

**Trampas Territoriales de Pobreza,
Desigualdad y baja Movilidad Social:**

LOS CASOS DE CHILE, MÉXICO Y PERÚ

CONSEJO DIRECTIVO

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía

Presidenta

Lic. Amparo Serrano Espinosa

Vice-Presidenta

Mtro. Julio Serrano Espinosa

Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa

Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas

Director Ejecutivo

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

CEEY Editorial

© Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

Av. Insurgentes 1871 piso 8

Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón

C.P. 01020, Ciudad de México

www.ceey.org.mx

RIMISP

Yosemite 13, Col. Nápoles, Del. Benito Juárez

C.P. 03810, Ciudad de México

Universidad Iberoamericana, A.C.

Prol. Paseo de la Reforma # 880, Lomas de Santa Fe

Del. Alvaro Obregón, C.P. 01219, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8036-45-5

Impreso en México

Esta publicación es un producto del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y financiado por el International Development Research Centre (IDRC, Canadá).

Trampas Territoriales de Pobreza, Desigualdad y baja Movilidad Social: LOS CASOS DE CHILE, MÉXICO Y PERÚ

Anthony Bebbington, Javier Escobal,
Isidro Soloaga y Andrés Tomaselli
EDITORES



Centro de Estudios Espinosa Yglesias



2016

¿QUÉ ES EL CEEY?

El Centro de Estudios Espinosa Yglesias es una asociación civil sin fines de lucro, apartidista, establecida por la Fundación Espinosa Rugarcía, cuya misión es generar investigación e ideas para enriquecer la discusión, el debate informado y el proceso de toma de decisiones sobre aquellos temas de actualidad y trascendentales en la vida económica-social, educativa, jurídica y política del país. Su objetivo es realizar investigación de alto nivel cuyos resultados se difundan, para informar e influir a la opinión pública y a los responsables del poder público con el fin de que tomen las mejores decisiones en favor de los mexicanos.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
<i>Julio A. Berdegué</i>	
I. TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA Y DESIGUALDAD – SÍNTESIS DE RESULTADOS	13
<i>Anthony Bebbington</i>	
<i>Javier Escobal</i>	
<i>Isidro Soloaga</i>	
<i>Andrés Tomaselli</i>	
II. POBREZA, VULNERABILIDAD Y OPORTUNIDADES EN LOS TERRITORIOS FUNCIONALES CHILENOS (1992 – 2002)	57
<i>Andrés Tomaselli</i>	
III. ARREGLOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES PARA LA SUPERACIÓN DE TRAMPAS LOCALIZADAS DE POBREZA MONETARIA: LOS TERRITORIOS DE CAUQUENES Y CONSTITUCIÓN EN LA REGIÓN DEL MAULE EN CHILE	125
<i>Juan Fernández Labbé</i>	
<i>Ma. Ignacia Fernández</i>	
<i>Ricardo Fuentealba</i>	

IV. TRAMPAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO: 1990-2000-2010	167
<i>Mariana Pereira</i>	
<i>Isidro Soloaga</i>	
V. RESTRICCIONES Y TRAMPAS AL CRECIMIENTO TERRITORIAL: LOS MUNICIPIOS DE SANTA ISABEL CHOLULA Y DE TIANGUISMANALCO EN EL ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO	231
<i>Juan Enrique Huerta Wong</i>	
<i>Rosa María Lechuga Morales</i>	
<i>Isidro Soloaga</i>	
VI. TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ	267
<i>Javier Escobal</i>	
VII. RESTRICCIONES Y TRAMPAS AL CRECIMIENTO TERRITORIAL – EL CASO DE DOS TERRITORIOS ANDINOS DEL PERÚ	339
<i>Gerardo Damonte</i>	
APÉNDICE TÉCNICO	379
ÍNDICE ANALÍTICO	383

PRÓLOGO

En Latinoamérica no da lo mismo donde uno nace o vive. Las oportunidades de las personas, y de determinados grupos sociales, están fuertemente determinadas por su territorio. Aun cuando las personas deciden migrar en busca de mejores oportunidades o simplemente porque la vida en el lugar de origen se hace insostenible, llevan al territorio consigo, y este afecta su capacidad de aprovechar las oportunidades en su lugar de destino. Las condiciones del territorio interactúan con otras determinantes de las oportunidades: el género, la clase social, la etnia, de tal forma que, si bien todas las mujeres o los indígenas sufren discriminación y restricciones especiales a su desarrollo, estas se expresan de forma diferenciada en uno u otro lugar.

La geografía pesa, pero pesan más las estructuras sociales y las instituciones, y los actores sociales que las construyen y reproducen. Estas estructuras, estas instituciones y estos actores, son distintos en uno y otro territorio, y es en buena medida por eso que las grandes tendencias económicas, sociales o culturales, así como las políticas públicas, no “aterrizan” de la misma forma en uno y otro lugar.

Esta es una realidad sobre la cual hemos venido trabajado por más de una década en Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, junto con decenas de socios a lo largo y ancho de América Latina. Nos mueve la vocación de transformar la realidad para que todos tengamos oportunidades y niveles de bienestar semejantes, independientemente del territorio en que nacemos y nos desenvolvemos.

Este libro es un aporte a la discusión de las desigualdades territoriales. Tomando los casos de Chile, México y Perú se presenta nueva evidencia sobre los patrones de desarrollo de nuestras sociedades, a un nivel de desagregación espacial no disponible previamente. Los autores estudian tanto los resultados de estas dinámicas diferenciadas de desarrollo en términos de pobreza y vulnerabilidad, como las oportunidades que nuestros niños y jóvenes enfrentan al momento de definir su acceso a educación, servicios básicos o bienes necesarios para su crecimiento personal. Se analiza además cómo el territorio, en comparación con las circunstancias personales, constituye en un factor clave detrás del acceso diferenciado a las oportunidades. Se muestra también, que en estos países no estamos experimentando un proceso de convergencia territorial, que nos permita pensar que en un horizonte temporal razonable podamos aspirar a niveles civilizados de cohesión territorial. Por el contrario, en los tres países estudiados tenemos una creciente segregación territorial, donde las aspiraciones personales se hallan cada vez más limitadas por el espacio donde uno se desenvuelve. Si a esta segregación territorial agregamos la debilidad de las instituciones de gobernanza de muchos de nuestros países latinoamericanos, es fácil darnos cuenta que estamos ante una mezcla explosiva.

Pero esta condición de creciente desigualdad territorial se puede cambiar y las tendencias se pueden revertir. El libro analiza territorios de los tres países, que, pese a hallarse en entornos regionales desfavorables, han logrado salir de su condición de trampas espaciales de pobreza, lo que se ha traducido en una mejor calidad de vida de sus habitantes. Tomando como casos de estudio a estos territorios y comparándolos con otros que bajo el mismo entorno no han logrado salir de su rezago, se entrega nueva evidencia cualitativa sobre los factores sociales y político-institucionales, que mantienen a unos en el atraso, o que han sido claves para que otros inicien una senda positiva de desarrollo.

Entregamos este libro a la opinión pública y a los especialistas, con ganas de que ayude a correr el velo de la ceguera espacial con que se diseñan e implementan la mayoría de las políticas públicas. El territorio importa, e importa mucho, y mientras no lo internalicemos en las políticas públicas, muchas veces éstas estarán ayudando a reproducir, aun sin buscarlo, la desigualdad territorial que limita los horizontes de millones de latinoamericanos.

Julio A. Berdegué

Coordinador

Grupo de Trabajo de Desarrollo con Cohesión Territorial

Rímisp

I

TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA Y DESIGUALDAD –SÍNTESIS DE RESULTADOS

*Anthony Bebbington, Javier Escobal,
Isidro Soloaga y Andrés Tomaselli*

13

Los análisis sobre desarrollo y evolución económica de los países –en particular los de perspectiva económica y sociológica– se han enfocado en variables que resumen la situación a nivel nacional. Lo anterior, en más de una ocasión, pasa por alto las fuertes diferencias en cuanto a los niveles de desarrollo que alcanzan distintos grupos sociales y/o territorios dentro de un país. Aunque, en efecto, estas investigaciones han aportado conocimiento en los determinantes del desarrollo nacional, al ocultar las dispersiones al interior de los países, claramente no capturan de manera correcta las condiciones reales de bienestar de los individuos.

En los últimos años y a nivel mundial, se han generado mayores evidencias respecto de la dimensión territorial de la pobreza y la desigualdad. Diversos autores han revelado los patrones espacialmente diferenciados del desarrollo económico, tanto en países desarrollados, como en vías de desarrollo.¹ En un informe de 2012, el *European Trade Union Institute* definió a las inequidades regionales (subnacionales) como un fenómeno más frecuente y dramático que las desigualdades entre países.

Las desigualdades territoriales son un hecho constatado en América Latina. La Comisión Económica para América Latina - CEPAL (2010), muestra importantes brechas territoriales en términos del va-

¹ Ver por ejemplo: Goerlich y Mas 2001; Jesuit et al. 2002; Osberg 2000; Stewart 2002; Green 2009; Anderson y Ponfret 2004; Wei y Wu 2002; Kanbur y Zhang 2004.

lor del Producto Interno Bruto (PIB) regionales como en indicadores de bienestar social. Los resultados son similares a nivel de competitividad económica (CAF 2010); de acceso a una vivienda de calidad (Banco Mundial 2008); o a nivel de indicadores sintéticos de bienestar (Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011).²

14 El programa “Dinámicas Territorial Rurales(DTR)” del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) mostró que el crecimiento económico de la región no ha traído beneficios iguales a las distintas zonas dentro de los países. Durante 1990 y hasta 2000, menos del 10% de los espacios sub-nacionales presentó dinámicas virtuosas; a saber, aquéllas en las que el crecimiento económico se acompaña de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad. En contraste, uno de cada tres territorios experimentó estancamiento económico y social (Modrego y Berdegú 2015). Datos más recientes para Brasil, Ecuador y México señalan lo siguiente: a pesar de que entre 2000 y 2010, la gran mayoría de parroquias ecuatorianas y municipios brasileños presentaron crecimiento económico con reducción de la pobreza y mayor equidad (Wong 2013 y Favareto et al. 2012), en México dichas dinámicas virtuosas sólo alcanzaron al 1% de las municipalidades (Yúnez et al. 2013).

Lo que buscamos en esta obra es aportar nueva evidencia sobre las desigualdades espaciales en América Latina y abonar así a la investigación sobre el tema. Para ello, es menester verificar la existencia de trampas localizadas de pobreza y de desigualdad. De hallarlas, se identificarán sus causas. Aquí la hipótesis que guía el trabajo: en la región existen trampas de pobreza, de vulnerabilidad y de falta de oportunidades que tienen una expresión territorial bien definida. Estas trampas institucionales –en gran medida determinadas por factores sociales y políticos– tanto de naturaleza transversal como específica a los territorios, se manifiestan en la existencia de localidades con indicadores de bienestar permanentemente rezagados frente al resto del país.

² www.informelatinoamericano.org

La estrategia de investigación fue interdisciplinaria, con la finalidad de dar una lectura más comprehensiva de las dinámicas territoriales. Así, se combinaron métodos cuantitativos (como la construcción de indicadores sobre igualdad de oportunidades, calidad de vida y movilidad social) con un análisis del tipo cualitativo sobre institucionalidad, economía política y restricciones operativas al crecimiento. Esta combinación de métodos cuantitativos y cualitativos permitió profundizar en los determinantes de las trampas. La estrategia de investigación estableció, en definitiva, cuatro componentes complementarios entre sí. Éstos buscaron:

15

1. Identificar y caracterizar los territorios entrampados, tanto en variables de resultado (análisis *ex post*) como de oportunidades (análisis *ex ante*).
2. Precisar con evidencia qué características explican con más fuerza la presencia de las trampas, si las personales o las territoriales.
3. Evaluar si pese a estas trampas, hay alguna evidencia de que las brechas actuales se reducen con el tiempo (fenómeno conocido como *convergencia*). De haberla, definir cuál es la influencia del territorio sobre la misma.
4. Identificar, de entre múltiples factores, los que imperan para que prevalezca la desigualdad; es decir, las “restricciones operativas al crecimiento (ROCS)”. Éstas incluyen no sólo factores económicos, sino también institucionales y de economía política.

Para todo lo anterior, se llevaron a cabo seis estudios independientes entre sí, pero con una línea metodológica compartida. Así fue como se extrajeron conclusiones comunes en los tres países analizados, mismas que se presentan en este capítulo de síntesis. En particular y con base en los casos de Chile, México y Perú, hacemos un seguimiento a varios indicadores de bienestar con un nivel de desagregación espacial no disponible en otros estudios. Gracias a técnicas estadísticas –como las Estimaciones de Áreas Pequeñas (SAE por sus siglas en inglés), que

permiten obtener desagregaciones espaciales de los niveles de ingreso de los hogares—,³ este estudio presenta dinámicas de pobreza y vulnerabilidad a nivel de territorios funcionales en Chile y México y a nivel provincial en Perú.⁴ Además, y tomando en cuenta la representatividad geográfica de los Censos, se indaga sobre la distribución de la igualdad de oportunidades, también con un nivel de desagregación espacial que no se ha hecho en estudios anteriores. Asimismo, mediante la generación de pseudopaneles, se estudian las dinámicas de bienestar, incorporando dimensiones territoriales altamente desagregadas en el análisis (municipios, provincias y territorios funcionales).

La innovación de este estudio radica, además, en la combinación de mediciones cuantitativas con el levantamiento de información cualitativa. Para ello, desde una hipótesis institucional, y mediante estudios de caso aplicados en cada país a nivel de territorio, se indaga en torno a las razones que han permitido a ciertos territorios superar, en diez o veinte años, su condición de rezago relativo frente a otros de características similares y cuyas condiciones de trampa permanecieron a lo largo del tiempo.

En esta investigación se verifica cómo, pese a vivir contextos macroeconómicos disímiles, los tres países se caracterizan por elevados niveles de inequidad territorial, mismos que se manifiestan en territorios permanentemente rezagados en sus niveles de pobreza, vulnerabilidad y oportunidades. La distribución geográfica de estos territorios entrampados resultó no ser aleatoria: una parte significativa de éstos se concentra en las regiones centro-sur de Chile, en la región sur de México y la zona andina del Perú. En los tres países, los territorios entrampados se caracterizan por ser pequeños en términos poblacionales y también por ser menos urbanizados. Asimismo, éstos tienden a ser menos atractivos para la migración interna, presentan un mayor nivel

3 Al contar con estimaciones de los ingresos de los hogares, es posible determinar las tasas de pobreza a nivel comunal/municipal aplicando líneas de pobreza.

4 Como se explica más adelante, un territorio funcional agrupa bajo una misma unidad espacial a comunas/municipios con elevados niveles de interacción social y económica.

de analfabetismo, menores tasas de participación laboral y una menor proporción de sus habitantes trabaja en rubros no primarios. Hay también evidencia de patrones de convergencia demasiado lentos: reducir las brechas de ingreso a la mitad tomaría entre 22 y 40 años en el Perú, entre 19 y 29 en México y entre 17 y 41 en Chile. Aunado a lo anterior, se observan clubes de convergencia. Éstos implican, dentro de cada país, una polarización en la cual los territorios pobres convergen hacia niveles más bajos de bienestar que los territorios ricos. Esta lenta y disímil convergencia profundiza aún más el concepto de trampa de pobreza.

Por su parte, los estudios de caso a nivel de territorio hallan que las trampas de pobreza están de hecho asociadas con la falta de cohesión social, una clase política del tipo clientelar y con la debilidad del estado de derecho. En Chile, los territorios estudiados se caracterizan por tener una élite sin compromiso ni con el crecimiento ni con la inclusión, o bien, por no tener élites emergentes. La llegada de agentes externos al territorio con elevados flujos de capital, redes conectadas con el poder estatal y una visión “modernizadora”, es lo que logra sacar al territorio de su situación de rezago. Junto con ello, el tipo de actividad productiva es clave: territorios de explotación de recursos naturales, sin valor agregado alguno, permanecen entrampados, mientras que aquellos en donde se producen encadenamientos de valor, logran salir de la trampa. Por su parte, en un territorio caracterizado como “entrampado” en México, se identifican asimetrías de información en cuanto al acceso a programas públicos que favorecen a ciertos grupos en desmedro de otros. Al tiempo, la salida de la situación de trampa se asocia con una mayor competencia política, así como con cambios en la producción agrícola, mismos que permiten incrementar las ganancias. Por último y en el Perú, se encuentra que los territorios se hallan inmersos en procesos de permanente construcción que se asocian con cambios en las estructuras productivas locales y con construcción de nueva infraestructura y con apertura de mercados. Estos cambios generan bifurcaciones que, al definir un acceso desigual a nuevos mercados, dejan tras de sí ciertos espacios y poblaciones entrampados en bajos niveles de bienestar.

