE

2

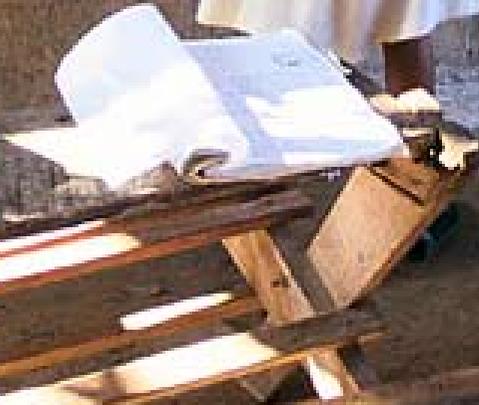
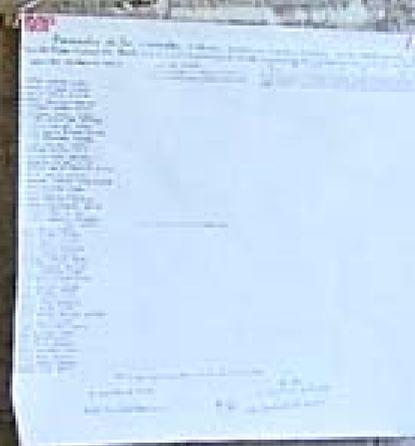
# DESIGUALDAD, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL



busca el perímetro las siguientes figuras:



Perímetro =  $\square$



## CAPÍTULO 2

### Las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial

**Tabla 2.1**  
Políticas sectoriales con impactos territoriales diferenciados

	Chile	México
<b>Política pública</b>	Política educativa descentralizada.	Políticas para el campo y el desarrollo rural.
<b>Año de inicio</b>	1980	Últimas dos décadas (diversos programas).
<b>Principales características</b>	<p>Retiro del Estado de la prestación de servicios.</p> <p>Traslado de responsabilidades hacia municipios y sector privado subvencionado.</p> <p>Fin de la concepción de Estado Docente como eje de la acción estatal para dar paso a la concepción de Estado Subsidiario.</p> <p>Sistema universal de voucher (subsidio a la demanda).</p> <p>Doble dependencia de los establecimientos escolares: del municipio en el plano administrativo-financiero y del Ministerio en el plano técnico-pedagógico.</p>	<p>Programas rurales con énfasis en desarrollo social y apoyos productivos.</p> <p>Cambios en los montos y asignación global del gasto público dirigido al campo.</p> <p>Política dual para el campo: introducción de programas de gasto social innovadores y efectivamente focalizados en los más pobres; apoyos agrícolas ausentes para productores rurales pobres, concentrados en productores y estados con mayor producción agrícola.</p>
<b>Principales brechas</b>	<p>Brechas inter e intra-comunales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Distribución desigual de los estudiantes según dependencia administrativa y NSE del estudiante.</li> <li>Heterogeneidad en la educación municipal comunal (tamaño población, NSE predominante, carácter urbano o rural, geografía y accesibilidad).</li> <li>Heterogeneidad en capacidades de gestión municipal, por ende el acceso a recursos y proyectos.</li> </ul>	<p>Brechas territoriales entre Estados y municipios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regresividad territorial y a nivel de productores y hogares rurales en la asignación de recursos hacia el agro.</li> <li>Desigualdades territoriales amplias en el ingreso, educación y salud de la población, comparables a brechas entre países de ingresos altos y bajos.</li> <li>Diferencias en incidencia de pobreza de acuerdo al tamaño de las localidades.</li> <li>La desigualdad en el ingreso en zonas rurales ha aumentado en la última década, mientras en zonas urbanas y a nivel nacional ha disminuido.</li> </ul>

Las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial. En lo que sigue mostraremos que son más bien “espacialmente ciegas”, que no ven, ni internalizan, ni menos corrigen o compensan, los impactos diferenciales en distintos territorios. Una misma política o programa puede ser extraordinariamente pertinente para una región, indiferente para otra, y para una tercera tener un efecto adverso.

Los casos que se presentan a continuación permiten ilustrar concretamente el argumento planteado. La Política de Educación Escolar en Chile y los Programas de Desarrollo Rural en México, tienen propósitos, trayectorias y resultados distintos. Pero coinciden en un aspecto: son políticas diseñadas con propósitos sectoriales, que pueden tener resultados agregados positivos, pero cuando éstos se analizan de manera desagregada ocultan importantes desigualdades. Veremos que las razones que explican las brechas territoriales que no logran ser eliminadas por estas iniciativas son distintas. En muchos casos, éstas son anteriores al diseño y la implementación de las políticas y tienen que ver, precisamente, con el tipo de diferencias territoriales que, a la larga, las mismas políticas contribuyen a perpetuar por no ser consideradas al momento del diseño de las intervenciones.

**El eje conductor que guía la observación de las políticas y programas aquí comentados, se encuentra en la noción relativa a que el territorio genera efectos diferenciales, particularmente en quienes mantienen la condición de habitantes de zonas rurales.**

Algunas ideas rescatadas del análisis de las políticas que se presentan a continuación subrayan el tipo de importancia otorgado al territorio. El caso de México revela la necesidad de priorizar a partir de cómo se posicionan los actores de los procesos sobre el territorio. Al dejar fuera de los apoyos

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

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

### Política educativa descentralizada en Chile<sup>5</sup>

El contexto en el cual se inscribe la política educacional chilena liga sus raíces con el proceso de descentralización y regionalización instituido por el Gobierno Militar hacia fines de la década de los setenta, entendido como la definición de una nueva estructura político administrativa para el país. Si bien el propósito declarado de este proceso fue acercar la solución de los problemas sociales a las necesidades de la gente y obtener así soluciones más pertinentes, oportunas, rápidas y con menor burocracia administrativa, lo cierto es que en el origen del proceso descentralizador chileno existió una lógica del ‘dispersar y

dividir para gobernar’. La descentralización fue impuesta y operó con autoridades designadas y de confianza del gobierno en cada nivel sub-nacional. Las prioridades y decisiones nacionales primaban sobre las necesidades particulares de las regiones, provincias y comunas; los espacios abiertos a las autoridades sub-nacionales para definir un camino de desarrollo propio se encontraban restringidas. Así mismo, los instrumentos de asignación de recursos estaban en manos de los ministerios sectoriales que, salvo excepciones, operaban sin consulta a las autoridades sub-nacionales. De este modo, se fue delegando tareas a los niveles sub-nacionales que éstos debían ejecutar siguiendo los lineamientos centrales-sectoriales.

Posteriormente, a partir de 1990, año en que asume el primer gobierno democrático post dictadura, se toman medidas que van profundizando la descentralización y especialmente reorientándola en dirección a traspasar capacidades y poder de decisión a los territorios sub-nacionales. Sin embargo, la implementación del proceso ha enfrentado obstáculos asociados al peso de la tradición presidencialista y centralista que se traslada al nivel regional (Intendente); dificultades serias de coordinación intersectorial por tiempos, secuencias, requisitos y culturas organizacionales distintas (entre acciones que surgen de cada Ministerio y Servicio); como también, el peso desmedido de lo sectorial en el diseño e implementación de las políticas y programas, las que son diseñadas a nivel central con detalle excesivo, sin participación de actores públicos regionales y menos aún de la ciudadanía, provocando problemas de pertinencia de las soluciones (siendo éstas poco pertinentes o incompletas, con desfases entre los tiempos técnicos previstos y los tiempos sociales, llegada de la solución en momentos no oportunos, etc.). Estas situaciones son particularmente notorias en lo que concierne a los programas sociales (Concha y otros, 2001).

---

<sup>5</sup> Sección elaborada a partir del trabajo realizado para este Informe por Bertoglia, Raczyński y Valderrama “Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación ¿Ausencia de enfoque territorial?”

Estos aspectos contextuales mantienen una importante influencia en las características y dinámicas de la política pública educacional durante toda su trayectoria.



La política educacional chilena inaugurada a principios de la década de los '80 es un buen ejemplo del carácter sectorial, centralizado, no localizado espacialmente y con un enfoque que, salvo excepciones, no incorpora a los actores que operan en la base del sistema (administradores de establecimientos educacionales y directivos, docentes, estudiantes y apoderados en las unidades educativas). Tampoco considera las particularidades del entorno y/o territorio en que opera la educación municipal y particular subvencionada.

Antes de esta reforma, la educación en Chile se caracterizaba por su carácter público, el cual vertebraba el sistema, concentraba más del 90% del presupuesto del sector, porcentajes también mayoritarios de los establecimientos escolares y la matrícula escolar, y era el empleador directo de la gran mayoría de los docentes. El sistema se organizaba a partir de las directrices del Ministerio de Educación, y los profesores y establecimientos educacionales estaban vinculados directamente

con esta Secretaría de Estado. La noción de Estado Docente constituía el eje central de la lógica del sistema. El principal objetivo buscado por la política educacional estaba centrado en extender y masificar la cobertura de la enseñanza primaria, cuya obligatoriedad se extiende de 6 a 8 años en 1968, seguidos desde ese entonces por 4 años de educación secundaria o media. Se pretendía colaborar en el desarrollo económico del país mediante una mayor escolarización, asignándole al Estado un rol fundamental en el proceso de modernización viabilizado mediante su labor proactiva en la prestación de servicios. Durante ese período el Estado despliega sus capacidades en distintos ámbitos, construyendo infraestructura y colaborando en la formación de recursos humanos, así como empuñándose en la industrialización del país, proceso que facilita la consolidación de los estratos medios.

El cambio producido desde fines de los años 70 sustituye la noción de Estado Docente por la de Estado Subsidiario. La modernización del sistema educacional incluye además reemplazar la administración y gestión centralizada de las escuelas, a cargo de MINEDUC, por un modelo en el cual los municipios asumen ese papel a través de Departamentos Municipales de Educación o Corporaciones Municipales de derecho privado.

Se estimula la creación de una nueva figura de prestación de servicios de educación hasta ese entonces excepcional y minoritaria: la de los establecimientos escolares particulares subvencionados por el Estado, que se espera sean una fuente de competencia al interior del sistema y, consecuentemente, contribuyan a mejorar la calidad del mismo. Se impuso, además, un nuevo mecanismo de financiamiento, que se aplica por igual a la educación municipal y particular subvencionada, que consiste en un subsidio a la demanda (voucher) que se paga directamente al administrador o sostenedor<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El sostenedor es el representante legal del establecimiento educacional ante el Ministerio de Educación. Puede ser una persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento. En el caso de la educación pública, los sostenedores son los municipios o las Corporaciones Municipales de Salud y Educación creadas específicamente para tales efectos.

de un establecimiento educacional según la asistencia de los estudiantes a clases en el mes anterior. Mediante la instalación de estos mecanismos se conforma en el país un sistema universal de subsidio a la demanda, que se traduce en que la figura de las entidades particulares subvencionadas aumenten considerablemente.

Por tanto, los elementos centrales que definen la reforma al sistema educacional durante el período que va entre los años 1980 y 1990 se sintetizan principalmente en: retiro del Estado central de la prestación directa de servicios; traslado de las responsabilidades que había mantenido en materia de entrega del servicio hacia los municipios y el sector privado subvencionado; fin de la concepción de Estado Docente como eje de la acción estatal; y desarrollo de un sistema de financiamiento que se traduce en competencia por matrícula entre establecimientos municipales y particulares subvencionados. La reforma y cada uno de sus ejes fueron impuestos, levantaron resistencia y carecieron de legitimidad política. Desde el gobierno no hubo ninguna instancia real de apoyo a los municipios destinada a fortalecer sus competencias para gestionar establecimientos educacionales.

Por restricciones políticas que no corresponde detallar en este trabajo, tras el retorno a la democracia el año 1990 no se tocaron los ejes centrales de la reforma de los años '80. Pero se sumó a ellos un rol más activo y promotor del Estado en educación. A la acción estatal centrada casi exclusivamente en tareas de asignación de recursos para la educación, se suman ahora acciones promotoras del Ministerio.

En la búsqueda por avanzar en la generación de condiciones políticas, laborales y financieras favorables para un cambio, el nuevo gobierno trabaja en construir consensos con actores dentro y fuera del sector educacional en torno a las prioridades que era indispensable encarar: responder a la deuda del Estado y de la sociedad con los docentes, asegurar el financiamiento que requería el cambio que se buscaba y mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes. Resaltan de esta etapa el reajuste

#### Recuadro 2.1 Iniciativas para el Mejoramiento del Sistema Educacional Chileno 2005-2010

1. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE): orientado a promover el mejoramiento de las prácticas institucionales en escuelas y liceos.
2. Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Educación Municipal: recursos generados principalmente como una compensación hacia las regiones, debido a una fuerte inyección de recursos al sistema de transporte público de la capital para paliar el déficit en su operación. El Fondo reglamenta que los recursos deben destinarse a fortalecer la gestión de la educación municipal.
3. Ley de Subvención Preferencial: promulgada en 2008 apunta a "*compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo*" (MINEDUC, 2008). Este cuerpo legal cambia el tipo de subvención plana vigente y supone que la acción estatal debe concentrar sus recursos en los niños de mayor vulnerabilidad socioeconómica, que son más difíciles y caros de educar. Alcanza tanto a sostenedores municipales como a particulares subvencionados, beneficiando mayormente a los municipales, debido a que ahí se concentran una mayor cantidad y proporción de alumnos socialmente vulnerables. Para contar con estos recursos cada establecimiento y su sostenedor se comprometen con metas a cuatro años de mejora en resultados de aprendizaje de los alumnos, definiendo un plan de mejoramiento escolar conducente al logro de esas metas.
4. En respuesta a las demandas de la movilización de 2006, el Parlamento aprueba en 2008 la Ley General de Educación (LGE), que substituye la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, promulgada en las postrimerías de la dictadura militar). La LGE define una nueva arquitectura institucional para el sector educación (Ministerio como ente rector; por sobre este un Consejo Nacional de Educación, que aprueba las bases curriculares y el plan nacional de evaluación de los aprendizajes de los alumnos; Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que evalúa y apoya; Superintendencia de Educación, que fiscaliza. La condición para la aprobación de la LGE en el Parlamento fue el compromiso del gobierno de presentar un proyecto de fortalecimiento de la educación pública. Este se envió al Congreso a fines de 2008, no generando consenso y siendo retirado de tramitación en 2010.

al valor del voucher, el Estatuto docente, los programas de mejoramiento escolar, la jornada escolar completa y las inversiones asociadas en infraestructura. El objetivo de estos programas era mejorar las condiciones materiales de la situación enseñanza – aprendizaje, ampliando capacidades que permitieran a su vez elevar el desempeño docente.

Hasta mediados de la década del 2000 la política educativa no incorporó ni apoyó

a los sostenedores de la educación. Aproximadamente desde mediados de esta década, la política propicia una incorporación paulatina de los actores locales y esboza un grado mayor de atención respecto de la educación municipal. El giro implica que gradualmente las políticas educativas abren espacios que estimulan y acogen iniciativas y acciones que parten desde los establecimientos y el sostenedor. Este hecho se grafica en un conjunto de acciones y normativas, principalmente de iniciativa gubernamental (Ver Recuadro 2.1).

Desde una perspectiva amplia, en las políticas implementadas entre los 80 y 2010 destacan los siguientes aspectos:

a. Las bases del sistema (voucher, estímulo a la provisión privada, ausencia de consideraciones de territorio y capacidades) que se implantó en la década de 1980 permanecieron inalteradas, adicionando un conjunto de elementos materiales, presupuestarios y de apoyo técnico – pedagógico a los establecimientos educacionales.

b. Los programas tendientes a mejorar las capacidades educativas del sistema se implementaron sin atender a las peculiaridades de los establecimientos educacionales, denotando de esta forma la mantención de la tradición centralista y vertical propia de la política pública chilena. Este aspecto no solo subraya la tendencia impositiva de la política aludida, sino que advierte respecto de la escasa relevancia entregada a las diferencias socio culturales, geopolíticas y económicas que caracterizan los distintos territorios de la nación, estructurando de esa manera **una debilidad en la base del sistema, el cual da un tratamiento homogéneo a una realidad claramente heterogénea, diversa y que presenta dinámicas divergentes en el territorio.**

c. La política no impulsó el fortalecimiento del rol de los sostenedores municipales de establecimientos educacionales. Se advierte una dualidad en la toma de decisiones, dejando las de carácter administrativo – financiero a cargo

de los sostenedores, mientras que las de tipo técnico – pedagógico - curricular quedaron en manos de los establecimientos escolares. No se produce la necesaria colaboración y diálogo entre los planos de decisión mencionados, siendo que las decisiones administrativas, de recursos humanos y financieras deben estar al servicio de las estrategias pedagógicas, atendiendo el objetivo central de todo establecimiento escolar que es la mejora en la formación y los aprendizajes de los estudiantes.

d. Dos medidas entrabaron y pusieron en desventaja a los establecimientos municipales frente a los particular-subvencionados: el Estatuto Docente y la Ley de Financiamiento Compartido. El Estatuto Docente dio respuesta a la ‘deuda social’ que el Estado tenía con los docentes, producto de las reformas de los años 80, permitiendo que éstos recuperaran parte de sus derechos laborales adquiridos en el pasado (carrera por años de servicios, inamovilidad, sueldos definidos y negociados centralmente). No obstante, tuvo un impacto negativo en las finanzas de la educación municipal, en la medida que la gestión de recursos humanos (fijación de planta y de los sueldos docentes) pasa a ser externa al municipio o corporación municipal, mientras que la disponibilidad de recursos para la educación es manejada por el municipio. Por su parte, la Ley de Financiamiento Compartido de 1993 autorizó a las escuelas particulares subvencionadas para solicitar un cobro mensual por alumno matriculado, no así en el caso de las escuelas municipales, pues estas deben garantizar el derecho a una educación básica gratuita. En el caso de los liceos municipales (enseñanza media), estos pueden solicitar un copago previa consulta a los apoderados. **Este es un factor clave en la concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico en escuelas municipales y permite entender las brechas significativas de recursos por alumno entre el sector particular subvencionado y el municipal, lo que sin duda hace menos competitivas a las escuelas y liceos municipales.**

e. A partir de aproximadamente 2005 la política educativa hace un giro: reconoce al sostenedor —municipal y particular subvencionado— como actor clave, con un rol tanto administrativo como de apoyo a la gestión pedagógica y lo responsabiliza directamente de los resultados educativos que obtienen los establecimientos a su cargo. El elemento que sigue ausente, pero que está adquiriendo más visibilidad, es la necesidad de prestar un apoyo específico al fortalecimiento de la educación pública, es decir, municipal.

En el año 2011 se reactiva con fuerza la movilización estudiantil, con demandas que tocan las raíces más profundas del sistema: cierre de las brechas sociales en calidad, fin al lucro, gratuidad y “desmunicipalización” de la educación. Respecto al último tema existen distintas posturas, que en lo medular abogan por un sistema que conserve sus raíces locales, pero en que la gestión de la educación opere con autonomía de las autoridades políticas de turno a nivel local.

#### A. Efectos de las reformas

**Transcurridos 30 años desde la puesta en marcha del actual sistema educacional chileno nos encontramos con un sistema segregado, donde cada vez es mayor la participación de la educación privada en el total del sistema y donde los resultados de aprendizajes muestran importantes diferencias inter-comunales e intra-comunales.**

#### Masificación del sistema escolar

Es la consecuencia más visible del cambio de política impulsado en la década del 80. Se expresó con mayor claridad en la enseñanza media y se vio acompañada simultáneamente por una tendencia a la baja en la deserción escolar, en zonas urbanas y rurales, pero sin cerrar la brecha entre ambas. La deserción del sistema ocurre preferentemente en el paso de la enseñanza primaria a la secundaria. Los factores tras la deserción son la búsqueda de empleo, necesidad económica, falta de interés en

el estudio y situaciones familiares (falta de apoyo, embarazo y paternidad adolescente, etc.). En zonas rurales se suma la menor oferta de establecimientos de enseñanza media y la demanda por trabajo temporal juvenil en el sector agropecuario.

#### Deterioro de la matrícula municipal

El efecto de la disminución de la matrícula en colegios municipales guarda directa relación con el aumento de la misma en los establecimientos particulares subvencionados. La matrícula fiscal municipal cae fuertemente a partir de 1981, siendo superada por la particular subvencionada alrededor de 2008, año en que representa apenas el 44 % de la matrícula total. Para el año 2011 se estima que se acerca al 30 %.

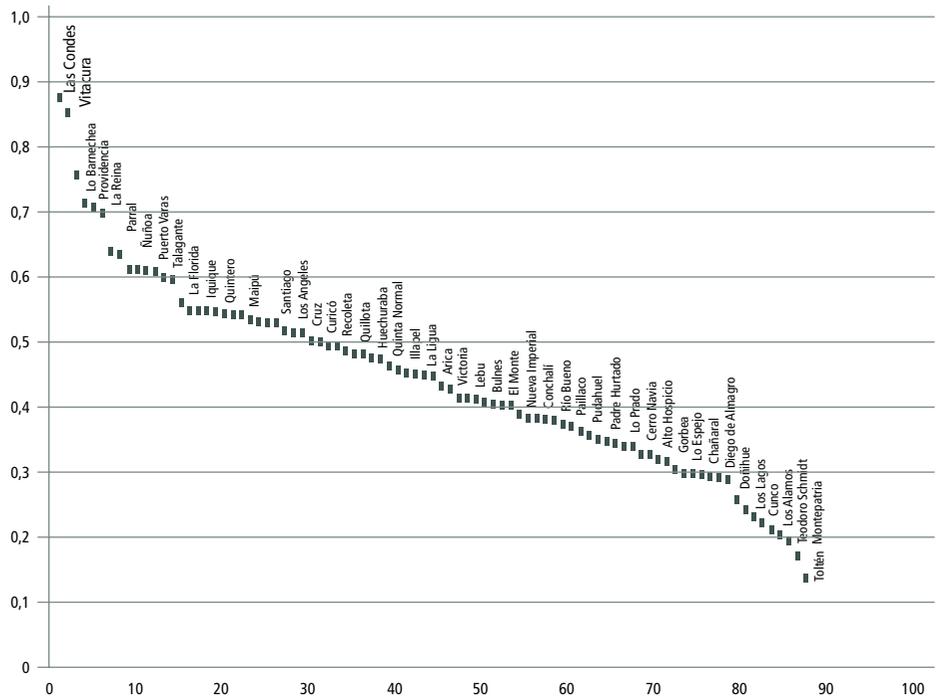
La intensidad con que se desarrolló este trasvase se explica en gran medida por el crecimiento en la oferta de colegios particulares subvencionados, la cual entre 1990 y 2007 creció en casi un 40% (de 2.425 a 3.343; 37% en enseñanza básica y 105% en enseñanza media) mientras que la oferta de establecimientos municipales cae desde 6.000 a 5.572, una disminución del 10% en la enseñanza básica y un aumento del 30% en la enseñanza media, muy inferior al aumento del 105% en el sector particular subvencionado.

**Este crecimiento de la oferta de colegios particulares subvencionados se ha hecho sentir principalmente en las zonas urbanas con alta concentración de familias jóvenes. Por su parte, la educación municipal básica continua siendo preponderante en los sectores rurales del país.**

#### Segregación social en el sistema escolar

La masificación del sistema escolar produjo una incorporación de sectores históricamente excluidos, lo que trajo como consecuencia directa una mayor heterogeneidad social del alumnado. Sin embargo, se constata una distribución desigual de los estudiantes según la dependencia administrativa. Los alumnos

**Gráfico 2.1**  
**Índice de disimilitud a nivel comunal en escuelas urbanas. 4° básico, 2006**  
**(30% de alumnos con menor nivel socioeconómico).**



El gráfico ordena a las comunas del país según el valor que tienen en el índice de disimilitud de Duncan. Este índice fluctúa entre 1 y 0, valores que reflejan el porcentaje de estudiantes vulnerables que debiesen transferirse de establecimiento escolar en la comuna para que existiera una distribución homogénea de éstos entre todos sus establecimientos. El valor 1 representa segregación y el valor 0 ausencia de segregación.

Fuente: Valenzuela, Bellei y De Los Ríos (2009).

que se matriculan en el sector municipal son en promedio, y en mayor proporción, de un nivel socioeconómico más bajo que quienes lo hacen en el sector particular subvencionado. Lo anterior es concomitante a una fuerte segregación entre escuelas tanto del sector municipal como del particular subvencionado. A nivel nacional y agregado la segregación es mayor en los colegios particulares pagados, seguidos por los establecimientos particulares subvencionados y finalmente los municipales, tendencia que se observa en la mayoría de las comunas del país y que ha tendido al alza entre 1999 y 2006.

Este análisis de segregación se apoya en “índice de disimilitud de Duncan” estimado a nivel comunal. Siguiendo este índice se detecta que los valores mayores corresponden a las comunas de mayores ingresos -como Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea- coincidentemente de la Región Metropolitana de Santiago, y los valores menores a comunas de bajos ingresos -como Toltén, Monte Patria, Los Lagos, Cunco o Teodoro Schmidt. Las variaciones entre comunas se explican principalmente por la participación de la matrícula particular pagada; el número de colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido y el grado de segregación residencial.

### **Calidad estancada del aprendizaje y señales de repunte hacia el final del período**

Utilizando los resultados de la prueba SIMCE<sup>7</sup> como indicador para medir la calidad de la educación escolar en el país, se observa un estancamiento en los resultados de aprendizaje en el período 1999-2007. A partir de ese año es posible constatar una mejora en los puntajes de lenguaje, la que se concentra en mayor proporción en las escuelas con estudiantes de los quintiles de menores ingresos. Está por verse si estas señales son sustentables, esto es, si la tendencia permanece en el tiempo o si corresponde a alguna coyuntura o acciones puntuales y si se extiende a otros subsectores de aprendizaje. Cabe agregar que en trece de las quince regiones en que se subdivide el país hubo un incremento positivo en SIMCE lenguaje de 4° grado. Al final del período (2010) las diferencias interregionales en puntajes SIMCE son poco significativas, básicamente porque esconden importantes brechas inter e intra comunales de resultados.

### **Heterogeneidad en la educación municipal comunal**

#### **Existe una relación directa entre el tamaño de la comuna, su nivel socioeconómico predominante y la cantidad de alumnos matriculados en la educación municipal.**

Se observa una clara correlación del tamaño de la comuna y de su nivel socioeconómico con el porcentaje de alumnos que estudian en el sector municipal. El porcentaje de matrícula municipal en comunas pequeñas y de bajo nivel socioeconómico casi duplica al de comunas de tamaño medio y grande de nivel socioeconómico alto, lo que revela que **las preferencias de inversión de la educación particular subvencionada están sesgadas hacia comunas de mayor**

#### **tamaño y comunas con habitantes de mayor nivel socioeconómico.**

En el contexto de las comunas pequeñas y pobres, las escuelas municipales atienden a la mayoría de los estudiantes, mientras que en las de tamaño grande y altos ingresos, la tendencia es a la inversa y el foco se concentra en los jóvenes de menores recursos.



La realidad educacional en zonas rurales está marcada por ciertas características distintivas, como la dispersión geográfica, la enseñanza multi-grado, la baja cantidad de estudiantes y una oferta educativa en que -dejando de lado la región de la Araucanía que por razones históricas de larga data tiene una fuerte presencia de establecimientos particulares subvencionados- es principalmente municipal. En estas comunas el tamaño poblacional muestra una relación negativa con el nivel de aprendizaje de los alumnos, es decir, a mayor tamaño de la comuna rural, menores

<sup>7</sup> En Chile los resultados de aprendizaje, desde fines de los años 80 se miden por la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación). Estas pruebas se aplican al universo de alumnos de 4° básico, 8° básico y 2° medio con una metodología que hace comparable en el tiempo desde 1999 las mediciones en cada nivel, no entre los niveles.

son los resultados en la prueba SIMCE en el sector municipal, fenómeno que no se replica en el contexto urbano. El por qué de este resultado no es evidente ni obvio. De un lado, los establecimientos rurales de menor tamaño y en sectores más aislados no siempre rinden SIMCE, pudiendo ser que los que sí rinden la prueba son una muestra no aleatoria del universo. Otra explicación es que el menor tamaño de la comuna implica un mayor aislamiento geográfico y menos interferencias e interacción con el mundo urbano, profesores más identificados y comprometidos y residentes en el lugar en que trabajan, factores que implican mayor dedicación, conocimiento más preciso de los estudiantes y sus familias, factores que a su vez favorecen la enseñanza – aprendizaje.

En cuanto a las características de la gestión municipal de la educación, la evidencia disponible revela brechas importantes en prioridades de gestión, recursos disponibles por alumno, competencias técnicas para gestionar educación o uso de los instrumentos de planificación y fomento a la asociatividad entre establecimientos. Señala también que los departamentos de educación se organizan de modo distinto y que un elemento clave es el rol que asume el alcalde, diferenciando entre alcaldes líderes en educación, alcaldes administradores –con distinto grado de eficiencia- de los recursos asociados a la educación y alcaldes que utilizan los recursos de la educación con fines políticos y clientelares. Son los municipios de comunas de menor población y más rurales que evidencian una gestión más precaria. No obstante, la gestión es también precaria en la mayoría de las comunas de mayor tamaño. En comunas rurales no existe una asociación entre las características de la gestión municipal de la educación y los resultados de aprendizaje, como sí se observa en comunas urbanas, donde los atributos de la gestión municipal de la educación se vinculan con mejores resultados de aprendizaje, tanto en la enseñanza básica como en la secundaria. No obstante, los municipios urbanos con una gestión de educación fuerte no son muchos. La no asociación entre gestión municipal

de la educación y nivel de aprendizaje en municipios rurales, tiene un correlato directo con la escasez de recursos humanos calificados para gestionar educación en estos municipios en el plano de la gestión técnico-pedagógica y financiera y el mayor costo que implica educar en zonas rurales. En general, el tema de la educación rural es poco estudiado en Chile.

### B. Las causas: la inexistencia de un modelo de gestión territorial de la educación

La reforma educacional de los años 80 y las políticas posteriores fue diseñada y aplicada sin participación de los actores responsables de la gestión de la educación en los territorios, no consideró fortalecer las capacidades de gestión de la educación en municipios, y tampoco incorporó distinciones según características de las comunas y sus habitantes. Además, existen agudas dificultades para la gestión territorial de la educación, que se derivan de atributos del modelo que subyace al sistema educacional chileno. Dentro de estos atributos se distinguen el subsidio a la demanda y la consecuente competencia por matrícula entre proveedores de educación públicos y privados, con y sin fines de lucro, donde los privados pueden seleccionar alumnos y están sometidos a pocas regulaciones y escasa fiscalización, en contraste con los públicos, constreñidos por estrictas regulaciones laborales y de uso de recursos.