1.- DIMENSIÓN ESPACIAL DEL BIENESTAR

18

Los promedios nacionales y regionales ocultan las disparidades en el bienestar espacial. Por ello, se busca estudiar las dinámicas de bienestar con la mayor desagregación espacial posible que permita observar la heterogeneidad de los procesos de desarrollo. Schejtman y Berdegú (2004) definen “territorio” como un espacio con identidad socialmente construida. En tal sentido, el territorio corresponde a una estructura dinámica que cambia en el tiempo según la evolución de la sociedad y de las interacciones que se dan entre las personas. Esta definición no siempre es compatible con las divisiones político administrativas, con frecuencia estáticas. Por ello, la definición de territorio a utilizar, debe ser lo más compatible posible con las dinámicas económicas y sociales observadas.

Así y para este trabajo, se ha optado por emplear divisiones territoriales construidas a partir de las interacciones en los territorios mismos. El estudio de Chile toma como unidad de análisis los “Territorios Funcionales” identificados por Berdegú *et al.* (2011). Los Territorios Funcionales agregan bajo una misma unidad geográfica a aquellas comunas que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre habitantes, organizaciones y empresas. Por su parte, el estudio de México realiza el análisis de pobreza a nivel municipal. No obstante, el análisis de las oportunidades de las personas se basa en los estudios sobre Territorios Funcionales mexicanos de Soloaga y Yúnez-Naude (2013) para generar agregaciones de municipios en Territorios Funcionales según los flujos laborales intermunicipales. Finalmente, el estudio del Perú ejecuta sus estimaciones a nivel de las provincias ya que ese es el nivel para el cual se cuenta con las estimaciones más precisas de los gastos familiares y de pobreza.⁵

⁵ En el Perú no es posible identificar Territorios Funcionales porque los censos de población no distinguen entre el lugar de residencia y el de trabajo de las personas.

CUADRO 1
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB PER CÁPITA

	1990 – 2000	2000-2010	1990-2012
América Latina y el Caribe	1,51	1,84	1,74
Chile	4,74	2,77	3,84
México	1,65	0,50	1,21
Perú	2,15	4,43	3,46

Fuente: WDI, Banco Mundial.

19

2.- POBREZA Y VULNERABILIDAD EN LOS TERRITORIOS

Los tres países estudiados presentan evoluciones disímiles de indicadores macroeconómicos en las últimas dos décadas. Según cifras del Banco Mundial, mientras que Chile y Perú presentaron tasas de crecimiento promedio anual del PIB per cápita superiores al promedio Latinoamericano, la evolución de la economía mexicana, al crecer por debajo de dicha referencia, mostró un relativo estancamiento (ver Cuadro 1).

De alguna manera, las cifras nacionales de pobreza reflejan lo acontecido en el contexto macroeconómico. Mientras que en el agregado nacional, Chile y Perú han logrado reducir significativamente la incidencia de la pobreza,⁶ para el caso mexicano y en 2012, las cifras muestran niveles de pobreza prácticamente iguales a los del año 2000. Pese a lo anterior, los tres países presentan un rasgo en común relacionado con la presencia de desarrollo social espacialmente heterogéneo.

⁶ En el caso peruano, no hay estimaciones consistentes para todo el periodo analizado; sin embargo, al superponer las estimaciones según distintas metodologías, se puede apreciar una reducción sustancial en los niveles de pobreza.

En el caso chileno, los buenos resultados macroeconómicos se asocian con el hecho de que durante el periodo de análisis (1992 – 2002), 57% de los territorios disminuyeron sus niveles de pobreza, mientras que ésta no aumentó en ninguno de los territorios estudiados. Espacialmente, se observó una mayor concentración de los niveles de pobreza en los Territorios Funcionales pertenecientes a las regiones de Coquimbo (centro norte del país) y del Maule, Biobío, La Araucanía y Los Lagos en el centro sur. Los casos extremos se observaron en Galvarino (La Araucanía) con 46,8% de habitantes en situación de pobreza en 2002, frente a la Antártica donde el índice de pobreza fue de apenas 0,5%. En México, por su parte, entre 1990 y 2010 se encontraron incrementos en los niveles de pobreza en el 16% de los municipios, en general concentrados de la zona sur del país. La situación contrasta con el 64% de las municipalidades que mostraron dinámicas positivas, concentradas principalmente en las zonas central y norte y en la península de Yucatán. Finalmente, en Perú y en el periodo inter-censal 1993 – 2007, las provincias con dinámicas positivas en cuanto a la reducción de la pobreza se concentraron en la franja costera del país, así como en la capital de la región Cusco, en algunas provincias de la selva norte y en Madre Dios, en la selva sur. Esto contrasta con ciertos espacios de la región de la sierra que concentran tanto las situaciones de estancamiento como de incremento de la tasa de pobreza.

Además de caracterizar los territorios según las mediciones tradicionales de pobreza monetaria, hay otra innovación: se incluye un análisis de las dinámicas de vulnerabilidad que han enfrentado las regiones en los países estudiados. Con base en estudios del Banco Mundial, “vulnerabilidad” es el umbral de ingresos bajo el cual se presenta un elevado riesgo de caer en pobreza.⁷ Esta definición permite rescatar el componente dinámico detrás del bienestar humano, pues toma en cuenta la exposición al riesgo de los hogares (Damas e Israt 2004).

⁷ En particular, se siguen los trabajos de López Calva y Ortiz Juárez (2011) y Ferreira et al. (2013), cuyos detalles se presentan en el Apéndice Técnico.

Así, un menor índice de pobreza no necesariamente significa una mejora significativa ni sostenible en el nivel de vida de las personas; en particular, si la condición de no pobre se asocia con un riesgo permanente de retornar a la pobreza. Los trabajos de Birdsall et al. (2014) y Hardy y Rodríguez-Pose (2015) rescatan esta hipótesis: la población vulnerable es un fenómeno creciente dentro del contexto latinoamericano.

Así, en los países analizados, al expandir el análisis de la pobreza para considerar también a los grupos vulnerables, se verifica que las reducciones en la incidencia de la pobreza se han acompañado de incrementos de la población vulnerable. Lo anterior indicaría que la superación de la pobreza no implica una transición permanente hacia un nivel superior de bienestar, sino hacia uno de fragilidad. Esto podría ser indicio de que las trayectorias observadas, particularmente en Chile y Perú, podrían no ser sostenibles en el tiempo. Esto ya ocurrió en México, donde las sucesivas crisis (1995, 2009) erosionaron cualquier mejora anterior a las mismas.

En Chile, entre 1992 y 2002, la población en condiciones de vulnerabilidad a nivel de los Territorios Funcionales se incrementó de 41% a 45%. No obstante, los territorios chilenos mostraron dinámicas positivas. En el 69% de los Territorios Funcionales estudiados, el incremento en los niveles de vulnerabilidad surgió a raíz de caídas en la incidencia de la pobreza acompañadas de incrementos en la clase media o alta. Asimismo, 15% de los territorios presentaron caídas en los porcentajes de personas consideradas vulnerables-no-pobres junto con caídas en la pobreza e incrementos en la clase media. De esta manera, al combinar a las personas vulnerables-no-pobres con la población en situación de pobreza en un único grupo denominado “vulnerabilidad total”, se observó que, en 1992, este grupo alcanzaba al 80% de la población y en 2002 se redujo a 73%. Así y durante el periodo de análisis, se verificó que 48 Territorios Funcionales presentaron mejoras en niveles de vulnerabilidad total y 54 no presentaron cambios. Sólo el Territorio Carahue en la Araucanía presentó incrementos.

En México, entre 2000 y 2010, el porcentaje de población con mejoras en el bienestar subió un 13%, derivado de un incremento en el porcentaje de población en clase media. Sin embargo, para alrededor del 3% de la población, se registró un aumento en la vulnerabilidad producto de la combinación de una caída en el porcentaje de población en clase media con un incremento de la población en situación de pobreza. Se destaca el hecho de que, mientras las mejoras en el bienestar se concentraron principalmente en los territorios urbanos, las dinámicas negativas se presentaron en mayor medida dentro de los territorios semi-rurales y rurales.

22

En el caso peruano, se observó un incremento de los grupos vulnerables a nivel nacional. Éstos pasaron de un 38% de la población en 1993, a un 48% en 2007. Este cambio respondió a dinámicas de bienestar positivas, pues resultó de incrementos en el porcentaje de población a la que se considera de nivel socioeconómico medio o alto, y de la consecuente reducción en los índices de pobreza. No obstante y a nivel rural, se observó un estancamiento. Al analizar la vulnerabilidad total —que engloba a la población vulnerable y a la población en situación de pobreza— se hallaron reducciones que se concentran, principalmente, en la región costera; en especial en la costa central y centro-norte (vinculada con los departamentos de Lima, Áncash, Lambayeque y la Libertad) así como en la costa sur, vinculada con los departamentos de Tacna y Moquegua. Por otro lado, las dinámicas negativas expresadas en incrementos de la vulnerabilidad total, se concentran en las provincias rurales de la sierra, especialmente provincias altas de Cusco y Puno así como Ayacucho y en otras de la sierra central y sierra norte.

De lo anterior se puede constatar que los buenos resultados macroeconómicos observados en Chile y Perú, no garantizan un desarrollo espacial equitativo; a pesar de que son pocos los casos en los que los niveles de bienestar decaen, la heterogeneidad espacial se mantuvo. México, por su parte, presenta una situación que preocupa: el relativo estancamiento macroeconómico parecería afectar negativamente los niveles de bienestar ya que, además de la heterogeneidad espacial se

observaron territorios cuyos niveles de bienestar han caído durante el periodo estudiado. Para los tres países analizados se observa que, en un alto porcentaje de los casos, las reducciones en pobreza no han implicado saltos cualitativos en los niveles de vida. La razón es que esas reducciones se asociaron con incrementos de la población vulnerable a caer en pobreza y no con incrementos en la población de clase media, la que por definición, tiene baja probabilidad de caer en pobreza.

Trampas de pobreza

Junto con la identificación de la pobreza a nivel territorial y con la consecuente elaboración de mapas indicativos de la situación, se buscó generar una categorización de los territorios que permitiese informar de mejor manera la política pública. En particular, adoptamos el concepto de “trampas de pobreza”, que se refiere a la situación de un territorio cuando presenta rezago permanente en indicadores de bienestar frente al resto de las localidades. Bajo esta definición, el crecimiento o mejoras de nivel de vida en los territorios es un mecanismo necesario, pero no suficiente, para superar la situación de trampa. Una medición relativa de pobreza parte de la idea de que el bienestar mínimo de las personas está condicionado por la sociedad específica en que se mide. Así, la magnitud de la pobreza relativa es indicativa del grado en que el país logra compartir los beneficios de su desarrollo. Para efectos de este estudio, en los tres países se define a un territorio como “rezagado” cuando su nivel de pobreza se encuentra al menos media desviación estándar por encima del promedio del periodo. Los principales resultados se detallan en el Cuadro 2.⁸

Tal como muestra el Cuadro 2, el 19% y el 27% de los territorios se encuentran en trampas de pobreza. En los tres casos, los territorios entrampados se caracterizan por ser pequeños en términos poblacionales y por estar menos urbanizados. Estos territorios tienden además

⁸ Esta definición de trampa de pobreza está relacionada con el concepto de pobreza utilizado por la OECD: la situación de pobreza de una persona se mide relativamente al promedio del ingreso del país en el que se vive.

CUADRO 2
TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA*

	UNIDAD GEOGRÁFICA DE ANÁLISIS	AÑOS DE ESTUDIO	% DE UNIDADES GEOGRÁFICAS CON TRAMPAS DE POBREZA	% POBLACIÓN QUE HABITA EN LOS TERRITORIOS ENTRAMPADOS
Chile	Territorio Funcional	1992 y 2002	19,4%	6,9%
México	Municipios	1990, 2000 y 2010	26,9%	8,6%
Perú	Provincias	1993 y 2007	25,1%	9,8%

* Al efecto de favorecer la comparación entre países, se seleccionaron las definiciones de pobreza de tal manera que fueran cercanas entre sí. En Chile, se considera en situación de pobreza a las personas cuyo ingreso per cápita del hogar es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas. En México, se toma la estimación de Pobreza Patrimonial que considera a la población con ingresos insuficientes para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación. En Perú, 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.

24

a niveles inferiores de capital humano (medidos a través de variables de logro educativo) y a una mayor proporción de habitantes que trabajan en actividades primarias. La mayoría de sus pobladores pertenece a pueblos originarios. En Perú y en México estas diferencias son significativamente más sensibles que en Chile. Los territorios rezagados de México y de Chile, por su parte, tienden a ser menos atractivos para la migración interna. En el caso peruano, se identifica a la escasa conectividad de los territorios como un patrón detrás de las trampas de pobreza.

En Chile, en cuanto a la distribución geográfica de las trampas de pobreza, los Territorios Funcionales entrampados se concentran en la zona centro – sur, en particular en las regiones de Maule, Biobío y de la Araucanía. En México, la mayor parte de los municipios que presentaron trampas de pobreza pertenecen a las entidades de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, ubicadas en la región sur del país; Veracruz, que se encuentra sobre el Golfo de México, y a poblaciones localizadas en

las Sierra Madre Occidental, que abarca varias entidades. Por su parte, en el Perú hay provincias entrampadas en casi toda la selva norte y en las provincias altas de la sierra norte y sur.

Asimismo, mientras que el 11% de los territorios chilenos salieron de su condición de rezago relativo, un 16% presentó movilidad descendente, pues cayó en rezago durante el periodo analizado. En el caso de México, 11% de los municipios que abarcaron alrededor del 4% de la población de 2010, mostraron patrones de movilidad descendente en pobreza: partieron de una situación de no rezago relativo en 1990 y entraron en rezago en 2000, en 2010, o en ambos años. Por el contrario, los patrones de movilidad ascendente se verificaron en el 10% de los municipios con cerca del 5% de la población total. Por último, el 13% de las provincias del Perú presentó movilidad descendente en tanto que otro 13% presentó movilidad ascendente.

En los tres países, los territorios con movilidad ascendente tienden a ubicarse en las mismas regiones que los territorios entrampados. Lo anterior muestra la existencia de territorios emergentes que logran superar su situación de trampa pese a hallarse en entornos adversos. Estas diversas trayectorias en territorios similares se han analizado con mayor profundidad en estudios de caso que se presentan más adelante.

3.- OPORTUNIDADES HUMANAS

La situación de pobreza de las personas indica una variable de resultado: en qué medida las personas se ven imposibilitadas de tener un ingreso que les permita acceder a una canasta de bienes y servicios básicos. Una parte de este libro está dedicada a cuantificar los factores territoriales que se asocian con esta variable de resultado. Otra parte del libro incorpora al análisis la influencia del territorio sobre las oportunidades que enfrentan sus pobladores. De esta manera, se permite enfatizar la necesidad de eliminar las diferencias injustas que surgen con base en circunstancias que son ajenas al control de las personas.

En particular, este estudio genera evidencia sobre la importancia que tiene el componente territorial en las oportunidades que enfrenta la población menor de 18 años. Esto último agrega evidencias sobre la necesidad de una reformulación de las políticas públicas, mismas que no han tomado en cuenta la importancia del componente territorial. Este componente territorial explica más del 25% de la inequidad en el acceso a las oportunidades para la mayoría de los indicadores en los tres países.

26

Varios trabajos han enfatizado que para lograr una baja sostenible en los niveles de pobreza, es necesario lograr igualdad de oportunidades en acceso a servicios básicos y educación (entre otros, UNDP 2005 y 2010; Banco Mundial 2000; Paes de Barros *et al.* 2009). En el texto que sigue, se provee una medida de la influencia de factores espaciales sobre la desigualdad de oportunidades, así como evidencia sobre cómo estos factores persisten en el tiempo.

En particular, las oportunidades se miden mediante una metodología basada en la obra de Roemer (1998). Ésta se aplica empíricamente por el Banco Mundial y se la conoce como “Índice de Oportunidades Humanas (IOH)” (Banco Mundial 2006).⁹ Al tomar como unidad de análisis a niños y jóvenes –para quienes prácticamente todas las variables del entorno en el que viven pueden considerarse como circunstancias ajenas a su decisión–, el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) evalúa el acceso a bienes y servicios (conocidos como “ventajas” en esta literatura).

El IOH no sólo considera los niveles de cobertura promedio, sino también cuán inequitativa es su distribución entre la población de un territorio. Para ello, se determina en qué medida ciertas circunstancias personales fuera del control de los niños y jóvenes (tales como

⁹ El IOH es un indicador que combina la cobertura promedio de una determinada ventaja (ej., acceso a electricidad) con un indicador de qué tan desigual es la distribución de esa ventaja en la población. Mientras que una mayor tasa de cobertura promedio aumenta el IOH, una peor distribución del acceso a la ventaja lo disminuye. Algebraicamente: $IOH = p * (1 - d)$, donde p es la cobertura promedio y d es un indicador de desigualdad. Para más detalles sobre esta metodología, consultar el Apéndice Técnico.

su lugar de nacimiento, etnicidad, sexo, escolaridad y ocupación del padre/madre, y la composición demográfica del hogar) impactan en el acceso a esas ventajas. Finalmente, el IOH castiga la cobertura promedio por dicha desigualdad.

Con base en lo dicho es que se apela al principio de que “la desigualdad de oportunidades es especialmente inaceptable en términos éticos –al implicar que los individuos en el momento de su nacimiento enfrentan opciones de vida totalmente diferentes” (Roemer 1998). En este estudio, al hacer uso de la información provista por los Censos de Población y Vivienda, se innova al estimar el IOH a un nivel de desagregación espacial mayor al que se encuentra en la literatura para los países estudiados. Así se permite conocer mejor cuál es la influencia del territorio sobre las oportunidades disponibles para los jóvenes y niños.

En los tres países se seleccionó un set de variables o ventajas. Éstas permiten dar cuenta de las oportunidades que enfrentan los menores tanto para alcanzar niveles mínimos de calidad de vida, como para formar capital humano, mismo que a futuro fomenta una movilidad socioeconómica ascendente. En tal sentido, las ventajas analizadas corresponden a lo siguiente:

- Acceso de la vivienda a servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad).
- Acceso a una vivienda de calidad, donde dicha calidad se define por las características de sus pisos, techos y muros y por su nivel de hacinamiento.
- Educación y capital humano, que se analiza a través de distintos indicadores según el país:
 - Chile: escolaridad a tiempo para niños entre siete y 14 años y jóvenes entre 15 y 18 años.
 - México: asistencia a clases y escolaridad a tiempo para jóvenes entre 15 y 17 años.
 - Perú: asistencia a la escuela para niños entre seis y 12 años y jóvenes de 13 a 18 años y escolaridad a tiempo para niños entre seis y 12 años y jóvenes de 13 a 18.

- Bienes y servicios clave según la disponibilidad de información en cada país:
 - Chile: Refrigerador, televisión y telefonía.
 - México: Telefonía y computadora.
 - Perú: Refrigerador, televisión, computadora, telefonía e internet.

En los tres estudios se incluyó una variable relacionada con la oportunidad de vivir en un hogar por encima de la línea de la pobreza. En Chile y en México se adicionó una relacionada con la oportunidad de pertenecer a la clase media o alta; es decir, a la oportunidad de vivir en un hogar por encima de las líneas de pobreza y de vulnerabilidad.

28

En términos de las circunstancias que inciden en la distribución de las oportunidades y al seguir la literatura especializada, se consideraron variables ajenas al control de los menores donde destacan a nivel de la jefatura del hogar: sexo, educación, origen étnico y ocupación. Se incorporaron asimismo variables del hogar; a saber, si éste es monoparental, la cantidad de niños y la tasa de dependencia. Finalmente, se consideró un set de variables territoriales *ad hoc* para cada país. En Chile, la zona de residencia y el tipo de territorio funcional; en México, el tamaño de la localidad en la que vive la persona. En Perú se tomó en cuenta la zona de residencia, la región natural y la altitud del centro poblado.

En los tres países y en el periodo inter-censal bajo análisis, se observaron mejoras generalizadas en los indicadores de oportunidades. Esto como reflejo de los esfuerzos de política pública para mejorar los niveles de acceso a las “ventajas” estudiadas. No obstante, los dos componentes que determinan el nivel de acceso, mejoras en equidad y cobertura promedio, los ejercicios realizados de descomposición muestran que los cambios en las oportunidades observados se debieron principalmente a aumentos en la cobertura promedio y no a mejoras en la equidad.

En los tres casos, tanto dentro de los países como entre ellos, se hallaron diferencias importantes en los niveles de oportunidad según los indicadores de bienestar analizados. En el caso chileno, durante el último año de análisis, se observaron niveles de oportunidad cercanos

a los 90 puntos sobre 100 en los accesos a servicios básicos y posesión de televisión, y superiores a los 80 puntos en escolaridad básica a tiempo y posesión de refrigerador. En el otro extremo, se hallan las oportunidades de habitar en una vivienda de calidad mínima (47 puntos sobre 100) y de pertenecer a la clase media (15 puntos sobre 100). En México, los mayores niveles de oportunidad los presentan las ventajas relacionadas con la vivienda. Para 2010, el IOH global fue de 75 para el indicador de acceso a servicios en la vivienda y de casi 68 para el de calidad de la vivienda. No obstante, y para las poblaciones rurales, los indicadores de oportunidad fueron muy inferiores a los niveles encontrados en localidades urbanas. Similar a lo hallado en Chile, la desigual oportunidad de pertenecer a la clase media es la que peores resultados muestra: un índice de 20 puntos sobre 100 en 2010, y con una relación de 8 a 1 a favor de las zonas urbanas en relación con las rurales. De manera similar a lo observado en México, la oportunidad de habitar en una vivienda con materiales de calidad en Perú, alcanza un valor de 90 sobre 100, al igual que el indicador de asistencia a la escuela.

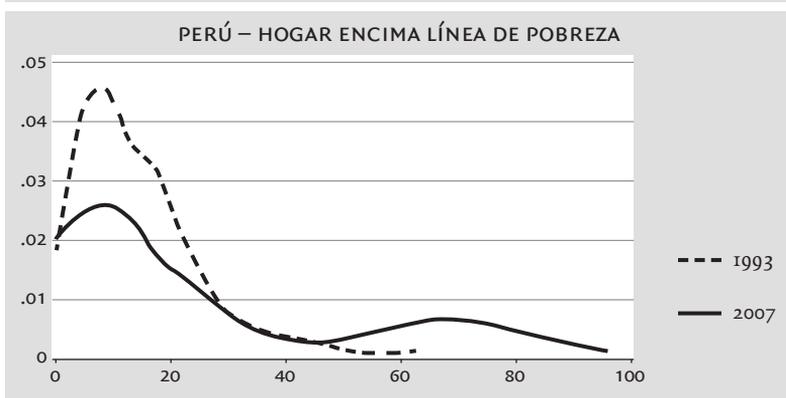
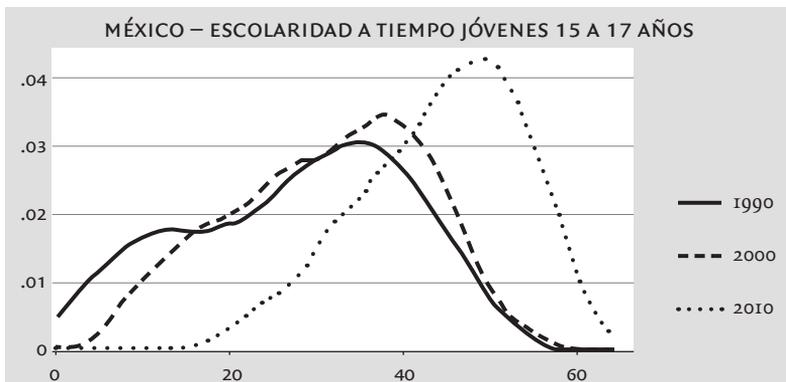
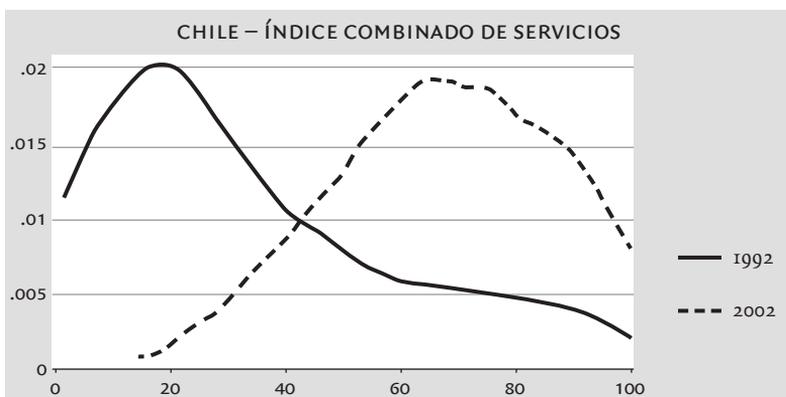
29

Por su parte, a nivel de cada territorio, los resultados ratifican lo hallado en el análisis nacional, y son similares a los observados en los casos de pobreza y vulnerabilidad: las oportunidades han tendido a mejorar, pero existe una importante heterogeneidad espacial. En el siguiente conjunto de gráficas 1 se exponen casos seleccionados que resumen los hallazgos respecto a la evolución territorial de las oportunidades en los tres países estudiados. Las gráficas muestran la distribución territorial del IOH para cada variable. El eje horizontal indica el nivel de IOH para los territorios y el eje vertical indica el porcentaje de casos que existen en cada uno de los niveles. Un desplazamiento de la curva hacia la derecha indica una mejora generalizada en el indicador, pues implica que los porcentajes de territorios con mejores indicadores de IOH están en aumento.

En Chile, por ejemplo, las oportunidades de acceso a servicios básicos muestran desplazamientos positivos en la curva de distribución territorial de las oportunidades, pero a la vez permiten identificar que

SET DE GRÁFICAS 1 – IOH EN LOS TERRITORIOS

30



Fuente: Chile, Census Data 1992 and 2002; Mexico, Census Data 1990, 2000 and 2010; Peru, Census Data 1993 and 2007. Author's estimates.

existen territorios cuyas oportunidades están cercanas a 20/100 puntos junto a otros con cobertura casi universal de la oportunidad analizada (IOH mayores a 90/100). En México, los avances a nivel de escolaridad a tiempo de los jóvenes también son importantes: hay un claro desplazamiento de la curva hacia la derecha entre 1990 y 2010. Sin embargo, también se observa una dispersión importante ya que se combinan territorios con un acceso casi nulo a la oportunidad, con otros donde ésta se acerca a los 60 puntos. Aún así, el que el IOH máximo sea cercano a 60, es un indicador del problema generalizado en la finalización de un nivel de escolaridad medio, documentado para el caso mexicano.

Finalmente, el ejemplo seleccionado para Perú, muestra un desplazamiento hacia la derecha de la función de densidad de la oportunidad asociada a no ser pobre. Esto indica una mejora importante en las provincias peruanas. Destaca no obstante, que mientras la función de densidad en 1993 era unimodal (con una importante masa de la distribución ubicada en valores bajos para el IOH), para 2007 ésta se volvió bimodal. Lo anterior indica una segregación a nivel provincial: un grupo de provincias mejoró su IOH de manera significativa frente a otro grupo que se rezagó. El estudio identifica, además, que las provincias con elevados valores en el IOH pertenecen fundamentalmente a la costa, en adición a algunas de la selva que se vinculan con la explotación informal de oro aluvial.

31

Trampas de oportunidad

Con base en lo realizado en torno a la pobreza monetaria, se categorizó a los territorios según su relación con el promedio nacional. Se logró identificar a las localidades que permanentemente muestran rezagos en sus oportunidades. En los tres casos, la definición de territorio rezagado es la misma: aquel territorio cuyo Índice de Oportunidades se encuentra al menos media desviación estándar por debajo del promedio del periodo. Al identificar aquellas trampas de oportunidad relacionadas con los criterios de pobreza multidimensional empleados en cada país, se adoptaron distintas definiciones para los tres

CUADRO 3: TRAMPAS DE OPORTUNIDAD

	AÑOS DE ESTUDIO	% DE TERRITORIOS CON TRAMPAS DE OPORTUNIDAD	% POBLACIÓN QUE HABITA EN LOS TERRITORIOS ENTRAMPADOS
Chile	1992 y 2002	36,9%	6,8%
México	1990, 2000 y 2010	46,0%	14,3%
Perú	1993 y 2007	34,4%	13,9%

Fuente: Estimación de los autores.

32

casos analizados. Así, para el caso de Chile, los territorios entrampados fueron los permanentemente rezagados en cuatro o más de las oportunidades analizadas. Para el caso de México, una zona geográfica entrampada fue la que presentó rezagos permanentes en cuatro oportunidades clave: ausencia de pobreza patrimonial, calidad de los materiales de la vivienda, acceso a servicios de la vivienda y escolaridad apropiada para la edad (para hogares con personas de entre 15 y 17 años). Para el caso peruano, se consideró como entrampada a una provincia cuando al menos en 9 de las 12 oportunidades analizadas se presentaron rezagos permanentes. La movilidad ascendente se identificó cuando se sale del rezago en cinco o más indicadores. El Cuadro 3 presenta un resumen de los territorios entrampados.

Para el caso chileno, los resultados muestran 38 territorios funcionales con trampas en sus oportunidades, mismas que están distribuidas entre la cuarta y décima región de Chile. No obstante, el 50% de los casos se concentra en las regiones de La Araucanía y Biobío, con diez y nueve territorios entrampados, respectivamente. Asimismo, se logró identificar 29 territorios que, si bien no entran en la definición de entrampamiento, sí presentan entre una y tres oportunidades con rezago permanente. Estos territorios se ubican, en general, en las mismas regiones que los entrampados. Entre éstos, destacan además once con rezagos permanentes en diez o más de los catorce indicadores estudiados.¹⁰

¹⁰ Canela, Combarbalá, Cobquecura, El Carmen, Quirihue, Lonquimay, Lumaco, Purén, Carahue, Galvarino y Queilén.

En México, los resultados muestran una clara influencia de la dimensión geográfica en la distribución de oportunidades. Tres de cada cuatro municipios con preponderancia de población localizada en zonas rurales se encontraron en situación de trampa, comparado con el 10% de los municipios con preponderancia de población en áreas semi-rurales y sólo el 4% de municipios con preponderancia de población semi-urbana. Ningún municipio urbano presentó trampas. De esta manera, en 2005, 14% de la población –casi 15 millones de personas, de las cuales 14 millones residen en áreas rurales– se encontró en situación de trampa de oportunidades. Geográficamente, éstas se concentran en la zona Pacífico, centro, sur, centro-sur, Golfo y Yucatán.

En el caso peruano destaca la ausencia de rezago en las provincias de la costa. Esta situación la comparte con pocas provincias adicionales de la sierra y selva, casi todas ellas capitales regionales. El otro extremo, el de estancamiento relativo, se concentra en las provincias de la sierra norte y sur (especialmente provincias altas del Cusco y Puno en el sur y provincias de Cajamarca y Huánuco). Así, las provincias con movilidad descendente se concentran en la sierra sur, especialmente en Ayacucho y Apurímac y el norte de la región Cusco.

Si bien las definiciones de trampa de oportunidades aplicadas en cada país no son las mismas, hay coincidencias. Los territorios que presentan trampas de oportunidad son más y abarcan mayor población que aquéllos con trampas de pobreza. Los territorios entrampados tienden a ser pequeños en términos poblacionales y son significativamente menos urbanizados. Cuentan asimismo con una mayor proporción de habitantes oriundos de pueblos originarios o afrodescendientes, y con una población con menor nivel de escolaridad. Además, presentan una mayor proporción de individuos con empleos primarios y hay una menor diversificación de la actividad económica. Así también, destaca que las características de los territorios con trampas de oportunidad y las de territorios con trampas de pobreza monetaria tienden a ser las mismas.