A un nivel más concreto, a continuación se identifican obstáculos o factores que se comportan de distintas maneras de acuerdo al tipo de territorio y que, junto con los factores antes mencionados comunes a los territorios, han demorado o impedido el desarrollo de una gestión territorial de la educación. Dichos factores, ordenados en orden decreciente respecto de la capacidad de control que los municipios tienen sobre ellos, son los factores propios de la gestión municipal, aquellos que provienen del entorno, los que están anclados en el nivel estructural y, finalmente, los que derivan del marco normativo institucional.

## Factores propios de la gestión municipal

Referimos a dos aspectos, por una parte, a la capacidad de gestión técnico-pedagógica con la que cuente el equipo responsable en materia educacional, liderado por el alcalde. Esta capacidad comprende ciertos efectos positivos como un apalancamiento de mayor cantidad de recursos o contar con una mejor planta profesional, así como desarrollar y trabajar una visión que promueva la participación e integración real de los distintos actores de la comunidad escolar, entendiendo la gestión territorial de la educación como una tarea que excede al municipio. A esto se suma un segundo aspecto, relativo a la voluntad política del jefe del gobierno local que, de existir, y siempre que cuente con escenarios de negociación favorables en los distintos niveles de la administración regional, podría permitir una exitosa gestión de recursos y proyectos.

## Factores del entorno

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

### Recuadro 2.2

#### El caso de la Corporación Municipal de Educación de Maipú

Un ejemplo de sostenedor empoderado en su rol, y que por tanto utiliza toda la batería disponible de recursos técnicos y políticos para mejorar el desempeño educativo, es el caso de la **Corporación Municipal de Educación de Maipú**. La Corporación se ha ocupado de darle respaldo político a una gestión pedagógicamente planificada, financieramente ordenada y con seguimiento continuo, lo que da cuenta de un sostenedor que maneja con habilidad los factores políticos y técnicos que dan forma a su gestión. Todas estas capacidades están además puestas al servicio del contexto estructural de la comuna, caracterizado por una amplia oferta educacional particular subvencionada, que impone como desafío ofrecer una educación municipal competitiva. Como aspecto pendiente de abordar por parte de la Corporación queda el entorno "interno", esto es, la relación con los colegios.

Fuente: Extracto de Anexo Informe de Casos MINEDUC - Politeia (2008).

## Factores estructurales

Este tipo de factores considera variables demográficas locales, elementos relativos a la estructura y dinámica productiva, movimientos poblacionales, tales como migraciones campo-ciudad para localidades más rurales, el aislamiento geográfico, condiciones climáticas, las posibilidades de conectividad y accesibilidad que ésta tenga en las distintas estaciones del año y la oferta educacional (según nivel, modalidad y dependencia administrativa) que exista en dicho territorio. La forma en que se presenten este tipo de factores puede tener una incidencia negativa en la calidad de la educación, debido a los obstáculos que podrían representar para llevar a cabo una gestión eficiente por parte de cada comuna. Un ejemplo concreto de esta situación se da en la región de Aysén, en el extremo austral de Chile. Este constituye un territorio extenso escasamente poblado, con comunas y localidades de pocos habitantes y con fuertes impedimentos de acceso entre las comunas de la región y de ésta hacia comunas de otras regiones.



### Recuadro 2.3

#### El caso de la Corporación Municipal de Puente Alto

Los factores estructurales son variables mucho más difíciles de modificar por parte de los sostenedores. Pueden ser asumidos como “condiciones dadas”, pero también como espacios de transformación. Así lo ha entendido la Corporación Municipal de Puente Alto. Las variables estructurales en este caso tienen que ver con aspectos demográficos y sociales, siendo la comuna más populosa de Chile (más de 400 mil habitantes), con altos índices de pobreza (30% según la encuesta CASEN 2003) y con poblaciones socialmente difíciles (por ejemplo, El Volcán). Pese a ello, el sostenedor se ha propuesto “Ser y ser reconocidos como la mejor Educación Municipal de Chile”, manifestando una fuerte voluntad de cambio, expresada en una política municipal de educación explícita, clara y consolidada que se articula en torno a múltiples acciones y programas coordinados entre sí, con un norte y metas claras, compartido por los variados actores y agentes involucrados.

La gestión institucional que allí se realiza se caracteriza por su planificación formulada en base a un diagnóstico que define dónde priorizar intervenciones, cómo organizar el sistema local de educación municipal y cómo abordar materias técnicas pedagógicas. Más allá de esto, hay claridad respecto de las características sociales de las comunas, de manera que las estrategias no solo tienen una dimensión técnico - pedagógica, sino también una dimensión social. Apuntan en esta dirección, estrategias tales como variados beneficios para los alumnos de educación media, y en general, el apoyo complementario en materias de ayuda social, bienestar individual y familiar.

Fuente: Extracto de Anexo Informe de Casos MINEDUC - Politeia (2008).

#### Factores derivados del marco normativo institucional

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

En definitiva, diversas constelaciones de factores exigen respuestas distintas por parte de los sostenedores. Así por ejemplo, en comunas urbanas, metropolitanas y con alta matrícula, los factores estructurales pesan proporcionalmente menos que en aquellas comunas rurales, aisladas y con baja matrícula, por lo que para los sostenedores de las primeras será suficiente apostar la mayor parte de sus energías a una gestión institucional de calidad y en segundo lugar, a generar

relaciones con el entorno. Por el contrario, **en las comunas donde más pesan los factores estructurales, se requiere de mayor cooperación del entorno, de manera tal que la gestión institucional debe hacer lo suyo para lograr esta cooperación, en aras de incidir en los factores estructurales.**

### Política para el campo y el desarrollo rural en México<sup>9</sup>

A pesar del importante proceso redistributivo llevado a cabo desde la Revolución de 1910, hasta principios de la década del noventa, el campo en México sigue presentando extremas desigualdades territoriales entre los estados del norte y del sur del país. Así como también entre los productores de subsistencia y los productores comerciales. Esta situación sería el resultado de que los apoyos e inversiones se concentraron mayoritariamente, desde un inicio, en los grandes productores comerciales del norte del país, la que provocó que los ejidatarios minifundistas y los campesinos de subsistencia en el centro y sur quedaran comparativamente relegados. Es posible identificar dos factores de concentración que han contribuido a limitar el impacto redistributivo de la reforma agraria: la concentración de los apoyos agrícolas asignados y la calidad desigual de la tierra distribuida. En conjunto, estos factores han generado brechas territoriales amplias en la productividad agrícola y han contribuido a perpetuar y aún profundizar la dualidad histórica del campo en México. Aunque no se pueden desconocer los alcances de la reforma agraria mexicana, pues ésta redistribuyó más de 100 millones de hectáreas – la mitad de la tierra agrícola actual del país– a 3.8 millones de productores (Deininger y Olinto 2002)<sup>10</sup>.

#### Recuadro 2.4

##### Propuestas para avanzar en la generación de una política que responda a las necesidades específicas de cada territorio en Chile

La política de educación debe tener como objetivo final más calidad y equidad, menos exclusión y segregación, de modo de acortar no solo las brechas de carácter nacional, sino también las existentes al interior del mismo territorio. Para cumplir con este propósito, el modelo debe transitar desde la desconcentración administrativa a la descentralización territorial y ser capaz de generar políticas públicas que respondan a las necesidades específicas de cada territorio.

La gestión territorial debe constituirse en el eje principal de un modelo en el que múltiples agentes públicos y privados se comprometen para organizar los factores de su propio desarrollo, vale decir una forma de auto gestión territorial. En este modelo aún el Estado puede ser percibido como el principal planificador de un desarrollo pensado principalmente a escala nacional, aunque estimulando de manera simultánea las capacidades e iniciativas presentes en la diversidad de territorios.

Ello implica incorporar una perspectiva territorial-comunal en los productos, bienes y servicios que entregan las instituciones públicas y también privadas; y adoptar un modelo reflexivo y participativo, que define estrategias de acción y objetivos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

Se trata de un modelo que requiere de coordinación entre múltiples subsistemas de lo local, y de estos subsistemas con lo nacional. Para ello, sería clave que la autoridad política del territorio, los distintos servicios públicos y el sector privado se comuniquen entre sí, se articulen y generen acciones sinérgicas.

**Un modelo de política que incorpore alianzas de carácter intermunicipal<sup>8</sup>, sobre todo en territorios con una desventaja estructural, donde las distintas unidades territoriales sean capaces de adecuar su configuración en función de las mayores posibilidades de éxito.**

Si bien la preocupación por alcanzar una buena administración y un uso eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles radica fundamentalmente en el territorio, el sistema debería incorporar acciones en el plano técnico para ir en apoyo de las unidades territoriales a través de una estrategia cuyo propósito sea ayudar a los territorios a posicionarse como entes competitivos, modernos, equitativos y participativos.

<sup>8</sup> Varias de las propuestas tendientes a “des-municipalizar” la educación pública se estructuran sobre la base de este tipo de alianzas, ya sea estableciendo espacios voluntarios para la asociación o a través de la obligatoriedad de conformar figuras jurídicas para la administración de establecimientos educacionales situados en distintas comunas agrupadas en un área geográfica mayor (provincia o región).

<sup>9</sup> Sección elaborada a partir del trabajo realizado para este Informe por Scott “Desigualdad territorial y política para el campo en México”.

<sup>10</sup> En 1905 cuando el 70% de los trabajadores dependían de la agricultura, 91% de ellos eran trabajadores sin tierra –alrededor de 3.2 millones de peones- mientras que tan sólo el 2% -8.431 hacendados- eran dueños del 87% de la tierra. Estos datos implican que el coeficiente de Gini, para el nivel de concentración de la tierra, era cercano al límite teórico de 1 (cálculo del autor). Sin embargo para 1940 este coeficiente ya se había reducido a 0.6, logrando una transformación de la estructura de propiedad de tierras agrícolas. Al proceso de transformaciones estructurales llevado a cabo este periodo se le conoce como Primera Reforma Agraria.

Este orden de magnitud se ha mantenido hasta la actualidad, permitiendo que en México exista una de las concentraciones de tierra más bajas de Latinoamérica<sup>11</sup>.

En los años noventa –tras una crisis experimentada por la producción agrícola<sup>12</sup> - se implementaron una serie de reformas ambiciosas en la política agrícola con el propósito de modernizar el sector y recuperar su dinamismo. En términos generales, esto implicó el fin de la repartición de terrenos agrícolas y la liberalización (aún parcial) del mercado de tierras, así como del mercado agropecuario. De forma paralela y complementaria a estas reformas, se incorporaron innovaciones y mejoras a la política social dirigida al sector rural. El objetivo principal era desarrollar apoyos agrícolas más eficientes y equitativos. Para ello se introdujeron programas de ataque a la pobreza eficazmente focalizados, fue implementada una reasignación gradual del gasto social hacia el sector rural –lo que permitió revertir el sesgo urbano que había dominado en las décadas pasadas-, y se enfatizó en programas de desarrollo social y superación de la pobreza dentro del gasto total en programas de desarrollo rural.

En esta línea se inscriben la mayoría de los actuales apoyos agrícolas y programas de desarrollo social dirigidos al sector rural, que forman parte de lo que se ha venido a llamar la Segunda Reforma Agraria. Un instrumento central en esta reforma es Procampo, que es el principal programa de transferencias agrícolas cuya cobertura se extiende al 70% de los productores agrícolas del país. En

términos técnicos, constituye un programa de transferencia directa por hectárea cultivada que se encuentra desvinculado de la producción y la comercialización. La cobertura de las transferencias fue fijada a partir de un catastro de tierras sembradas con algún cultivo elegible en alguno de los tres ciclos agrícolas anteriores, padrón que fue levantado en el año 1993. El principal objetivo de este programa era compensar a los productores nacionales ante la liberalización del sector en sustitución del esquema de precios de garantía.

Otro grupo de programas es el que comprende Alianza para el Campo. Esta iniciativa fue diseñada con el propósito de ofrecer un apoyo a la inversión a través de subvenciones equivalentes a la inversión realizada por el beneficiario, además de otros servicios de apoyo directo a la adquisición de insumos. Existía una clara expectativa de que estos programas, además de compensar a los productores en un entorno creciente de competencia externa, otorgarían el apoyo necesario a los campesinos para modernizar la producción y cambiar a cultivos de mayor valor comercial en el contexto de la liberalización de los mercados de tierra y productos agrícolas.

También se desarrolló un programa de transferencias condicionadas, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el cual pasaría a llamarse posteriormente Oportunidades. Este fue uno de los primeros y mayores programas de su tipo en la región, cuyo propósito es ofrecer transferencias monetarias directas a los hogares. La

---

<sup>11</sup> Hasta la década del cuarenta el énfasis estuvo puesto en el proceso de redistribución de la tierra agrícola. Posteriormente, al iniciarse un segundo período de reforma agraria, este proceso sería acompañado por una prioritaria entrega de cuantiosos apoyos agrícolas, principalmente en forma de insumos productivos –como infraestructura de riego, fertilizantes, comunicaciones- y una política comercial favorable al sector agrícola. Esta nueva estrategia que asumieron las políticas de desarrollo rural rindieron fruto entre la década del cuarenta y el sesenta, cuando la producción agrícola nacional creció a una tasa media anual de un 5.7%. Lo anterior fue el resultado de la duplicación de las tierras cultivables de temporal y riego, así como de las ganancias en productividad asociadas a la inversión en proyectos de irrigación, otros insumos y semillas mejoradas (Moreno-Brid y Ros 2010).

<sup>12</sup> El dinamismo que había experimentado la agricultura durante las décadas del cuarenta al sesenta, empezó a desaparecer desde 1965. Ilustrativo de lo anterior es que la tasa media anual del producto interno bruto primario cayó a 2.4% en 1965-2010. Así también se puede señalar que en la década que siguió a la crisis de la deuda mexicana –la década del ochenta- el producto interno bruto agrícola creció a una tasa media de apenas 0.7%. La situación anterior fue consecuencia del drástico recorte de los apoyos agrícolas, en respuesta al ajuste fiscal derivado de la crisis.

condicionalidad -que constituye tal vez el elemento de mayor relevancia- está dada por el compromiso contractual que contrae la familia beneficiada al momento de recibir el subsidio. Este compromiso consiste en que el grupo familiar asume un compromiso de participación en servicios de educación básica y de salud.

El Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) y el Programa de Empleo Temporal (PET) constituyen dos ejemplos más de programas innovadores de desarrollo rural introducidos en este período. Como en el caso de Oportunidades, el énfasis de estos programas está en atacar la pobreza a través de una focalización efectiva de los recursos. El primero de estos programas constituye una importante fuente descentralizada de recursos para el desarrollo de infraestructura básica. El segundo es un programa intersecretarial de empleo temporal, focalizado por medio de la autoselección.

A continuación, se dará cuenta de los efectos directos e indirectos de estos programas, con especial énfasis en el modo en que inciden en la desigualdad existente al interior del propio sector rural -todos ellos forman parte de lo que se denomina la Segunda Reforma Agraria.

### A. ¿Cuál ha sido el efecto de la política implementada a partir de la Segunda Reforma Agraria en México?<sup>13</sup>

En el pasado, tanto en México como en muchos otros países, la desigualdad del ingreso rural ha sido significativamente menor a la desigualdad urbana. Sin embargo, en la última década se ha observado que mientras la desigualdad del ingreso nacional y urbano se ha reducido, la desigualdad rural ha experimentado una tendencia al alza.

**Tabla 2.2**  
**Principales programas orientados al desarrollo rural en México**

Programas	Año	Objetivos	Población beneficiaria	Secretaría de dependencia
<b>Programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)</b>	1994	Compensar a los productores nacionales ante la liberalización del sector (y los subsidios internacionales a competidores extranjeros), en sustitución del esquema de precios de garantía.	2.7 millones de productores al año 2011 (*)	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
<b>Alianza para el Campo</b>	1995	Apoyar la inversión por medio de subvenciones. Compensar a los productores por la competencia externa. Apoyar la modernización de la producción y estimular cultivos con mayores ventajas comparativas.	No determinado. Aproximado de 768.000 para el año 2007 (**)	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
<b>Programa de Empleo Temporal (PET)</b>	1995	Aumentar el empleo temporal focalizado en personas en situación de pobreza por autoselección.	985 mil beneficiarios en 2010 (con una población objetivo de aprox. 2.000.000) (***)	Secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), de Comunicaciones y Transportes (SCT), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y del Trabajo y Previsión Social (STPS).
<b>Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)</b>	1996	Desarrollar infraestructura social básica en localidades pobres, fondo descentralizado distribuido a estados y municipios a partir de una fórmula de pobreza.	No determinado	Estados y municipios responsables de su aplicación. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) responsable de fórmula de distribución de fondos.
<b>Oportunidades (ex Progresa)</b>	1997	Aumentar el capital humano por medio de transferencias condicionadas a la utilización de servicios de salud, educación y nutricionales y reducir la pobreza monetaria por medio de transferencias monetarias directas.	5.000.000 de familias al año (entre 2005 y 2007). Al año 2010 había aumentado a 5.818.954 familias. (****)	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

(\*) SAGARPA. Programa de Apoyos Directos al Campo, Resultados Principales, Informe Enero – Septiembre 2011

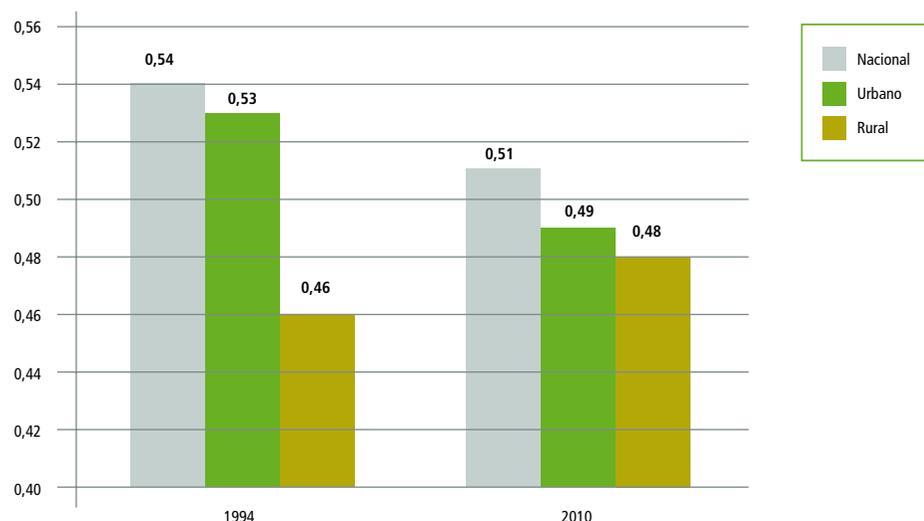
(\*\*) SAGARPA y FAO. Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados 2007. Alianza para el Campo.

(\*\*\*) Anexo estadístico, 5º Informe de Gobierno, Ejecutivo Federal, Gobierno de México

(\*\*\*\*) Datos disponibles en <http://www.oportunidades.gob.mx>

<sup>13</sup> Para este análisis se utilizan dos tipos de bases de datos que permiten evaluar la distribución del gasto público: 1) Censos de Población y Vivienda (1990, 2000 y 2010), incluyendo estimaciones de pobreza territorial generadas a partir de éste por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y Censos Agropecuarios (1991 y 2007), y 2) las bases administrativas de los propios programas. Estos datos permiten realizar una evaluación en función de: a) la distribución de las necesidades y activos de la población, y b) de los productores agrícolas y su evolución en el tiempo.

**Gráfico 2.2**  
**Coefficientes de Gini del ingreso total per cápita: 1994-2010**



En el gráfico se ilustran las tendencias experimentadas en el ingreso nacional, el ingreso urbano y el ingreso rural total per cápita. El instrumento estadístico utilizado es el Coeficiente de Gini. Se aprecia cómo el ingreso nacional y el ingreso urbano total per cápita experimentan una tendencia a la baja; de un coeficiente de 0.54 a uno de 0.51 y de un coeficiente de 0.53 a uno de 0.49, respectivamente. Por el contrario, en el caso del ingreso rural total per cápita se observa una tendencia al alza desde un coeficiente de 0.46 a uno de 0.48, indicativo de un incremento de la desigualdad.

Fuente: Basado en ENIGH.

Si bien no es posible inferir que estos resultados sean causa directa atribuible a los programas analizados, la manera en que los programas de apoyos agrícolas han realizado la asignación de recursos públicos tiene estrecha correspondencia con la tendencia y los procesos que se indican a continuación.

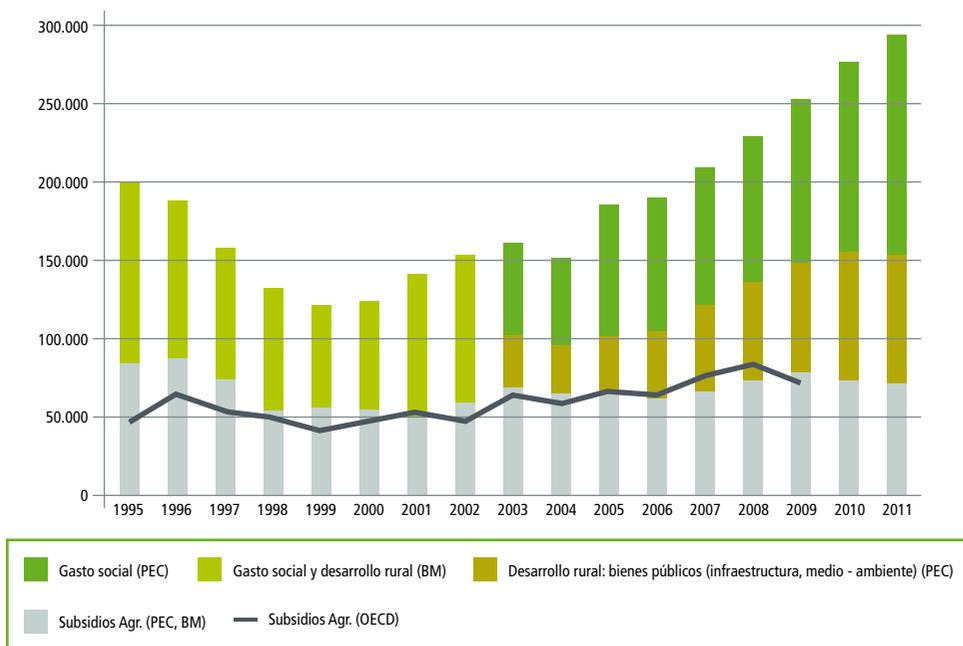
esta tendencia. Esto se explica en parte por una asignación dual del gasto público rural. Por un lado, el gasto social en programas como Oportunidades es congruente con la distribución territorial de la pobreza. Por el otro, sin embargo, el gasto público agrícola (en bienes públicos y apoyos directos a productores) sigue muy de cerca la distribución del Producto

A pesar de existir reformas que han significado un aumento de los montos y la asignación global del gasto público dirigido al sector rural (el gasto público en programas dirigidos al sector rural ha aumentado 240% en la última década) aún prevalecen las desigualdades territoriales extremas. El conjunto de políticas públicas presentadas no han logrado revertir

Interno Bruto Agrícola (PIBA), que no está correlacionada en absoluto con la pobreza.

No solo persisten desigualdades extremas entre los municipios del país en el ingreso, sino que estas diferencias se reproducen en los indicadores básicos de educación y salud. Esto llama la atención, sobre todo si se considera que estos

**Gráfico 2.3**  
**Gasto público rural entre 1995-2011 (en millones de pesos del 2011)**



El gráfico ilustra la evolución del gasto público rural. Es posible apreciar dos procesos significativos: 1. El aumento progresivo del gasto público rural a partir del año 2000, con un aumento del presupuesto de 240% al año 2011. 2. El cambio en la composición del gasto público rural a partir del año 2001, se acelera el crecimiento del gasto social y en bienes públicos en relación a los apoyos y subsidios agrícolas.

Fuentes: Basado en datos de OCDE (2011): 1995-2009; PEC (PEF 2003-2011): 2003-2011; BM (2005): 1995-2002.

ámbitos son objeto directo de los principales programas de desarrollo social. Existen datos que permiten indicar que **las brechas existentes entre municipalidades y localidades del país son comparables a las brechas observadas entre los países más pobres y ricos del mundo**. Los efectos específicos de las políticas públicas sobre el ingreso han dado lugar a situaciones tan discordantes como las siguientes: mientras el producto interno bruto per cápita medio de los 10 municipios más ricos del país es de US\$ 32.719, el de los municipios más pobres es tan solo de US\$ 603. En el caso de la educación, al año 2010 la escolaridad media de la población en edad laboral (15 a 64 años) variaba desde 14 años en el Distrito Federal Benito Juárez hasta 2.3 años en Cochoapa en el Estado de Guerrero<sup>14</sup>. Relativo también al

mismo ámbito, pero examinando la tasa de analfabetismo, se puede apreciar que mientras en localidades mayores a 100 mil habitantes la población de 15 años y más tenía una tasa de 2.6%, en localidades rurales ésta era de un 16%. En cuanto al ámbito de la salud, y remitiéndonos específicamente a la tasa de mortalidad infantil, se puede observar que esta varía desde 3-8 por cada mil nacidos vivos en las delegaciones urbanas más prósperas, hasta 30-80 por cada mil nacidos vivos en las municipalidades más pobres.

Las tasas de pobreza también guardan relación con el tamaño de las localidades. Esta tasa se duplica a medida que pasamos de localidades urbanas con más de 15 mil habitantes a semiurbanas compuestas de entre 2.500 a 15.000 habitantes, y se duplica

<sup>14</sup> Municipio considerado por la Organización de Naciones Unidas como el municipio más pobre y marginado de México, desde el año 2008.

nuevamente cuando pasamos de éstas a pequeñas localidades rurales de menos de 2.500 habitantes (Banco Mundial, 2005b)”

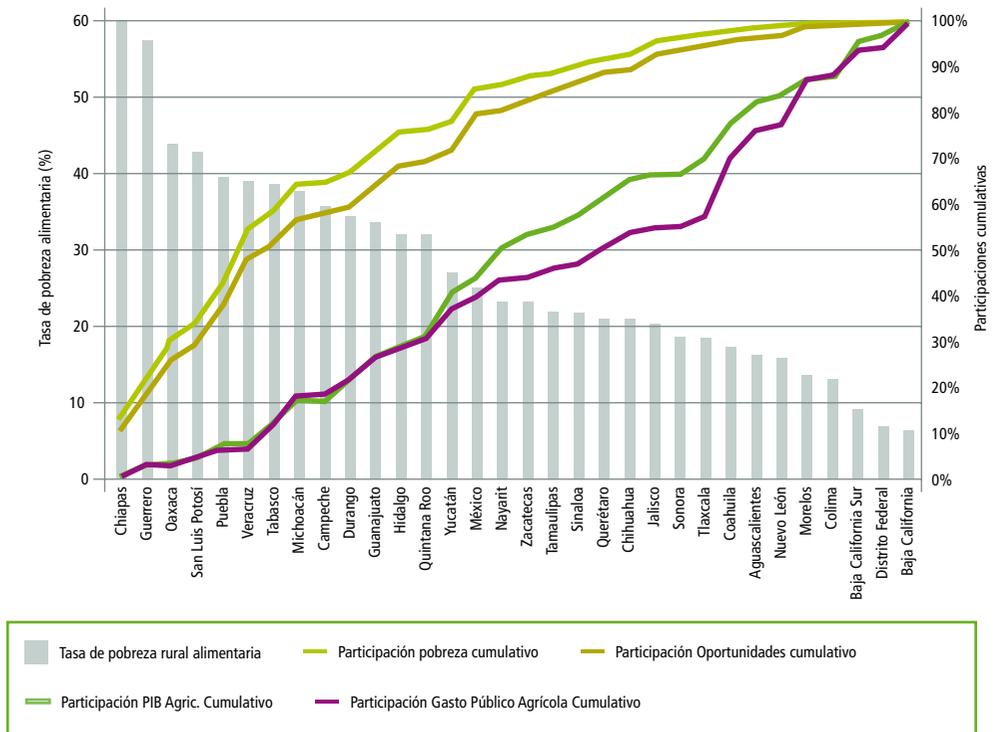
### B. Causa de la incidencia territorial diferencial de los programas

El hecho de que existan brechas económicas y sociales amplias entre el sector rural y urbano, pero también al interior del sector rural -entre estados, municipios y localidades-, da cuenta de patrones diferenciados de desarrollo económico que no han sido corregidos y en algunos casos han sido profundizados por la incidencia territorial diferencial de los programas de desarrollo en cuestión. A lo anterior puede agregarse el que actualmente cerca del 60%

de los pobres extremos del país radiquen en localidades rurales, manteniéndose sin variación alguna la tendencia presente desde hace dos décadas. Por esta razón, la ausencia de una planificación y evaluación que considere la incidencia territorial del conjunto de programas de desarrollo rural resulta contraproducente. En este sentido, es posible demostrar que no existe una distribución del gasto público adecuada en relación a la distribución de las necesidades y activos de la población y los productores agrícolas y su evolución en el tiempo.

La concentración de los subsidios en grandes productores agrícolas a menudo se justifica con el argumento que estos representan

**Gráfico 2.4**  
**Pobreza extrema en el sector rural (pobreza alimentaria), PIBA y gasto público en ADR, 2005/2006**  
**(estados ordenados por tasa de pobreza extrema)**



El gráfico muestra la evolución comparada de la población en situación de pobreza con el gasto público (Oportunidades y Agrícola). Mientras que el gasto social (Oportunidades) es congruente con la distribución territorial de la pobreza, el gasto público agrícola no se correlaciona en absoluto con la pobreza.

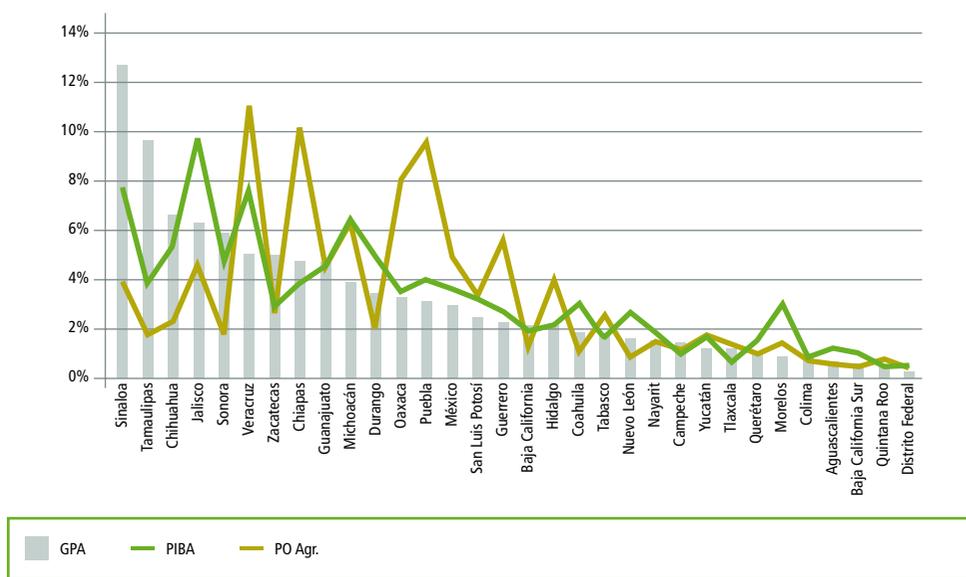
Fuente: CONEVAL (pobreza rural); INEGI (PIB Agrícola); Oliver y Santillanes (2008).

la mejor oportunidad de crecimiento del empleo y de la actividad económica en el sector. Por vía del empleo, la incidencia final de estos apoyos podría, en principio, resultar mucho menos regresiva (y aún progresiva) de lo que la incidencia directa sugiere. Sin embargo, la correlación entre el GPA y el empleo agropecuario (PO Agr.) es débil. Los principales estados beneficiarios del GPA (Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua, Jalisco, Sonora) representan una proporción relativamente pequeña del empleo rural, pues son principalmente productores de granos en grandes extensiones y con alta intensidad de capital más que en mano de

obra. En contraste, los estados más pobres, que obtienen una porción mucho menor de estos recursos, representan una proporción importante del empleo agrícola. Lo expuesto deja en evidencia que la correlación entre el Gasto Público Agrícola (GPA) y el empleo agrícola es débil.

Considerando la distribución de estos tres programas de apoyo agrícola, se puede sostener un alto grado de regresividad absoluta de las políticas públicas, y probablemente aún una regresividad relativa<sup>15</sup>. Ahora bien, al evaluar el grado de progresividad en términos comparativos, puede indicarse que Alianza es el más progresivo a nivel estatal, con el 28% de

**Gráfico 2.5**  
**Distribución del Gasto Público Agrícola (GPA), PIB Agrícola y el Empleo Agrícola (PO Agr.) en sector primario (2006)**

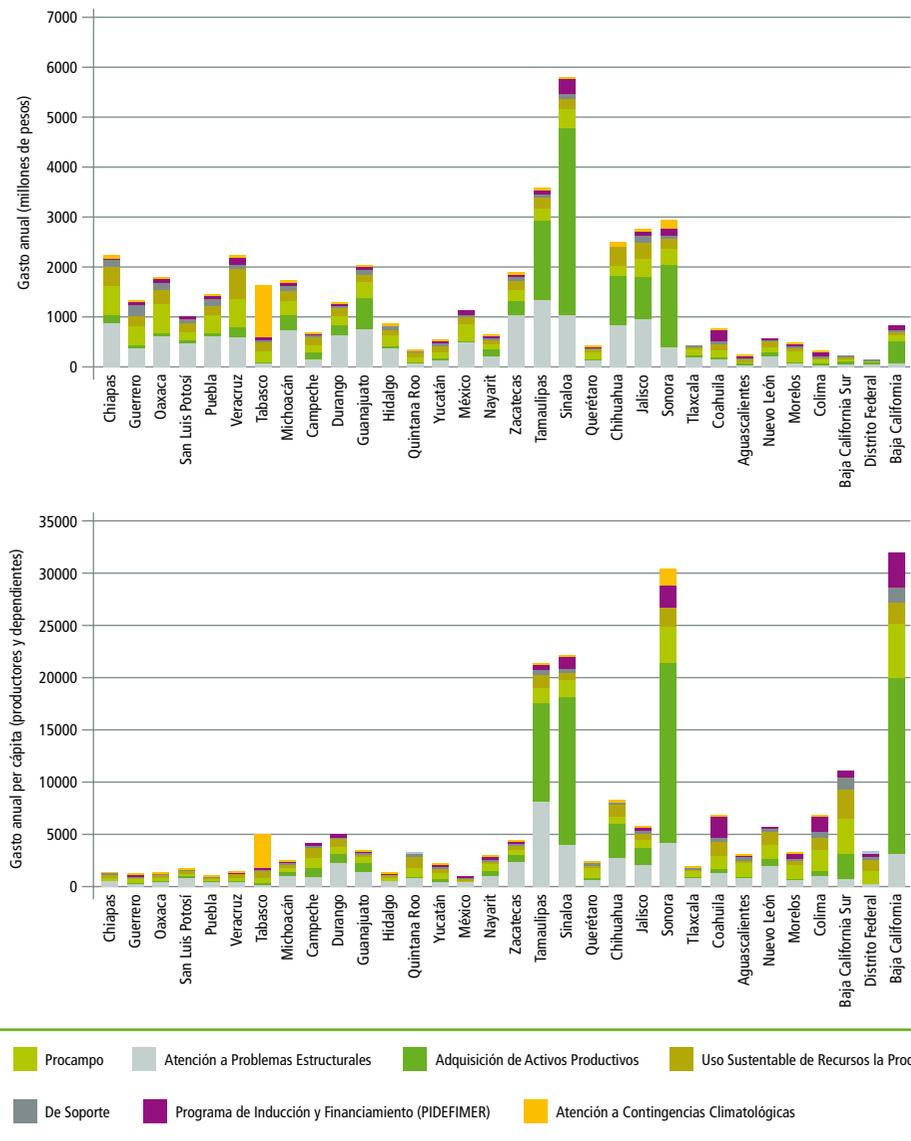


El gráfico ordena a los estados por su participación relativa en el GPA y la compara directamente con su participación en el PIBA y en la PO sectorial. Muestra una correlación alta del GPA con el PIBA, pero no especialmente en el caso de los estados con mayor participación agrícola (>2% del PIBA nacional), con PO. No se hace un ajuste por hectáreas o agricultores porque se quiere contrastar directamente actividad económica y empleo con gasto público en el sector para mostrar que el GPA se asigna básicamente en función de la producción agrícola (GPA/ha o agricultor sería una medida de productividad de la tierra).

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (PIBA, PO Agr.); Oliver y Santillanes (2008).

<sup>15</sup> Una transferencia pública es regresiva en términos absolutos cuando se concentra desproporcionalmente en personas de mayores ingresos (es decir, por ejemplo, el 10% más pobre recibe menos del 10% de la transferencia) y regresivo en términos relativos cuando esta concentración es mayor que la concentración del ingreso primario de las personas (es decir, la transferencia aumenta con el ingreso no solo en términos absolutos, sino como proporción del ingreso de las persona), por lo que contribuye a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso.

**Gráfico 2.6**  
**Gasto total y per cápita por productores y dependientes anualizado en pesos mexicanos por programa de GPA: 2008-2010 (estados ordenados por tasa de pobreza extrema)**



El gráfico ilustra el gasto total y per cápita por productores y dependientes, según los distintos programas del gasto público agrícola. Es posible apreciar que los mayores gastos en programas de desarrollo rural los concentran Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua, que se encuentran en la mitad de los estados con menor pobreza extrema. Así también se puede observar que los mayores gastos del programa Procampo y de los programas de atención de problemas estructurales, tienen como beneficiarios a estos mismos estados. En cambio, el gasto público agrícola en los estados más pobres es significativamente menor.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados en Robles (2011), Coneval y Censo Agropecuario 2007 (INEGI).



las transferencias asignado a los cinco estados más pobres, seguido de Procampo, con el 22%. Sin embargo, es importante mencionar que el grado de progresividad para ambos programas se ha reducido en el año 2002 y en el 2006. En el último lugar podemos ubicar a Apoyos, debido fundamentalmente a que el 80% de sus asignaciones se concentran en cuatro de los estados más ricos –Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua-, recibiendo la mitad más pobre de los estados apenas el 5% de los recursos en el año 2002, y menos del 10% en el año 2006 (Scott, 2010).

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

A nivel municipal, existe evidencia suficiente para señalar que el gasto social y en infraestructura es progresivo en el agregado, los programas de protección del medioambiente son por lo general neutrales,

y que los programas financieros y los subsidios directos a productores -asignación mediada por la lógica de la competencia- son altamente regresivos. En relación con lo anterior, es posible indicar que el aumento en la participación de los apoyos directos a insumos y producción, con respecto a Procampo dentro del gasto público agrícola, implica un aumento en la regresividad de este gasto. De este modo, se condiciona el aumento presunto en la progresividad del gasto global en el área rural, derivada del crecimiento del gasto social rural.

La ineficaz estrategia de asignación de recursos asumida por los programas revisados no permitiría controlar la presencia de factores de concentración en los programas de desarrollo que han contribuido a limitar el proceso redistributivo y, de este modo, a profundizar la dualidad del campo en México. Resulta evidente la ausencia de un enfoque territorial en esta estrategia de asignación de recursos. Asumir un enfoque de este tipo podría permitir tener un control más efectivo de la incidencia general y específica

### Recuadro 2.5

#### ¿Qué se puede hacer para generar políticas públicas que permitan alcanzar un desarrollo equitativo en el campo mexicano?

Para recuperar el potencial de desarrollo con equidad en el campo de México, es necesaria una tercera generación de reformas diseñadas con el propósito de focalizar los apoyos de manera efectiva. Es decir, en los productores donde podrían tener un mayor impacto social, tomando en cuenta tanto su vulnerabilidad en ausencia de estos apoyos —equidad—, como su potencial económico —crecimiento—. La tercera generación de reformas debe partir de un cambio fundamental de visión y estrategia de las políticas para el sector rural. Para ello debe considerar dos reconocimientos elementales: 1. **La equidad en el acceso a oportunidades productivas no se contraponen sino que es condición necesaria para el crecimiento económico del país**, y 2. **la heterogeneidad de los productores requiere políticas diferenciadas**, con las reformas institucionales en sistemas de información y asignación de recursos que ello implica, incluyendo **mecanismos de identificación y asignación locales -descentralización-** y sistemas de asignación basado en la auto-selección de los beneficiarios.

De este modo, las políticas diferenciadas tendrían que distinguir por lo menos tres grandes estratos:

1. Para los productores de subsistencia sin viabilidad económica se requiere sustituir la precaria función implícita de seguridad social que desempeña la agricultura de subsistencia —junto con las transferencias de Procampo—, por esquemas eficaces, universales, adecuadamente financiados y diseñados, de protección/seguridad social, que complementen lo que ya viene realizando Oportunidades. Lo anterior permitiría reducir la pobreza extrema rural al mismo tiempo que liberaría la tierra para cohortes de trabajadores más jóvenes y productivos.

2. En el caso de los grandes productores comerciales es necesario evaluar con cuidado los objetivos sociales que buscan las cuantiosas transferencias monetarias y en especie (bienes privados) y subsidios que actualmente reciben. Esto es, a la luz de su costo de oportunidad, en relación a las otras demandas urgentes en el sector. Es necesario evaluar rigurosamente su impacto en estos objetivos y transparentar la concentración de recursos —por medio del padrón único— para poder definir topes globales por productor. Dado que los apoyos a estos productores no se justifican en términos distributivos, es necesario identificar en qué medida se pueden justificar por fallas de mercado y reenfocarlos a estas fallas. Por ejemplo, mediante la provisión de bienes públicos estratégicos, en lugar de ofrecer transferencias y bienes privados que sólo tienen un efecto redistributivo —que además es regresivo—.

3. Finalmente, parece recomendable crear nuevos programas con cobertura amplia —o ajustar los existentes—, que se dirijan al estrato de productores medianos y pequeños donde los recursos públicos tendrían mayor impacto social y económico, dado su potencial productivo, vulnerabilidad y falta de acceso a insumos y mercados.

En términos institucionales, es necesario reconocer que se requiere un esquema de coordinación efectivo de las políticas de desarrollo rural, más allá de la clasificación presupuestal y el seguimiento del gasto público que ofrece el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Dado que los esfuerzos de coordinación inter-secretariales rara vez han funcionado en México, y dado el peso decreciente de la agricultura en el Producto Interno Bruto, y en el ingreso de la población rural —que ya depende mayoritariamente de actividades rurales no agrícolas— se sugiere reemplazar la Secretaría de Agricultura por una nueva Secretaría de Desarrollo Rural, que integraría en una función y ámbito territorial y poblacional común el Gasto Público Agrícola y el Gasto Social Rural (GSR), agregando un tercer componente: los apoyos productivos rurales en actividades no agrícolas.

## Recuadro 2.6

### El Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)

**También programas específicos y acotados sin una especial consideración de las especificidades territoriales –en este caso urbano/rurales- pueden producir efectos territoriales diferenciados, como lo hacen políticas públicas extendidas y de larga data.**

En 1998 el gobierno ecuatoriano lanzó un programa llamado Bono Solidario. Este programa comenzó como una red de seguridad social para compensar a las familias de escasos recursos por la eliminación del subsidio a la electricidad y al gas. Inicialmente, el programa estuvo dirigido a madres con ingresos menores de US\$40, discapacitados y personas de la tercera edad. Si bien la justificación política inmediata para este programa fue compensar a los pobres por la pérdida de su capacidad adquisitiva causada por el incremento de los precios del petróleo y del gas (subsidiados significativamente), muy pronto el programa tomó su propio impulso y se convirtió en el gasto gubernamental social más alto después de educación. El total de las transferencias alcanzó el 1% del PIB (Vos y otros, 2001). La transferencia era modesta, pero importante para los estándares ecuatorianos. Cuando el programa comenzó, las madres recibían US\$15 mensuales y las personas de tercera edad y los discapacitados US\$7,5. En promedio, el bono representaba el 11% del total de los gastos en el hogar en 1999. Hacia el año 2000, el programa alcanzó cerca de 1,2 millones de beneficiarios, es decir, el 45% de hogares ecuatorianos.

Al final de la década de los noventa, el Gobierno implementó otro programa llamado Beca Escolar. Este programa consistía en una transferencia de \$5 por niño (hasta dos niños por hogar), bajo la condición de que estuvieran matriculados en la escuela y de que su asistencia fuera al menos del 90%. En 2003, ambos programas fueron reformulados e incorporados a uno nuevo llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH).

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

Los objetivos principales del BDH son mejorar la eficacia en la focalización de los programas anteriores y promover la formación de capital humano entre las familias de escasos recursos. En términos prácticos, se hace entrega de una transferencia monetaria a las madres de familia con la condición de que envíen a sus niños a la escuela y al centro de salud. El programa cuenta con dos componentes, uno de educación y otro de salud. El componente educación exige a las madres que matriculen a sus niños de entre seis y quince años en los establecimientos educacionales que se encuentren a su alcance, asegurándose de que estos últimos mantengan una asistencia a clases de, al menos, un 90%. En materia de salud, se espera que los niños menores de 6 años asistan a los centros de salud para chequeos médicos. Sin embargo, a diferencia de otros programas de la región, el BDH no cuenta con mecanismos para verificar el cumplimiento de estas condicionalidades. En consecuencia, debe considerarse más bien como un programa de transferencias monetarias no condicionadas antes que condicionadas. A fines de 2011 la asignación correspondiente al programa consistía en una transferencia de US\$15 por familia al mes.

Dos estudios independientes –Araujo y Schady (2008), y Oosterbeek, Ponce y Schady (2008)- señalan que el Bono de Desarrollo Humano tendría un impacto positivo y significativo, tanto en matrícula escolar como en reducción del trabajo infantil. Por una parte, se observaría un aumento en la matrícula escolar de alrededor de un 10%; por otra parte, una reducción del trabajo infantil de alrededor de un 17%.

Sin embargo, cuando nos preguntamos si este efecto es igualmente importante en zonas urbanas que en zonas rurales, obtenemos una respuesta negativa en lo que a matrícula escolar refiere<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> El estudio se basa en un diseño experimental a partir del cual, aprovechando una expansión del BDH (Bono de Desarrollo Humano), se escogió aleatoriamente a familias para que recibían el beneficio (grupo de tratamiento) y a familias que, pese a calificar para recibir el beneficio, no lo recibieron durante el tiempo que duró la investigación (grupo de control). El estudio fue diseñado originalmente por el Ministerio de Desarrollo Social de Ecuador y su unidad de análisis (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE) y el Banco Mundial. La muestra para la evaluación se tomó de las listas del Selben de cuatro de las 22 provincias del país: Carchi, Imbabura, Cotopaxi y Tungurahua. Las cuatro provincias se encuentran en la región Sierra. La contribución de este trabajo – realizado por Juan Ponce, “Impacto del bono de desarrollo humano en matrícula escolar y trabajo infantil en el área urbana y rural de Ecuador” - es que desagrega los resultados de la investigación original por área (urbana y rural) de tal manera que se puede analizar el efecto diferenciado del BDH, tanto en matrícula como en trabajo infantil, para la zona urbana y para la zona rural.

### **El BDH tiene un efecto significativo y relevante en la matrícula en los niños en la zona urbana; sin embargo, no se encontró ningún efecto para los niños de zonas rurales de Ecuador.**

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

No obstante, es posible dar cuenta de algunas importantes diferencias. En cuanto al impacto del programa en matrícula infantil, si bien se encuentra un efecto positivo y significativo en la matrícula escolar de alrededor de un 9,8% en el área urbana, no se observan resultados significativos en el área rural. Esto significa que los beneficiarios del BDH tendrían una matrícula superior en un 9,8% a los no beneficiarios después de un año y medio de aplicado el programa en la zona urbana; pero en la zona rural no se encontraría ninguna diferencia significativa entre beneficiarios y no beneficiarios del BDH. En cuanto al impacto en el trabajo infantil, tanto en el área urbana como en el campo se encuentra un efecto positivo en la reducción del trabajo infantil por parte del BDH. Existe también un efecto positivo y significativo en el número de horas trabajadas. Los niños que reciben el BDH en promedio trabajan 9,8 horas menos a la semana que los niños que no reciben el BDH en las ciudades. En el campo también se encuentra un efecto positivo. En este caso, el BDH causa una reducción de 7,5 horas de trabajo infantil en la semana.

### **¿Qué explica el impacto diferenciado de un mismo programa en la matrícula escolar?**

Según el tipo de área considerada, la incidencia efectiva del programa será distinta debido al efecto provocado por ciertos factores, tales como variables del hogar y del jefe del hogar; características de los niños; variables de matrícula y asistencia escolar; variables relacionadas con la oferta escolar; gastos en educación y variables relacionados con el uso del tiempo de los niños.

- **Nivel de educación de los jefes de familia.** El BDH tiene mejores impactos en hogares con jefes de mayor nivel escolar. De comprobarse esta hipótesis, y en la medida en que los jefes de hogar del área urbana tienen mayor nivel de escolaridad que los del campo, se esperaría que el impacto del BDH sea mayor en las ciudades. Al ser más efectivo en hogares con jefes de mayor escolaridad, podría tener un efecto no deseado de reproducción de este mecanismo de transmisión inter-generacional de la pobreza. Niños de hogares con jefes de bajo nivel educativo no asistirían a la escuela incluso ante la presencia del BDH. Visto de otra forma, padres con mayor nivel de educación reaccionan más elásticamente ante la transferencia y envían a sus niños a la escuela. Una forma de contrarrestar este efecto no deseado, debido a esta interacción entre transferencia y escolaridad de los padres, podría ser aplicar la condicionalidad de manera real. De esta forma todos los padres, con independencia de su nivel de escolaridad, deberían enviar a sus niño/as a la escuela a cambio del BDH.
- **Tamaño de los hogares.** Los hogares del área de residencialidad urbana son más grandes, están encabezados en mayor porcentaje por mujeres y en menor porcentaje por indígenas. Los antecedentes estadísticos empleados indicarían que el tamaño del hogar no está asociado con la matrícula escolar, aunque hogares encabezados por hombres tienen menos probabilidad de enviar a sus niños a la escuela que los hogares encabezados por mujeres.
- **Edad de los niños.** El área rural tiene un mayor problema de sobre-edad que el área urbana. Niños con sobre edad tienden a no matricularse en la escuela. Los padres prefieren matricular más a los niños con menor edad. Este podría ser otro factor para que los padres del área rural prefieran no matricular a sus hijos aún en presencia del BDH. Una posible explicación de esto es que el costo de oportunidad de los niños aumenta con la edad. En este caso, una forma de contrarrestar esto es mediante la adopción de diferentes montos del BDH de manera proporcional con la edad del niño/a sujeto de la condición. De hecho este mecanismo de transferencias diferenciadas por edad (e incluso sexo) se aplica en muchos de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada de América Latina.

- **Años de escolaridad.** Niños con más años de escolaridad tienen más probabilidades de matricularse. Los niños de la ciudad tienen mayor escolaridad que los niños del campo. Nuevamente aquí se puede tener un mecanismo de reproducción endógena de la pobreza. Los padres prefieren matricular a los niños que han avanzado con más éxito en el sistema escolar. Igualmente aquí la recomendación de política tiene que ver con la aplicación de la condicionalidad y con el establecimiento de transferencias diferenciadas por edad y por nivel escolar.

- **Gastos en educación.** Los niños del campo gastan más que los niños de la ciudad en transporte y material escolar, así como en textos escolares; los niños de la ciudad gastan más en contribución de los padres y en uniformes. En términos generales, los análisis realizados concluyen que las zonas rurales gastan más que las zonas urbanas. La forma de contrarrestar el efecto de esta condición sería mediante una transferencia diferenciada por área. En la medida que los hogares del área rural gastan más que los del área urbana el monto de la transferencia debería ser mayor para el campo.

- **Actividades extraescolares de los niños.** El porcentaje de niños que ayudan en actividades del hogar es mayor en el campo que en la ciudad, aunque de acuerdo al análisis estadístico, el apoyo en las actividades del hogar no está relacionado con la matrícula escolar.

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

Un elemento que sí puede influir en los resultados son los gastos en educación por parte de los hogares. Un agregado de todos los gastos (anualizados) daría cuenta de que en las zonas rurales se gasta más que en las zonas urbanas. En este caso la recomendación de política pública es una transferencia diferenciada por área. En la medida en que los hogares del área rural gastan más que los del área urbana el monto de la transferencia debería ser mayor para el campo.

**La necesidad de tener un mayor control de la incidencia efectiva de los programas de desarrollo según el tipo de área resulta perentoria. De modo tal de trasladar el análisis de los resultados de lo general a lo específico, es decir al impacto por área de residencia.**

## CAPÍTULO 3

### Capacidad de gestión de los gobiernos locales

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

No en vano, los gobiernos latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos por profundizar sus procesos de descentralización, trasladando a los gobiernos intermedios y locales importantes atribuciones y responsabilidades para la gestión del desarrollo. Estas reformas generan institucionalidad y legitimidad política por medio de la elección democrática de autoridades, dotan a los gobiernos locales de mayores atribuciones y competencias para fortalecer su papel como agentes del desarrollo; y brindan a las provincias, departamentos, regiones o municipios mayores recursos fiscales. La descentralización descansa principalmente sobre argumentos de mayor eficiencia en la gestión del Estado por la vía de acortar procesos, disminuir procedimientos, aliviar burocracia; y de mayor calidad democrática, cercanía de las agencias gubernamentales con la ciudadanía y rendición de cuentas. A estos argumentos se ha ido sumando el imperativo que presenta la oportunidad de impulsar procesos de desarrollo con un enfoque territorial, que busca y promueve la articulación de activos y actores territoriales para expandir sus oportunidades (Serrano, 2011).

Pero los recursos y capacidades con que cuentan los gobiernos sub-nacionales para promover dichas articulaciones y liderar procesos de desarrollo se encuentran desigualmente distribuidos. En este capítulo nos centraremos en el análisis de las capacidades de gestión de los gobiernos

locales, denominados municipios en la mayor parte de los países de la región, responsables de la unidad político administrativa de menor escala, con denominaciones diversas, tales como comunas, distritos o parroquias.

Los municipios son el primer órgano de gobierno descentralizado que conoce una parte importante de los países latinoamericanos, sean estos de carácter federal o unitario. Cuentan con una importante trayectoria a cargo de la gestión de los asuntos sociales, la promoción del fomento productivo a nivel local, la mantención de los servicios de aseo domiciliario e iluminación pública, por nombrar algunas de sus atribuciones más habituales.

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

La constatación de desiguales capacidades de gestión de los gobiernos locales no es nueva (González, 2008; Carrión, 1997). Se atribuye en parte a problemas de liderazgo, voluntad y capacidad de acción política de los equipos directivos; pero sobre todo a la implementación parcial de los procesos de descentralización y a capacidades institucionales y humanas diferenciadas, que no parecen haber resuelto de manera adecuada los mecanismos de compensación entre territorios, con el consecuente impacto de esta situación sobre el nivel de los recursos humanos y materiales de que disponen los municipios (Santana, 1995). Esta condición se vincula a la existencia de

diferencias estructurales entre zonas con buena dotación de activos, capital humano calificado y dinamismo económico, y zonas social, institucional y económicamente rezagadas. Las brechas tienden a repetirse, pues los gobiernos locales de territorios peor dotados tienden a registrar un peor desempeño que aquellos encargados de la administración de territorios más dinámicos. **Precisamente allí donde hay más por hacer es donde hay menos capacidades para hacerlo.**

Situación compleja por varias razones. Primero, porque los municipios constituyen la puerta de entrada de la política pública, siendo la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía. Segundo, porque de la capacidad de gestión de los gobiernos locales depende parte importante de la capacidad del Estado de ejecutar programas sociales, que se planifican y diseñan de manera centralizada, pero que se ejecutan a nivel local. Tercero, porque de los municipios se espera un rol clave en los procesos de articulación de actores para el cambio institucional y el desarrollo en un sentido amplio.

### ¿Cómo nos aproximamos a la Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales?

Existe mucho debate respecto del uso de indicadores para dar adecuada cuenta de la capacidad de gestión municipal. Las críticas apuntan en dos direcciones. Por una parte, a que muchos de los indicadores comúnmente utilizados están directamente vinculados con las condiciones estructurales en que se realiza la gestión y, en consecuencia, la causa se vuelve parte del problema. Por otra, a que el grueso de los indicadores es de carácter financiero, y no dan adecuada cuenta de otro tipo de capacidades difíciles de cuantificar, tales como la capacidad de conducción, el liderazgo o la vinculación con la ciudadanía.

No obstante, y en línea con los esfuerzos de construir tipologías de municipios (Fuentes y otros, 2007; Albuquerque, 1999; Gaceta Mexicana de Administración Pública

#### Recuadro 3.1 Indicadores de Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

- Disponibilidad Presupuestaria por Habitante
- Porcentaje de Inversión en el Gasto Total
- Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total
- Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales
- Participación de Ingresos Propios respecto de los Ingresos Totales

Estatad y Municipal, 1993), es posible estimar la capacidad de gestión a través de una lectura combinada de indicadores de comportamiento financiero y de recursos humanos disponibles.

El Informe recaba información sobre los siguientes indicadores:

#### ■ Disponibilidad Presupuestaria por Habitante

Una mayor disponibilidad presupuestaria por habitante es indicativa de una mayor capacidad de gestión del gobierno local, pues incrementa su capacidad para entregar bienes y servicios a la ciudadanía, así como los grados de autonomía municipal para definir cursos de acción propios en base a sus recursos.

#### ■ Porcentaje de Inversión en Gasto Total

Mientras mayor es la proporción del gasto destinada a inversión, mayor capacidad de gestión, pues parte de los recursos de que dispone el municipio se invierten en bienes y servicios que benefician directamente a la comunidad. Puede interpretarse también que, en la medida en que los municipios logran racionalizar su gestión financiera, logran incrementar los recursos destinados a inversión respecto de aquellos destinados a gasto corriente. En cualquier caso, el indicador captura únicamente el monto de la inversión, y no su calidad o rentabilidad social.

■ **Disponibilidad de Recursos Humanos respecto a la Población Total**

A mayor cantidad de recursos humanos disponibles mayor la capacidad de gestión municipal, pues una gestión eficiente requiere de una cantidad suficiente de profesionales, técnicos y administrativos, para cumplir adecuadamente las tareas encomendadas. Esta lectura debe hacerse con cuidado, pues en casos extremos, una cantidad excesiva de recursos humanos puede ser más bien, indicativa de ineficiencia. Como en el caso anterior, estamos en presencia de un indicador de cantidad, que no mide la calidad de la gestión de los recursos humanos.

■ **Peso de la Deuda respecto a los Ingresos Totales**

Cuando los gobiernos locales enfrentan dificultades de gestión financiera tienden a endeudarse, sea de manera directa en países cuya legislación lo permite, o en forma encubierta en los casos en que carecen de atribuciones para el endeudamiento. Pero también se endeudan los gobiernos locales que exhiben una buena capacidad

financiera y adecuado cumplimiento de sus compromisos, lo que les permite acceso a crédito a costos moderados, accediendo de este modo a recursos complementarios para adelantar inversiones que de otro modo no sería posible realizar. En consecuencia, diremos que, en términos generales, mientras mayor es el peso de la deuda respecto de los ingresos totales, menor la capacidad de gestión municipal. Pero leeremos esta información con cautela, pues entendemos que existe un nivel de endeudamiento que resulta deseable, pues favorece las inversiones con rentabilidad a largo plazo, así como la capacidad contra-cíclica de los gobiernos.

■ **Participación de Ingresos Propios respecto de los Ingresos Totales**

En general se observa que los ingresos propios pueden ser manejados con mayor autonomía por parte de los gobiernos subnacionales, en contraste con las transferencias desde otro nivel de gobierno, que en muchas ocasiones tienen usos predeterminados. En este sentido, la capacidad de los gobiernos locales para generar sus propios ingresos es indicativa de una mayor capacidad de gestión. Estos ingresos propios, por lo general provienen de la recaudación de impuestos de beneficio local. En la lectura de este indicador es preciso advertir que la composición de los ingresos municipales varía de país en país y que los distintos países establecen distintas atribuciones al nivel local para recaudar ingresos propios. Pero dado que el análisis que sigue se realiza al interior de cada país y no entre países, esta situación no interfiere en la interpretación de los resultados.

**Diferencias en capacidad de gestión de los gobiernos locales: lo que muestran las cifras**

Tal como en la Primera Parte del Informe, el análisis de la capacidad de gestión diferenciada entre territorios se realizó revisando, para cada uno de los indicadores mencionados, los casos de gobiernos locales que se encuentran en torno al promedio



y aquellos que se escapan del mismo, sea porque exhiben un comportamiento mejor al promedio o sea porque se encuentran en una situación de rezago (o mal desempeño)<sup>17</sup>.