Impacto de la localización geográfica en el territorio

34 La metodología empleada en este estudio permitió desglosar la participación de cada circunstancia (escolaridad de los padres, localización geográfica, etc.) en la distribución total de oportunidades. Asimismo, fue posible identificar la importancia relativa de cada una de ellas al momento de definir el acceso a las oportunidades.¹¹ Gracias a lo anterior se evaluó la importancia del territorio frente a las circunstancias personales y del hogar sobre el acceso a las ventajas analizadas. La información recabada constituye avances relevantes para orientar los esfuerzos de política pública hacia aquellas áreas que aún representan un obstáculo para que dichas ventajas sean de alcance universal. En particular, se cuenta con evidencia que permite definir si las intervenciones más pertinentes son las territoriales o si, por el contrario, lo son aquellas orientadas a las personas.

Los resultados muestran al territorio como la principal circunstancia detrás de la distribución de los servicios básicos. Su peso relativo tiende a crecer en el tiempo: al aumentar los promedios de cobertura, se incrementa también el peso relativo del territorio. En otras palabras, conforme se avanza en la cobertura de bienes y servicios básicos, son las circunstancias territoriales las que adquieren mayor importancia y las que empiezan a dominar en la explicación de las principales desigualdades de acceso. Así, se halla un incremento de la importancia de factores específicos al territorio que quizá se vinculen con la institucionalidad local.¹²

Los resultados para las otras ventajas varían según el país. En Chile, por ejemplo, el territorio se constituye en el segundo o tercer factor más relevante cuando se explica la distribución de oportunidades,

¹¹ Esto se realiza mediante la descomposición Shorrocks-Shapley (1999), la cual se presenta en el Apéndice Técnico. Esta descomposición calcula la influencia promedio de cada una de las circunstancias sobre el IOH, una vez que se controla por la influencia del resto de las circunstancias.

¹² En "Spatial Patterns of Growth and Poverty Changes in Peru (1993 – 2005)" Documento de Trabajo N° 78 Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Escobal y Ponce luego de aplicar diversos controles, hallan que las diferencias espaciales persisten y que éstas se vincularían con diferencias institucionales.

siempre de menor importancia que la del nivel educativo del jefe del hogar. Destaca, no obstante y en todos los casos el hecho de que el territorio representa un aporte mayor a la inequidad total que las variables tradicionalmente empleadas en la literatura, tales como el origen étnico o el sexo del menor. En México, el territorio explica hasta un 35% del acceso a una vivienda con materiales de calidad y ausencia de hacinamiento. Para las tres variables relacionadas con vivir en un hogar sin situación de pobreza en 2010, el tamaño de la localidad en la que viven las personas explicó entre el 36% y 41% de la inequidad total. A su vez, un 39% de desventaja que enfrenta una persona de 0 a 17 años de pertenecer o no a un hogar de clase media, se debe a la localización geográfica del hogar en el que vive.

En el caso de Perú, se realiza la descomposición para la ventaja de no estar en situación de pobreza empleando distintos niveles de agregación geográfica para definir al territorio. Hay una creciente importancia del componente espacial en la distribución de la oportunidad, misma que, en 2007, explicaría entre el 49% y el 53% de la inequidad total observada. Así, resulta que en el Perú hay una mayor incidencia del territorio en las variables relacionadas con pobreza que en Chile y México. Estos resultados se asocian con que las mejoras observadas en el bienestar han seguido un patrón espacial bien definido, habiéndose privilegiado a las regiones costeras en desmedro de las de la sierra y selva.

Los resultados para el caso de Perú muestran un patrón heterogéneo. Las oportunidades relacionadas con la calidad de la vivienda, el acceso a electricidad, agua potable, televisión, internet y a los indicadores de escolaridad muestran una reducción de las desigualdades espaciales durante el periodo inter-censal. Sin embargo, las desigualdades espaciales han aumentado para el caso de los indicadores relacionados con pertenecer a un hogar sin pobreza, a una vivienda sin hacinamiento, con acceso a drenaje, a un refrigerador y a una computadora.

4.- MOVILIDAD DE GRUPOS SOCIALES

36

Los análisis de pobreza y oportunidades se complementan con estudios que permiten saber si las poblaciones de los distintos territorios se encuentran en procesos que llevan a una igualación en sus niveles de vida. Este proceso se conoce en la literatura como “convergencia” y, en el caso de existir, interesa saber el tiempo que tomará cerrar las brechas de esos niveles de vida. Para ello, se empleó la técnica de pseudo-paneles. Mediante ésta, se hace un seguimiento a distintos grupos de individuos en base a características relativamente invariables en el tiempo (sexo, año de nacimiento, origen étnico, etc.). La aplicación de este análisis permitió documentar en qué medida ciertos grupos sociales, incluyendo aquellos históricamente excluidos, tuvieron dinámicas convergentes o divergentes en un conjunto de indicadores de bienestar. La existencia de convergencia es un indicio de que los grupos menos favorecidos crecen a tasas superiores que los más favorecidos generándose entonces un acortamiento de las brechas que los separan. En este caso, además, el uso de los Censos de Población y Vivienda como fuente base de los análisis, permitió incorporar el territorio con un nivel de desagregación que no se había implementado antes.

En los tres países estudiados, se encontraron patrones de movilidad ascendente. De manera inequívoca, los grupos con mayores niveles de pobreza mejoraron más rápido sus indicadores que los grupos de mayores niveles de ingreso¹³.

El análisis de pseudo-panel permitió a su vez determinar las velocidades de las convergencias. Lo anterior se traduce en conocer el tiempo necesario para reducir a la mitad las desigualdades actuales. Esta reducción de las brechas puede estimarse tomando en cuenta para dos períodos los niveles de bienestar promedio del país y obser-

¹³ En el caso peruano, el análisis incorporó, además del ingreso, indicadores de acceso a bienes y servicios. Se encontró que las convergencias más aceleradas se encuentran en la calidad de la vivienda; las tasas más lentas, por su parte, en los indicadores de acceso a desagüe y a teléfono. Se trata de dos de las oportunidades que, junto con el acceso a computadora e internet, mostraban las mejoras más modestas en los indicadores de ioh para el Perú.

var si la distancia entre estos promedios temporales se acortó o no (lo que se denomina “convergencia absoluta”). La dinámica de las brechas también puede calcularse utilizando ciertas características propias de cada grupo (nivel de escolaridad, ubicación territorial, etc.) que podrían estar haciéndolos tender a distintos niveles de bienestar. Esto último se conoce como “convergencia condicional”, ya que el acortamiento de las brechas ocurre dentro década grupo y alrededor de niveles de bienestar que son distintos para cada grupo (más altos para aquellos de mayor escolaridad y con favorable posición geográfica). Esto es, mientras la existencia de convergencia absoluta es una buena noticia ya que implica un acortamiento en las brechas promedio, el hecho de que exista convergencia condicional puede estar implicando la existencia de clubes de convergencia, lo cual cristalizaría las desigualdades actuales observadas. Para el caso del Perú, reducir la brecha de ingreso a la mitad de la actual llevaría alrededor de 20 años, mientras que dicha reducción tomaría entre 17 y 41 años en Chile y entre 19 y 29 años en México¹⁴.

37

Se encontró que existe un fenómeno de convergencia condicional en los tres países, ya que los tiempos requeridos para reducir a la mitad las brechas hacia adentro de cada grupo se reducen notablemente en comparación con los de la convergencia absoluta. Dado que uno de los componentes que define a cada grupo es, además del grupo etario y el nivel de escolaridad, el tipo de localización (ej. rural-urbano), en los hechos esta convergencia condicional está indicando que de no mediar cambios en la política económica que incidan sobre las trayectorias regionales, se generarían tipos de territorios (o clubes territoriales) marcados por diferentes niveles promedio de ingreso.

Como resumen de esta parte, puede indicarse que los lentos avances de convergencia absoluta, junto con la existencia de clubes de convergencia territoriales, apuntalan aún más la idea de trampas

¹⁴ En Perú, para los indicadores de acceso a electricidad o agua potable, el tiempo estimado superaría los 15 años, más de 20 en el acceso a televisión, y más de 30 años para reducir a la mitad las brechas en el acceso a desagüe o a teléfono.

de pobreza y oportunidades. La evidencia muestra que existe un fenómeno de polarización geográfica en los países analizados, en los cuales se da la coexistencia de grupos de territorios que logran aprovechar los beneficios del crecimiento junto a otros permanentemente rezagados.

5.- ESTUDIOS DE CASO: RESTRICCIONES OPERATIVAS AL CRECIMIENTO Y MECANISMOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES TRAS LAS TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA Y DESIGUALDAD

38

Los estudios cuantitativos han permitido identificar tanto territorios entrampados como otros que salen del rezago. En muchos casos, territorios que lograron superar su condición de rezago colindan con otros cuya condición de trampa se mantiene. Se buscó entonces indagar sobre las causas que permiten que ciertos territorios salgan adelante así como aquellas que mantienen en la marginación a otros. Se procedió de la siguiente manera: se buscaron pares de territorios que presentasen características similares en el primer período censal analizado en cada país, pero que mostraron trayectorias de desarrollo distintas. En estas regiones y de manera complementaria, se realizaron estudios cualitativos comparativos para explicar la divergencia en los patrones de desarrollo.

Con base en la hipótesis principal de la investigación, los estudios de caso partieron del supuesto de que los determinantes de las trampas de pobreza en cada territorio se explicarían, en buena medida, por los arreglos político-institucionales, tanto internos a los territorios, como externos a ellos. Los estudios indagaron sobre aquellos mecanismos político-institucionales que, siendo difíciles de observar a nivel estadístico, perpetúan la condición de trampa en los territorios (o por el contrario, coadyuvan a que ésta se supere) a través del análisis de los actores, incentivos y dinámicas de poder que sostienen la reproducción institucional que determina dinámicas territoriales excluyentes.

Asimismo, se supone que los territorios que superaron su condición de trampa han redefinido tanto su posición con los centros de poder como las reglas que median su relación con ellos. En otras palabras, lograron establecer nuevos equilibrios y resoluciones políticas, tanto de manera interna como con niveles superiores en la jerarquía político-administrativa del país. Como hipótesis, se establece que estos nuevos equilibrios se alcanzan a través de cambios institucionales que ayudan a remover tanto restricciones críticas a su crecimiento general, como también aquellas que aquejan a los grupos más marginados del territorio.

Como ya se mencionó, a partir de los estudios sobre pobreza monetaria y oportunidades, se seleccionaron pares de territorios similares en cada uno de los países analizados. De estos estudios, se identificaron tanto regiones donde se concentran territorios entrampados, como otros más bien de carácter emergente; a saber, que logran salir de su condición de rezago relativo. Así, se desarrollaron estudios comparados entre un territorio que ha sorteado su trampa de pobreza y desigualdad y otro donde estas trampas persisten. Ambos pertenecen a una misma unidad político-administrativa (región, departamento o estado).

Este tipo de selección de territorios permite controlar aquellos aspectos comunes que refieren a las relaciones región-centro. Permite asimismo que, con una mirada regional, actores clave entreguen su propio análisis comparativo del territorio entrampado y del territorio emergente. Además, esta selección ofrece mayor posibilidad de entender las condiciones bajo las cuales un territorio puede superar su trampa de desarrollo, incluso cuando el contexto no sea el más propicio para lograrlo.

Los estudios comparados consistieron en entrevistas y re-entrevistas a actores clave, pertenecientes ya sea al ámbito público, al privado, o al de la sociedad civil, de los cuales se recabaron sus percepciones sobre el desarrollo territorial experimentado en los últimos años. Si bien cada territorio puede enfrentar un conjunto de restricciones

que limitan su desarrollo, mediante las entrevistas se buscó identificar aquéllas más acuciantes y que en el estudio se denominan “restricciones operativas”. De la misma forma, se identificaron las dimensiones de marginación en el territorio y los arreglos sociales e institucionales que sustentan estas condiciones. Aunado a lo anterior, se utilizó tanto información documental diversa como datos secundarios que permitieron un ejercicio de contraste con los planteamientos de los entrevistados. Así, se realizó un análisis de calidad y coherencia del discurso. Las percepciones de algunos actores se sujetaron a un análisis crítico por parte de otros actores clave. Cabe destacar que, ya que se argumenta que las condiciones que sostienen o relajan las trampas surgen tanto de las relaciones dentro del territorio como de las relaciones de éste con la región y el país, los informantes se seleccionaron dentro de estas tres escalas. De esta forma fue posible construir modelos relacionales de los arreglos socio-institucionales presentes en el territorio, identificando a los grupos de interés tras éstos y las condiciones de marginación y restricciones operativas al crecimiento que resultan de su operación.¹⁵

Los estudios de caso se llevaron a cabo en las regiones de Maule (Chile), Puebla (México) y Cusco (Perú). En cada región, el trabajo se enfocó en dos territorios: Cauquenes y Constitución en Maule, Santa Isabel Cholula y Tianguismanalco en Puebla, y Calca y Lares en Cusco. Esta información es presentada en el Cuadro 4.

CUADRO 4 - LOS TERRITORIOS ESTUDIADOS

TIPO DE TERRITORIO	MAULE (CHILE)	PUEBLA (MÉXICO)	CUSCO (PERÚ)
Entrampado	Cauquenes	Tianguismanalco	Calca
Dinámico	Constitución	Santa Isabel Cholula	Lares

Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ Para mayores detalles sobre la metodología empleada, consultar el Apéndice Técnico.

Mientras que en cada país los territorios se seleccionaron de manera tal que permitiera comparaciones y contrastes controlados, fue imposible encontrar regiones o territorios comparables entre países. No obstante y en los tres casos, se hallaron regiones con una combinación de territorios entrampados y otros más dinámicos. Lo anterior permitió identificar tanto similitudes como diferencias entre los procesos que reproducen o reducen las trampas de pobreza y de desigualdad que se encuentran en estos diferentes contextos.

Restricciones Operativas al Crecimiento (ROCs) y marginación social

Llama la atención el nivel de similitud que existe entre los territorios en cuanto a los tipos de ROC y fuentes de marginación social identificadas como clave por los entrevistados. Si bien no son las mismas en cada territorio, las siguientes restricciones surgen con cierta recurrencia.

41

Contexto físico del territorio

Sin caer en un determinismo geográfico, en cada territorio las entrevistas identifican el contexto físico como un gran obstáculo al crecimiento. Este contexto tiene dos elementos: calidad de recursos ambientales y ubicación. Por ejemplo, en Cauquenes y Constitución, la falta de agua de riego, y en Lares, la altitud y el clima frío, limitan la producción agropecuaria. Por otro lado, el problema de acceso físico a los territorios aparece como una gran limitante para la profundización de mercados y la ampliación de oportunidades económicas.

En la práctica, la influencia que tienen los recursos naturales y la ubicación física depende de la existencia o no de mercados, infraestructura y otros factores con los que interactúa el contexto físico. Por ejemplo, la altura y la aridez de Lares puede restringir su capacidad productiva, pero la misma geografía física ayuda a que Pisac sea un centro turístico. En otras palabras, los efectos restrictivos del medio ambiente de Cusco dependen de la presencia o ausencia de una economía turística y de una infraestructura que permite la llegada de visitantes. Del mismo modo, el “aislamiento” geográfico es cambiante

en función de, por ejemplo, la existencia o no de una carretera. Dado esto, es muy consistente que, además de identificar el contexto físico como una ROC, se señale la falta de infraestructura y el pobre acceso a mercados como otras restricciones operativas al crecimiento.

1. *Infraestructura*

42

En muchos discursos políticos y populares, el desarrollo se identifica con cemento y se mide en unidades de éste. Así pues, es menester tomar las debidas precauciones cuando la falta de infraestructura se mencione como el gran obstáculo al desarrollo, dado que los informantes, de manera consciente o no, pueden asumir y repetir estos discursos. Nótese que el tema de la infraestructura, sobre todo de caminos, aparece con fuerza en los casos estudiados, y sin embargo no siempre pudo identificarse esto como una legítima ROC¹⁶. La falta de distintos tipos de infraestructura se lee como una clara restricción al desarrollo, sobre todo de caminos locales para acceder al mercado agropecuario en Lares; de puertos o aeropuertos para acceder a mercados mayores en Cauquenes y en Constitución; y de provisión de agua en Maule y Puebla.