A. La mayor parte de los habitantes de los países latinoamericanos estudiados, vive en territorios cuyo gobierno local tiene una capacidad de gestión en torno al promedio nacional respectivo

Lo primero que observamos es que la mayor parte de los habitantes de los países latinoamericanos estudiados vive en territorios cuyo gobierno local tiene una capacidad de gestión promedio, es decir, que no sobresale por ser especialmente buena, ni por ser crítica o deficitaria respecto del resto de los gobiernos locales del mismo país. Esta es en principio una noticia positiva, pues la concentración de casos en torno al promedio es indicativa de una mayor igualdad.

Pero ciertamente en algunos casos dicha capacidad de gestión promedio será mejor que en otros; habrá países con mejor o peor desempeño, así como indicadores al interior de un país que exhiban un mejor comportamiento que otros. Si el desempeño promedio es bajo, por ejemplo, si la mayoría de los gobiernos locales destina cifras mínimas de sus recursos a inversión, o si el peso de la deuda respecto del total de ingresos es muy alto en la mayor parte de los municipios de un país, entonces la señal de igualdad debe ser vista con cautela, pues es una igualdad en torno a una capacidad de gestión deficiente.

**Tabla 3.1**  
Ejemplos de países e indicadores de capacidad de gestión de los gobiernos locales que se concentran en torno al promedio y no exhiben casos de municipios con comportamiento negativo o muy negativo

Chile: Disponibilidad Presupuestaria por Habitante (2008)					
	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
Total Municipios	0	0	323	10	13
Porcentaje de Población	0,0%	0,0%	97,7%	2,2%	0,0%
México: Porcentaje de Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto total (2007)					
Total Municipios	0	0	2.398	29	29
Porcentaje de Población	0,0%	0,0%	99,3%	0,4%	0,3%
Bolivia: Disponibilidad Presupuestaria por Habitante (2008)					
Total Municipios	0	2	305	3	17
Porcentaje de Población	0,0%	0,2%	98%	0,3%	1%
Chile: Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales (2008)					
Total Municipios	0	0	313	18	15
Porcentaje de Población	0,0%	0,0%	88,4%	4,8%	0,0%

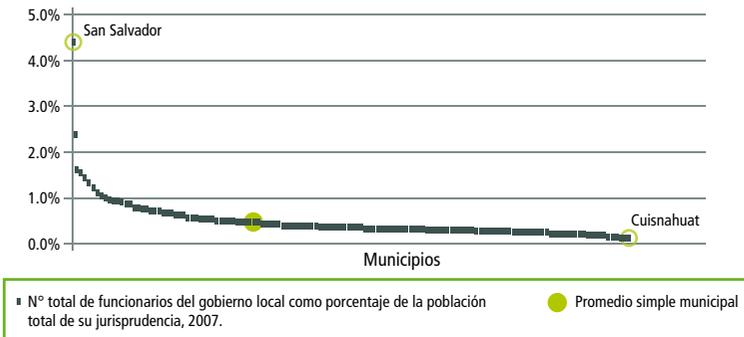
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2008), Censo de población 2002 (Chile); Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI y SINAIS (2007), ITER, Censo 2010, Principales resultados por localidad (México); Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de FAM, en base a información del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (2008), INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia).

<sup>17</sup> El elemento fundamental del esquema de análisis es la estimación de brechas territoriales intra-país:

- “Brecha muy negativa respecto del promedio nacional”. El valor del indicador se aleja del promedio nacional en dos o más desviaciones estándar, en sentido normativamente negativo.
- “Brecha negativa respecto del promedio nacional”. El valor del indicador se aleja del promedio nacional más de una pero menos de dos desviaciones estándar, en sentido normativamente negativo.
- “En torno al promedio nacional”. El valor del indicador se aleja del promedio nacional en una o menos desviaciones estándar, ya sea en sentido negativo o positivo.
- “Brecha positiva respecto del promedio nacional”. El valor del indicador se aleja del promedio nacional más de una pero menos de dos desviaciones estándar, en sentido normativamente positivo.
- “Brecha muy positiva respecto del promedio nacional”. El valor del indicador se aleja del promedio nacional en dos o más desviaciones estándar, en sentido normativamente positivo.

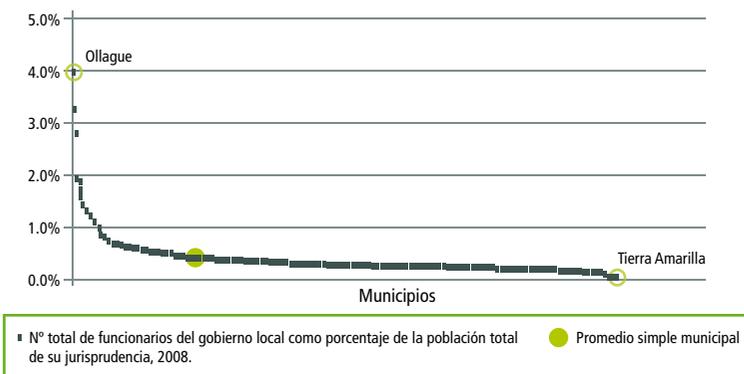
Cabe notar que lo positivo y negativo en términos normativos puede no coincidir en algunos indicadores con el signo matemático de la brecha. Por ello, para uniformar el análisis, en los indicadores que corresponda se invierte el signo matemático de las brechas, de forma tal que una brecha positiva siempre significará que una localidad tiene un resultado normativo mejor que el promedio nacional en el indicador en cuestión. Asimismo, una brecha negativa siempre significará que dicha localidad tiene un resultado normativo peor que el promedio nacional en un determinado indicador (Para más detalles ver Anexo Metodológico).

**Gráfico 3.1**  
**El Salvador: Disponibilidad de recursos humanos.**



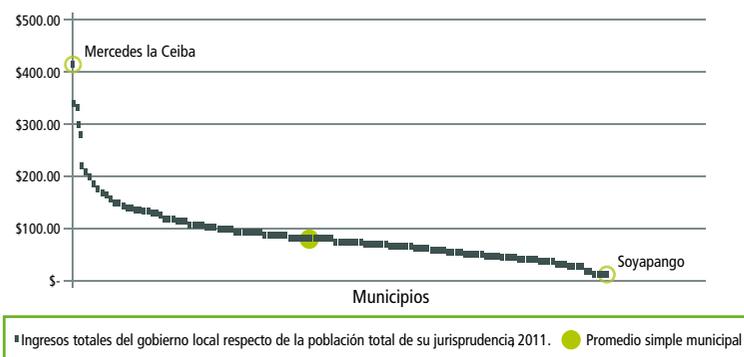
Fuente: Elaboración propia en base a VI Censos de Población y V de Vivienda (2007).

**Gráfico 3.2**  
**Chile: Disponibilidad de recursos humanos.**



Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2008).

**Gráfico 3.3**  
**El Salvador: Disponibilidad presupuestaria por habitante en dólares.**



Fuente: Elaboración propia en base a ISDEM (2011).

A la precaución precedente cabe agregar que existe una variabilidad importante entre países, que queda claramente ejemplificada con el contraste entre El Salvador y Chile para los indicadores de disponibilidad promedio de recursos humanos y disponibilidad presupuestaria promedio por habitante.

La disponibilidad de recursos humanos respecto de la población total en El Salvador muestra un promedio simple municipal de 0,5% en 2007, lo que significa que cada gobierno local dispone de 0,5 funcionarios cada 100 habitantes de su territorio. El 74,1% de la población del país habita en municipios que se sitúan en torno a ese promedio. Pero hay casos que se escapan mucho de esa norma: mientras que San Salvador, la capital del país, dispone de 4,4 funcionarios para 100 habitantes, en el poblado de Cuisnahuat sólo hay 0,1 funcionarios cada 100 habitantes. Del total de 263 municipios del país, 12 registran una tasa inferior a 0,2%, mientras que solo 16 superan el 1%.

En Chile en cambio, el 98% de la población habita en comunas cuyos municipios disponen de una cantidad de funcionarios en torno al promedio simple, que en este caso es de 0,4% para 2008. Acá también existen municipios que se escapan de la tendencia. Por ejemplo, mientras que el municipio rural de Ollagüe dispone de 4 funcionarios cada 100 habitantes (con una población total de 318 habitantes según datos del Censo 2002), Puente Alto, una de las comunas más pobladas de Chile, sólo dispone de 1 cada mil.

La disponibilidad presupuestaria promedio simple municipal por habitante en El Salvador es de US\$ 78,6 para 2011, concentrándose un 52,1% de la población en territorios cuyos gobiernos locales disponen de un monto de recursos per cápita en torno a dicho promedio. Los casos más extremos de la distribución son los de Mercedes La Ceiba, el municipio con menos habitantes del país, y Soyapango, la cuarta ciudad más poblada de El Salvador, con una disponibilidad presupuestaria por habitante de US\$ 414 y US\$ 7, respectivamente. No obstante estas grandes diferencias, 193 de los 263 municipios disponen de hasta US\$ 100 por habitante, mientras que sólo 68

superan dicha cifra, habiendo un pequeño grupo de 8 municipios que supera los US\$ 200 por habitantes. Entre ellos se encuentran los municipios rurales de Las Vueltas, San Francisco Lempa, y Azacualpa.

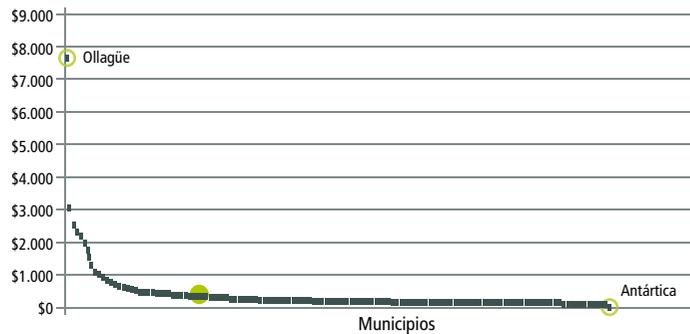
Los municipios en Chile disponen en promedio de US\$ 406 por habitante (promedio simple municipal para 2008) y el 97,7% de la población habita en comunas cuyos municipios se encuentran en torno a ese promedio. Pero, mientras que el municipio de Ollagüe dispone de US\$ 7.660 por habitante, Puento Alto solo dispone de US\$ 106. No obstante estas grandes diferencias, la mayoría de los municipios (319 de 345) tienen una disponibilidad de hasta US\$ 1.000, y solo 27 superan dicha cifra, habiendo un pequeño grupo de 3 municipios que supera los US\$ 3.000, conformado por Río Verde, Tortel, y Ollagüe, todas comunas aisladas con muy poca población.

**B. Existen mayores brechas en los indicadores que dan cuenta de la capacidad del gobierno local de generar ingresos y realizar inversiones**

Ahora bien, en términos generales los indicadores recién analizados (disponibilidad de recursos humanos y disponibilidad presupuestaria por habitante) presentan poca variabilidad interna, lo que significa que –salvo escasas excepciones– vivir en uno u otro lugar no hace la diferencia respecto de la disponibilidad de funcionarios y recursos per cápita de que disponen los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos.

Pero sabemos también que estos indicadores por separado poco dicen acerca de la capacidad real de gestión de un gobierno local. Dos indicadores que nos permiten afinar la mirada al respecto son el porcentaje del gasto total destinado a inversión y la tasa de participación de los ingresos propios respecto del ingreso total, pues dan cuenta de la capacidad municipal de realizar inversiones en pro del desarrollo local, así como de generar recursos para financiar dicha inversión, mejorar la situación de sus finanzas internas o pagar sus compromisos. Manteniendo la cautela de las

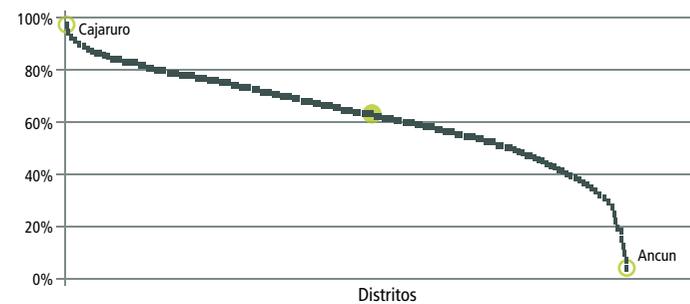
**Gráfico 3.4**  
**Chile: Disponibilidad presupuestaria por habitante en dólares.**



■ Ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisdicción 2008. ● Promedio simple municipal

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2008).

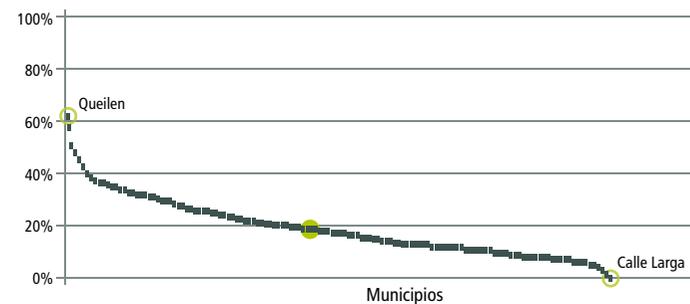
**Gráfico 3.5**  
**Perú: Porcentaje de la inversión en el gasto total.**



■ Total inversión del gobierno local respecto del gasto total, 2010. ● Promedio simple municipal

Fuente: Elaboración propia en base a RENAMU (2010).

**Gráfico 3.6**  
**Chile: Porcentaje de la inversión en el gasto total.**



■ Total de inversión del gobierno local respecto del gasto total, 2008. ● Promedio simple municipal

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2008).

diferentes normativas nacionales que regulan las fuentes de generación y uso de recursos locales, entendemos que un municipio capaz de atraer una mayor cantidad de recursos y/o de destinar parte de ellos a inversiones en pro de la comunidad, exhibe mejor capacidad de gestión que otro que dispone de pocos recursos.

En la capacidad de los municipios de destinar recursos a inversión hay diferencias importantes al interior de algunos países.

El porcentaje de inversión promedio simple distrital respecto del gasto total en Perú es particularmente alto en el contexto regional, llegando a un 62,6% en 2010, es decir, más de la mitad del gasto que realizan los gobiernos locales peruanos se destina a inversión. El distrito de El Mantaro está muy por sobre esa cifra, y destina un 97,2% de su gasto a inversión, mientras que en el otro extremo, en el balneario de Ancón la inversión solo alcanza un 3,9% del gasto. En 10 distritos la inversión no supera el 10% del gasto total, como por ejemplo en los distritos urbanos de Lince, Surquillo, San Luis y La Molina en la provincia de Lima, o La Perla en la provincia de Callao, entre otros.

En Chile el porcentaje de inversión del gobierno local respecto del gasto total es en promedio de un 18,6% (promedio simple municipal para 2008), es decir, casi un quinto del gasto de los municipios chilenos corresponde a inversiones. Mientras en la comuna de Queilen, situada en el archipiélago de Chiloé, la inversión alcanza un 61,8%, en el pueblo de Calle Larga solo llega a un 0,23%.

Por su parte, **el indicador en torno al cual se observan mayores brechas internas es el que da cuenta de la capacidad de generación de ingresos propios.** La tabla 3.2 muestra el contraste en el comportamiento de este indicador, país por país<sup>18</sup>, respecto de

los dos indicadores en que constatamos un menor grado de variabilidad

■ **Bolivia:** 289 municipios (que abarcan el 43% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 305 municipios (98% de la población) están en torno al promedio de disponibilidad de recursos humanos respecto a la población total y de disponibilidad presupuestaria por habitante.

■ **Brasil:** 4.039 municipios (41% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 4.526 municipios (89,3% de la población) en torno al promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante. La baja cantidad de población de los municipios con participación promedio de los ingresos propios respecto del ingreso total se explica por la presencia de municipios muy densamente poblados en categorías superiores al promedio, como son los casos de Fortaleza (2.452.185 habitantes) o Manaus (1.802.014 habitantes).

■ **Chile:** 225 comunas (56,7% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 324 comunas (98% de la población) en torno al promedio de disponibilidad de recursos humanos respecto a la población total; 323 comunas (97,7% de la población) en torno al promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante.

■ **México:** 2.211 municipios (62% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 1.610 municipios (76,7% de la población) en torno al promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante. No existe información sobre disponibilidad de recursos humanos a nivel local.

<sup>18</sup> Se excluye Ecuador, Guatemala y Colombia, porque en estos países solo fue posible obtener información a nivel provincial o departamental.

■ **Nicaragua:** 108 municipios (47,7% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 113 municipios (60,9% de la población) en torno al promedio en la disponibilidad de recursos humanos; 134 municipios (97,1% de la población) en torno al promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante.

■ **El Salvador:** 201 municipios (49,7% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 236 municipios (74,1% de la población) en torno al promedio de disponibilidad de recursos humanos; 209 municipios (52,1% de la población) en torno al promedio de tasa de disponibilidad presupuestaria por habitante.

■ **Perú:** 1.639 distritos (55,9% de la población) están en torno al promedio de participación de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio; 1.640 municipios (95,3% de la población) en torno al promedio de disponibilidad de recursos humanos; 1762 distritos (96,4% de la población) en torno al promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante.

En síntesis, observamos que con las excepciones de México y Perú, en todos los demás países el indicador de participación de ingresos propios, respecto del ingreso total, es el que registra una menor cantidad de municipios (y población) en torno al promedio nacional respectivo o, dicho en sentido contrario, el que registra mayores brechas sub-nacionales. Esto significa que, en términos generales, la capacidad de generar ingresos propios entre los gobiernos locales latinoamericanos se distribuye de manera muy desigual. Existe una cantidad no despreciable de municipios que dependen fundamentalmente de transferencias públicas, pues su capacidad de generar ingresos es mínima, pero concentran muy poca cantidad de población. Hay también un número considerable de territorios que concentran la mayor capacidad de generación de recursos; se trata, en general, de zonas más urbanas y más densamente pobladas (Tabla 3.3).

**Tabla 3.2**  
**Porcentaje de municipios y de población que habita en ellos que se concentra en torno al promedio de cada indicador, por país**

Pais	Indicador	Localidades en torno al Promedio	Porcentaje Población
Bolivia	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	305	98%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Ingreso Total	220	86%
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total	306	99,7%
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	-	-
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	289	43%
Brasil	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	4.526	89,3%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto Total	-	-
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total (*)	500	89,6
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	-	-
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	4.039	41%
Chile	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	323	97,7%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto Total	230	62,9%
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total	324	98%
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	313	88,4%
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	225	56,7%
México	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	134	97,1%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto Total	120	57,2%
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total (**)	113	60,9%
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	-	-
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	108	47,7%
Nicaragua	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	134	97,1%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto Total	120	57,2%
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total	113	60,9%
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	-	-
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	108	47,7%
El Salvador	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	209	52,1%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto Total	-	-
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total	236	74,1%
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	228	82%
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	201	49,7%
Perú	Disponibilidad Presupuestaria por Habitante	1.762	96,4%
	Inversión del Gobierno Local respecto del Gasto Total	1.239	44,8%
	Disponibilidad de RRHH respecto a la Población Total	1.640	95,3%
	Peso de la Deuda respecto a Ingresos Totales	1.620	89,7%
	Participación Ingresos propios respecto de Ingreso Total	1.639	55,9%

(\*) Información disponible sólo para microrregiones.

(\*\*) Información disponible sólo para estados federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de FAM, en base a información del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (2008), INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008), IBGE, Censo 2010 (Brasil); SINIM (2008), Censo de población y vivienda 2002 (Chile); INEGI (2009), Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI y SINAI (2007), Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI (2009), ITER, Censo 2010, Principales resultados por localidad; Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010) (México); Sistema de Reconocimiento del Desempeño Municipal del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal y la Asociación de Municipios de Nicaragua (2005), Censo de población 2005 (Nicaragua); ISDEM (2011), VI Censo de Población y V de Vivienda (2007), Ministerio de Hacienda Gobierno de El Salvador (2010), VI Censos de Población y V de Vivienda (El Salvador); RENAMU (2010), XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (Perú).

**Tabla 3.3.**  
**Participación de Ingresos propios respecto del ingreso total en países seleccionados**

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

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

Finalmente, el peso de la deuda respecto de los ingresos totales de que dispone un gobierno local solo muestra brechas sub-nacionales importantes en el caso de México<sup>19</sup>, donde es el indicador que exhibe una menor cantidad de casos en torno al promedio, superando al de participación de ingresos propios en el ingreso total.

El peso de la deuda de los gobiernos locales mexicanos es en promedio 7% de su ingreso total (promedio simple municipal para 2009). Pero, mientras en la zona metropolitana de Huixquilucán llega a 42%, otros 36 municipios prácticamente no registran deuda. La mayoría de los municipios tienen un porcentaje de deuda hasta 10%, y sólo 100 superan dicha cifra, habiendo 10 de esos 100 que superan el 20%. Entre ellos se encuentran Los Cabos, Teotihuacán, y Cozumel.

Este es un resultado que llama poderosamente la atención. El endeudamiento es un tema clave de las finanzas públicas locales, a tal punto que parte importante de los países de la región han avanzado en la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal, de modo tal de asegurar un endeudamiento responsable y, consecuentemente, la sostenibilidad financiera de gobiernos locales y nacionales (pues en caso de quiebra del ente sub-nacional, quien debe responder por los compromisos financieros adquiridos es el gobierno central).

En este escenario, llama la atención, en primer lugar, que algunos países no cuenten con información adecuada sobre el nivel de endeudamiento de sus gobiernos sub-nacionales (Bolivia, Brasil y Nicaragua de los 10 analizados en este Informe) y, en segundo término, que este indicador solo exhiba brechas importantes en México.

<sup>19</sup> Entre los países de que se dispone información para dicho indicador.

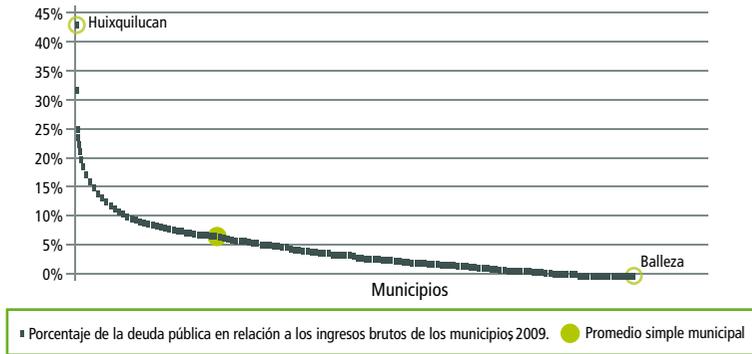
### C. Capacidad de gestión local y características del territorio

Para examinar si la desigual capacidad de gestión de los gobiernos locales se vincula con características particulares de los territorios en que tiene lugar la gestión local, revisamos su comportamiento en relación con el tamaño de los territorios (cantidad de población), su grado de urbanización (población urbana respecto de la población total), la densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) y la presencia de población que se declara perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente que habita en un territorio.

Dos resultados se obtienen de este análisis:

**Primero, ni el tamaño de la localidad (cantidad de población), ni su grado de urbanización, ni la densidad poblacional, parecen ser factores determinantes de la capacidad de gestión de los gobiernos locales latinoamericanos.**

**Gráfico 3.7**  
**México: Indicador del peso de la deuda.**



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis Estadísticas Municipales 2008 INEGI (2009).



**Tabla 3.4**  
**Características demográficas del territorio y disponibilidad presupuestaria por habitante en países seleccionados**

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva	Sin Info.
<b>Brasil (2008)</b>						
Total Municipios	0	378	4.526	434	226	--
% de Población	0,0%	6,7%	89,3%	2,6%	1,4%	--
Densidad Poblacional	0,0	111	113	49	111	--
<b>El Salvador (2011)</b>						
Total Municipios	0	24	209	19	9	1
% de Población (2007)	0,0%	46,7%	52,1%	0,9%	0,2%	0,0%
Grado de urbanización	0,0%	81,6%	36,2%	26,5%	40,6%	24,3%
Densidad Poblacional	0,0	2438,4	279,3	107,3	64,8	59,0
<b>Guatemala (2009)</b>						
Total Departamentos	0	2	16	2	1	1
% de Población	0%	10%	78%	8%	2%	2%
Grado de urbanización	0,0%	28,4%	37,3%	39,0%	84,2%	38,9%
Densidad Poblacional	0	205	211	67	533	74

Fuente: Elaboración propia en base a Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008), IBGE, Censo 2010 (Brasil); ISDEM (2011), VI Censos de Población y V de Vivienda (El Salvador); INE (2009), Censo 2002 (Guatemala).

**Tabla 3.5**  
**Características demográficas del territorio y porcentaje de inversión del gobierno local respecto del gasto total en países seleccionados**

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
<b>Chile (2008)</b>					
Total Municipios	0	56	230	48	12
Porcentaje de Población	0,0%	26,6%	62,9%	9,1%	1,4%
Grado de urbanización	0,0%	76,5%	59,6%	50,5%	55,1%
Densidad Poblacional	0	3464,5	384,2	99,7	52,1
<b>Guatemala (2009)</b>					
Total Departamentos	0	0	18	2	1
Porcentaje de Población (*)	0%	0%	89%	4%	5%
Grado de urbanización	0,0%	0,0%	36,5%	56,0%	47,7%
Densidad Poblacional	0	0	207	301	123

(\*) 2% de población sin información

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2008), Censo de población y vivienda 2002 (Chile); INE (2009), Censo 2002 (Guatemala).

Para ejemplificar este argumento, tomamos el caso de tres indicadores en algunos países: disponibilidad presupuestaria, inversión en el gasto total y peso de la deuda. Veremos que, mientras que en algunos países se observan claras tendencias en algunos indicadores, éstos no se mantienen de país en país ni de indicador en indicador.

Los municipios que están bajo el promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante en Brasil son menos en número que los que están sobre el promedio (378 contra 434 municipios), sin embargo, concentran más cantidad de población (6,7% contra 2,6% de la población total del país), lo que significa que los primeros son más grandes que los segundos. Este dato se confirma al observar la densidad de población en ambos casos, mucho mayor entre los municipios que están bajo el promedio, que entre los que están sobre el promedio. Pareciera en consecuencia que la disponibilidad presupuestaria por habitante en Brasil tiende a ser más baja en municipios de zonas más densamente pobladas; sin embargo, los municipios que están muy por sobre el promedio, es decir, que tienen mayor disponibilidad presupuestaria por habitante, registran la misma densidad poblacional que los que exhiben un comportamiento negativo.

Con información correspondiente al desempeño de los gobiernos departamentales, en Guatemala observamos una situación similar. Los territorios que exhiben peores resultados (brechas negativas) tienen la misma cantidad de población que aquellos que exhiben mejores resultados (brechas positivas), ambos con un 10% de la población total. No obstante, los departamentos que se encuentran en mejor situación relativa, muestran niveles de urbanización y de densidad poblacional muy superiores a los que muestra el resto.

Distinto es el caso de El Salvador, donde existe una relación clara entre el mayor tamaño, densidad y grado de urbanización de los municipios y su menor disponibilidad presupuestaria por habitante.

Al analizar el porcentaje de gasto destinado a inversión respecto del gasto total, contrastan los casos de Chile y Guatemala. Los municipios agrupados en torno a la brecha negativa en Chile son más grandes en términos poblacionales que los con brecha positiva, ya que a pesar de que congregan menor cantidad de municipios, tienen más del doble de la población que los agrupados en torno a la brecha positiva (26,6% versus 9,1%); la densidad promedio y el grado de urbanización son también mayores en estos casos, lo que indica que los municipios urbanos y más poblados están dedicando una menor cantidad de recursos a inversión. En Guatemala en cambio, no se encuentran departamentos bajo el promedio de inversión respecto del gasto total. Por su parte, los departamentos que presentan un desempeño superior al promedio exhiben una mayor densidad poblacional y grado de urbanización que aquellos ubicados en torno al promedio.

Un tercer caso de indicador que da cuenta de la presente tendencia es el peso de la deuda respecto de los ingresos totales. México muestra que los municipios que concentran menor cantidad de deuda son más, pero son menos densamente poblados y menos urbanos que los que tienen más deuda que el promedio del país.

Mientras que Chile no registra casos con brecha negativa, Perú es el caso opuesto, pues no registra distritos con brecha positiva. Los distritos peruanos que se encuentran bajo el promedio (más endeudados) son levemente menos urbanos que los distritos promedio. Las comunas chilenas con mejor comportamiento en materia de endeudamiento municipal son mucho más densamente pobladas que las que registran un nivel de deuda promedio.

En consecuencia, no hay una tendencia única común a los tres casos. Mientras que Chile y Perú parecen sugerir que la deuda se concentra en municipios rurales y menos poblados, México registra la situación inversa, con menor densidad poblacional y

**Tabla 3.6**  
Características demográficas del territorio y peso de la deuda de respecto los ingresos totales del gobierno local en países seleccionados

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
<b>México (2009)</b>					
Total Municipios	41	85	788	1.542	0
Porcentaje de Población	4,4%	6,6%	50,5%	38,5%	0,0%
Grado de urbanización	61%	53%	54%	33%	0%
Densidad Poblacional	801	571	278	221	0
<b>Chile (2008)</b>					
Total Municipios	0	0	313	18	15
Porcentaje de Población	0,0%	0,0%	88,4%	4,8%	6,8%
Grado de urbanización	0,0%	0,0%	60,2%	59,2%	76,7%
Densidad Poblacional	0,0	0,0	757,4	1.644,5	1.295,3
<b>Perú (2010)</b>					
Total Distritos	101	102	1.620	0	0
Porcentaje de Población (*)	4,6%	4,1%	89,7%	0,0%	0,0%
Grado de urbanización	42,9%	40,9%	49,0%	0,0%	0,0%

(\*) Perú: 1,6% de la población sin información

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI (2009), ITER, Censo 2010, Principales resultados por localidad (México); SINIM (2008), Censo de población y vivienda 2002 (Chile); RENAMU (2010), XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (Perú).

grado de urbanización en municipios cuya deuda es menor al promedio país.

**Segundo, los territorios sub-nacionales rezagados en capacidad de gestión del gobierno local tienen mayor o igual proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente que los territorios aventajados.**

Tomamos los casos de distintos países para tres indicadores y prácticamente en todos ellos se repite la tendencia. Algunos datos llaman poderosamente la atención. Por ejemplo, los dos departamentos que se encuentran bajo el promedio de disponibilidad presupuestaria por habitante en Guatemala tienen casi un

**Tabla 3.7**  
**Porcentaje de la población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario o afro-descendiente, según disponibilidad presupuestaria por habitante en países seleccionados**

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
<b>Bolivia (2008)</b>					
Total Municipios	0	2	305	3	17
Porcentaje de Población	0%	0,2%	98%	0,3%	1%
% población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario/indígena con relación al total de la población	0,0	44,75%	44%	26%	11%
<b>Guatemala (2009)*</b>					
Total Departamentos	0	2	16	2	1
Porcentaje de Población	0%	10%	78%	8%	2%
% población auto-definida como indígena o afrodescendiente, sobre población total	0,0%	95,6%	39,2%	19%	42,3%
<b>México (2009)</b>					
Total Municipios	0	663	1610	105	78
Porcentaje de Población	0,0%	21,1%	76,7%	1,8%	0,5%
% población auto-definida como indígena o afrodescendiente, sobre población total	0,0%	21,2%	17,5%	10,6%	4,7%

\*Guatemala registra el caso de un departamento sin información

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de FAM, en base a información del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (2008), INE, Censo de población y vivienda, 2001 (Bolivia); INE (2009), Censo 2002 (Guatemala); INEGI (2009), ITER, Censo 2010, Principales resultados por localidad (México).