2. *Acceso a mercados*

Los casos estudiados reiteran que el tener acceso a distintos mercados (de productos, empleo, financiamiento, etc.) resulta clave para ampliar oportunidades económicas, lo cual está en línea que la literatura consultada. En Cauquenes, la falta de acceso a empleos de calidad es notoria, en Cusco lo es a mercados de turismo (sean mercados de ventas de artesanía, de provisión de servicios de alojamiento o restau-

¹⁶ En el caso de Puebla, por ejemplo, pese a que los entrevistados indicaron la falta de caminos adecuados como una restricción para la participación en los mercados, la existencia de un activo comercio de hortalizas y flores producidas en estos territorios sugieren que la infraestructura carretera no es un cuello de botella actual para el desarrollo de la región. Esto no quiere decir que mejores carreteras no mejoren el comercio, sino que pueden existir otras restricciones que ahora sean más importantes. El método de ROC permite diferenciar ambas situaciones y provee información relevante para realizar política pública.

rante, etc.). Los casos también confirman que el acceso a mercados debe verse tanto como un problema físico (mediado por distancia e infraestructura) y como social (mediado por instituciones y relaciones sociales). De manera importante, los resultados de este estudio apuntan hacia el factor social, como lo atestiguan los siguientes casos. En Calca, el poder de élites locales permite excluir gente campesina y/o de bajos recursos de mercados municipales de artesanía. Las empresas de turismo de la ciudad de Cusco y/o internacionales controlan el circuito turístico y, por lo tanto, las empresas locales quedan relegadas. En Puebla, el hecho de que los programas públicos definan el uso del financiamiento por parte de los beneficiarios, ha limitado las posibilidades de reconversión productiva.

43

Capital humano, cultura mercantil y emigración: los cerebros que hay, y los que se van

Finalmente, los tres casos identifican el capital humano como una roca y una fuente de marginación. Aparece como un tema en dos sentidos: disponibilidad y calidad. El problema de calidad se manifiesta como resultado de obstáculos en el acceso a una buena educación por falta de establecimientos (Cauquenes) y/o porque los procesos para acceder a capacitación son demasiado complejos para productores con bajas credenciales (Puebla). El resultado de estos obstáculos es una población con niveles limitados de escolaridad (Maule) y de destreza técnica (Puebla).

Existe otro sentido en que el capital humano restringe el crecimiento, el cual gira alrededor de la migración de jóvenes, la cual se produce por las limitadas opciones económicas en el territorio, con el consecuente envejecimiento de la población local y la fuga de capital humano formado, ya que quienes se van tienden a un mayor nivel de escolaridad¹⁷. Este problema es recurrente en Maule y en Puebla, aunque en la última se nota que cuando los migrantes vuelven, tienden a

¹⁷ Existe “selección positiva”, como se conoce este proceso en la literatura de migración, en el cual migran los de mayor calificación relativa.

asumir un papel empresarial y promueven la inversión local y la profundización de ciertos mercados.

Asimismo, las restricciones al crecimiento económico pueden vincularse con formas culturales de acceso al mercado que no facilitan la acumulación, como es el caso de Lares (Cusco). Como señala Gudeman (2001), las poblaciones pueden establecer distintas formas de inserción al mercado de acuerdo con sus patrones culturales y procesos históricos. En el caso de Lares, los patrones culturales, procesos históricos (tipo de hacienda) y limitaciones ambientales (baja productividad) han influido en la construcción de una economía doméstica donde el acceso a mercados regionales ha sido limitado. Su economía se basa más bien en el trueque con las zonas bajas, venta en el mercado local y el cultivo para el autoconsumo con reglas comunales de acceso a recursos.

44

Institucionalidades y relaciones sociales que subyacen las restricciones operativas para el crecimiento (ROC) y la marginación

1. Inversión y política pública

En todos los territorios, la inversión pública aparece como un factor clave y, en varios casos, se le identifica con capacidad de empeorar o aliviar las ROC. La inversión pública actual se ve como una ROC:

- Cuando no se alinea con las potencialidades productivas del territorio. Este tema sobresale en Puebla, donde la inversión pública se concentra en inversiones de gran escala (un gasoducto y una autopista) mismas que, al responder a prioridades nacionales, no catalizan las capacidades económicas del territorio. En ambos casos pueden perjudicarlos a través de la desposesión forzada de tierras.
- Cuando está ausente. En este rubro, el tema común a los tres países es la falta de inversión pública en infraestructura para los procesos de desarrollo en cada territorio. Sobre todo, destaca la ausencia de inversión en caminos y en educación de calidad.
- Cuando termina capturada por élites a través de su privilegiado acceso a fondos públicos a consecuencia de sus redes sociales.

Aunque la inversión pública se identifique en general como una ROC en los estudios, en la práctica, los entrevistados también indican que el problema real es que la inversión no se usa para reducir restricciones de fondo (infraestructura, financiamiento, capital humano, ambiente físico). En este sentido, es mejor entender la inversión pública como un despliegue particular que podría generar ROCs. Esto implica que el problema de fondo tiene que ver, por un lado, con las reglas que determinan el uso de los fondos públicos; por otro, con la institucionalidad que define tanto estas reglas como las prioridades para la inversión pública.

Se observa también un desacople en las políticas públicas, en particular entre lo que ofrecen los programas de gobierno (ejemplo, moto-tractores) y lo que se necesita en realidad (crédito y asistencia técnica). También hay dificultades en el acceso a esos programas, ya sea porque para su acceso se requiere de conexiones políticas, o por la existencia de requisitos fuera del alcance de muchos, como el título de propiedad (Puebla). Destaca no obstante, el caso de Constitución, en Chile: la asignación de subsidios públicos a la actividad forestal es, en buena medida, la que hace posible el dinamismo del territorio.

45

2. Reglas de acceso a fondos públicos

La inversión pública también puede frustrar la reducción de las ROCs, y reproducir la marginación social a consecuencia de las reglas que determinan el uso y acceso a estos fondos. En Puebla, es notorio que para acceder a ciertos fondos públicos, el beneficiario debe demostrar que es dueño de su propiedad, tarea que se dificulta en un entorno de escasa documentación y falta de apoyo oficial para lograrla. Otro tipo de regla tiene que ver con la desposesión de los activos. En Puebla, para facilitar la inversión pública en infraestructura de gran escala, las agencias públicas pueden expropiar terrenos sin compensación. En Cauquenes, la ley pública parece facilitar –aunque no sea intencional– procesos de concentración de tierra por parte de las empresas forestales.

3. Élités y redes sociales

La institucionalidad que aparece con mayor fuerza en los distintos casos tiene que ver con las élites y con las relaciones sociales con las que operan y que al mismo tiempo ayudan a reproducir el poder privilegiado de estas élites. En repetidas ocasiones, problemas de acceso desigual al mercado, a la educación y a los recursos públicos se explican por el poder de élites territoriales y su capacidad de instrumentalizar sus redes sociales.

46

Dicho poder tiene dos efectos. Primero, reduce la posibilidad de que actores de menos recursos accedan a mercados. Un ejemplo es el caso de Calca (Pisac), donde las élites manipulan el mercado local de tal manera, que los comuneros rurales no pueden acceder a puestos en el mercado. Segundo, reduce el acceso a recursos públicos. En Puebla, la información sobre fondos públicos circula con privilegios a través de las relaciones sociales de las élites —hay casos en los que los beneficiarios de programas agrícolas eran todos parientes del alcalde, quien implementó el programa. En general, los programas federales son todos mediados por gestores contratados por los alcaldes o autoridades locales. De manera parecida, en Maule, una percepción extendida en el conjunto de actores entrevistados alude a “la marcada orientación asistencialista y clientelar de las administraciones municipales”, sobre todo en Cauquenes.

El segundo efecto de este poder es que concentra recursos entre élites que no actúan con una cultura empresarial sino con una de rentismo. Todo parece indicar que se trata de un obstáculo a la dinamización territorial en Cauquenes por ejemplo, donde la tierra se concentra en manos de terratenientes quienes no invierten en esta tierra, sino que viven de las rentas del alquiler. De hecho, en Maule, sobre todo en Cauquenes, la débil capacidad de liderazgo de élites tanto económicas como políticas surge como una limitante seria: por un lado, éstas no logran articular una visión territorializada del futuro y, por otro, las autoridades municipales no logran captar recursos públicos con la misma eficacia que en territorios en despegue (algo digno de destacar también en Tanguismanalco y en Lares).

4. Decisiones extraterritoriales

En los tres casos, la marginación social se encuentra más que influida por agentes externos al territorio, o por lo menos, por procesos y decisiones que son exógenos al territorio. Dichos actores exógenos son tanto públicos (el estado central) como privados (capitales nacionales o internacionales). De alguna manera y en cada caso, son combinaciones de ambos. Estos actores extraterritoriales responden a objetivos y prioridades que no son del territorio; más bien lo convierten en un medio para lograr estos objetivos. El hecho de que las prioridades sean nacionales o corporativas, implica que los actores territoriales no puedan tener voz alguna.

47

Así es como en México las decisiones de dónde ejecutar importantes inversiones de infraestructura (gasoducto y autopista) no se toman en el territorio, aunque las inversiones tengan un impacto importante sobre éste. Asimismo, la participación de actores locales en la identificación de los programas de apoyo a la producción que son los apropiados a las necesidades de cada zona es escasa o nula. En Perú, agentes privados (empresas de turismo) externos al territorio del Valle Sagrado, definen la ruta a seguir por turistas internacionales. La estructura espacial y social de esta ruta termina por definir qué empresas locales y sub-territorios se benefician de la ruta, y, al mismo tiempo, margina a otros. Finalmente en Chile, una decisión exógena (tanto del estado como de una empresa privada) definió el lugar donde se instalaría una planta de transformación de productos forestales. De nuevo, esta decisión determinó la distribución geográfica de los beneficios y costos catalizados por la planta. Sin embargo, este caso en algo es diferente: no obstante la marginación de actores territoriales de los procesos de toma de decisión, los encadenamientos generados por el agente externo lograron sacar al territorio de su rezago.

Vías de escape: desentramar el desarrollo local

Salir de las trampas de pobreza y de desigualdad es difícil. Los casos nos muestran que existen tanto restricciones estructurales como con-

tingentes. Las restricciones estructurales se han producido y reproducido en procesos históricos donde intervienen muchos factores sociales que no pueden aislarse o revertirse fácilmente, por ejemplo, la reproducción de culturas rentistas de élites y de culturas de subsistencia y auto-reproducción a nivel de comunidad, la solidez de redes sociales excluyentes que llevan a la captura de oportunidades por las élites y sus aliados, etc.

48

Sin embargo, con este estudio se demuestra que las restricciones estructurales no son irreversibles. En cada caso se presentan factores de cambio de carácter social, institucional y/o organizativo que rompen con formas institucionales preexistentes. Estos cambios generan nuevas oportunidades que a su vez facilitan la aparición de vías de escape de las trampas de pobreza o desigualdad. Aquí se notan los factores más sobresalientes en los tres estudios.

Cada caso sugiere la importancia de una visión “territorializada” del futuro que, por un lado, articula todo el territorio; por otro, gira alrededor de uno o más ejes económicos que encadenan procesos y grupos sociales en la región. Estas visiones sirven para definir nuevos rumbos y aspiraciones. Mientras en ningún caso existe una visión ideal, los estudios notan la importancia de la visión forestal en Constitución, la visión de una economía agrícola basada en nuevos rubros en Santa Isabel Cholula, o la agro-empresarial en Yanatile-Quelloúno. Son distintos los actores quienes han liderado la articulación de estas visiones: en Constitución, ha sido la industria forestal, en Yanatile-Quelloúno las organizaciones económicas campesinas y, en Cholula, ciertas redes de productores.

El surgimiento de estos actores articuladores tiene que ver con cambios en la tenencia de la tierra, en particular, con la manera en que las poblaciones locales procesan las reformas agrarias. Por ejemplo, las organizaciones económicas de Yanatile-Quelloúno nacieron de un proceso endógeno de lucha por la tierra; la presencia del gran capital forestal en Constitución también dependió de la anterior expropiación de las haciendas grandes como consecuencia de la compleja

reconstitución de la propiedad de la tierra que empezó con la Reforma Agraria en Chile.

En relación con las restricciones contingentes, fruto de coyunturas políticas o económicas adversas, los casos muestran que una adecuada intervención pública puede crear las condiciones para facilitar una salida de las trampas. La inversión pública parece haber sido más determinante en Constitución, donde el estado instaló una planta celulosa y luego, después de privatizarlo, seguía apoyando el desarrollo del sector forestal. Si se contrasta esta experiencia con la de Puebla (donde la inversión pública se concentra en grandes proyectos que simplemente “pasan por el territorio”), hay mayor probabilidad de que la inversión pública logre desentrampar el desarrollo local cuando fortalece los activos naturales y humanos que el territorio ya tiene. Para que haya este efecto, de alguna manera los mecanismos de inversión pública tienen que independizarse de la influencia de las élites, sobre todo, de las tradicionales.

Los casos demuestran que las trampas pueden superarse con o sin la gran industria, con o sin el pequeño y mediano productor empresarial, con o sin la inversión pública. Ahora bien, puede tratarse de un proceso más endógeno (Yanatile-Quelloúno; Santa Isabel Cholula) o exógeno (Constitución). Más allá de quien lidere estos procesos, lo más importante es el reemplazo de las élites tradicionales de cultura rentista y poco inclusiva y las redes sociales y formas institucionales que históricamente han subyacido al poder de estas élites. En otras palabras, es importante que se diseñe una intervención pública transformadora que no se asiente en los grupos de poder o mecanismos que producen y reproducen las restricciones estructurales al crecimiento, sino que incentiven los factores de cambio. Por ejemplo, la intervención en el territorio de Yanatile-Quelloúno debe fortalecer las formas institucionales que de hecho facilitan la salida de la trampa.

6.- CONCLUSIONES

Los resultados hallados en los tres países pueden resumirse en ocho ideas clave:

1. Las inequidades territoriales existen y se expresan con la presencia de territorios permanentemente rezagados frente al resto de los territorios tanto en resultados (pobreza) como en oportunidades para niños y jóvenes. Esta situación se presenta tanto en contextos macroeconómicos favorables (Chile y Perú) como en contextos de relativo estancamiento (México). Así, la inequidad territorial, parece ser una característica estructural de la región y no un resultado de la coyuntura macroeconómica.
2. El territorio juega un rol protagónico –en algunos casos creciente– en el tiempo, en la inequitativa distribución de oportunidades.
3. La distribución espacial de los territorios con trampas de pobreza/oportunidades no es aleatoria, tiende a concentrarse en zonas con baja población y poco urbanizadas. Además, estos territorios suelen contar con escaso capital humano, una gran concentración de la actividad económica en rubros primarios y con considerable número de habitantes pertenecientes a pueblos originarios o afro-descendientes.
4. La vulnerabilidad a la pobreza de amplios sectores de la población es un fenómeno creciente en los países estudiados. El tránsito fuera de la pobreza no es hacia niveles permanentemente superiores de bienestar, sino a un estado de vulnerabilidad.
5. Pese a la existencia de las trampas de pobreza, hay evidencia de que el nivel de ingresos promedio de las personas en situación de pobreza ha crecido a una velocidad un tanto mayor que el de las personas de mayores ingresos. No obstante, esta convergencia de ingresos parece ser demasiado lenta. Asimismo, se halla evidencia de polarización de los países con ciertos territorios que convergen a niveles de vida relativamente altos, junto con otro grupo de territorios que convergen a niveles muy inferiores.

6. Las trampas de pobreza se definen por factores político–institucionales tanto internos como ajenos al territorio. Las autoridades locales se caracterizan por tener una orientación asistencialista y clientelar además de una limitada capacidad de gestión de los actores locales.
7. El mantenimiento/superación de las trampas, en muchas ocasiones, sucede por decisiones que toman agentes ajenos al territorio.
8. En algunos casos, la política pública actúa como reproductora de las trampas de pobreza, en particular, cuando ésta no se alinea con las potencialidades productivas del territorio, cuando no está presente para desarrollarlas, o cuando ciertas élites la capturan.

51

De esta manera, se expone la problemática de un desarrollo territorial heterogéneo que significa que una porción importante de la población queda relegada de los beneficios del crecimiento económico. Además, la inequitativa distribución de oportunidades supone un problema ético. Para el caso particular de los niños y jóvenes que habitan territorios rurales, se trata de circunstancias ajenas a ellos, pues su esfuerzo no es el que define las posibilidades de desarrollo. Así, el lugar donde se nace/vive termina por ser un factor altamente relevante al momento de definir la calidad de vida a la cual un individuo puede acceder. Si bien se hallan patrones de convergencia, éstos son demasiado lentos, lo que justifica plenamente una intervención activa de política pública.

Más que necesario resulta reorientar los esfuerzos, para considerar de manera más enfática la dimensión territorial en los programas de desarrollo, hoy ausente en los países analizados. La intervención pública ha de diseñarse a partir del conocimiento de los procesos sociales subyacentes en los territorios a intervenir, con el fin de identificar no sólo los entrampamientos, sino también los cambios sociales que pueden facilitar la superación de la pobreza o desigualdad.

Así, las políticas de desarrollo debiesen considerar una combinación de políticas territoriales (denominadas *place-based*) que estimulen el desarrollo de capacidades en los territorios. Asimismo, han de con-

tribuir a la reducción de las persistentes brechas entre ellos y políticas sectoriales “espacialmente sensibles” que internalicen, en su diseño e implementación, las características del contexto territorial. Éstas deben reconocer que es necesario mitigar los efectos territorialmente diferenciados que generan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

52

- Aroca, P., Bebbington, A., Escobal, J., Soloaga, I. & Modrego, F. 2013. Propuesta Metodológica proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional. Santiago de Chile: Rimisp - Mimeo.
- Azariadis, C. & Stachurski, J. 2005. Poverty Traps. In Handbook of Economic Growth (Volume 1, chapter 5). Elsevier.
- Banco Mundial 2000. World Development Report. Attacking Poverty. World Bank. Washington D.C.
- Berdegú, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A. & Bro, N. 2011. Territorios Funcionales en Chile. Santiago de Chile: Rimisp.
- Berdegú, J., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto A., Fernández, I., Ospina, P., Ravnborg, H., Aguirre, F., Chiriboga, M., Gómez, I., Gómez, L., Modrego, F., Paulson, S., Ramírez, E., Schejtman, A. & Trivelli, C. 2012. Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Santiago de Chile: Rimisp.
- Birdsall, N., Lustig N. & Meyer C. 2014. The Strugglers, The new Poor in Latin America? World Development, 60, 132-146.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. & Menendez, M. 2005. Inequality of Opportunity in Brazil? Washington, D.C.: World Bank
- Corporación Andina de Fomento. 2010. Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones. Caracas: Publicaciones CAF.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2010. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Brasilia:

Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, 30 de mayo a 1 de junio 2010.

- Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. 2003. Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica*, 71(1), 355-364.
- Elbers, C., Lanjouw, P., Mistiaen, J., Özler B. & Simler K. 2004. On the Unequal Inequality of Poor Communities. *World Bank Economic Review*, 18(3), 401-421.
- Escobal J., Saavedra J. & Vakis, R. 2012. ¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades. Lima: Banco Mundial - GRADE.
- Escobal, J. & Ponce, C. 2011. Spatial Patterns of Growth and Poverty Changes in Peru (1993 – 2005). Santiago de Chile: Rimisp.
- Ferreira, F. & Walton, M. 2005. La desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia? Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gudeman, S. 2001. *The Anthropology of Economy: Community, Market, and Culture*. Blackwell.
- Hardy D. y A. Rodríguez-Pose. 2015. Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective. *Applied Geography* Volume 61, July 2015, pp. 11-23.
- Modrego, F., y J. A. Berdegué. 2015. “A Large-Scale Mapping of Territorial Development Dynamics in Latin America.” *World Development*, Vol. 73, pp. 11-31.
- OECD. 2009. *OECD Territorial Review: Chile*. Paris: OECD Publishing.
- Paes de Barros, R., Ferreira, F., Molinas, J. & Saavedra-Chanduvi, J. 2009. *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank.
- PNUD. 2010. *Informe Regional de Desarrollo Humano para LAC: Actuar sobre el futuro: romper con la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. UNDP. Nueva York.
- Philip, D y Md. Israt Rayhan Vulnerability and Poverty: What are the causes and how are they related? ZEF-Bonn. Mimeo.
- Ramírez, E., Tartakowsky, A. & Modrego, F. 2009. *La importancia de la desigualdad geográfica en Chile*. Santiago de Chile: Rimisp.

- Roemer, J. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Schejtman, A. & Berdegué, J. 2004. *Rural Territorial Development*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Shorrocks, A. F. 1999. 'Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value'. Wivenhoe Park: University of Essex and Institute for Fiscal Studies. Mimeo.
- Soloaga, I. & Wendelpiess, F. 2010. *Desigualdad de oportunidades: aplicaciones al caso de México*. En *Movilidad social en México*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Soloaga, I. y Yúnez-Naude, A. 2013. "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010". *Documento de Trabajo N° 25 Serie Estudios Territoriales*. Rimisp. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1398371715Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf. Último acceso, 20 de septiembre, 2014.
- UNDP. 2005. *Report on the World Social Situation 2005: The Inequality Predicament*. UNDP: Nueva York.
- Wong, S. 2013. "Dinámicas Territoriales en Ecuador: Desarrollos claves en el período 2001-2011". *Documento de Trabajo N°17. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Rimisp: Santiago, Chile.
- World Bank. 2006. *World Development Report: Equity and Development*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2008. *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Yúnez, A., Arellano, J. & Méndez, J. 2013. *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en municipios: 1990-2005-2010*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Yúnez-Naude, A, Jesús Arellano González y Jimena Méndez Navarro A. 2013. "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en municipios: 1990-2005-2010". *Documento de Trabajo N° 24 Serie*

Estudios Territoriales. RIMISP. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1398371671Doc24DinamicasTerritorialesMexicoC TD.pdf. Último acceso, 20 de septiembre, 2014.

II

POBREZA, VULNERABILIDAD Y OPORTUNIDADES EN LOS TERRITORIOS FUNCIONALES CHILENOS (1992 – 2002)

Andrés Tomaselli
Investigador RIMISP

57

1.- INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, Chile se ha destacado dentro del concierto Latinoamericano por su elevada tasa de crecimiento económico. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, entre 1990 y 2007 el país logró duplicar su PIB per cápita superando a países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela. Este buen desempeño económico implicó mejoras en la calidad de vida de sus ciudadanos evidenciado en el crecimiento constante del Índice de Desarrollo Humano, con niveles por encima del resto de los países de América Latina y donde se acortaron las brechas con países de mayor nivel de desarrollo (Larrañaga 2010).

No obstante, estos buenos resultados esconden importantes inequidades, tanto entre grupos humanos como entre territorios; así lo revela el informe de la OCDE 2014, el cual sitúa a Chile como el país con mayores diferencias entre los ingresos de ricos y pobres. Los beneficios de este crecimiento no se han distribuido de manera homogénea, y se han dejado rezagados a importantes segmentos de la población. Por ejemplo, cifras de la encuesta CASEN 2011 revelaron que el ingreso autónomo de los hogares en el quintil más rico es en promedio catorce veces mayor que el de los hogares ubicados quintil de menores ingresos. Además se observó una mayor concentración de la pobreza en los segmentos de la población de menor edad y en la población

indígena, al mismo tiempo que se evidencia que las mujeres tienen una mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza que los hombres. El acceso a educación muestra también una distribución inequitativa: la escolaridad en los estratos de ingresos más altos es en promedio cinco años mayor que la de la población más pobre.

58

A nivel territorial, las inequidades son persistentes. Por ejemplo, la alfabetización de la población adulta alcanza el 98% en zonas urbanas respecto al 91% en lo rural. Algo más del 87% de los menores de 6 años de la región de Tarapacá se encuentran en una situación nutricional adecuada para su edad, cifra que cae a un 76% en el Maule. Así también, mientras que sólo uno de cada cien hogares urbanos de la región de Arica y Parinacota presenta saneamiento deficitario, el porcentaje para los hogares rurales en la región de Tarapacá es de 68%.

Estas diferencias que se observan a nivel regional tienden a ser aún más profundas cuando se revisa la información comunal. Cifras del Ministerio de Salud revelan que para 2010, la mortalidad infantil fue 47 veces mayor en Putre que en Quellón, mientras que en el mismo año, Vítacura estuvo 112 puntos promedio por encima de Camarones en la prueba SIMCE de cuarto año básico (primaria)¹.

Es posible observar que si bien los promedios nacionales son informativos, estos ocultan información relevante sobre grupos humanos y territorios rezagados. Además buena parte de la información estadística disponible a nivel regional también esconde importantes brechas entre las comunas de una misma región.

Las diferencias antes presentadas, así como en otras variables tanto de resultado como de oportunidades, relevan que la nación tiene actualmente importantes desafíos y por ello, resulta relevante avanzar en el estudio de las distintas dimensiones de la inequidad. Así, el interés de este estudio es levantar evidencia concreta de la dimensión territorial de la desigualdad, la cual es obtenida a un nivel de desagregación espacial no disponible en estudios previos.

¹ SIMCE es el sistema chileno de evaluación de resultados de aprendizajes.

Un factor esencial detrás de la pobreza (o la superación de ésta) es la capacidad de generación autónoma de ingresos por parte de los hogares (Robles 2011). La capacidad de generación de recursos no depende únicamente de la comunidad donde un individuo viva, sino de todos los lugares en donde trabaje sin tener que abandonar su residencia habitual. A partir de lo anterior se ha optado por tomar como unidad de análisis a los Territorios Funcionales (TF) chilenos identificados a través del censo 2002.² Los TF son lugares en donde las personas viven, trabajan, tienen acceso a los servicios de la vida diaria, establecen redes sociales y participan en los asuntos comunitarios y la vida pública.

59

Los TF integran, bajo una misma unidad territorial a localidades con una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre las personas y hogares, organizaciones y compañías (Berdegué et al. 2011). Para su delimitación se tomó en cuenta información censal sobre el lugar de residencia de las personas y el lugar a las que éstas van a trabajar o estudiar. En este documento, se identificará a cada TF de acuerdo con el nombre de su centro poblado más grande.³

Finalmente, cabe destacar que es de interés en esta investigación analizar las dinámicas sociales con el mayor nivel de desagregación territorial posible. Para ello, se recurre a los micro datos censales de 1992 y 2002, los cuales son los datos disponibles más actualizados. De manera complementaria, se presentan comparaciones regionales para los años 2003 y 2011,⁴ que si bien no permiten abordar la heterogeneidad que se observa entre los territorios de una misma región, pueden dar indicios sobre si ciertos patrones se mantienen o cambian.

2 Ver: Berdegué, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. 2011. "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp: Santiago, Chile.

3 El detalle sobre la construcción de cada TF se encuentra en el primer anexo del documento de Berdegué et al. 2011.

4 Con base en datos las encuestas CASEN de dichos años.

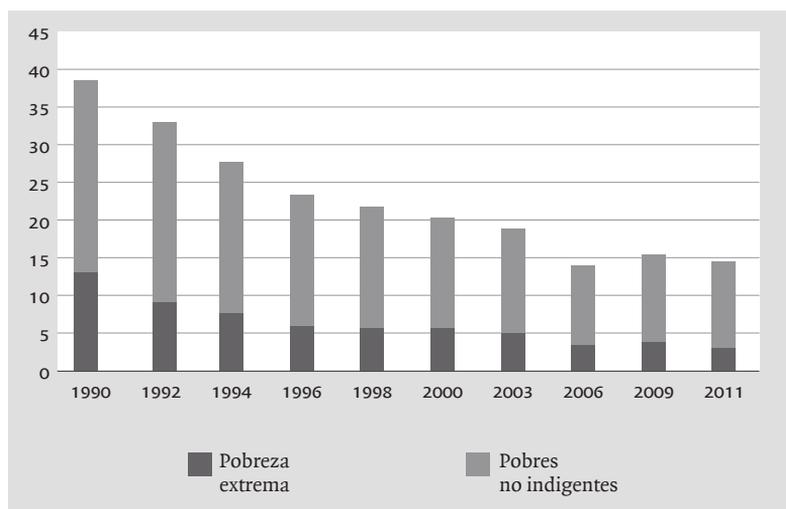
2.- POBREZA Y VULNERABILIDAD

La pobreza en Chile, perspectiva histórica

Chile ha mostrado una reducción permanente en la incidencia de la pobreza, en una década logró reducir los niveles de pobreza total a la mitad, pasó de un 38.6% en 1990 a 20.2% en 2010, tendencia que se mantuvo con un leve retroceso en 2009 –hasta alcanzar niveles de 14.4% en 2011, tal como se muestra en la Gráfica 1.

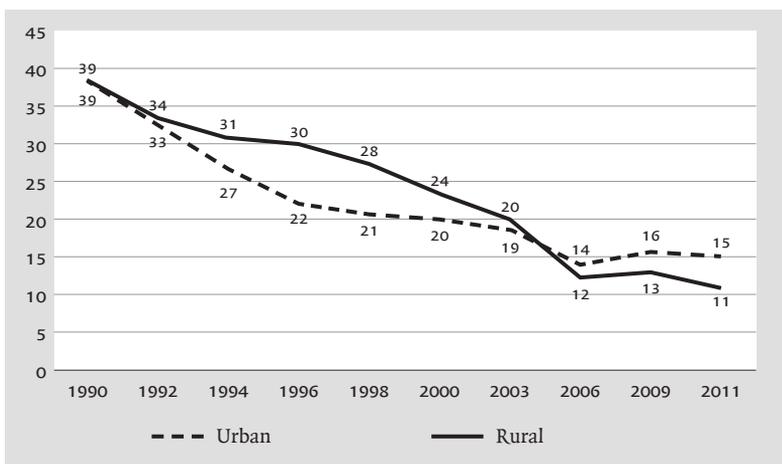
Estudios especializados atribuyen este desempeño a la confluencia de una serie de factores, entre otros, el dinamismo macroeconómico observado en el periodo y cambios profundos en la política social (Raczynski y Serrano 2005). Con el retorno a la democracia hubo un giro en la política social que había primado en el país, y se abrió paso a una participación más activa del estado. Larrañaga (2010b) resume a los cambios realizados bajo el concepto del “pago de la deuda social”,

GRÁFICA 1
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA 1990 - 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

GRÁFICA 2
INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL SEGÚN ZONA 1990 – 2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

mediante éste, se ejecutaron políticas públicas a favor de grupos hasta entonces relegados. Estas políticas se evidenciaron en incrementos sostenidos del gasto público social, el cual prácticamente se duplicó durante la década de los noventa.

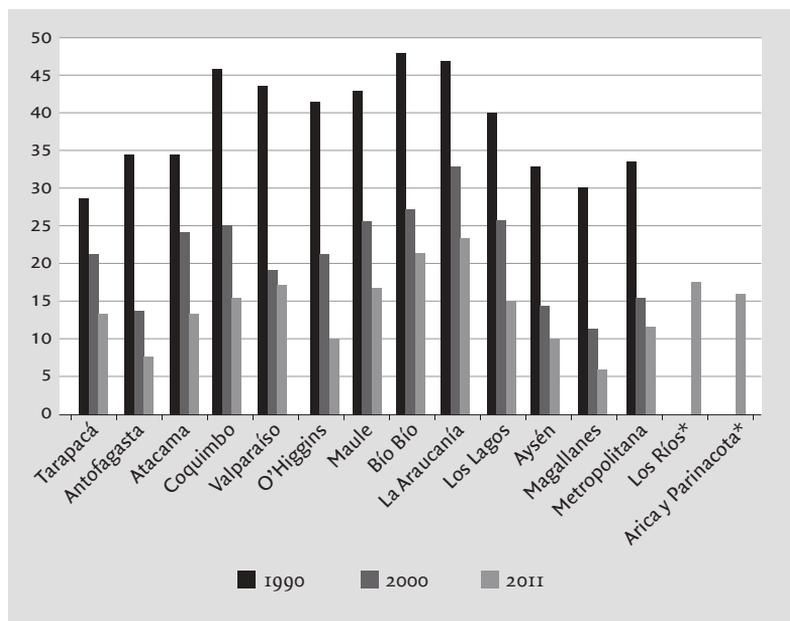
La pobreza se encuentra concentrada en mayor medida en la población perteneciente a los pueblos originarios y afecta con mayor intensidad a los niños, grupo con niveles de pobreza siempre por encima del promedio nacional, lo contrario sucede con el grupo etario de edad mayor a 65 años.

A nivel territorial, se observa que la pobreza que en un principio había sido un fenómeno que afectaba con mayor intensidad a las áreas rurales, presenta ahora una mayor incidencia en las áreas urbanas. Tal como se muestra en la Gráfica 2, este quiebre es una manifestación de la tendencia de la pobreza rural a decrecer a tasas superiores a la urbana.