100% de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente (Tabla 3.7); el porcentaje de población que se autodefine como perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en los municipios de Nicaragua y Chile que tienen una participación de ingresos propios en el ingreso total menor que el promedio, prácticamente duplica al porcentaje de dicha población en los municipios que se encuentran en torno al promedio de desempeño del mismo indicador (Tabla 3.9).

La única excepción a la tendencia se registra en México, donde la mayor o menor disponibilidad relativa de recursos humanos no se relaciona directamente con la cantidad de población que se define como perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente en un territorio, siendo incluso levemente superior la participación de esta población en municipios con mayor disponibilidad de recursos humanos (Tabla 3.8).

La situación descrita es, a todas luces negativa, pues sumada a la situación de rezago relativo en que se encuentran las localidades que concentran mayor cantidad de población perteneciente a pueblos originarios o afro-descendiente, existe cierta evidencia para afirmar que además, los gobiernos locales de dichas localidades, exhiben menos capacidades de gestión para contribuir a revertir esa situación y promover procesos de desarrollo.

En este capítulo hemos constatado brechas, sin aventurarnos en las causas posibles de esas diferencias, con la excepción de lo que pudieran estar sugiriendo los indicadores demográficos acerca de la concentración en determinados tipos de territorios de gobiernos locales con determinados tipos de capacidades. Pero los resultados no son contundentes en este sentido; aunque en varios países se registra cierta tendencia a la concentración del peor comportamiento de los indicadores en los municipios rurales menos densamente poblados, también hay casos que operan en sentido totalmente opuesto.

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

Para avanzar en la dirección de las causas, el próximo capítulo realiza un análisis en sentido inverso. En lugar de centrarse en los casos de mal desempeño, observa dos experiencias que podemos catalogar de positivas, en términos de su capacidad de hacer frente o revertir tendencias locales adversas, para impulsar procesos de desarrollo.

**Tabla 3.8**

**Porcentaje de la población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario o afro-descendiente, según disponibilidad de recursos humanos respecto a la población total en países seleccionados**

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
<b>Nicaragua (2005)*</b>					
Total Municipios	0	16	113	16	7
Porcentaje de Población 2005	0,0%	11,9%	60,9%	6,4%	2,6%
% población auto-definida como indígena o afro descendiente sobre la población total	0,0%	17,6%	10,7%	8,9%	11,3%
<b>México (2010)</b>					
Total Municipios	0	2	24	3	3
Porcentaje de Población	0,0%	10,0%	78,1%	2,1%	9,8%
% población auto-definida como indígena o afrodescendiente, sobre la población total	0,0%	5,5%	6,6%	2,4%	9,2%

\*Nicaragua registra el caso de un departamento sin información

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Reconocimiento del Desempeño Municipal del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal y la Asociación de Municipios de Nicaragua (2005), Censo de población 2005 (Nicaragua); ENOE (2010), ITER, Censo 2010, Principales resultados por localidad (México).

**Tabla 3.9**

**Porcentaje de la población de 15 años y más que declara pertenencia a pueblo originario o afro-descendiente, según participación de ingresos propios respecto del ingreso total en países seleccionados**

	Brecha muy Negativa	Brecha Negativa	En torno al Promedio	Brecha Positiva	Brecha muy Positiva
<b>Nicaragua (2005)</b>					
Total Municipios	0	21	108	16	8
% de Población (2005)	0,0%	4,1%	47,7%	19,7%	28,5%
% Población auto-definida como indígena o afro descendiente sobre la población total	0,0%	20,0%	11,1%	3,8%	5,0%
<b>Chile (2008)</b>					
Total Municipios	0	58	225	46	17
% de Población	0,0%	2,7%	56,7%	32,7%	7,9%
% Población auto-definida como indígena o afro descendiente, sobre población total	0,0%	20%	10%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de Nicaragua (2010), Censo de población 2005 (Nicaragua); SINIM (2008), Censo de Población y Vivienda 2002 (Chile).

## CAPÍTULO 4

### Capacidades locales para la superación de la pobreza

Cuando los actores del territorio se involucran en la gestión del desarrollo

*“Las personas no somos solo ingresos. Antes de necesidades básicas insatisfechas somos personas. Un campesino puede tener bajos ingresos, pero el hecho de que se sienta parte de una sociedad, de que participe, opine, sea parte del debate, hace la diferencia...”* (Dirigente campesino Sur de Santander).

**E**n el capítulo anterior hemos visto que al interior de los propios territorios radica parte de la explicación de la concentración de los fenómenos de pobreza y desigualdad, pues las posibilidades y restricciones de gestión que experimentan los gobiernos locales se encuentran desigualmente distribuidas, tendiendo a repetirse la forma en que se distribuyen las brechas en otros ámbitos del desarrollo.

Sin lugar a dudas, los gobiernos son actores claves en la construcción de un desarrollo territorial equitativo. Pero también los agentes del territorio pueden desempeñar un papel clave. Postulamos la necesidad de contar con actores capaces de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos a fin de incidir en las orientaciones del desarrollo con actores regionales fortalecidos, dotados de identidad, autonomía y capacidades suficientes para levantar proyectos y visiones compartidas. Nos preocupa la capacidad de concertación entre los actores del territorio, la forma cómo los distintos miembros de la sociedad local elaboran consensos y alcanzan posiciones comunes, objetivando conflictos, recursos y necesidades, subordinando los intereses propios a los intereses colectivos.

A la base de esta preocupación radica una particular visión del desarrollo territorial, entendido como un “proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios” (Schejtman y Berdegú, 2004).

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

La última década ha sido testigo en América Latina de variados esfuerzos desde la institucionalidad pública por potenciar la articulación territorial. Por mencionar solo algunos ejemplos, tenemos programas como Chile Emprende (2007-2010) o Territorios de Ciudadanía en Brasil (2008 a la fecha) que buscan avanzar en la formulación de propuestas y estrategias de desarrollo en territorios que comparten una particular vocación e identidad, para lograr de este modo adecuar las políticas públicas y revertir de cierta forma el tipo de tendencias agregadas que se presentaron en el Capítulo 2.

Conocemos también, aunque menos frecuentemente, ejemplos de iniciativas de desarrollo local de base estrictamente ciudadana que no surgen al alero de una política o programa público, sino de la capacidad y voluntad de organización social. Es el caso de la Aldea Marajuma (Municipio de Morazán, Departamento de El Progreso, Guatemala) donde en 1993 se creó La Cooperativa El Limón, con el apoyo de la Pastoral Social y MISEROR de Alemania, como una alternativa para la activación económica que ha permitido a las comunidades luchar eficientemente contra la pobreza, a través de su propia acción, aprovechando una de sus potencialidades como es la existencia de condiciones favorables al cultivo de cítricos. En poco tiempo han logrado ingresar en mercados nacionales e internacionales para sus productos estrella: el limón criollo deshidratado y el té de limón. Pero la visión de la Cooperativa está puesta, sobre todo, en el desarrollo económico integral de los pequeños productores de la región y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Mientras que el Proyecto Sierra Sur cabe en la primera de las categorías mencionadas, Territorio Solidario en Colombia forma parte del segundo tipo de iniciativas. En ambos casos encontramos, no obstante, más de algún denominador común, que da cuenta de la capacidad y voluntad de los actores locales de involucrarse en los procesos de desarrollo, así como de la necesaria vinculación entre los procesos de cambio institucional con los de transformación productiva.

El análisis de Sierra Sur está puesto sobre el mecanismo de fondos concursables para la selección de proyectos y asignación de recursos a las organizaciones comunitarias. Desde esta perspectiva, quizás el componente más innovador del proyecto sea su capacidad de construir ciudadanía a través de herramientas que fomentan la transparencia y el empoderamiento, contribuyendo de este modo, a la superación de la pobreza de una zona particularmente pobre de la Región Sur Andina de Perú. Por su parte, Territorio

Solidario puede entenderse como un particular modelo de desarrollo, inicialmente pensado para la transformación productiva a través de la economía solidaria, pero que con el tiempo ha ido generando cambios institucionales notables, que parecen más o menos irreversibles y que otorgan al Sur de Santander una especificidad única en el mapa territorial de Colombia.

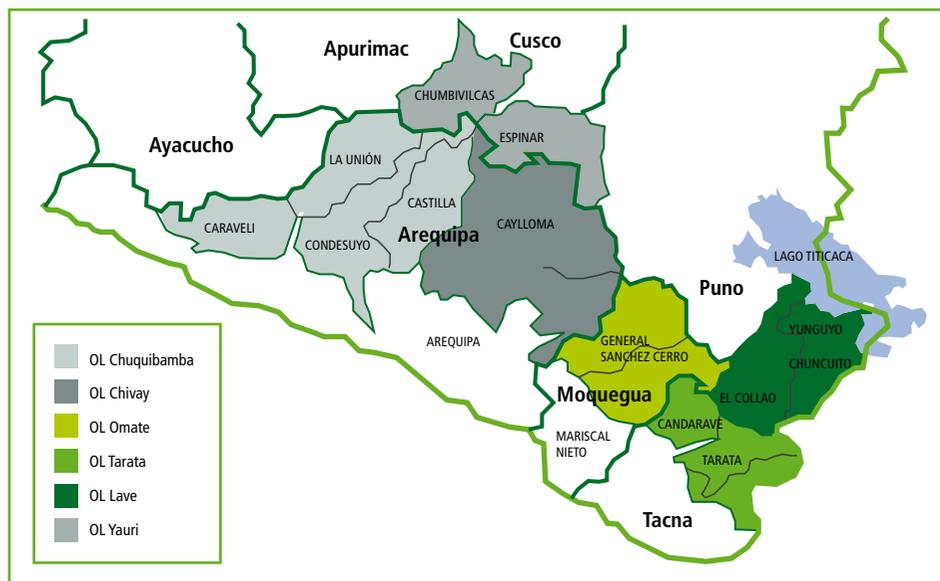
### **Proyecto Sierra Sur, Perú. Quebrando la tendencia a la pobreza y la desigualdad**

El proyecto de Desarrollo Sierra Sur (PDSS), que forma parte de AGRORURAL – MINAG y es financiado por el FIDA, es un programa de transferencia de recursos públicos cuya misión es facilitar procesos e iniciativas que mejoren los activos humanos, naturales, físicos, financieros y sociales de la población rural del territorio de la Sierra Sur de Perú, contribuyendo de este modo al incremento de oportunidades de generación de ingresos y mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas como gestores de su propio desarrollo.

El proyecto se localiza en 120 distritos de la sierra alta de Perú, distribuidos en 16 provincias de los departamentos de Arequipa (6 provincias), Cusco (2 provincias), Moquegua (2 provincias), Puno (3 provincias) y Tacna (3 provincias).

Asentado al sur de Perú, este territorio está rodeado por altos andinos, sierras, selvas altas y cejas de selva, además de algunos valles interandinos y mesetas. Sus principales actividades productivas son la agricultura, la minería (oro, plata, zinc), el turismo y la ganadería (ovinos, vacunos, alpacas). El territorio posee un componente histórico importante, pues ahí se asentó el Imperio Inca, una de las principales culturas precolombinas, entre los siglos XV y XVI, con capital en la ciudad de Cusco. Posteriormente, entre los siglos XVI y XIX fue el centro del Virreinato del Perú.

**Figura 4.1**  
Territorio de Intervención Proyecto de Desarrollo Sierra Sur.



Fuente: Sitio web Proyecto Sierra Sur.

A pesar de poseer grandes riquezas naturales, la región presenta una alta concentración de pobreza. De acuerdo con los datos del Censo Nacional 2007, existen alrededor de 1.800.000 personas en condiciones de pobreza en los departamentos de Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua y Tacna. Más de 700.000 de ellas viven en la extrema pobreza. Se trata además, de una zona con alta concentración de población rural.

De la población total del territorio, en la primera fase del Proyecto fueron atendidas alrededor de 552.711 personas, pertenecientes a 149.381 familias. El 29.8% de ellas se encuentra dentro del grupo más pobre (quintil 1), el 62.7% se ubica en el quintil 2 (muy pobre), el 6.6% en el quintil 3 (pobre), el 0.1% en el quintil 4 (regular) y el 0.8% como menos pobres (quintil 5). Actualmente la población objetivo de Sierra Sur ha aumentado a más de setecientos sesenta mil personas.

### A. Los orígenes de Sierra Sur

Durante los años '90 comenzaron a ejecutarse los primeros proyectos estatales vinculados al desarrollo rural en Perú. El primero de ellos fue el Fomento de la Transferencia de Tecnologías a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS), luego vino el proyecto de Manejo de Recursos Naturales (MARENASS), con poblaciones comunales de las regiones de Apurímac, Cusco y Ayacucho, también llamado Pachamama Raymi y, finalmente, el Proyecto Corredor Puno-Cusco. Los primeros fueron ejecutados por el Ministerio de Agricultura y el último por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), además de contar con la asesoría y cooperación económica del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA (Astete y De Zutter, 2008).

Un breve recorrido por cada una de estas iniciativas indica que:

■ FEAS (1993 – 1999) poseía un contenido innovador y experimental que buscaba “promover los mercados de servicios de asistencia técnica en la Sierra de Perú” (De Zutter y otros, 2004). Atendía a 170 organizaciones campesinas, de dos puntos extremos de la Sierra peruana, además de implementar un plan piloto en el Departamento de Piura. Se establecieron cuatro formas de intervención: cuentas de transferencia de tecnología, servicios de referencia, investigación puntual y colegios agropecuarios.

■ MARENASS (1997 – 2004) tuvo como objetivo “ampliar áreas cultivables e incrementar el valor comercial de los recursos naturales para la producción de los agricultores de Sierra Sur” (De Zutter y otros, 2004). Atendió a 360 organizaciones de 13 provincias y 78 de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Cusco. Se estructuraba en dos componentes: capacitación y cambio tecnológico y Servicios de Apoyo a la Producción (SAP).

■ El Proyecto Corredor Puno-Cusco se ejecutó entre los años 2001 y 2007. Abarcaba 5 provincias de Puno y 10 provincias de Cusco, tomando en total 139 distritos. Tenía como objetivo elevar los ingresos y desarrollar capacidades en campesinos y microempresarios, contribuyendo a la reducción de las condiciones de pobreza extrema al fortalecer eslabonamientos con los mercados. En este contexto aparecen los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) como un mecanismo para la formulación de planes de negocios y el concurso de los mismos.

Estos proyectos trajeron como principales beneficios el aumento de la seguridad alimentaria de las familias, una mayor disposición de ingresos, mejoras en el valor del patrimonio, el crecimiento de la capacidad de inversión financiera, el fortalecimiento

**Tabla 4.1**  
Población en situación de pobreza por departamentos participantes en Proyecto Sierra Sur (2007)<sup>20</sup>

Departamentos		Pobreza	Extrema Pobreza	
Arequipa	274.247	23,80%	42.635	3,70%
Cusco	672.384	57,40%	325.649	27,80%
Moquegua	41.667	25,80%	6.945	4,30%
Puno	852.392	67,20%	379.264	29,90%
Tacna	58.915	20,40%	11.263	3,90%
<b>Población Total de los Departamentos</b>	1.899.606	-	765.756	-
<b>Total País</b>	11.090.760	39,30%	3.866.245	13,70%

Fuente: INEI, Censos Nacionales Perú 2007

**Tabla 4.2**  
Población total y población rural de los departamentos participantes en Proyecto Sierra Sur (2007)

Departamentos	Población Total	Población Rural	Porcentaje Población Rural (%)
Arequipa	1.152.300	107.911	9,36
Cusco	1.171.400	526.719	44,96
Moquegua	161.500	24.837	15,38
Puno	1.268.441	638.550	50,34
Tacna	288.800	25.140	8,70
<b>Población Total de los Dptos.</b>	4.042.441	1.323.157	32,73
<b>Total País</b>	28.220.764	6.601.869	23,39

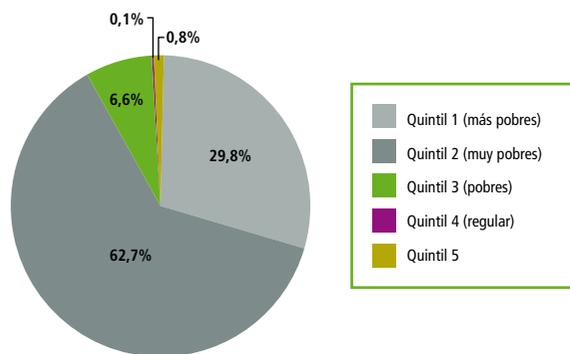
Fuente: INEI, Censos Nacionales Perú 2007

de redes inter-familiares de solidaridad, la incorporación de nociones de educación ambiental y mejoras en la capacidad de gestión local de los pobladores (De Zutter y otros, 2004).

Estos son los argumentos que explican su continuidad en un nuevo proyecto, incorporando esta vez a una mayor cantidad de población. El comienzo oficial de Sierra

<sup>20</sup> Pobreza total: Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales. Pobreza extrema: Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos. (INEI, 2000)

**Gráfico 4.1**  
**Distribución de la población objetivo de Sierra Sur por quintil de ingreso (2006).**



Fuente: Elaboración propia, en base a información de sitio web Proyecto Sierra Sur.

Sur es en octubre del año 2004, cuando Perú suscribe un contrato con el FIDA, cuyo objetivo central es que *“los ciudadanos y ciudadanas campesinos y microempresarios en la sierra sur aumenten sus ingresos, sus activos tangibles y valoricen sus conocimientos, organización social y autoestima”* (PDSS, 2011). Comienza sus operaciones de campo en mayo de 2005 y finaliza en su primera etapa el año 2010.

### B. ¿En qué consiste Sierra Sur?

El proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur, o simplemente Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (PDSS) consiste en cofinanciar iniciativas de familias campesinas para mejorar la calidad productiva de sus recursos naturales (para 230 organizaciones) y emprendimientos para negocios rurales (para 300 organizaciones). Por esta vía se busca incidir en el apoyo a 15.000 familias rurales del ámbito del proyecto.

Estas iniciativas tienen como objetivo mejorar el capital humano de los departamentos en que se ejecuta el proyecto, además de contribuir al

mejoramiento de los recursos naturales, físicos, financieros y sociales, la generación de ingresos y la calidad de vida de los ciudadanos. El proyecto destaca principalmente por su carácter asociativo. Busca potenciar las habilidades de la población, ser un catalizador de las aspiraciones locales y contribuir, de este modo, a construir ciudadanía en el mundo rural.

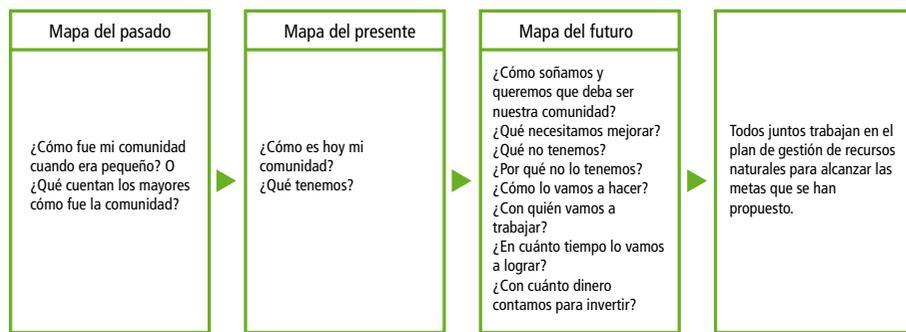
Estos objetivos se logran a través de dos instrumentos<sup>21</sup> recogidos de los proyectos que anteceden a Sierra Sur:

- Planes de Gestión de Recursos Naturales (PGRN): Se elaboran a partir de la creación de Mapas Culturales para determinar el pasado, presente y futuro respecto del manejo de los Recursos Naturales por parte de cada organización. Cada uno plantea los problemas que no permiten avanzar respecto al uso, estado y distribución de los recursos, para ser presentados a un Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR).
- Planes de Negocios (PDN): Se plantean para inversiones de desarrollo local que promuevan los negocios de las localidades urbanas y rurales. Las organizaciones presentan sus propuestas al CLAR para la aprobación de recursos.

En la ejecución de Sierra Sur participan representantes de la sociedad civil, el gobierno peruano a través del Ministerio de Agricultura, los distritos involucrados y el FIDA. Los órganos que constituyen el proyecto son el Comité Coordinador del Proyecto (CCP), el Comité Consultivo de Acompañamiento (CCA), el Directorio del Núcleo Ejecutor Central (NEC) del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur, las Oficinas Locales del Proyecto (OLP) y el ya mencionado **Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), que se constituye en una pieza clave como organismo encargado de dar acceso al cofinanciamiento.**

<sup>21</sup> Sierra Sur se suma un tercer instrumento, la gestión de conocimientos y activos culturales, que no se analiza en profundidad en este Informe.

**Figura 4.2**  
**Mapa cultural**



Fuente: Sitio web Proyecto Sierra Sur.

**Las familias compiten entre sí por el cofinanciamiento. El CLAR busca asegurar una asignación de recursos eficiente y transparente, garantizando que todos concursen en las mismas condiciones.**

Cada CLAR está conformado por miembros representantes de la sociedad civil y del gobierno peruano: un representante de los gobiernos locales, un representante de comunidades campesinas, un representante de organizaciones de mujeres, un representante de sectores de microempresarios, un representante de asociaciones productivas, un representante del Ministerio de Agricultura y el Director Ejecutivo del PDSS, quien preside.

Los CLAR se constituyen en cada municipio de los departamentos acogidos a la experiencia, como una *“nueva institución política a nivel de gobiernos locales”* (Sillis en Linares y otros, 2008). Desde el año 2005 hasta el año 2010 se constituyeron 268 CLAR: 9 en 2005, 47 en 2006, 72 en 2007, 70 en 2008, 46 en 2009 y 24 en 2010. En los distintos CLAR han participado 14.986 familias, con 1.400 Planes de Negocios y 404 Planes de Gestión de Recursos Naturales aprobados.

El mecanismo de acción de las iniciativas que buscan inscribirse dentro del marco del CLAR es el siguiente:

- Las familias rurales organizadas presentan sus iniciativas ante el CLAR en eventos públicos, principalmente en las plazas de la localidad donde se realiza el CLAR, allí cada una defiende y propone sus iniciativas, y compiten con otras en forma transparente.

- Se califican las mejores iniciativas para ser cofinanciadas por el proyecto.

- Los ganadores asumen el compromiso de un aporte gradual en efectivo de no menos de un 20%, abriendo una cuenta bancaria a nombre de la organización a la cual se transfieren los fondos de apoyo para su propia administración.

- Las iniciativas seleccionadas tienen plazos variados de ejecución: si son planes de negocios tiene 8 meses de duración, con posibilidad de renovación para una segunda y tercera etapa; si es un plan de recursos naturales tiene hasta 3 años para ejecutarse.

El monto aproximado de recursos que entregaron los CLAR fue de US\$ 4.000 por proyecto presentado a través del mecanismo de concurso público.

*“Nosotros vamos a concursar con nuestras maquetas para construcción de reservorios, canales, mejoramiento de vivienda y también forrajera, recojo de piedras, abonamiento (...) antes no teníamos esas ideas, nuestros padres no tenían esas ideas. Después nosotros vimos como en Espinar (Cusco) y otros sitios sobresalen en el desarrollo más rápido, así que para eso contratamos al asistente técnico, al animador rural. Y ellos nos animan y en eso estamos trabajando. Es bueno porque cuando concursamos trabajamos con más ganas pa’ ganar, trabajamos noche y día. Pa’ nosotros mismos que estamos mejorando (...) Nosotros nos vamos a dedicar más a trabajar y podemos salir de la pobreza”* (Presidente comunidad campesina de Santa Rosa, Caylloma, Arequipa).

### C. Principales logros

El proyecto Sierra Sur se propone generar una relación estrecha entre la sociedad civil y el gobierno peruano a través de la participación de la primera en la conformación de los CLAR, y por lo mismo, en la gestión y asignación de los recursos locales, de manera de hacer más eficiente y transparente la repartición de los mismos.

Los CLAR son **“un cambio en las condiciones de la comunidad, y una posibilidad de dejar la pobreza”** (CLAR de Anchayaque, Cusco)

Esta relación involucra *“una estrategia de sinergia de potencialidades con instituciones públicas y privadas, comunidades y organizaciones campesinas, microempresarios, pequeñas empresas, organizaciones*

*de mujeres y otras organizaciones representativas de la población, interesados en aumentar sus ingresos que les permita mejorar sus condiciones de vida”* (PDSS, 2011).

La relación con la comunidad es el componente más innovador de una experiencia cuyo principal enfoque es, precisamente, lograr un desarrollo local equilibrado a través de la inclusión de las comunidades, y enmarcarse dentro de la política de mejoramiento rural que impulsa el gobierno central, teniendo a los distritos y departamentos como aliados de primer orden. El involucramiento de la ciudadanía ha permitido, gracias al cofinanciamiento como instrumento de apropiación de los proyectos, hacer posible el control social, el auto monitoreo y la evaluación de la asignación de fondos públicos.

Cabe destacar, además, la transparencia del proceso de elección de los beneficiarios, el que puede ser monitoreado por toda la población. Este mecanismo otorga legitimidad a Sierra Sur y permite su proyección en el tiempo como herramienta de superación de la pobreza en las localidades rurales.

Sierra Sur ha permitido incorporar en la ciudadanía diversas capacidades, como la valoración por la identidad cultural local, que permite crear valor agregado sobre productos y servicios, además de aumentar las carteras de clientes.

En el aparato público también se han generado nuevas competencias y cambios atribuibles directa o indirectamente a la acción del proyecto. Así es como Sierra Sur ha insistido, con éxito, en la necesidad de adaptar instrumentos de gestión pública, como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a la realidad local.

El impacto a nivel local es a todas luces evidente. Algunos municipios de la provincia de Caylloma, en Arequipa, han institucionalizado la figura del CLAR. Tal es el caso de Sibayo, donde el 13 de agosto de 2010 se acuerda por unanimidad crear

una oficina de desarrollo económico rural con el objetivo de “promover, ejecutar proyectos, programas y planes de desarrollo en los diferentes programas sociales que impulse el área de pesquería, turismo, artesanía, agropecuaria y otras fuentes de comercio” (Municipio de Sibayo, 2010), que beneficien a los habitantes del municipio.

Algo similar ocurre en Lari donde, con fecha 12 de noviembre de 2010, se impulsa la idea de un Comité Local del Sistema de Inversión Productiva COLSIP-LARI, presidido por el alcalde, cuyas principales funciones son “calificar y seleccionar bajo la modalidad de concurso para la asignación de recursos las mejores iniciativas de negocios y otras demandas presentadas por las organizaciones, con un formato de evaluación, y supervisar el avance de las iniciativas de negocios y otras demandas” (Municipio de Lari, 2010). Está constituido, además del alcalde, por representantes de: la municipalidad provincial de Caylloma, la agencia agraria de Chivay, de organizaciones campesinas, de mujeres de la provincia, de instituciones privadas de Lari, y un representante del PDSS. Para evaluar estas iniciativas, se utiliza un formulario que considera ingresos, fortalecimientos de mercado, desarrollo de capacidades, patrimonio, aspectos sociales y relación con el medio ambiente.

#### D. Resultados. Mejorando las condiciones de vida de las familias rurales de la Sierra Sur de Perú

Según los datos que registra el Comité Coordinador del Proyecto, Sierra Sur ha producido importantes **cambios en la población beneficiaria**<sup>22</sup>. Las familias atendidas con documento de identidad registrados con acceso a Planes de Gestión de Recursos Naturales y Planes de Negocios incluidas financieramente fueron 44.000. Las que incrementaron sus ingresos y activos productivos mediante la gestión de recursos naturales y/o negocios rurales fueron 40.000.

*“Otras instituciones regalan dinero, muchos se acostumbran a lo fácil y reciben sus 100 soles sin trabajar. Otros no queremos eso, otros sólo queremos trabajar y prosperar con nuestro propio sudor, queremos trabajar siempre. Quiero mejorar mucho más. Estando mejor podré darles a mis hijos educación, tendré más dinero vendiendo la leche. Eso es lo que pienso”* (Comunidad Campesina Totorá Alta. Distrito Pallpata).

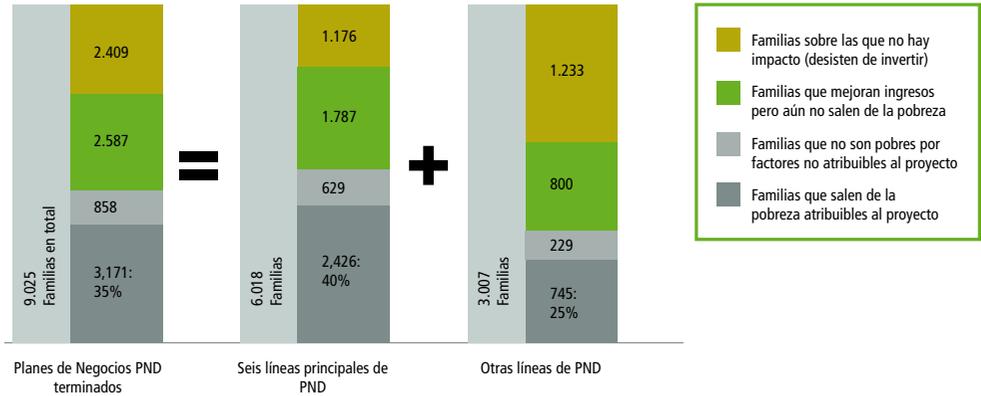
*“El impacto del proyecto a nivel nacional ha contribuido a que los agentes decisores de políticas públicas nacionales actúen con mayor protagonismo, recogiendo las experiencias validadas de emprendimientos exitosos. En el nivel local, las experiencias del CLAR desarrolladas con las municipalidades conllevaron mecanismos imaginativos de transferencia de recursos para atender las demandas de las organizaciones calificadas: ejecuta la organización a nombre del municipio”* (José Sialer, Director del Proyecto).

Las familias de la población atendida que salen de la pobreza fueron 22.000 y las familias que salen de la pobreza, atribuibles directamente al proyecto Sierra Sur, fueron 16.000.