Los niveles de pobreza tienen marcadas diferencias a nivel regional. Así como se observan regiones con gran dinamismo, cuyos resul-

tados en torno a la superación de pobreza sobrepasan la media nacional, otros territorios aparecen relativamente marginados. Obsérvese el caso de la IX Región de la Araucanía: históricamente ha mantenido índices de pobreza por encima de la media nacional, en 2011, su valor llegó a ser cerca de cuatro veces superior al de la XII Región de Magallanes y la Antártica Chilena –que presentó los mejores niveles en dicho año. En particular, destacan cinco regiones que siempre se encuentran por debajo del promedio nacional (Coquimbo, Maule, Biobío, La Araucanía y Los Lagos), frente a cuatro con los mejores indicadores, por encima del promedio nacional (Antofagasta, Aysén, Magallanes y la Antártica Chilena y la Región Metropolitana).

GRÁFICA 3
INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL SEGÚN REGIÓN 1990 – 2011



*Regiones creadas en 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en el Ministerio de Desarrollo Social.

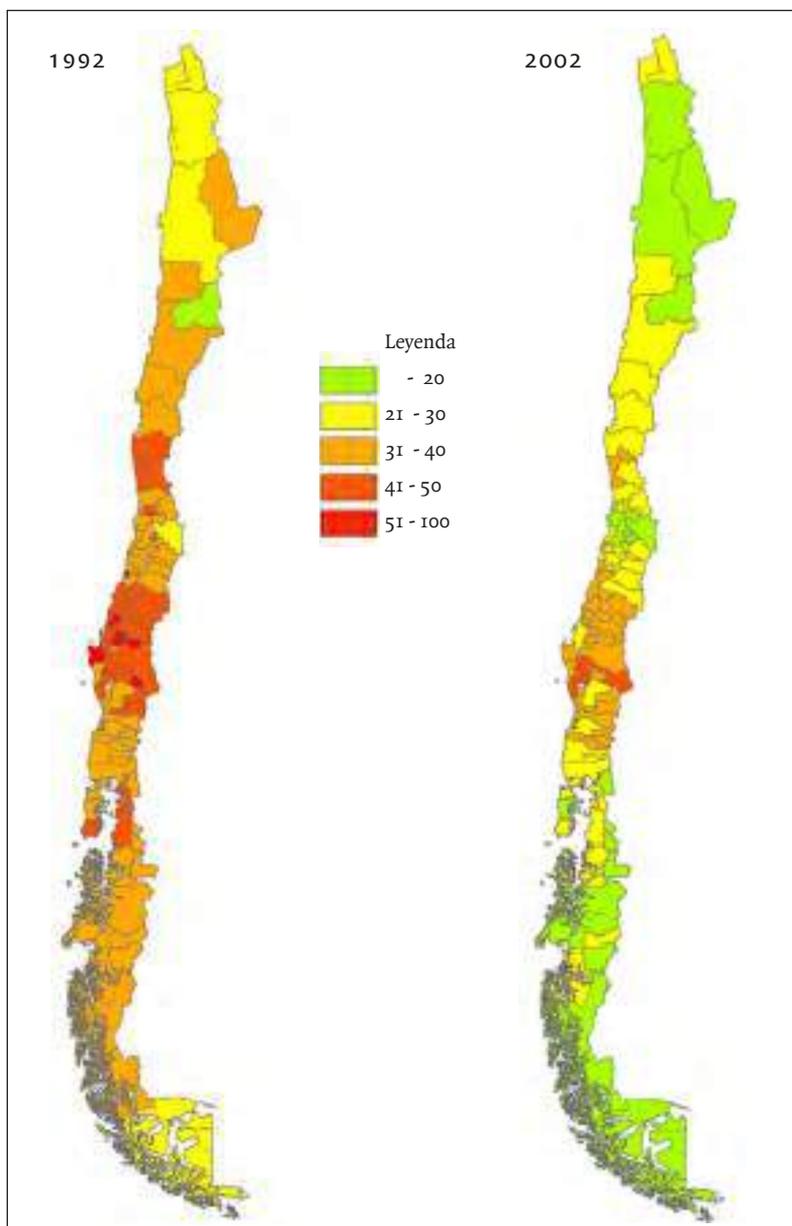
La pobreza en los territorios funcionales chilenos

Tal como lo muestran las cifras presentadas en las secciones anteriores, los promedios nacionales y regionales ocultan importantes diferencias en los niveles de vida de los distintos territorios. Lamentablemente, las encuestas que en Chile levantan información referente a presupuestos e ingresos de los hogares con los que se generan indicadores de pobreza no tienen una representatividad comunal. Por ello, se recurre a las estimaciones realizadas por RIMISP (Modrego et al. 2009) que, al combinar mediante la metodología de *Poverty Mapping* los microdatos comunales más recientes que corresponden a los Censos de 1992 y 2002 con las encuestas CASEN de los años 1992 y 2003, permiten obtener estimaciones de ingresos de los hogares con representatividad comunal. A partir estas estimaciones de ingreso, y al aplicar las líneas oficiales de pobreza, se pueden estimar las tasas de pobreza comunal.

A continuación se presentan dos mapas con los índices estimados de pobreza para los años 1992 y 2002. La escala en verde claro indica que el índice de pobreza es relativamente bajo y en rojo indica que es alto. Se observan importantes caídas en el nivel de pobreza y una fuerte heterogeneidad territorial. Para 1992, el promedio simple de pobreza a nivel de los territorios funcionales alcanzó 38.7%. Treinta territorios podrían caracterizarse como aventajados al estar media desviación estándar por debajo de dicho promedio, mientras que 31 presentaron rezago al estar media desviación estándar por arriba. Los casos más extremos se observan en la Antártica, zona con la menor incidencia de pobreza (10,6%) y en Vichuquén, el peor situado, que tiene una incidencia cinco veces más alta (55,3%).

Por su parte y en 2002, el promedio simple de la pobreza a nivel de territorios funcionales cayó a 27.6%, es decir en más de 10 puntos porcentuales. En este periodo, con base en los mismos criterios que en 1992, 35 territorios se pueden considerar como aventajados, mientras que 36 presentan características de rezago. Los casos extremos se verifican nuevamente en la Antártica, con 0.5% de su población bajo

MAPA 1 - DISTRIBUCIÓN Y TRANSICIÓN POBREZA



la línea de pobreza y en Galvarino donde el 46.8% de la población se encuentra en pobreza. Una ilustración de estas dinámicas se presenta en el Mapa 1.

Destaca que durante el periodo analizado, ningún territorio tuvo incrementos en la tasa de pobreza, 59 presentaron reducciones estadísticamente significativas, mientras que en 44 no se observaron cambios estadísticamente significativos.⁵

De la pobreza a la vulnerabilidad

La medición dicotómica tradicional de la pobreza de ingresos oculta una realidad: muchos hogares que no entran en la categorización de pobres son vulnerables a eventos propios o ajenos que fácilmente pueden empujarlos hacia la pobreza (Pritchett et al. 1999). En particular, Raczynski y Serrano (2005) estiman que los hogares ubicados entre los deciles 1 y 8 en la distribución de ingresos, mantienen una situación de alta inestabilidad.

La vulnerabilidad suele asociarse con shocks endógenos al hogar, como lo son los cambios en la participación laboral de sus miembros, las enfermedades y acontecimientos que alteren su estructura (nacimientos, muertes, separaciones, etc). También hay factores exógenos, tales como fenómenos naturales o cambios en el entorno macroeconómico. “Los eventos o quiebres en las dimensiones trabajo y familia, por variadas razones, se han hecho más frecuentes: los empleos son más inestables como también la composición de los hogares y las relaciones de pareja, el resultado es una mayor vulnerabilidad de ingresos. Esta vulnerabilidad afecta tanto a los sectores pobres como los estratos medios” (Raczynski y Serrano 2005).

En este estudio, identificamos a la vulnerabilidad como aquel umbral de ingresos bajo el cual se presenta un elevado riesgo de caer en pobreza. Con base en los trabajos de López Calva y Ortiz Juárez (2011) y Ferreira et al. (2013), se define dicho umbral como el ingreso per

⁵ Al 95% de confianza.

cápita del hogar bajo el cual se tiene una probabilidad mayor al 10% de caer en pobreza.⁶

Para el caso chileno entre 1996 y 2009, se utilizó como fuente de datos la encuesta Panel CASEN del Ministerio de Desarrollo Social⁷ mediante la cual se generó una matriz de transición que identifica a las personas por situación de pobreza (pobres/no pobres) en el año base (1996), y, para el año 2009 se identifica cuántos de ellos mantuvieron su condición y cuántos cambiaron.

66

CUADRO 1
MATRIZ DE TRANSICIÓN POBREZA CHILE (%)

		PERIODO FINAL (2009)		TOTAL
		NO POBRE	POBRE	
PERIODO INICIAL (2006)	NO POBRE	83,4	16,6	100
	POBRE	53,0	47,0	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos Panel CASEN.

La matriz que se presenta en el Cuadro 1 permite identificar cuatro categorías de hogares:

- 1) los nunca pobres;
- 2) no pobres 2006 quienes entraron en pobreza en 2009;
- 3) pobres en 2006 quienes salieron de la pobreza en 2009 y;
- 4) siempre pobres.

Se observa una menor movilidad descendente: sólo el 16.6% de los no pobres en 2006 pasaron a pobres en 2009 (categoría 2). Por otro lado, en línea con la reducción de la pobreza agregada a nivel nacional, el porcentaje de pobres en 2006 que dejó la pobreza en 2009 llegó a 53.0% (categoría 3).

Con base en las categorías 2 y 4, se estimó un modelo logit que indicó la probabilidad de permanecer o caer en pobreza en función de características observadas del hogar en el año base (1996). Estas

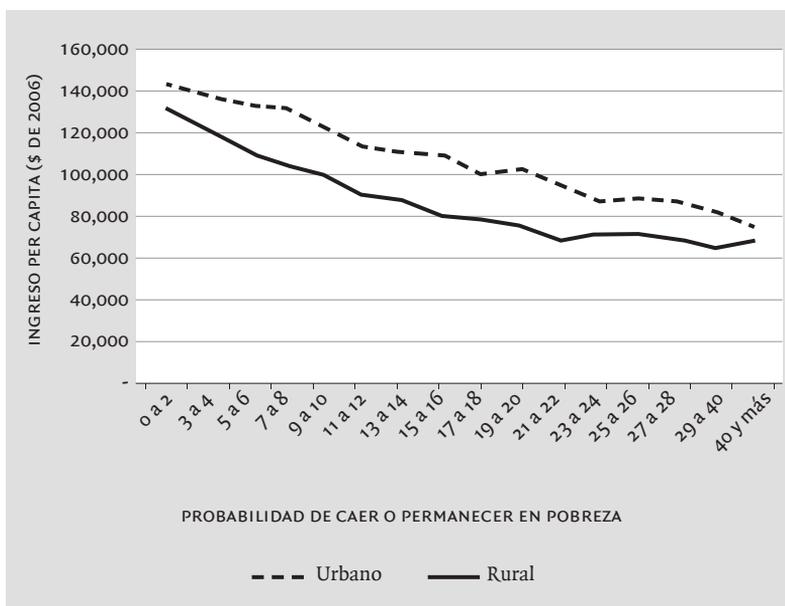
⁶ Para mayores detalles sobre la metodología, ver el Apéndice Técnico.

⁷ Antes MIDEPLAN.

características incluyen el nivel de educación, sexo, edad y características laborales del jefe del hogar, características de la vivienda (acceso a servicios, calidad de la construcción), shocks experimentados por el hogar, entre otras variables. Los detalles de las regresiones se presentan en el Anexo 1 de este capítulo.

Una vez determinado el modelo logit, se utilizaron las variables empleadas en éste y se aplicaron a una regresión para estimar el ingreso per cápita del hogar. De esta manera, se estimó un nivel de ingresos asociado con cada probabilidad de caer o permanecer en pobreza. Además, al considerar que las líneas de pobreza difieren entre lo urbano y lo rural, se aplicaron los coeficientes de la estimación para determinar los resultados urbanos y rurales por separado, los mismos que se presentan en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 4 - INGRESO PER CÁPITA MENSUAL Y PROBABILIDAD DE CAER O PERMANECER EN POBREZA



Fuente: Elaboración propia sobre datos Panel CASEN.

Se verificó una línea de vulnerabilidad urbana de \$118,367 (pesos de 2006) del ingreso per cápita del hogar urbano y de \$96,916 del hogar rural. La línea urbana es equivalente a US\$9,5 (PPP de 2005) diarios, consistente con los US\$ 8,5 a 9,9 estimados para Chile por López de Calva y Ortiz Juárez (2011). Estos autores utilizan como fuente el Panel CASEN 2001 – 2006, y a los US\$10 utilizados en la literatura especializada.⁸

Se utilizaron las estimaciones de pobreza comunal realizadas por RIMISP (Modrego et al. 2009), las cuales fueron ajustadas a la línea de vulnerabilidad estimada, y se calcularon los niveles de vulnerabilidad en los territorios funcionales.⁹ Con los índices de vulnerables no pobres estimados para los años 1992 y 2002, los dos mapas presentan la siguiente escala: comienza con verde claro cuando el índice de pobreza es relativamente bajo hasta el rojo cuando el índice de pobreza es alto.

Así, se observa que como contraparte de la disminución en la pobreza, hay un incremento de la proporción de vulnerables no pobres en el país (es decir aquéllos que se encuentran por debajo de la línea de vulnerabilidad estimada, pero por encima de la línea de pobreza). En particular, el promedio simple a nivel de TF de este grupo, pasó de 41.4% en 1992 a 45.0% en 2002. El Mapa 2 presenta la distribución y transición de los vulnerables no pobres durante el periodo estudiado.

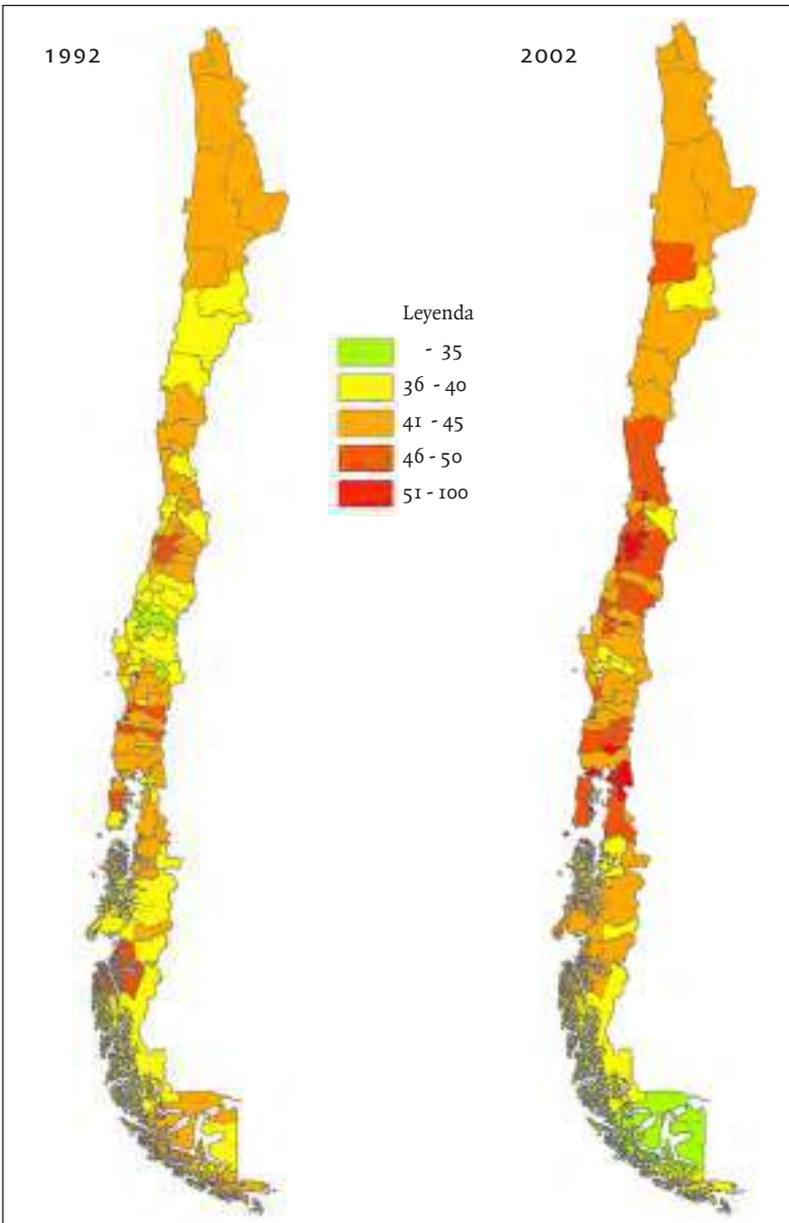
En el periodo de análisis, se identificaron dinámicas positivas en el 88% de los territorios funcionales estudiados (91 en total).¹⁰ De éstos, 72 presentaron incrementos en los niveles de vulnerables no pobres acompañados por caídas en la incidencia de la pobreza, con incrementos en la clase media. Asimismo, en 16 territorios se observaron caídas en los niveles de vulnerables no pobres acompañados de caídas en la pobreza con incrementos en la clase media. Por su parte,

⁸ Birdsall 2010; Kharas 2010; Milanovic and Yitzhaki 2002; Ferreira et al. 2013.