En el siguiente gráfico se puede revisar el impacto del Plan de Negocios en la situación económica de la población: de las 9.025 familias que participaron, el 35% sale de la pobreza gracias al proyecto, mientras que un

<sup>22</sup> Cabe señalar que a la fecha no existen evaluaciones de impacto que permitan verificar estos datos de manera independiente de los registros que lleva el proyecto.

**Gráfico 4.2**  
Situación económica de las familias con plan de negocios (2009).



Fuente: Proyecto Sierra Sur (2011).

*“Antes nosotros hemos criado a los chanchos para consumo, ahora con la asistencia técnica y el apoyo de Sierra Sur, estamos criando, mejorando genéticamente los animales, para así salir a un mercado y tener un ingreso también para nuestros hogares y nuestras familias”*  
(Asociación de Productores Agro-ganaderos de Lari).

29% mejora sus ingresos, con lo que **más de la mitad de las familias que participaron del PDN incrementaron sus recursos, a pesar de que no todos superaron sus condiciones de pobreza.**

En el caso de los PGRN, se registran 912 participantes que han incrementado sus activos en US\$3.368, superando la meta fijada por Sierra Sur de US\$1.000. Sin embargo, todavía no se puede considerar que estas familias hayan superado la pobreza.

**El impacto en la percepción de la ciudadanía respecto de los beneficios que el proyecto trae a las familias es positivo.**

**El 90% de los partícipes de la experiencia considera que su calidad de vida está bien o muy bien y sólo un 8% considera que está mal** (Astete y De Zutter, 2008).

En síntesis, quienes participan de los CLAR tienen acceso a un espacio activo de diálogo, debate e intercambio entre proyectos alternativos, donde cada uno plantea sus puntos de vista y entrega evidencia a favor de su iniciativa. Pueden también exigir cuentas a los municipios y encargados del Proyecto respecto del uso de los recursos asignados, incrementando de este modo su conocimiento y vinculación con los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que les competen.

Sierra Sur nos sitúa, en consecuencia, en el escenario de un proyecto de desarrollo con financiamiento internacional (FIDA) y conducción sectorial (AGRORURAL – MINAG), que logra posicionarse en el territorio de manera tal de contribuir con la generación de cambios en las condiciones objetivas de vida de sus beneficiarios y, más importante aún, de fortalecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil para la ejecución de políticas pertinentes y valoradas por la comunidad.

<sup>23</sup> Santander es uno de los 32 departamentos de Colombia. Su organización político-administrativa involucra a seis provincias y posee una población de 2.057.789 habitantes, distribuidas en 87 municipios.

### Provincias del Sur de Santander, Colombia ¡Territorio Solidario!

La experiencia colombiana de economía solidaria que se analiza a continuación tiene lugar en el Sur del Departamento de Santander, específicamente, en tres provincias: Vélez, Comunera y Guanentá, cuyas capitales son respectivamente Vélez, Socorro y San Gil <sup>23</sup>.

Se trata de un proceso social, cultural y económico que impacta -a lo menos- en 436.811 habitantes de 52 municipios del Sur de Santander. El número de socios de las cooperativas presentes en el territorio asciende más de 120.000 personas, que constituyen cerca del 30% del total de la población.

Casi la totalidad del territorio está ubicado en las estribaciones de la cordillera oriental donde hay variedad de climas, paisajes y ambientes de vida. *“La mayor parte de la población procede del mestizaje de españoles e indígenas de las tribus Guane, Yariguí Chibcha, Carare y Agatae, que habitaban la región a la llegada de los conquistadores. También, la población de la zona tiene unos rasgos culturales que le distinguen por su laboriosidad, el orgullo comunero, la independencia, y la franqueza en las relaciones interpersonales”* (Fajardo 2011).

Los principales sistemas productivos de las tres provincias están asociados a la caña panelera, la producción de guayaba, las artesanías, el turismo, el café, la ganadería vacuna de pequeña escala, el plátano bocadillo, la madera, los frutales, el comercio y los servicios públicos.

Figura 4.3  
Mapa de la Experiencia de Economía Solidaria de las Provincias del Sur del Departamento Santander.



**Tabla 4.3**  
**Población y extensión territorial de las Provincias del Sur de Santander**

Provincias	Población		Extensión (km2)	
	Total	% respecto al departamento	Total	% respecto al departamento
Comunera	99.944	5.04	3.338	10.93
Guanentá	142.385	7.20	3.842	12.58
Vélez	194.482	9.83	8.944	29.29
<b>Totales</b>	<b>436.811</b>	<b>22.97</b>	<b>16.124</b>	<b>52.80</b>

Fuente: DANE (Proyección 2007)

En la Provincia de Guanentá se suma a lo anterior la industria, el tabaco, la minería, el fique y el hecho de que su capital, San Gil, constituya el núcleo urbano más importante del Sur de Santander y sea la zona turística por excelencia del Departamento.

En términos generales, cuando se hace referencia a la experiencia del Sur de Santander como “Territorio Solidario”, se refiere a la presencia de *“un movimiento cooperativo del nororiente colombiano, que se ha convertido en una de las estrategias más importantes para el desarrollo de las comunidades locales, mayoritariamente de carácter rural”* (Fajardo y Millán, 2003). En esa zona hoy existe una red de cooperativas de trabajo asociado, de vivienda, de producción, y de ahorro y crédito con miles de socio/as, y se ha logrado un desarrollo socio-comunitario que ha generado la presencia de numerosas organizaciones sociales, la creación de nuevas instituciones, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y la conformación de nuevas relaciones sociales.

#### A. Orígenes del Movimiento Cooperativista en el Sur de Santander

El origen del cooperativismo en el Sur de Santander se vincula a una estrategia de desarrollo liderada por el Padre Ramón González Parra, secretario de la Pastoral Social (SEPAS) de la Diócesis del Socorro y San Gil, quien decidió en 1964 apoyar e impulsar cooperativas en municipios y zonas rurales de la región *“a fin de fomentar el aborro, el crédito y el servicio social, para lograr un bienestar integral, sostenible y solidario de territorios habitados principalmente por campesinos que desarrollaban economías de sobrevivencia”* (Bucheli, 2006)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Si bien es 1964 la fecha en que se comienza a registrar la experiencia cooperativista santandereana, existen antecedentes que suponen la generación de condiciones previas para iniciar el proceso propiamente tal. “En 1944, la Conferencia Episcopal colombiana estableció la Acción Social Católica para realizar programas de desarrollo social y educativo. El programa Acción Cultural Popular, ACPO, surgió con el propósito de llevar a cabo eventos educativos con población campesina. En 1945, en la Diócesis de Socorro y San Gil se crea la Acción Social Católica, entidad que impulsó la creación de 27 sindicatos agrarios (1948–1961). Por la década del 50, la Diócesis impartió capacitación obrera y agraria a las personas provenientes de 30 parroquias. En 1955, la Acción Social impulsa el cooperativismo como opción pastoral de la Diócesis. Los Padres Francisco Mejía y Marco Fidel Reyes se destacan como impulsores de las cooperativas en las provincias de Santander. El Padre Reyes fue director de Acción Católica hasta 1963. En 1963 el Padre Ramón González Parra fue nombrado director de la Acción Social. En 1967 se crea el Secretariado de Pastoral Social, SEPAS, en San Gil y desde entonces el Padre Ramón ha sido director del Secretariado desde su fundación” (Bucheli, 2006).

Uno de los hitos fundacionales del proceso fue la creación de COOPCENTRAL en la Provincia de Guanentá, en el año 1964, una iniciativa que nació con el objetivo de satisfacer las demandas y servicios de las cooperativas de base, aún cuando eran muy pocas las que se habían conformado para la fecha.

“En 1967, esta cooperativa se convirtió en una central de segundo grado (...) fue un hecho fundamental para el ulterior desarrollo cooperativo en la región. A partir de este momento se consolida la labor creadora de cooperativas en cada municipio por parte de los párrocos, dando lugar a una época que se denominó como “los años de la mística creadora” (Dávila y Silva, 1996), donde los esfuerzos y los compromisos personales de los párrocos y el grupo de líderes involucrados fueron la clave del desarrollo de un movimiento que más tarde se denominó como SEPAS-COOPCENTRAL” (Dávila, s/f).

En distintos documentos vinculados a la enseñanza del Padre González, y de quienes conformaron el equipo de la Pastoral Social de la década de los sesenta, se afirma que los pobres son un potencial para el desarrollo y el cambio, tareas esenciales del compromiso cristiano. De allí que a la base de la experiencia exista un proyecto social que buscaba un cambio en las condiciones de vida de los campesinos de Santander, lo que permitió desde el inicio promover un movimiento cooperativo con el objetivo de construir una cultura de solidaridad, de justicia social y de paz, donde la organización en cooperativas constituyese una estrategia para el desarrollo endógeno de las comunidades involucradas en el proyecto, y no un fin en sí mismas.

“Hoy, el territorio de las provincias del Sur de Santander cuenta con un inventario de organizaciones solidarias que dan fe del trabajo tesonero de los líderes sociales y de la Iglesia Católica, a través de los Programas de

Acción Católica y del Secretariado Diocesano de Pastoral Social liderado por el Presbítero Ramón González Parra, durante más de 40 años...Miles de personas se han sumado a la tarea de crear y desarrollar organizaciones solidarias en este territorio. Por eso se puede afirmar que en las provincias del Sur de Santander se ha avanzado en la construcción de una cultura solidaria”. (Director del Centro de Estudios en Economía Solidaria del Departamento de Investigación de la Fundación Universitaria de San Gil).

Esta acción para el desarrollo consideró las oportunidades y limitaciones locales, en cuanto al acceso a tierras, comercialización de productos agrícolas y financiación de actividades productivas, lo que permitió la consolidación de este tipo de organizaciones y de la banca social - cooperativas que ejercen la actividad financiera y de ahorro y crédito -al servicio de la población rural de la región.

## B. La Economía Solidaria en Santander en la actualidad<sup>25</sup>

Actualmente -y producto del proceso descrito- el Sur de Santander cuenta con un movimiento cooperativista importante, que le distingue del resto del país y lo convierte en una experiencia de desarrollo endógeno de referencia latinoamericana.

Desde el punto de vista organizativo, hoy existen en la región más de 400 empresas de economía solidaria (entre “sector cooperativo” y “otras organizaciones solidarias”), distribuidas de la siguiente manera:

- 154 -que representan el 38% del total de las organizaciones de la región- son cooperativas de primer, segundo y tercer grado, instituciones auxiliares del cooperativismo, pre-cooperativas y administraciones públicas cooperativas. Cuentan con un número de asociados cercano a las 120.000 personas e impacta -cuanto

<sup>25</sup> La Economía Solidaria corresponde al “sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.” (Art. 3. Ley 454 de 1998, República de Colombia).

**Tabla 4.4**  
**Inventario de Organizaciones Solidarias de las Provincias del Sur de Santander**

Entidades de Economía Solidaria <sup>26</sup>		Vélez	Comunera	Guanentá	Total
Cooperativas	Ahorro y Crédito	5	2	10	17
	Especializadas de Ahorro y Crédito	0	3	1	4
	Especializadas Sin Sección Ahorro	-	-	7	7
	Integrales Sin Sección de Ahorro	-	-	2	2
	Multiactivas Sin Ahorro y Crédito	8	1	2	11
	Cooperativas De Trabajo Asociado	1	1	16	18
	Instituciones Auxiliares Cooperativas	-	-	1	1
	Cooperativas de Transporte	6	3	8	17
	Cooperativas Agropecuarias	10	8	8	26
	Otras Cooperativas	8	10	27	45
	Pre-cooperativas	6	0	0	6
TOTAL COOPERATIVAS	44	28	82	154	
Otras Organizaciones Solidarias	Fondos de Empleados	0	0	3	3
	Mutuales	0	0	0	0
	Corporaciones	60	20	19	99
	Asociaciones	18	5	55	78
	Fundaciones	27	32	9	68
TOTAL ORGANIZACIONES SOLIDARIAS	105	57	86	248	

La tabla muestra un inventario de organizaciones sociales según las actividades que realiza y las ubicaciones geográficas de las organizaciones por provincias. De las 154 cooperativas, el 53,2% (82) están ubicadas en Guanentá, el 28,5% (44) en Vélez, y el 18,1% (28) en la Provincia Comunera. Para el caso de la categoría "otras organizaciones solidarias", el 60% está concentrado en Asociaciones y Fundaciones, y a diferencia del caso anterior, la mayor cantidad está en la Provincia de Vélez (un 42,3% exactamente). En el inventario quedan por fuera cooperativas, en tanto se carece en la región de un censo departamental de las organizaciones solidarias en general.

Fuente: Fajardo, 2011.

menos- en el 23% del total de los habitantes del Departamento de Santander.

La mayoría de estas cooperativas se dedican al servicio del ahorro y crédito, el trabajo asociado, las actividades agropecuarias y el transporte. Sin embargo, un 29% están distribuidas en "otras actividades", lo que supone una expansión del cooperativismo como forma de organización económica de la vida en múltiples ámbitos no tradicionales, y poco concentrados en la dinámica socio-productiva y comunitaria de los municipios de la zona. De hecho, el propio funcionamiento de las cooperativas ha ido ampliándose con el paso del tiempo, algunas tienen presencia en varios municipios de la región a la vez, y otras incluso a nivel nacional.

■ Las 248 empresas de economía solidaria de la categoría "otras organizaciones solidarias", se concentran casi en un 60% en asociaciones y fundaciones, cuyos esfuerzos fundamentales apuntan a cumplir un rol movilizador y organizador de la población para atender temas que incidan en el mejoramiento de su calidad de vida. Dan cuenta de la conformación de nuevos espacios de organización social que se han ido articulando en el marco de la misma lógica de solidaridad, herederas directas del proceso histórico que admite la consolidación del movimiento cooperativista santandereano como estrategia de desarrollo local.

La dimensión organizativa del proceso trasciende la sola mirada cuantitativa de la realidad. Ya no se trata solo de un gran número de organizaciones funcionando en el territorio, sino de la complejidad que supone comprender los intereses, las historias y los mecanismos de acción de cada una, la articulación entre unas y otras y la propia "conversación" que debe mantener el mundo cooperativo con el resto de los actores públicos y privados de la región y del país.

<sup>26</sup> "En Colombia puede hablarse de dos grandes sistemas que funcionan dentro del sector conformado por las organizaciones solidarias, primero, el de las organizaciones de economía solidaria, en el cual se relacionan las organizaciones definidas por la ley 454; segundo, las organizaciones solidarias de desarrollo un sistema conformado por las Fundaciones, Corporaciones y Asociaciones, las Juntas de Acción Comunal y los grupos de voluntariado, en el que el marco legal está totalmente disperso" (Cardenas Espinosa 2010).

Este conjunto de entidades son parte de un entramado social que sigue creciendo, con fortalezas y debilidades, donde la organización y la articulación son factores fundamentales en la investigación académica interesada en la experiencia y se postula como un modelo de desarrollo territorial rural emergente en el Sur de Santander.

Las organizaciones solidarias del Sur de Santander son agentes co-responsables del cambio social de la región, que tienen como desafío articularse en el marco de un sistema complejo de relaciones sociales que busca superar la pobreza a través de una visión integral, sostenible, solidaria y territorializada del desarrollo.

### C. ¿Qué factores contribuyen a explicar el éxito de esta experiencia?

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

Respecto a los factores de *organización social y articulación*, se reconocen tres:

- **La capacidad de los actores en el territorio para reconocerse como diversos e iguales a un mismo tiempo.** Diversidad que deriva de las 52 realidades -y diagnósticos- correspondientes a los municipios que participan de la experiencia, a la vez de un reconocimiento que tiene que ver con relatos, intereses, climas, paisajes y vecinos comunes.
- **El aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales para el desarrollo de actividades socio-**

**Tabla 4.5**  
**Registro de asociados y empleados de las Cooperativas del Sur de Santander**

Mujeres	Hombres	Jurídicas	Menores de 18 Años	Total Asociados	No. Empleados
57.346	56.139	1.728	2.453	117.336	518

La tabla muestra como 117.336 personas están asociados en 154 cooperativas de la región, dato que puede ser mucho mayor al realizarse una actualización del inventario de las organizaciones solidarias. Existe una mayor participación de mujeres que de hombres, y un 2% del total de socios son menores de 18 años. Los empleos directos generados por estas agrupaciones benefician a 518 personas.

Fuente: Fajardo, 2011.

**productivas**, a través del rescate de prácticas, historias e identidades locales. Por ejemplo, las actividades económicas asociadas al trabajo del fique, la producción orgánica de algodón, el turismo rural vinculado al café y las costumbres campesinas santandereanas, entre otros.

- **La promoción de la participación ciudadana como “máxima transversal” del desarrollo de la región, y elemento fundamental para la construcción de una cultura de solidaridad.** Se ha privilegiado la formación de liderazgos para la democracia y la paz social. Las iniciativas de capacitación impulsadas por organizaciones como El Común y las Escuelas de Liderazgo Democráticos de UNISANGIL -en alianza con la Corporación Viva la Ciudadanía- han sido un gran aporte al respecto<sup>30</sup>.

En cuanto a los factores para la *sostenibilidad* del proceso:

- **La capacidad de incorporar innovaciones y tecnologías en los procesos socio-productivos y de servicio de las cooperativas.** Por ejemplo, el desarrollo de páginas web para la difusión y comercialización de productos locales, la alfabetización digital de socios de cooperativas vinculadas a actividades agrícolas, la incorporación de

<sup>30</sup> Estas escuelas se definen como un ambiente pedagógico no formal para la generación de aprendizaje y conocimientos entre los participantes, basada en la promoción del diálogo e interacción de saberes entre ellos. En la mayoría de los casos quienes asisten a estos espacios son dirigentes o actores claves de la organización comunitaria y el movimiento cooperativista de la región. No conduce a una certificación de título, pero sí posee una estructura temática, una carga de horarios y un cuerpo especializado de facilitadores.

#### Recuadro 4.1 Organizaciones Solidarias Destacadas

La experiencia de economía solidaria del Sur de Santander, si bien tiene que ver con la creación y consecuente consolidación de un gran número de organizaciones solidarias en el territorio, como promotoras de un proyecto de desarrollo local compartido, también ha significado poder generar al interior de las cooperativas capacidades para el diálogo social, prácticas innovadoras, la incorporación del enfoque de género en su cotidianidad, y el desarrollo de acciones que garanticen su permanencia en el tiempo y la sustentabilidad de sus procesos socio-productivos, entre otros aspectos.

En estos desafíos, algunas organizaciones han logrado un mayor éxito respecto de otras, haciéndose más destacables dentro de la propia experiencia. Ejemplo de algunos de estos casos son:

**1. COOMULDESA.** Una cooperativa especializada de ahorro y crédito, promovida por la Pastoral Social y fundada en 1962 por 34 agricultores y comerciantes de la zona, con un capital inicial de \$510 pesos colombianos (menos de US\$1 actual). Actualmente, tiene sede en 18 municipios del Sur de Santander, cuenta con 73.400 asociados, un activo de poco más de US\$85.000 (163.744 millones de pesos colombianos), una inversión durante el año 2010 cercana a los US\$10.000 en proyectos sociales para la región, cuyos focos están en la educación y la promoción de la cultura cooperativa en los más jóvenes del territorio.

**2. COOPCENTRAL.** Cooperativa financiera de segundo grado, con una trayectoria que pasa los 40 años. Tiene su sede principal en el municipio San Gil y cuenta con más de 12.000 asociados.

**3. COOPVALLE.** Cooperativa de ahorro y crédito de primer grado, con sede en el Valle de San José, en la Provincia de Guantán. El 64% de la población del Valle se encuentra afiliada a ella. Mantiene un rol fundamental en el desarrollo de iniciativas sociales que busquen mejorar las condiciones de vida de los campesinos de la zona, especialmente en materia educativa<sup>27</sup>.

**4. ECOFIBRA.** Fundada en 1995 en el poblado de Curití (Provincia de Guantán), es una cooperativa dedicada a mantener viva la tradición textil heredada de la cultura indígena Guane, a través del hilado y del tejido con fique. Tiene como principal objetivo mejorar la calidad de vida de los artesanos figueros, mediante el trabajo manual del fique y otras fibras textiles naturales.

**5. RESANDER.** Cooperativa que agrupa a cerca de 33 emisoras comunitarias del Departamento de Santander, incluyendo a dos entidades de la Iglesia Católica: SEPAS y Comunicación Diocesana; tiene su sede principal en el municipio San Gil y funciona en La Emisora Comunitaria "La Cometa 102.7 FM".

Estas cinco primeras organizaciones solidarias poseen un alto valor histórico para el movimiento cooperativista santandereano en general. Algunas, de carácter fundacional, están vinculadas principalmente a sectores agrícolas y campesinos del territorio, con una cantidad de socios significativa, tanto en la totalidad de la población del sector cooperativo de la región, como en la proporcionalidad de socios en relación a la población total de los municipios donde se ubican.

**6. Fundación Universitaria de San Gil (UNISANGIL),** fundada en 1988 por ocho organizaciones sociales y cooperativas del Sur de Santander, surgió *"como respuesta a las aspiraciones de formación superior de las comunidades, promovidas desde 1964 por la Pastoral Social de la Diócesis de Socorro y San Gil, apoyadas en la construcción de un modelo de cambio y desarrollo solidario para los habitantes de las provincias, que incluía como estrategia fundamental el conocimiento y la formación de líderes"* (UNISANGIL, 2011). En particular, el Centro de Estudios en Economía Solidaria de UNISANGIL se ha convertido en una instancia dedicada a la generación de conocimiento, la sistematización de buenas prácticas solidarias y el acompañamiento y asesoría especializada a las cooperativas.

**7. Organizaciones Campesinas y Populares de Colombia EL COMUN.** Ésta se suscribe a una dimensión de trabajo de la experiencia que aporta al fortalecimiento de la participación ciudadana y la asociatividad a nivel gremial y sindical de las poblaciones rurales de las provincias del Departamento de Santander. Entre sus acciones destaca la conformación de un "Nodo Campesino" en el año 2002, integrado por agrupaciones campesinas e instituciones de las cinco provincias santandereanas, para trabajar por una apuesta de justicia comunitaria<sup>28</sup>.

**8. COOHILADOS DEL FONCE,** cooperativa fundada en 1998 por los trabajadores de la empresa de capital Hilanderías del Fonce cuyos dueños decidieron liquidarla debido a las pérdidas acumuladas. Produce empaques, telas, cordeles y sogas de fique. Conformada por 80 trabajadores que, animados por su solidaridad de clase y por el movimiento cooperativista de la región, asumieron el riesgo de organizarse en cooperativa para conservar el empleo y la empresa como un patrimonio de la sociedad. Proporciona empleo directo a 210 personas, contribuyendo de manera clara al desarrollo de San Gil y de la provincia de Guantán (Fajardo, 2005).

<sup>27</sup> Existen en la región más de 12 escuelas rurales y una oferta de estudios de bachilleratos para jóvenes y adultos, lo que es significativo en una población mayoritariamente rural que no pasa las 6.500 personas y permite suponer que el aporte social que realiza la cooperativa incide en este proceso de forma positiva.

<sup>28</sup> Según datos del Programa Buenas Prácticas Para Superar el Conflicto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), actualmente hay 120.000 líderes campesinos capacitados en dos escuelas que emergen de esta iniciativa; 92 conciliadores avalados por el Ministerio del Interior y de la Justicia, de los cuales, 20 están haciendo conciliación en equidad y los demás de mediación.

tecnologías orgánicas en la producción del café, el algodón y la panela, entre otros.

▪ **El desarrollo de una apuesta comunicacional de carácter local, comunitaria y sin fines de lucro.** Basada en una política de autogestión que ha logrado formar una red de 33 emisoras comunitarias en el territorio.

▪ Y por último, pero no menos importante, **la concepción de la educación como instrumento de transformación.** Existe un interés de las cooperativas de la región por invertir en iniciativas orientadas a incrementar los niveles de escolaridad, la alfabetización y las oportunidades educativas para la población, especialmente en comunidades rurales y de mujeres y niños.

Por lo tanto, la organización, articulación y permanencia del proyecto social que orienta las acciones del movimiento cooperativista en las provincias del Sur de Santander, se fundamenta en un proceso de reflexión, comunicación, organización comunitaria y educación, que estructura un sistema de valores cooperativos y de asociatividad para el desarrollo de la región.

#### D. Resultados. Argumentos para un modelo alternativo de desarrollo de base endógena

Los resultados de esta experiencia son sustanciosos:

Primero, **la conformación y consolidación de 402 organizaciones solidarias en la región, que impactan en una población cercana a las 500.000 personas.** De hecho, el 7% del total de las entidades cooperativas en Colombia están en Santander, y en relación específica al ahorro y crédito, concentra el 12,5% luego de Bogotá y Antioquia.

Segundo, la experiencia de desarrollo solidario del Sur de Santander **actualmente goza de reconocimiento académico y social a escala local, regional, nacional e internacional,** pues se ha venido

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

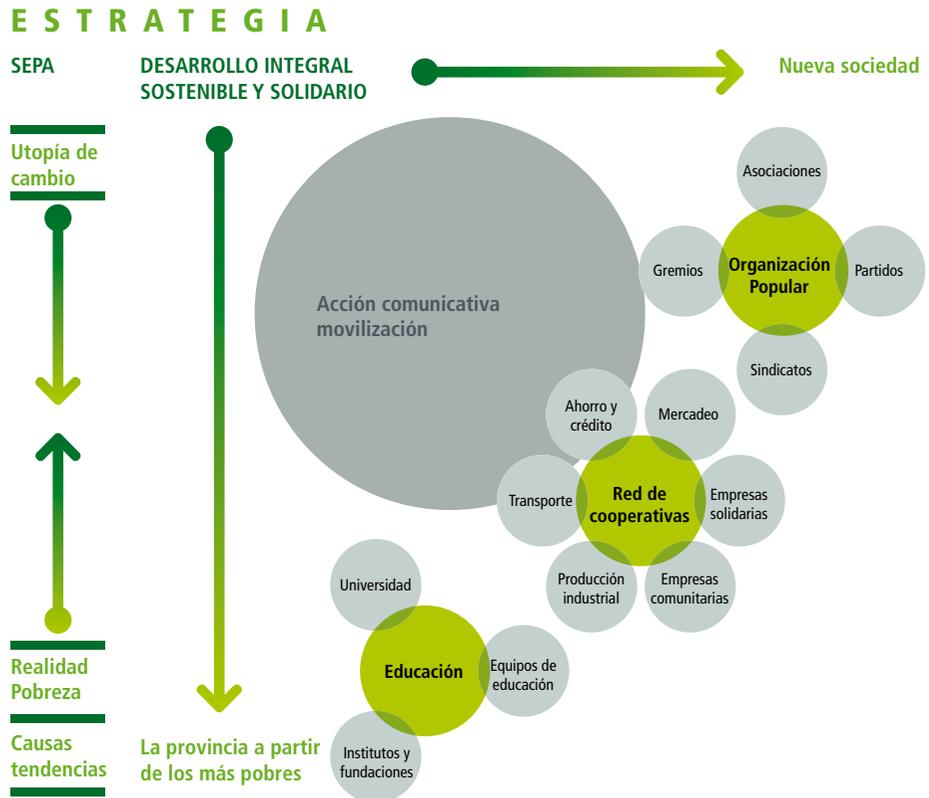
constituyendo en fuente de inspiración y de referencia sobre buenas prácticas solidarias para territorios, investigadores/as, gobiernos y comunidades organizadas, que intentan emprender acciones para el desarrollo local.

Existe en los sectores académicos latino-americanos más especializados en los temas de desarrollo rural y procesos de economía social, un **reconocimiento sobre la experiencia de desarrollo solidario de las provincias del Sur de Santander como un posible modelo emergente de desarrollo endógeno local,** basado en un enfoque no tradicional del desarrollo para comunidades campesinas, donde la construcción de una cultura de solidaridad en la población es la clave para la superación de la pobreza y la desigualdad.

Tercero, una clara tendencia a identificar a las organizaciones solidarias del territorio como responsables del **mejoramiento en las condiciones de vida de los campesinos de la región.** Si bien no se cuenta con evaluaciones de impacto que verifiquen en qué medida las cooperativas han incidido en el mejoramiento de indicadores objetivos de superación de la pobreza y desigualdades en el Departamento, sí se reconocen como acciones sustanciales que aportan en esta línea el que las organizaciones solidarias hayan logrado hasta el momento:

▪ Financiar proyectos sociales y educativos a lo largo de la región.

Figura 4.4  
Visión emergente de desarrollo en el sur de Santander.



Fuente: Fajardo, 2011.

*“Mi vida ha mejorado, me siento propietario y dueño de esta empresa. Quiero que mi familia siga trabajando aquí, dejar algo de lo que construimos. Si la vida me volviera a dar la oportunidad, volvería a montarme en este negocio de hacerme propietario de esta empresa. El cooperativismo es una unión y la unión hace la fuerza (...) mi hijo trabaja acá y quiere quedarse como asociado”*  
(Fundador de la Cooperativa Cohilados del Fonse).

- Crear fundaciones, asociaciones, universidades y grupos de voluntariados destinados a la acción social contra la pobreza y la construcción de una cultura de paz en el territorio.
- Promover procesos de participación ciudadana en la población, especialmente estimular la participación de la mujer campesina en los proyectos socio-productivos de las cooperativas. Existen aproximadamente 19 organizaciones solidarias de mujeres.
- Insistir en la formación sobre cooperativismo en algunos colegios rurales, donde se ha tratado de incentivar la cultura cooperativa en los más jóvenes de la región.

- Crear fuentes de empleos directos e indirectos para familias de las provincias involucradas en la experiencia, en muchos casos para campesinos dedicados al desarrollo de actividades agrícolas.

- Promover el ahorro social y el otorgamiento de créditos que privilegian a los sectores agrícolas y pequeños empresarios locales, con bajas tasas de intereses y formas especiales de pagos.

- Inversión en tecnologías de información y comunicación para la comercialización de productos locales.

- Desarrollo de ofertas académicas especializadas en el conocimiento de la Economía Social, a favor de generar oportunidades profesionales para los adultos jóvenes del territorio.

La experiencia de Santander nos muestra cómo, cuando los actores se organizan y empoderan, pueden contribuir a modificar sustantivamente el curso de

*“Poco a poco la población ha reconocido en la solidaridad el mejor camino para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Este desarrollo de la economía social y solidaria ha suscitado en propios y extraños un nombre nuevo para la región: TERRITORIO SOLIDARIO PROVINCIAS DEL SUR DE SANTANDER”* (Director del Centro de Estudios en Economía Solidaria del Departamento de Investigación de la Fundación Universitaria de San Gil).

los acontecimientos a su favor y el de su comunidad. El movimiento cooperativo es más que una fuente de subsistencia y salida de la pobreza; es una alternativa real de generación de ingresos y desarrollo socioeconómico del territorio, donde los resultados del crecimiento se distribuyen de manera más equitativa.





## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D.S., Johnson, S., Robinson, J. (2001) “Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *The American Economic Review* Vol. 91 No. 4. American Economic Association EE.UU.

Alburquerque, M. y Diputación de Barcelona (1999) “Manual del agente del desarrollo local”. *Colección de Manuales*. Ediciones SUR. Santiago de Chile.

Alesina, A. y Rodrik, D. (1994) “Distributive Politics and Economic Growth”. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 109, No. 2. Oxford University Press. Reino Unido.

Araujo M.C. y Schady, N. (2008) “Cash Transfers, Conditions and School Enrollment in Ecuador”. *Economía* Vol 8. No 2. Sociedad Latinoamericana de Economía–LACEA. Bogotá.

Astete, J.; De Zutter, P. (2008) *Vida campesina y manejo de recursos naturales. Impactos y experiencias recogidas en el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur*. Proyecto de Desarrollo Sierra Sur. Ministerio de Agricultura y FIDA, Perú.

Banco Mundial (2005a) “La Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la Historia?”. *Serie Desarrollo para todos*. Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana. Bogotá.

Banco Mundial (2005b) *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*. Banco Mundial. Washington, D.C.

Banco Mundial (2006) *Equity and Development: World Development Report 2006*. Banco Mundial. Washington, D.C.

Banco Mundial (2008) *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Edición de conferencia. Banco Mundial. Washington, D.C.

Banco Mundial (2009) *Una Nueva Geografía Económica, Panorama General. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009*. Banco Mundial Washington, D.C.

Banco Mundial (2011) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de Género y Desarrollo*. Banco Mundial. Washington, D.C.

Barca, F (2009) *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Rennes.

Bardhan, P. (1984) *Land, Labor, and Rural Poverty: Essays in Development Economics*. Columbia University Press, New York.

Bertoglia, L., Raczynski, D., Valderrama, C. (2011) *Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial? Pobreza y desigualdad*, Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile.

Birdsall, N. y Londoño, J. L. (1997) “Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank’s Approach to Poverty Reduction”. *The American Economic Review* Vol. 87 No 2. American Economic Association. EE.UU.

Bourguignon, F. (2004) *The poverty-growth-inequality triangle*. Paper prepared for a Conference on Poverty, Inequality and Growth. Paris.

Bourguignon, F., Ferreira, F. y Walton, M. (2007) "Equity, efficiency and inequality traps: a research agenda". *Journal of Economic Inequality* Vol. 5 No. 2. New York.

Bourguignon, F., Ferreira, F. y Lustig, N. (1998) *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Bourguignon, F., Ferreira, F. y Leite, P. (2002) *Beyond Oaxaca-Blinder: accounting for Differences in Household Income Distributions across Countries*. Policy Research Paper 2828. Banco Mundial. Washington, D.C.

Bucheli, M. (2006) *Curas, Campesinos y Laicos como Gerentes del Desarrollo. La Construcción de un Modelo Emergente de Desarrollo en Colombia*. EDISOCIAL. San Gil, Colombia.

Cárdenas Espinosa, R. (2010) "Las organizaciones solidarias en Colombia, una experiencia alternativa en la modernización del estado" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 130. Colombia.

Carrión, F. (1997) "Regionalización y descentralización post-Bucarán". Revista Debate n°40 *Globalización: realidades y falacias*. Quito.

Carter, M. y Zimmerman, F. (2000) "The dynamic cost and persistenc of assett inequality in an agrarian economy". *Journal of Development Economics* Vol. 63 No. 2. Ediciones Elsevier, Amsterdam.

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, 30 de Mayo a 1 de Junio 2010. Brasilia.

Concha, X. y otros. 2001. "Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales", en Raczyński, D. y Serrano, C. *Descentralización. Nudos Críticos*. Cieplan - Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile.

Dávila, R (s/f). *Innovación y Éxito en la Gerencia Cooperativa. Casos Exitosos de Cooperativas Rurales de Aborro y Crédito*. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales, Unidad de Estudios Solidarios – UNES. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

De Brauw, A. y J. Hoddinott. (2007) *Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollments in Mexico*. Working paper. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2004) *Inequality in Latin America. Breaking with history?*. Banco Mundial. Washington, D.C.

De Zutter, P.; Trivelli, C., Sotomayor, C., Cavassa, A., y Vergara, R. (2004) *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. FIDA y PREVAL. Perú.

Deininger, K. y Olinto (2002) "Asset Distribution, Inequality and Growth". *Policy Research Working Paper Series*. Banco Mundial. Washington, D.C.

Deininger, K. y Squire, L. (1996) "A New Dataset: Measuring Income Inequality". *The World Bank Economic Review* Vol. 10 No. 3. Oxford University Press. Reino Unido.

Deininger, K., y Olinto, P. (2000) *Asset Distribution, Inequality and Growth*. Policy Research Paper 2375. Banco Mundial. Washington, D.C.

Fajardo, A. y Millán, Y. (2003) *AUDICOOP: Experiencia de Revisoria y Auditoria*. Fundación Universitaria de San Gil, UNISANGIL, Colombia.

Fajardo, M (2005) *Éxito e Innovación en la Gestión: las Cooperativas como Agentes de Desarrollo*. Fundación Universitaria de San Gil, UNISANGIL, Colombia.

Fajardo, M (2011) *Territorio Solidario Provincias Del Sur De Santander*. Presentación en Power Point, Departamento de Investigación de la Fundación Universitaria de San Gil, UNISANGIL. Colombia.

FIDA (2011) *Informe Sobre la Pobreza Rural 2011*. FIDA. Roma.

Fuentes, L., Allard, P. y Orellana, A. (2007). "El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal". En *La reforma municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*. Expansiva, Observatorio de ciudades PUC, Escuela de Trabajo Social PUC. Santiago de Chile.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (1993) *Tipología municipal*. México.

González, R. (2008) *Poderes locales, Nación y Globalización*. Historia de teorías y debate contemporáneo. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile.

INEI (2000) *Colección Metodologías Estadísticas*. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. Perú.

Linares, G. (co.) (2008) *Avances del proceso de institucionalización del Mecanismo CLAR en los gobiernos locales*. FIDA, FIDAMÉRICA, Consorcio de Investigación. Urubamba, Perú.

MINEDUC – Politeia (2008) *Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal*. Santiago de Chile.

MINEDUC (2008) *Subvención Escolar Preferencial*. Presentación en Power Point, Coordinación Nacional SEP. Santiago de Chile.

Moreno-Brid, J.C. y Ros, J. (2010) *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica (FCE). México.

Municipio distrital de Lari (2011) *Reglamento COLSIP-Lari. Resolución 012-2011-MDI*. Marco 2011. Perú.

Municipio distrital de Sibayo (2010) *Acuerdo Municipal 016-2010-MDS*. Perú.

OCDE (2009) *Investing for Growth: Building Innovative Regions*. Background Report. Meeting of the Territorial Development Policy Committee (TDPC) at Ministerial Level. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.

Oliver, L.G. y Santillanes, S. (2008) *Cuantificación y clasificación del gasto público rural en México*. Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural Departamento de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington, D.C.

Oosterbeek, Hessel, Juan Ponce y Norbert Schady (2008) *The Impact of Cash Transfers on School Enrolment*. Policy Research Working Paper 4645. Banco Mundial. Washington, D.C.

PNUD (2010) *Informe Regional Sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San Jose de Costa Rica.

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

Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (2011) *Experiencia Exitosa en Oficina Ilave*. Perú.

Rawls, J. (1971) *A theory of justice*. Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Rawls, J. (2002) *La justicia como equidad. Una reformulación*. Paidós. Estado y Sociedad. Barcelona.

Robles, H. (2011) *Ejercicio del presupuesto de SAGARPA 2007-2010 por entidad federativa*. Mimeo. México.

Rosavallon, P. (2011) *La société des égaux*. Seuil. Francia.

Rousseau, J.-J. (1754) *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres (Discourse on the Origin of inequality)*. Filiquarian Publishing. Minnesota.

SAGARPA y FAO (2007) *Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados 2007*. Alianza para el Campo. Anexo estadístico, 5º Informe de Gobierno, Ejecutivo Federal, Gobierno de México. México.

SAGARPA (2011) *Programa de Apoyos Directos al Campo, Resultados Principales*. Informe Enero – Septiembre 2011. México.

Santana, R. (1995) “¿Qué hay de los territorios de la descentralización?” En *Revista Debate No 35 Liberalismo y Tolerancia*. Quito.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004) *Desarrollo Territorial Rural*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2007) *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.

Scott, J. (2010) "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?" En Fox, J. y Haigh, L. (co.) (2010) *Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Universidad de California, Santa Cruz. México.

Scott, J. (2011). *Desigualdad territorial y políticas para el campo en México*. Pobreza y desigualdad, Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile.

Sen, A.K. (1980) "Equality of what?". En McMurrin, S. (ed.) *The Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge University Press. Cambridge, Massachusetts.

Sen, A.K. (1985) *Commodities and Capabilities*. Amsterdam.

Serrano, C. (2011) *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Rimisp, Santiago de Chile.

Tilly, C. (1998) *Durable Inequality*. University of California Press. Berkeley, California.

Torche, F. (2005) "Desigual pero fluido: El patrón chileno de movilidad en perspectiva comparada". *Serie En Foco*. Expansiva. Santiago de Chile.

UNRISD (2011) *Combatir la Pobreza y la Desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas*. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Ginebra.

Valenzuela, J.P., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2009) "Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: el caso chileno" en FONIDE, MINEDUC *Selección de Investigaciones Primer Concurso*. Santiago de Chile.

Valenzuela, J.P., Duryea, S. (2011) "Examinando la prominente posición de Chile a nivel mundial en cuanto a desigualdad de ingresos: comparaciones regionales". *Estudios de Economía* Vol. 38 No 1. Santiago de Chile.

Vos, R., León, M. y Brborich, W. (2001) *Are cash transfer programs effective to reduce poverty?*. Mimeo.

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>ACPO:</b>	Acción Cultural Popular (Colombia)
<b>ADR:</b>	Agricultura y Desarrollo Rural (Programas ADR, México)
<b>AUDICOOP:</b>	Auditorías y Asesorías Profesionales del Departamento Administrativo de Cooperativas (Colombia)
<b>BDH:</b>	Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)
<b>BM:</b>	Banco Mundial
<b>CASEN:</b>	Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (Chile)
<b>CCA:</b>	Comité Consultivo de Acompañamiento (Proyecto Sierra Sur, Perú)
<b>CCP:</b>	Comité Coordinador del Proyecto (Sierra Sur, Perú)
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CLAR:</b>	Comités Locales de Asignación de Recursos (Perú)
<b>CNE:</b>	Consejo Nacional Electoral (Ecuador)
<b>CODEPO:</b>	Consejo de Población (Bolivia)
<b>COMUN:</b>	Organizaciones Campesinas y Populares de Colombia
<b>CONALFA:</b>	Comité Nacional de Alfabetización (Guatemala)
<b>CONEVAL:</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
<b>COOMULDESA:</b>	Cooperativa de Desarrollo de Socorro-Santander (Colombia)
<b>COONFECOP:</b>	Corporación de Cooperativas de Colombia
<b>COOPCENTRAL:</b>	Central Cooperativa Financiera (Colombia)
<b>COOPVALLE:</b>	Cooperativa de Desarrollo del Valle de San José (Colombia)
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
<b>DEIS-MINSAL:</b>	Departamento de Estadísticas e Información en Salud Ministerio de Salud (Chile)
<b>ECOFIBRA:</b>	Empresa Cooperativa de Fibras Naturales de Santander (Colombia)
<b>ECV:</b>	Encuesta de Condiciones de Vida (Ecuador)
<b>EHPM:</b>	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (El Salvador)
<b>ENCOVI:</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Guatemala)
<b>ENDESA:</b>	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (Nicaragua)
<b>ENDS:</b>	Encuesta Nacional de Salud (Colombia)
<b>ENDSA:</b>	Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Bolivia)
<b>ENEMDU:</b>	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (Ecuador)
<b>ENIGH:</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (México)

<b>ENLACE:</b>	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (México)
<b>ENOE:</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (México)
<b>ENSMI:</b>	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Guatemala)
<b>FAIS:</b>	Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (México)
<b>FAM:</b>	Federación de Asociaciones Municipales (Bolivia)
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization)
<b>FEAS:</b>	Fomento de la Transferencia de Tecnologías a las Comunidades Campesinas de la Sierra (Perú)
<b>FIDA:</b>	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
<b>FONCODES:</b>	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (Perú)
<b>FONIDE:</b>	Fondo de Investigación en Educación (Chile)
<b>GEIH:</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares (Colombia)
<b>GPA:</b>	Gasto Público Agrícola
<b>GSR:</b>	Gasto Social Rural
<b>IBGE:</b>	Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (Brasil)
<b>INE:</b>	Instituto Nacional de Estadística (Bolivia)
<b>INE:</b>	Instituto Nacional de Estadísticas (Guatemala)
<b>INEC:</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Ecuador)
<b>INEGI:</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
<b>INEI:</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
<b>IPEA:</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
<b>ISDEM:</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (El salvador)
<b>ITER:</b>	Sistema de integración territorial (México)
<b>LGE:</b>	Ley General de Educación (Chile)
<b>LOCE:</b>	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Chile)
<b>MARENASS:</b>	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales (Perú)
<b>MECOVI:</b>	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
<b>MIDEPLAN:</b>	Ministerio de Planificación (Chile)
<b>MINAG:</b>	Ministerio de Agricultura (Perú)
<b>MINED:</b>	Ministerio de Educación (El Salvador)

<b>MINEDUC:</b>	Ministerio de Educación (Chile)
<b>MINEDUC:</b>	Ministerio de Educación (Guatemala)
<b>NEC:</b>	Núcleo Ejecutor Central (Proyecto Sierra Sur, Perú)
<b>NSE:</b>	Nivel Socio-Económico
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OLP:</b>	Oficinas Locales del Proyecto (Sierra Sur, Perú)
<b>PAHO:</b>	Pan American Health Organization
<b>PDN:</b>	Planes de Negocios (Proyecto Sierra Sur, Perú)
<b>PDSS:</b>	Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (Perú)
<b>PEC:</b>	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (México)
<b>PEF:</b>	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (México)
<b>PET:</b>	Programa de Empleo Temporal (México)
<b>PGRN:</b>	Planes de Gestión de Recursos Naturales (Perú)
<b>PIB:</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIBA:</b>	Producto Interno Bruto Agrícola
<b>PIDEFIMER:</b>	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (México)
<b>PNC:</b>	Policía Nacional Civil (Guatemala)
<b>PNUD:</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PO Agr.:</b>	Empleo agrícola
<b>PROCAMPO:</b>	Programa de apoyos directos al campo (México)
<b>PROGRESA:</b>	Programa de Educación, Salud y Alimentación (México)
<b>RENAMU:</b>	Registro Nacional de Municipalidades (Perú)
<b>RESANDER:</b>	Red Cooperativa de Medios de Comunicación Comunitarios de Santander (Colombia)
<b>RR.NN.:</b>	Recursos Naturales
<b>SACGE:</b>	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (Chile)
<b>SAGARPA:</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
<b>SCT:</b>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (México)
<b>SEDESOL:</b>	Secretaría de Desarrollo Social (México)
<b>SEMARNAT:</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)

<b>SEPAS:</b>	Secretariado de la Pastoral Social
<b>SIAM:</b>	Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (Bolivia)
<b>SIISE:</b>	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
<b>SIMCE:</b>	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Chile)
<b>SINAIS:</b>	Sistema Nacional de Información en Salud (México)
<b>SINIM:</b>	Sistema Nacional de Información Municipal (Chile)
<b>SNIE:</b>	Sistema Nacional de Información Estadística (Bolivia)
<b>SNIP:</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública (Perú)
<b>SNIS:</b>	Sistema Nacional de Información en Salud (Bolivia)
<b>STPS:</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (México)
<b>UDAPE:</b>	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Bolivia)
<b>UE:</b>	Unión Europea
<b>UNESCO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
<b>UNFPA:</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Population Fund)
<b>UNISANGIL:</b>	Fundación Universitaria de San Gil (Colombia)
<b>UNRISD:</b>	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (United Nations Research Institute for Social Development)



## ANEXO METODOLÓGICO



# ANEXO METODOLÓGICO

## CAPÍTULO 1

### Desigualdades territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo

#### 1. Dimensiones e Indicadores presentados

El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 recolectó información sobre diez países latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú), para seis dimensiones socioeconómicas diferentes (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana, y equidad de género). Para cada una de estas dimensiones, se determinó un conjunto de indicadores socioeconómicos a analizar.

Los indicadores fueron seleccionados con el apoyo de especialistas en políticas públicas en cada una de las seis dimensiones de análisis. Para su selección se consideraron los siguientes criterios:

- Que los indicadores midieran aspectos relevantes de la respectiva dimensión.
- Que preferentemente fueran indicadores de resultado, y sólo complementariamente se consideraran indicadores de oferta pública (como símil de indicador de posibilidad de acceso a un servicio).
- Que pudieran ser construidos con un nivel de desagregación territorial sub-nacional dentro de cada país considerado en el estudio.
- Que la información para construirlos estuviese disponible de fuentes secundarias validadas dentro de cada país y fuese lo más actualizada posible.

La aplicación de estos criterios llevó a seleccionar un total de 27 indicadores. El detalle de los indicadores construidos para cada país, incluyendo su fórmula de cálculo, la fuente de información utilizada, el año para el cual están disponibles, y la desagregación territorial factible de considerar, se presentan en las tablas A.1 a A.10 de este anexo.

#### 2. Esquema de Presentación del Análisis

El análisis de la información recolectada para los diez países se presenta por dimensión. Se opta por esta organización con el propósito

de privilegiar la identificación de brechas territoriales a nivel de cada dimensión, ilustrando con los casos de los países. Ello, por cuanto el objetivo del reporte no es realizar un análisis en profundidad por país, ni comparar entre países, si no que resaltar la existencia de brechas territoriales sub-nacionales en Latinoamérica para distintas dimensiones socioeconómicas. Por lo mismo, la investigación tampoco incluye el análisis de las brechas de resultados entre países, sino que se centra en las brechas dentro de cada país.

En consecuencia, el elemento fundamental del esquema de análisis es la estimación de las brechas territoriales intra-país, para cada uno de los indicadores que se han construido.

Para uniformar el análisis de las brechas, el análisis cuantitativo aplica el siguiente esquema, para cada país:

1. Para el indicador “j” se calcula su valor en cada localidad sub-nacional “i”. El nivel de desagregación del análisis varía de país en país dependiendo de la división político-administrativa de cada uno de ellos y de la disponibilidad de datos con desagregación territorial que fue posible encontrar. En las tablas A.1 a A.10 de este anexo se detalla el nivel de desagregación territorial con que fue posible construir cada indicador en cada país.
2. Para el indicador “j” se calcula su valor promedio nacional como el promedio simple entre todas las localidades sub-nacionales “i”. También se calcula su desviación estándar para la misma muestra de localidades sub-nacionales.
3. Para cada localidad sub-nacional “i” se calcula la brecha del valor del indicador “j” con respecto del promedio nacional. Dicha brecha puede ser positiva o negativa.

Cabe notar que lo positivo y negativo en términos normativos puede no coincidir en algunos indicadores con el signo matemático de la brecha. Por ello, para uniformar el análisis, en los indicadores que corresponda se invierte el signo matemático de las brechas, de forma tal

que en el presente reporte una brecha positiva de la localidad sub-nacional “i” en el indicador “j” siempre significará que dicha localidad tiene un resultado normativo mejor que el promedio nacional en el indicador en cuestión. Asimismo, en el presente reporte una brecha negativa de la localidad sub-nacional “i” en el indicador “j” siempre significará que dicha localidad tiene un resultado normativo peor que el promedio nacional en el indicador en cuestión.

4. Luego la brecha de la localidad sub-nacional “i” en el indicador “j” se normaliza, dividiéndola por la desviación estándar. La brecha queda así expresada en “cantidad de desviaciones estándar”.

5. Finalmente, la brecha normalizada de la localidad “i” en el indicador “j” se clasifica en una de las siguientes cinco categorías:

a) “Brecha muy negativa respecto del promedio nacional” (categoría I).

El valor del indicador se aleja del promedio nacional en dos o más desviaciones estándar, en sentido normativamente negativo.

b) “Brecha negativa respecto del promedio nacional” (categoría II).

El valor del indicador se aleja del promedio nacional más de una pero menos de dos desviaciones estándar, en sentido normativamente negativo.

c) “En torno al promedio nacional” (categoría III).

El valor del indicador se aleja del promedio nacional en una o menos desviaciones estándar, ya sea en sentido negativo o positivo.

d) “Brecha positiva respecto del promedio nacional” (categoría IV).

El valor del indicador se aleja del promedio nacional más de una pero menos de dos desviaciones estándar, en sentido normativamente positivo.

e) “Brecha muy positiva respecto del promedio nacional” (categoría V).

El valor del indicador se aleja del promedio nacional en dos o más desviaciones estándar, en sentido normativamente positivo.

6. Una vez que se tienen las brechas normalizadas de cada localidad sub-nacional “i” de cada país para el indicador “j”, y estas brechas han sido calificadas acorde a las categorías precedentes, la información se construye en algunas de las siguientes formas, para cada país por separado:

- Tabla resumen que señala la cantidad de localidades sub-nacionales, la cantidad de población asociada a ellas y otras características demográficas, que se califica en cada una de las cinco categorías antes descritas para cada indicador “j”.

- Gráfico de dispersión de puntos con los valores del indicador “j” (en la unidad de medida pertinente para cada indicador) para cada localidad sub-nacional “i”, identificando también en el gráfico el promedio nacional, y el promedio de las localidades urbanas y el de las localidades rurales, cuando estos últimos estén disponibles.

- Mapa geográfico del país en el cual se identifica con un color diferente el tipo de brecha que presenta cada localidad sub-nacional “i” en el indicador “j” respecto del promedio nacional (considerando las cinco categorías antes descritas).

En el sitio web [informelatinoamericano.org](http://informelatinoamericano.org) se puede descargar un documento complementario, para cada una de las seis dimensiones socioeconómicas analizadas en este reporte, que presenta en profundidad los resultados de los indicadores para los diez países analizados en el estudio, según la metodología descrita. En este Informe se presentan sólo las tendencias generales observadas en cada una de las seis dimensiones del análisis en profundidad que se realiza en los documentos complementarios.

En la página web del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 también está disponible la base de datos completa de todos los indicadores construidos para los diez países considerados.

La misma metodología de recolección y análisis de información se utilizó para dar cuenta de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

**Tabla A.1**  
**Bolivia**

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2001	Instituto Nacional de Estadística (INE), CODEPO, UNFPA	Municipio
	Tasa de mortalidad materna	Muertes de mujeres por razones asociadas al parto, por cada 100.000 nacidos vivos	2009	Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS)	Departamento
	Malnutrición infantil grave	Desnutrición grave en menores de 5 años, en base a déficit talla-edad por sexo	2009	Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS)	Municipio
	Tasa de embarazo adolescente	Porcentaje de mujeres que alguna vez estuvieron embarazadas en el tramo de edad de 15 a 19 años	2003	Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2003	Departamento
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Proporción de hogares con procedencia de agua para beber y cocinar por cañería de red dentro o fuera de la vivienda y con alcantarillado y cámara séptica para la eliminación de excretas	2001	Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005	Municipio
	Personal de salud por cada 1.000 habitantes	Personal de salud por cada 1.000 habitantes	2001	Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005	Municipio
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Porcentaje de personas de 15 y más años que no saben leer ni escribir respecto del grupo etario respectivo	2001	Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005	Municipio
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2008	Sistema Nacional de Información en Educación (SNIE)	Municipio
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad total de niños matriculados en el nivel de secundaria de educación dividida por la Población de 14 a 18 años de edad (con proyecciones de población)	2008	Sistema Nacional de Información en Educación (SNIE)	Municipio
Dinamismo Económico y Empleo	Tasa bruta nacimiento de empresas	Número de empresas nuevas registradas en el Registro de Comercio de Bolivia como porcentaje del total de empresas registradas	2009	Estadísticas oficiales FUNDEMPRESA	Departamento
	Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 15 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo	2001	INE, Censo de población y vivienda, 2001	Municipio
	Tasa neta de participación laboral	Población Económicamente Activa dividido por la Población en Edad de Trabajar	2001	INE, Censo de población y vivienda, 2001	Municipio
	Tasa de desempleo	Población Desocupada dividido por Población Económicamente Activa	2001	INE, Censo de población y vivienda, 2001	Municipio
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados	2001	INE, Censo de población y vivienda, 2001	Municipio
Ingresos / Pobreza	Índice de GINI	Índice de Gini calculado en base a ingreso del hogar	2003-2004	INE, en base a Encuesta de Hogares MECOVI 2003-2004	Departamento
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas con al menos una NBI, respecto del total de personas	2001	INE, Censo de población y vivienda, 2001	Municipio
	Consumo per cápita del hogar	Consumo promedio per cápita por mes, medido en bolivianos.	2005	INE-UDAPE, estimaciones con información combinada Censo 2001 y Encuestas de hogares 1999 al 2001. Actualización para el cálculo del IDH 2005	Municipio
	Personas en situación de pobreza e indigencia	Incidencia de pobreza e indigencia respecto de la población total, según línea de pobreza alta (línea nacional)	2001	INE-UDAPE, estimaciones con información combinada Censo 2001 y Encuestas de hogares 1999 al 2001.	Municipio

Continuación Tabla A.1

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
<b>Seguridad Ciudadana</b>	Tasa de victimización por individuos	Porcentaje de casos de violencia física y sexual, femenina y masculina, atendidos en los establecimientos de salud, respecto del total de población	2009	INE, en base a estadísticas del Ministerio de Salud (Sistema Nacional de Información en Salud -SNIS)	Departamento
<b>Género</b>	Porcentaje de mujeres electas en gobierno local	Mujeres alcaldesas respecto al total de alcaldes del departamento	2008	Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), en base a información del Vice ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	Municipio
	Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral	Brecha entre la tasa Neta de Participación de hombres y mujeres	2001	INE, Censo de población y vivienda, 2001	Municipio
	Brecha hombre-mujer en tasa de población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha entre el porcentaje tasa de población analfabeta de hombres y mujeres	2001	Atlas Estadístico de Municipios, INE 2005	Municipio
	Brecha hombre-mujer de población sin ingresos propios	Brecha entre el porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población de dicho tramo etario	2008	Estimaciones en base a INE Encuesta de Hogares MECOVI 2008	Departamento

Tabla A.2  
Brasil

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2009	Ministerio de Salud – Estadísticas Vitais Datasus	Municipio
	Tasa de mortalidad materna	Número de defunciones que ocurren durante el período de gestación, parto o puerperio (42 días después del parto), por cada 100 mil nacidos vivos	2009	Ministerio de Salud – Estadísticas Vitais Datasus	Municipio
	Tasa de embarazo adolescente	Número de nacimientos por cada mil mujeres de entre 14 a 17 años	2009	Ministerio de Salud – Estadísticas Vitais Datasus	Municipio
	Acceso a fuentes mejoradas de agua	Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua sobre el total de hogares	2010	IBGE – Censo 2010 Demográfico 2010, Tablas 3154 e 3157	Municipio
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Porcentaje del número de personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2010	IBGE – Censo Demográfico 2010, Tabla 3149	Municipio
Dinamismo Económico y Empleo	Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 15 años o más que trabajaron en el período de referencia	2000	IPEA	Municipio
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2000	IPEA	Municipio
Ingresos / Pobreza	Ingreso per cápita del hogar	Valor monetario medio mensual de ingresos de los hogares, expresados en reales	2008-2009	IBGE – Encuesta de presupuesto familiar	Municipio
	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza e indigencia (línea nacional)	2010	IBGE – Censo 2010, Demográfico 2010	Municipio
Seguridad Ciudadana	Tasa de muertes por causas externas	Porcentaje de muertes por causas externas como porcentaje del total de muertes	2009	Ministerio de Salud - Estadísticas vitais Datasus	Municipio
Género	Porcentaje de mujeres electas en gobierno local	Porcentaje de Mujeres concejalas respecto del total de concejales	2008	Tribunal Superior Electoral, Estadísticas de electorado	Municipal
	Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer entre la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2000	IBGE – Censo 2000, Tabla 2953	Municipio
	Brecha hombre-mujer en Población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha entre el porcentaje de hombres y de mujeres sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2000	IBGE – Censo 2000, Tabla 1520	Municipio
	Brecha hombre-mujer en personas en situación de pobreza según líneas nacionales	Brecha entre el porcentaje de hombres y mujeres por debajo de la línea de pobreza	2000	IBGE – Censo 2000, Tabla 1520	Municipio

Tabla A.3  
Chile

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2010	SINIM	Municipio
	Tasa de mortalidad materna	Defunciones que ocurren durante el período de gestación, parto o puerperio (42 días después del parto), por cada cien mil nacidos vivos	2009	DEIS-MINSAL	Municipio
	Malnutrición infantil	Desnutrición crónica que mide el porcentaje de niños de menos de 5 años de edad que tienen una talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo	2009	CASEN	Provincia
	Tasa de embarazo adolescente	Nacimientos por cada mil mujeres de entre 14 a 17 años	2009	DEIS-MINSAL	Municipio
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares sin acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares	2009	CASEN	Provincia
	Promedio de habitantes por médico	Cantidad de población, dividida por el número de médicos del sistema público de salud	2008	SINIM	Municipio
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	El número de personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2009	CASEN	Provincia
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.	2008	SINIM	Municipio
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2008	SINIM	Municipio
	Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)	Porcentaje de los alumnos que alcanza el nivel esperado de aprendizaje acorde a su grado en prueba SIMCE	2008	SIMCE	Municipio
Dinamismo Económico y Empleo	Tasa bruta nacimiento de empresas	Número de empresas que nacen en un período de tiempo como porcentaje del total de empresas activas	2007-2008	SII	Municipio
	Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 15 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo	2009	CASEN	Provincia
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2002	Censo Población y vivienda 2002	Municipio
	Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa	2009	CASEN	Provincia
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados	2009	CASEN	Provincia

Continuación Tabla A.3

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Ingresos / Pobreza	Índice de GINI	Índice de Gini según ingresos autónomos del hogar	2009	CASEN	Provincia
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas con al menos una NBI, respecto del total de personas	2002	MIDEPLAN	Municipio
	Ingreso per cápita del hogar	Valor monetario de todos los ingresos del hogar, expresados en términos per cápita mensual, medido en pesos	2009	CASEN	Provincia
	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando líneas nacionales)	2009	CASEN	Provincia
Seguridad Ciudadana	Tasa de muertes por causas externas	Número de muertes por causas externas al año por 100 mil habitantes	2009	DEIS-MINSAL	Municipio
	Tasa de victimización por individuos	Porcentaje de individuos que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año	2008	Centro Estudios Carabineros de Chile	Municipio
Género	Porcentaje de mujeres candidatas a gobierno local	Mujeres que se presentan como candidatas a alcaldesa, respecto del total de candidatos	2008	SERVEL	Municipio
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2009	CASEN	Provincia
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2009	CASEN	Provincia
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2009	CASEN	Provincia
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2009	CASEN	Provincia

Tabla A.4  
Colombia

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2008	DANE Estadísticas Vitales	Municipio
	Tasa de mortalidad materna	Defunciones que ocurren durante el período de gestación, parto o puerperio, por cada cien mil nacidos vivos	2008	DANE Estadísticas Vitales	Departamento
	Malnutrición infantil	Desnutrición crónica que mide el porcentaje de niños de menos de 5 años de edad que tienen una talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo	2010	ENDS - Profamilia	Departamento
	Tasa de embarazo adolescente	Nacimientos por cada mil mujeres de entre 15 a 19 años	2010	DANE Estadísticas Vitales	Municipio
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares	2005	Censo 2005	Municipio
	Relación de camas de hospital por habitante	Número de camas de hospital por cada 10 mil habitantes	2005	Ministerio de Protección Social y Proyecciones de población	Municipio
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	El número de personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2005	Censo 2005	Municipio
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2009	Censo de Educación Formal - DANE	Municipio
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela secundaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2009	Censo de Educación Formal - DANE	Municipio
Dinamismo Económico y Empleo	Tasa bruta nacimiento de empresas	Número de empresas que nacen en un periodo de tiempo como porcentaje del total de empresas activas	2009	Directorio Estadístico de Empresas - DANE	Municipio
	Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 10 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo	2006	GEIH - DANE	Departamento
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2006	GEIH - DANE	Departamento
	Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa	2006	GEIH - DANE	Departamento
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios como porcentaje del total de ocupados	2008	GEIH - DANE	Departamento
Ingresos / Pobreza	Índice de GINI	Índice de Gini por ingreso del hogar	2009	Cálculos MESEP	Departamento
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas con al menos una NBI, respecto del total de personas	2005	Censo 2005	Municipio
	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando líneas nacionales)	2009	GEIH - DANE	Departamento

Continuación Tabla A.4

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Seguridad Ciudadana	Tasa de muertes por causas externas	Número de muertes por causas externas como porcentaje del total de muertes.	2008	DANE Estadísticas Vitales	Municipio
	Tasa de victimización por hogares	Porcentaje de hogares que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año, sobre el total de hogares	2008	ECV 2008	Región
Género	Porcentaje de mujeres electas en gobierno local	Mujeres alcaldesas y/o concejales respecto al total de alcaldes y/o concejales	Procesos electorales de 1998, 2000, 2003 y 2007	Registraduría Nacional del Estado Civil-Censo Electoral	Municipio
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2005	Censo 2005	Municipio
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2009	GEIH - DANE	Departamento
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2009	GEIH - DANE	Departamento

Tabla A.5  
Ecuador

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año, por cada mil nacidos vivos	2010	Anuario de Estadísticas Vitales, Sección Defunciones Generales y también la Sección de Nacidos Vivos (INEC)	Provincias
	Tasa de mortalidad materna	Número de defunciones que ocurren durante la gestación, parto o puerperio (hasta 42 días después del parto), por cada cien mil nacidos vivos	2010	Anuario de Estadísticas Vitales, Sección Defunciones Generales y también la Sección de Nacidos Vivos (INEC)	Provincias
	Malnutrición infantil	Déficit de talla-edad según metodología de Calero y Molina (2010)	2005-2006-2001	CPV 2001 y ECV 2005-2006 (Calero y Molina 2010)	Cantones
	Tasa de embarazo adolescente	Nacidos vivos en mujeres de 14 a 17 años por cada mil mujeres de entre 14 y 17 años.	2010	Anuario de Estadísticas Vitales, Sección Defunciones Generales y la Sección de Nacidos Vivos; Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), ambas bases del INEC	Provincias
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Hogares con acceso a fuente mejorada de saneamiento y fuente mejorada de agua como porcentaje del total de hogares	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Sección vivienda-hogar	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Promedio de habitantes por médico	Población dividida por el número de médicos del sistema de salud pública	2009	Anuario de Recursos y Actividades de Salud y también la ENEMDU, ambas bases del INEC.	Provincias
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer ni escribir de 15 y más años de edad, sobre el total de población de 15 y más años de edad	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Número de niños en edad que oficialmente corresponde a primaria y matriculados en la primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Número de niños en edad que oficialmente corresponde a secundaria y matriculados en la secundaria como porcentaje del total de niños de dicha edad	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)

Continuación Tabla A.5

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
<b>Dinamismo Económico y Empleo</b>	Tasa bruta nacimiento de empresas	Número de empresas que nacen en un año como porcentaje del total de empresas activas	2010	Superintendencia de Compañías del Ecuador	Provincias
	Población económicamente activa	Número de personas de 10 años y más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, o aunque no trabajaron, tuvieron un empleo, o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban buscando activamente un empleo	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa dividido por la fuerza de trabajo, definida como la población en edad de trabajar, la cual comprende a todas las personas de 10 años y más	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Tasa de desempleo	Número de desempleados como porcentaje de la población económicamente activa	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
<b>Ingresos / Pobreza</b>	Índice de GINI	Índice de Gini medido en base a ingreso agregado, que incluye: sueldos y salarios, ingreso de actividades agrícolas, ingreso proveniente del empleo independiente, remesas y ayudas	2005-2006	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas con al menos una NBI, respecto del total de personas	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Gasto per cápita del hogar	El gasto agregado incluye alimentos, artículos no alimenticios, bienes duraderos, servicios públicos, y alquiler.	2005-2006	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando líneas nacionales)	2005-2006	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
<b>Seguridad Ciudadana</b>	Tasa de muertes por causas externas	Número de muertes por causas externas al año como porcentaje del total de muertes.	2010	Anuario de Estadísticas Vitales, Sección Defunciones Generales.	Provincias
	Tasa de victimización por hogares	Porcentaje de hogares que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año	2005-2006	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)

Continuación Tabla A.5

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Género	Porcentaje de mujeres electas en gobierno local	Porcentaje de mujeres electas en el gobierno local como porcentaje del total de jefes de gobierno local	2009	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Cantones
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2005-2006	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2010	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Provincias (a excepción de las provincias de la Región Amazónica e Insular)

**Tabla A.6**  
**El Salvador**

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2007	Atlas Socio-demográfico. publicación realizada con base en VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Porcentaje de mortalidad materna	Defunciones que ocurren durante el periodo de gestación, parto o puerperio (42 días después del parto), por cada cien mil nacidos vivos	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Malnutrición infantil	Desnutrición crónica que mide el porcentaje de niños de menos de 5 años de edad que tienen una talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo	2008	Encuesta Nacional de Salud Familiar. Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS)	Departamentos
	Tasa de embarazo adolescente	Nacimientos por cada mil mujeres de entre 14 a 17 años	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento <sup>1</sup>	Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Promedio de habitantes por médico	Cantidad de población, dividida por el número de médicos del sistema público de salud	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Sumatoria del número de personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, entre la población total mayor de 15 años por cien	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Sumatoria de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, sobre el total de niños de dicha edad por cien	2007	Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), cálculos realizados con base en datos del IV censo de población de El Salvador realizado en el año 2007	Municipios
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Sumatoria de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela primaria, sobre el total de niños de dicha edad por cien	2007	Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), cálculos realizados con base en datos del IV censo de población de El Salvador realizado en el año 2007	Municipios
	Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)	Porcentaje de los alumnos que alcanza el nivel esperado de aprendizaje acorde a su grado	2008	Ministerio de Educación de El Salvador (MINED). Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES)	Municipios

Continuación Tabla A.6

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
<b>Dinamismo Económico y Empleo</b>	Tasa bruta nacimiento de empresas	Sumatoria de empresas que nacen en un período de tiempo como porcentaje del total de empresas activas	1993, 2005	Censos económicos 1993 y 2005	Departamentos
	Población económicamente activa	Sumatoria de todas las personas de 15 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo	2009	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Departamentos
	Tasa neta de participación laboral	Sumatoria de Población económicamente activa entre la fuerza de trabajo por cien	2009	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Departamentos
	Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa	2009	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Departamentos
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados	2005	Censos económicos 2005	Municipios
<b>Ingresos / Pobreza</b>	Gasto per cápita del hogar	Valor monetario de todos los gastos del hogar, expresados en términos per cápita mensual	2009	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Departamentos
	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando la definición de dichas líneas utilizada en el país)	2009	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Departamentos
<b>Seguridad Ciudadana</b>	Tasa de muertes por causas externas	Número de muertes por causas externas al año por 100 mil habitantes	2006	Anuario Estadístico: "Defunciones por homicidios en El Salvador" Instituto de Medicina Legal de El Salvador	Municipios
	Tasa de policías por habitante	Número de policías por cada 1000 habitantes	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Tasa de victimización por hogares	Porcentaje de hogares que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año.	2009	Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA)	Por zona occidental, metropolitana, paracentral, central y oriental
<b>Género</b>	Porcentaje de mujeres candidatas a gobierno local	Mujeres que se presentan como candidatas a alcaldesa, respecto del total de candidatos	2011	COMURES	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2009	Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipios

Tabla A.7  
Guatemala

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Muertes de niños menores de un año, por mil nacidos vivos	1998-2008	ENSMI 2008	Departamentos
	Tasa de mortalidad maternal	Porcentaje de mujeres (entre 15 y 49 años) embarazada que no recibieron atención prenatal	2003-2008	ENSMI	Departamentos
	Malnutrición infantil	Porcentaje menos de 5 años que tienen talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo	2008	ENSMI 2008	Departamentos
	Tasa de natalidad adolescente	Nacidos vivos entre 1.000 mujeres adolescentes	2008/2009	ENSMI 2008	Departamentos
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Promedio de habitantes por médico	Cantidad de población, dividida por el número de médicos	2011	Colegio de Médicos y Cirujanos	Departamentos
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Personas analfabeta dividido por población de 15 y más años de edad	2010	CONALFA	Municipios
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria dividido por Población de los niños de la misma edad	2010	MINEDUC	Departamentos
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela secundaria dividido por Población de los niños de la misma edad	2010	MINEDUC	Departamentos
	Tasa de logro desempeño entre graduados	Promedio de Lectura y Matemáticas: Graduados con Satisfecha y Excelente dividido por todos los graduados evaluados	2008	DIGEDUCA	Municipios
Dinamismo económico	Tasa bruta nacimiento de empresas	Cambio en empresas licenciadas 2009 - 2010 dividido por empresas vigentes 2009	2010	Registro Mercantil	Departamentos
	Población económicamente activa	Personas de edad entre 15 a 65 años que trabaja o busca trabajo	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa dividido por Total población	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Tasa de desempleo	Personas desempleo dividido por Población económicamente activa	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Empleo en rubros no primarios	Personas empleadas en rubros no primarios dividido por Personas empleada	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
Ingresos / pobreza	Índice GINI	Índice de Gini en base a ingreso per cápita familiar	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Personas con al menos una NBI dividido por población	2002	INE 2002 censo	Departamentos
	Consumo per cápita del hogar	Consumo per cápita del hogar	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Personas en situación de pobreza y indigencia según líneas nacionales	Incidencia de pobreza e indigencia por hogares	2006	ENCOVI 2006	Departamentos



Continuación Tabla A.7

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Seguridad ciudadana	Tasa de muertes por causas externas	Muertes por causas externas dividido por Población	2008	PAHO	Departamentos
	Tasa de policías por habitante	Agentes de policía dividido por Población	2011	PNC	Departamentos
	Tasa de victimización por hogares	Incidentes dividido por Población de hogares	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
Género	Porcentaje de mujeres alcaldesas electas	Mujeres alcaldesas dividido por total de alcaldes electas	2007	TSE	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2010	ENCOVI 2006	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2010	ENCOVI 2006	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2006	ENCOVI 2006	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2006	ENCOVI 2006	Departamentos

**Tabla A.8**  
**México**

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2009	Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud: SINAIS	Municipios
	Tasa de mortalidad materna	Número de defunciones que ocurren durante el periodo de gestación, parto o puerperio por cada cien mil nacidos vivos	2009	Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud	Municipios
	Malnutrición infantil	Niños menores de cinco años debajo de la talla promedio dividido por total de niños menores de 5 años	2006	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición	Estados
	Tasa de embarazo adolescente	Niños nacidos de mujeres de entre los 12 a 17 años por cada mil mujeres de 12 a 17 años	2010	Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud y Censo 2010	Municipios
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Número de viviendas particulares habitadas que disponen de luz eléctrica, agua entubada y drenaje, dividido por total de viviendas particulares habitadas	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipios
	Promedio de habitantes por médico	Población total dividido por número de médicos del sistema público de salud	2007	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI y SINAIS	Municipios
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Personas de 15 y más que no saben leer ni escribir dividido por población mayor de 15 años	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipal
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela dividido por total de niños de 6 a 11 años	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipal
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Niños de 12 a 14 años que asiste a la escuela dividido por Total de niños de 12 a 14 años	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipal
	Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)	Porcentaje de alumnos que alcanza el nivel esperado de aprendizaje acorde a su grado académico	2010	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)	Municipios
Dinamismo Económico y empleo	Tasa bruta de nacimiento de empresas	Número de empresas en 2010 menos Número de empresas en 2009, como porcentaje de empresas de 2009	2010, 2009	Memoria Estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social	Estatad
	Población económicamente activa	Personas de 12 y más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo o estuvieron buscando activamente un empleo	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipal
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa dividido por Población de 12 y más años	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipal
	Tasa de desempleo	Población de 12 años y más que está desempleada dividido por Población económicamente activa	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipios
	Empleos en rubros no primarios	Población ocupada en rubros no primarios dividido por Población ocupada	2010	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Estatad

Continuación Tabla A.8

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Ingresos/ Pobreza	Índice de Gini	Índice de Gini en base a ingresos del hogar	2005	Conteo 2005 y programa POVMAP del Banco Mundial	Municipal
	Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Hogares con al menos una NBI como porcentaje del total de hogares	2008	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Estatal
	Consumo per cápita del hogar	Consumo del hogar dividido por Total de personas en el hogar	2005	Conteo 2005 y programa POVMAP del Banco Mundial	Municipios
	Personas en situación de pobreza e indigencia según las líneas nacionales	Porcentaje de la población en situación de pobreza	2008	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Módulo de Condiciones Socioeconómicas	Estatal
Seguridad Ciudadana	Tasa de muerte por causas externas	Número de muertes por causas externas por cada cien mil habitantes	2009	Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud: SINAIS	Municipal
	Tasa de policías por habitante	Número de policías por cada cien mil habitantes	2009	Instituto para la Seguridad y la Democracia AC	Estatal
	Tasa de victimización por hogares	Número de hogares que declara haber sido víctima de algún delito por cada cien mil hogares	2009	Encuesta Nacional sobre Inseguridad	Estatal
Género	Porcentaje de mujeres alcaldesas	Total de mujeres alcaldesas respecto del total de alcaldes	2010	Sistemas de Indicadores de Género	Municipal
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipal
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2010	Censo 2010, Principales resultados por localidad (ITER)	Municipios
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2008	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Módulo de Condiciones Socioeconómicas	Estatal
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2010	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	Estatal

**Tabla A.9**  
**Nicaragua**

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2005	Censo de población	Municipios
	Razón de mortalidad materna	Número de defunciones maternas por cien mil nacidos vivos	2010	Sistema Nacional de Estadísticas del Ministerio de Salud	Departamentos
	Malnutrición infantil	Porcentaje de niños menores de 5 años clasificados con desnutrición crónica severa según talla para la edad	2006/07	ENDESA	Departamentos
	Porcentaje de nacidos vivos de madres adolescentes	Porcentaje de nacidos vivos de madres adolescentes registrado en relación con el total de nacidos vivos registrados	2010	Sistema Nacional de Estadísticas del Ministerio de Salud	Departamentos
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de la población con acceso a agua potable y saneamiento con respecto al total de la población del municipio	2005	Censo de población	Municipios
	Promedio de habitantes por médico	Cantidad de población, dividida por el número de médicos del sistema público de salud	2005	Censo de población y Sistema Nacional de Estadísticas del Ministerio de Salud	Departamentos
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	El número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2005	Censo de población	Municipios
	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2005	Censo de población	Municipios
	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2005	Censo de población	Municipios
Dinamismo Económico	Tasa bruta de nacimiento de empresas	Número de empresas jurídicas y naturales nacidas entre junio 2010 y junio 2011 como porcentaje del total de empresas activas a junio 2011	Año fiscal 2010 a 2011	Dirección General de Ingresos	Departamentos
	Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 15 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo (la cota inferior del tramo de edad puede variar según la legislación del país)	2005	Censo de población	Municipios
	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2005	Censo de población	Municipios
	Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa	2005	Censo de población	Municipios
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados	2005	Censo de población	Municipios

Continuación Tabla A.9

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Ingreso y pobreza	Índice de GINI	Índice de Gini según ingresos del hogar	2005	Censo/Encuesta Nivel de Vida	Municipios
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha, respecto del total de personas	2005	Censo de población	Municipios
	Consumo per cápita (en C\$)	Valor monetario de todos los gastos/consumo del hogar, expresado en términos per cápita mensual	2005	Censo/Encuesta Nivel de Vida	Municipios
	Personas en situación de pobreza	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza general	2005	Censo de población y Encuesta Nivel de Vida	Municipios
Seguridad Ciudadana	Índice delictivo demográfico por homicidio por cada 100 mil habitantes	Índice Delictivo Demográfico (I.D.D): Se calcula dividiendo el número de homicidios ocurridos en el año entre la población (datos del INEC a mitad del año), multiplicando por 100 mil habitantes.	2010	Anuario Estadístico de la Policía Nacional	Departamentos
	Número de policías por cada 100 mil habitantes	Número de policías por cada cien mil habitantes.	2010	Anuario Estadístico de la Policía Nacional	Departamentos
	Índice delictivo demográfico por delitos contra las personas por cada 100 mil habitantes	Número de delitos contra las personas entre la población total multiplicado por cien mil habitantes.	2005	Anuario Estadístico INIDE	Departamentos
Género	Porcentaje de mujeres alcaldesas y vicealcaldesas	Mujeres alcaldesas y vicealcaldesas respecto al total de alcaldes y/o vicealcaldes	2011	Fondo de Inversión Social de Emergencia	Municipios
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2005	Censo de población	Municipios
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2005	Censo de población	Municipios
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2005	Encuesta Nivel de Vida	Regiones

**Tabla A.10.**  
Perú

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	2009 - 2010	Encuesta Demográfica y de Salud 2010	Departamentos
	Tasa de mortalidad materna	Número de muertes por causa materna entre años - mujeres de exposición expresada por cada cien mil mujeres en edad fértil	2007	Encuesta Demográfica y de Salud 1991-1992, 1996, 2000 y 2004-2007 y Registros Continuos de la Oficina General de Estadísticas del Ministerio de Salud	Departamentos
	Malnutrición infantil	Retraso en el crecimiento de niños menores a 5 años. Se mide como la relación talla/edad inferior a la referencia internacional (NCHS)	2010	Encuesta Demográfica y de Salud 2010	Departamentos
	Tasa de embarazo adolescente	Porcentaje de mujeres entre 14 y 17 años que están embarazadas o fueron madres entre Noviembre 2006 y Octubre 2007	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de viviendas con acceso mejorado a fuentes de agua y de saneamiento	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Médicos por habitante	Población entre número de médicos	2007	Ministerio de Salud - Dirección de Estadísticas	Provincias
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Tasa de analfabetismo en la población de 15 y más años	2009 - 2010	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Tasa de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños entre 6 y 11 años matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Tasa de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad entre 12 y 17 matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Indicador de calidad de la educación	Porcentaje de alumnos de segundo grado que alcanza el nivel de aprendizaje esperado en comprensión lectora	2010	Evaluación Censal de Estudiantes 2010 - ECE 2010	Departamentos
Dinamismo Económico y Empleo	Tasa bruta de nacimiento de empresas	Tasa de variación de establecimientos inter-censal promedio anual	1994 / 2008	III Censo Nacional Económico (1994) / IV Censo Nacional Económico (2008)	Departamentos
	Población económicamente activa	Personas de 15 años o más que estuvieron trabajando en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia o estuvieron buscando activamente un empleo	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Tasa Neta de participación laboral	Tasa de actividad de la población en edad de trabajar (PEA / PET)	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Tasa de desempleo	Tasa de desempleados respecto a la PEA	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de ocupados en rubros no primarios como porcentaje del total de ocupados	2010	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos

Continuación Tabla A.10

Dimensión	Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Ingresos / Pobreza	Coefficiente de Gini	Coefficiente de Gini sobre gastos per-cápita promedio mensuales	2010	Encuesta Nacional de Hogares (2010)	Departamentos
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Población con al menos una necesidad básica insatisfecha (Porcentaje respecto del total de población)	2010	Encuesta Nacional de Hogares (2010)	Departamentos
	Gasto /per cápita mensual	Gasto real promedio per-cápita mensual (nuevos soles constantes base = 2001, a precios de Lima Metropolitana)	2010	Encuesta Nacional de Hogares (2010)	Departamentos
	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza / pobreza extrema	2010	Encuesta Nacional de Hogares (2010)	Departamentos
Seguridad Ciudadana	Tasa de muertes por causas externas	Número de muertes por causas externas al año por 100 mil habitantes	2007	Ministerio de Salud - Dirección de Estadísticas	Departamentos
	Tasa de policías por habitante	Número de policías cada 100 mil habitantes	2009	Ministerio del Interior - Oficina de Planificación	Departamentos
	Tasa de victimización por hogares	Porcentaje de hogares que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año	2010	Encuesta Nacional de Hogares (2010)	Departamentos
Género	Porcentaje de mujeres alcaldesas y/o concejales electas	Mujeres alcaldesas y/o concejales respecto al total de alcaldes y/o concejales	2011	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Distritos
	Brecha hombre-mujer de la Tasa neta de participación laboral	Brecha hombre-mujer de la Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Brecha hombre-mujer de la población analfabeta de 15 y más años de edad	Brecha hombre-mujer de las personas sin habilidades para leer ni escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos
	Brecha hombre-mujer de las personas en situación de pobreza	Brecha hombre-mujer del porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza (según líneas nacionales)	2010	Encuesta Nacional de Hogares (2010)	Departamentos
	Brecha hombre-mujer de la población sin ingresos propios	Brecha del porcentaje de hombres y mujeres de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian	2007	XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda	Distritos

## CAPÍTULO 3

### Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

En esta dimensión se seleccionaron los siguientes indicadores:

- Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total: en cada país se especifica qué corresponde a ingresos propios permanentes.
- Disponibilidad presupuestaria por habitante: ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisprudencia.
- Porcentaje de la inversión en el gasto total: total de inversión del gobierno local respecto del gasto total.

- Disponibilidad de recursos humanos: número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisprudencia.

- Peso de la deuda: total de deuda del gobierno local como porcentaje de sus ingresos totales.

A diferencia de los análisis del Capítulo 1, para analizar la capacidad de gestión de los gobiernos locales es preciso contar con información desagregada a nivel local, sea cual sea su denominación en los distintos países estudiados (municipios, distritos, comunas u otros). En las Tablas A.11 a A.20 que se presentan a continuación se observa que no en todos los casos fue posible conseguir información a este nivel de desagregación.

**Tabla A.11**  
Bolivia. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Ingresos propios permanentes del gobierno local respecto de su ingreso total. Los ingresos propios están compuestos por: - Operación y Venta de Bienes y Servicios - Impuestos - Tasas, Derechos y patentes - Otros ingresos propios	2008	Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), en base a información del Vice ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	Municipio
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisprudencia.	2008	Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), en base a información del Vice ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	Municipio
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Total inversión del gobierno local respecto del total del ingreso total.	2008	Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), en base a información del Vice ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	Municipio
Disponibilidad de recursos humanos	Número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisprudencia.	2008	Servicio de Información y Análisis de Información Municipal (SIAM) de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), en base a información del Vice ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	Municipio

**Tabla A.12**  
**Brasil. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales**

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Porcentaje de Ingresos propios (recetas fiscales) permanentes del gobierno local respecto de su ingreso total	2008	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Municipio
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Valor en promedio de Ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisdicción	2008	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Municipio
Disponibilidad de recursos humanos	Número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisdicción.	2008	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Microregión

**Tabla A.13**  
**Chile. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales**

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Ingresos propios permanentes del gobierno local respecto de su ingreso total	2008	Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM	Comuna
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisdicción.	2008	Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM	Comuna
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Total inversión del gobierno local respecto del total del gasto total.	2008	Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM	Comuna
Disponibilidad de recursos humanos	Número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisdicción.	2008	Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM	Comuna
Peso de la deuda	Total de deuda del gobierno local como porcentaje de sus ingresos totales.	2008	Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM	Comuna

**Tabla A.14**  
Colombia. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Ingresos propios permanentes del gobierno local respecto de su ingreso total	2009	Ejecución Presupuestal (DNP)	Departamento
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisdicción.	2009	Ejecución Presupuestal (DNP) y Proyecciones de población (DANE)	Departamento
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Total inversión del gobierno local respecto del total del gasto total.	2009	Ejecución Presupuestal (DNP)	Departamento
Disponibilidad de recursos humanos	Número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisdicción.	2007	Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP	Departamento
Peso de la deuda	Magnitud de la Deuda: Proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda.	2009	Indicadores de Desempeño Fiscal (DNP)	Departamento

**Tabla A.15**  
Ecuador. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	$\%IPPgl = IPPgl / ITgl$ , en donde IPPgl son los ingresos propios permanentes del gobierno local, y ITgl son los ingresos totales del gobierno local.	2008	SISSEC-Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Provincia
Disponibilidad presupuestaria por habitante	$PRES_{hi} = ITgl_i / P_i$ , en donde i es la localidad (provincia, cantón u otro especificado) en cuestión, ITgl son los ingresos totales del gobierno local, P es la población total de su jurisdicción.	2008	SISSEC-Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y ENEMDU Diciembre 2008	Provincia
Porcentaje de la inversión en el gasto total	$\%I = Igl / Ggl$ , en donde Igl es la inversión total del gobierno local y Ggl es su gasto total.	2008	SISSEC-Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Provincia
Peso de la deuda	$PD = Dgl / ITgl$ , en donde Dgl es la deuda total del gobierno local, e ITgl son los ingresos totales del gobierno local.	2007	SISSEC-Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Provincia

**Tabla A.16**  
El Salvador. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Distribución porcentual por municipio de los recursos asignados.	2011	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	Municipio
Disponibilidad presupuestaria por habitante	División entre el fondo GOES asignado y la población por municipio en el año 2011	2011	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	Municipio
Disponibilidad de recursos humanos	Cantidad de funcionarios del gobierno local por municipio de trabajo, dividido por la población de cada municipio	2007	VI Censos de Población y V de Vivienda	Municipio
Peso de la deuda	Ratio resultante de dividir el saldo de la deuda al 31 de diciembre partido los ingresos de los fondos FODES	2010	Ministerio de Hacienda	Municipio

**Tabla A.17.**  
Guatemala. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Ingresos Tributarios y No tributarios / Ingresos Total	2009	Instituto Nacional de Estadística, INE	Departamento
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos Total / Población	2009	Instituto Nacional de Estadística, INE	Departamento
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Inversión del municipio / Gasto	2009	Instituto Nacional de Estadística, INE	Departamento
Disponibilidad de recursos humanos	Cargos en Corporación Municipal Electas / Población	2007	Tribunal Supremo Electoral, TSE	Departamento
Peso de la deuda	Servicio a deuda público y amortización de otros pasivos/Egresos	2009	Instituto Nacional de Estadística, INE	Departamento

**Tabla A.18.**  
**México. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales**

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Ingresos captados por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos /Ingresos brutos de los municipios	2009	INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales	Municipio
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos brutos de los municipios/Población total	2009	INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales	Municipio
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Inversión pública ejercida/Egresos brutos	2007	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI y SINAIS	Municipio
Disponibilidad de recursos humanos	Total de funcionarios del gobierno u organismos internacionales dentro de cada estado/Población total de cada estado	2010, tercer trimestre	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Estado
Peso de la deuda	Deuda pública/Ingresos brutos de las municipios	2009	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: Síntesis estadísticas municipales 2008 INEGI	Municipio

**Tabla A.19.**  
**Nicaragua. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales**

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Cantidad de ingresos que perciben los municipios excluyendo las transferencias que por ley reciben del gobierno central y otras transferencias de organizaciones durante el período del año fiscal entre los ingresos totales	2010	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Municipio
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos totales del gobierno local entre el total de la población del municipio	2010	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Municipio
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Total inversión del gobierno local respecto al gasto total ejecutado en el municipio	2010	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Municipio
Disponibilidad de recursos humanos	Número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisdicción	2005	Sistema de Reconocimiento del Desempeño Municipal del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal y la Asociación de Municipios de Nicaragua	Municipio

**Tabla A.20**  
**Perú. Capacidad de Gestión de los Gobiernos Locales**

Nombre del Indicador	Descripción del Indicador (construcción matemática)	Año de la Información	Fuente de información para construcción del indicador	Disponibilidad de información (máximo nivel territorial posible)
Porcentaje de ingresos propios permanentes del gobierno local como porcentaje de su ingreso total	Ingresos propios permanentes del gobierno local respecto de su ingreso total	2010	Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU	Distrito
Disponibilidad presupuestaria por habitante	Ingresos totales del gobierno local respecto de la población total de su jurisdicción.	2010	Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU	Distrito
Porcentaje de la inversión en el gasto total	Total inversión del gobierno local respecto del total del gasto total.	2010	Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU	Distrito
Disponibilidad de recursos humanos	Número total de funcionarios del gobierno local como porcentaje de la población total de su jurisdicción.	2010	Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU	Distrito
Peso de la deuda	Total de deuda del gobierno local como porcentaje de sus ingresos totales.	2010	Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU	Distrito



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

[www.informelatinoamericano.org](http://www.informelatinoamericano.org)  [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

[rimisp@rimisp.org](mailto:rimisp@rimisp.org)  Fono + (56-2) 236 45 57

Huelén 10, Providencia, Santiago de Chile