⁹ La línea de vulnerabilidad estimada es llevada a cada año de análisis mediante la variación del IPC

¹⁰ Para mayores detalles, ver el Anexo metodológico, Cuadro A1.

MAPA 2 - DISTRIBUCIÓN Y TRANSICIÓN VULNERABLES NO POBRES



Fuente: Elaboración propia con datos de Modrego et al. 2009.

10 territorios presentaron dinámicas negativas; y en 6 de éstas, los cambios en la población vulnerable no pobre fueron fruto de incrementos en las tasas de pobreza, acompañados por caídas en la clase media. La caída en la clase media fue superior a la caída en la tasa de pobreza en cuatro territorios.

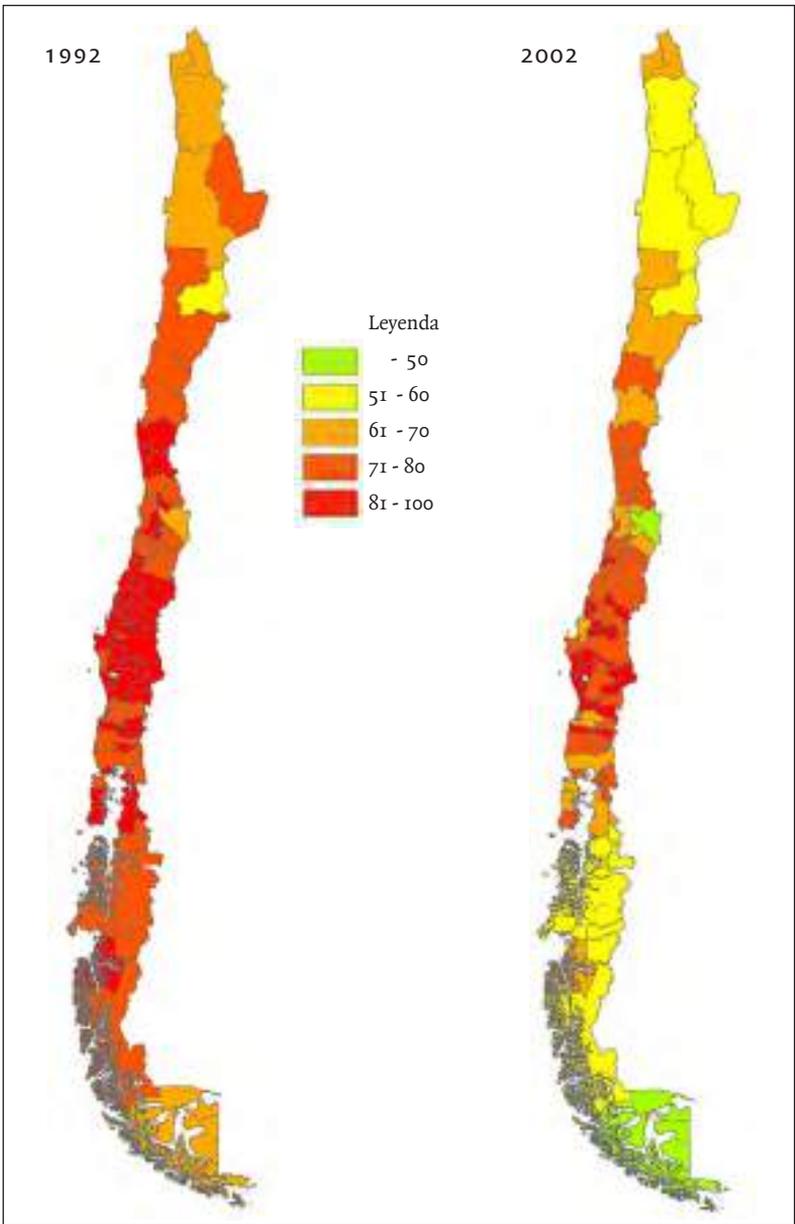
Los cambios en la tasa de vulnerables no pobres resaltan la necesidad de, a la vez de evaluar la pobreza, extender el análisis para considerar a los grupos vulnerables. Como se mencionó, la salida de la pobreza no necesariamente conlleva mejoras permanentes en la calidad de vida, ya que la forma de la salida de la situación de pobreza puede estar asociada a una elevada probabilidad de retornar a ella en el futuro cercano.

Si se considera la vulnerabilidad total (que suma a los vulnerables y a las personas en situación de pobreza), la situación es mucho más dramática que al estudiar únicamente la pobreza, aunque haya una evolución favorable en el periodo analizado, tal como se muestra en el Mapa 3. En 1992, el promedio simple de la vulnerabilidad total a nivel de territorios funcionales alcanzó un 80.1%, y se redujo a 72.6% en el 2002. Estos datos indican que para este último año, cerca de tres de cada cuatro chilenos se encontraban en situación de pobreza, o bien, con un riesgo elevado de caer en ella. En términos de su distribución espacial, en 1992, treinta y cuatro territorios funcionales se encontraban en situación de rezago, frente a 22 considerados aventajados, lo que se compara con 40 rezagados y 26 aventajados de 2002.

Al analizar las tasas de cambio durante el lapso analizado, 48 TF presentaron mejoras estadísticamente significativas en sus niveles de vulnerabilidad total,¹¹ 54 no presentaron cambios, y sólo Carahue presentó incrementos estadísticamente significativos en su tasa de vulnerabilidad (pasó de 83.1 a 86.6%).

11 Al 95% de confianza.

MAPA 3 - DISTRIBUCIÓN Y TRANSICIÓN VULNERABILIDAD TOTAL



Fuente: Elaboración propia con datos de Modrego et al. 2009.

Trampas de pobreza y vulnerabilidad total

En promedio, los territorios funcionales de Chile han presentado caídas de 11.1 y 7.5 puntos porcentuales en sus tasas de pobreza y vulnerabilidad total respectivamente. Se ha visto, además, que ningún territorio ha empeorado en el índice de pobreza y que sólo uno empeoró en el índice de vulnerabilidad total. Sin embargo, y pese a estas mejoras promedio, hay territorios que periodo a periodo, se mantienen rezagados respecto de sus pares.

72

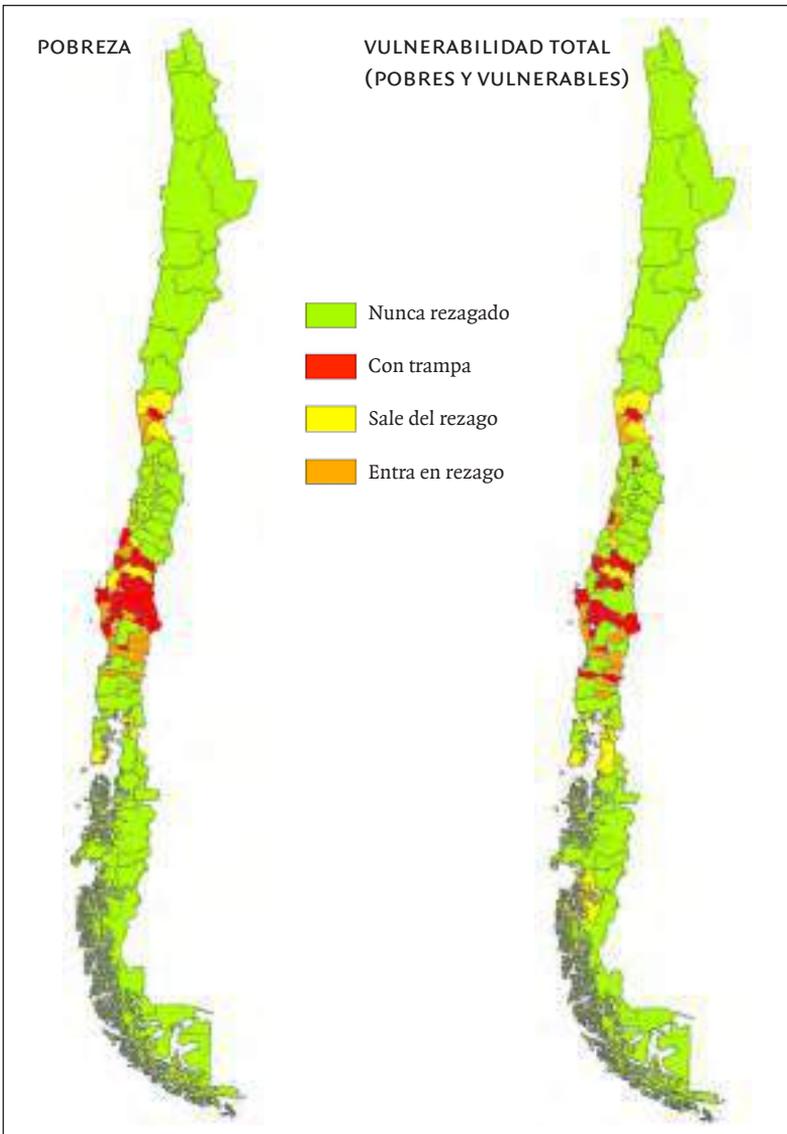
Lo anterior lleva a generar una propuesta para evaluar la situación de aquellos territorios en Chile que, pese a mejorar en su conjunto, no logra converger hacia los niveles de bienestar promedio. Así pues, definimos como “territorios con trampa de pobreza o de vulnerabilidad total” a aquéllos que de manera permanente se encuentran en situación de rezago frente al promedio de los demás territorios. De esta definición se desprende que un territorio que presente crecimiento (mejoras en sus indicadores), aún puede exhibir una situación de trampa si este crecimiento no basta para sacarlo de la situación de rezago relativo. Asimismo, un territorio estancado en sus indicadores, o que presente caídas, puede mantenerse fuera de la trampa si su situación original es lo suficientemente buena en comparación con el promedio nacional.

Para este estudio se consideró un territorio como “rezagado”, cuando su índice de pobreza/vulnerabilidad total en un determinado periodo encontró media desviación estándar o más, por encima del promedio simple de los territorios en ese mismo lapso. Con base en lo anterior, se definieron cuatro tipos de territorios:

1. Los entrampados: presentan rezagos tanto en 1992 como en 2002.
2. Los que entraron en rezago o movilidad descendente: en 1992 no eran rezagados, pero sí en 2002.
3. Los que superaron el rezago o movilidad ascendente: fueron rezagados en 1992 y salieron de la pobreza en 2002.
4. Sin trampa: los que nunca presentaron rezagos.

Los resultados de la clasificación se presentan en el Mapa 4.

MAPA 4 - TRAMPAS DE POBREZA Y VULNERABILIDAD TOTAL¹²



Fuente: Elaboración propia.

¹² El detalle de aquellos territorios que presentan trampas de pobreza o vulnerabilidad, o que presentan rezago en alguno de los años estudiados se puede observar en el anexo 2 de este capítulo.

CUADRO 2
TRAMPAS DE POBREZA Y VULNERABILIDAD

	NÚMERO DE TERRITORIOS	% TERRITORIOS	POBLACIÓN (2002)	% POBLACIÓN
POBREZA				
TRAMPA POBREZA	20	19%	965.452	6%
MOVILIDAD ASCENDENTE	11	11%	1.404.610	9%
MOVILIDAD DESCENDENTE	15	15%	480.005	3%
NUNCA REZAGADO	57	55%	12.086.718	81%
VULNERABILIDAD				
TRAMPA VULNERABILIDAD	26	25%	790.277	5%
MOVILIDAD ASCENDENTE	9	9%	541.777	4%
MOVILIDAD DESCENDENTE	14	14%	363.969	2%
NUNCA REZAGADO	54	52%	13.240.762	89%

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 2 muestra que 20 territorios tienen trampa de pobreza y se encuentran ubicados en las regiones Coquimbo (1), Maule (2), Biobío (10) y Araucanía (7). A su vez, 11 territorios salieron del rezago, mientras que 15 cayeron en él y 57 nunca lo presentaron. De entre éstos, destacan las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Antofagasta, Metropolitana, Aysén y de Magallanes. Los territorios con trampa y los que presentaron movilidad descendente tienden a ser más pequeños en términos poblacionales que aquéllos que presentaron dinámicas positivas.

Por otro lado, 26 territorios presentaron trampas de vulnerabilidad total, y éstos, al igual que en el caso anterior, se concentraron en las regiones de Coquimbo (1), Maule (2), Biobío (10) y Araucanía (9), a las que se suman las regiones de Valparaíso (1), O'Higgins (1) y Los Ríos (2). Aunado a esto, 17 de los 20 territorios que presentaron trampas de pobreza también presentaron trampas de vulnerabilidad. Nueve territorios salieron del rezago, 14 entraron en él y 54 nunca lo presentaron. Aquí destacan las regiones antes mencionadas. En las

trampas de vulnerabilidad, se observó de nuevo que los territorios entrampados y aquéllos con movilidad descendente, por lo general, son más pequeños en términos poblacionales que los que presentan dinámicas positivas.

**TRAMPAS DE POBREZA Y VULNERABILIDAD TOTAL
EN LAS REGIONES DE CHILE (2003 – 2011)**

La identificación de las trampas de pobreza halladas a nivel de territorios funcionales, se complementó con un análisis a nivel regional que comparó los años 2003 y 2011 con base en información levantada por la encuesta CASEN. Esto permitió contar con una visión más actualizada, aunque con una agregación territorial que potencialmente oculta la heterogeneidad que se observó entre distintos territorios de una misma región.

El análisis regional identificó tres localidades con trampas de pobreza: Biobío, La Araucanía y Los Ríos. En lo referente a trampas de vulnerabilidad total, cinco regiones aparecen como siempre rezagadas: Coquimbo, Maule, Biobío, La Araucanía y Los Ríos.

Estas regiones coinciden con las halladas en el análisis de Territorios Funcionales. Lo anterior indicaría que los problemas de permanente rezago se mantienen en el tiempo.

75

3.- DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS OPORTUNIDADES HUMANAS

El análisis de pobreza realizado hasta ahora da cuenta de una variable de resultado que dice lo siguiente: ciertos hogares no cuentan con un ingreso que les permita acceder a una canasta de bienes y servicios básicos. Resulta importante profundizar el análisis de tal manera de conocer también cuál es la situación al analizar variables que anticipan resultados. Esto puede realizarse a través del estudio de los dis-

tintos niveles de oportunidad que enfrentan los habitantes menores de 18 años según el territorio en el que viven. Para ello, se analizó la distribución espacial de oportunidades en el acceso a bienes y servicios considerados clave en el bienestar de las personas. En particular, se acentúa el concepto de igualdad de oportunidades (Paes de Barros *et al.* 2009), que apela a las diferencias en las oportunidades dadas por circunstancias ajenas al esfuerzo personal (ej. sexo, raza, lugar de nacimiento) las que son más objetables y, por ende, más prioritarias de remover. Para evaluar la distribución y evolución de las oportunidades en los territorios, se utilizará el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) para personas menores de 18 años, desarrollado por el Banco Mundial (World Bank 2006) y con base en el trabajo de Roemer (1998). El IOH calcula el acceso promedio de la población a una determinada ventaja y lo ajusta por la desigualdad existente en el acceso a esa ventaja. El IOH puede subir porque sube la cobertura de un determinado servicio, y bajar porque aumenta la desigualdad en su acceso.¹³

Utilizando datos de los Censos 1992 y 2002, se analizó un total de 14 oportunidades (o “ventajas”, como se denominan en esta literatura) que abarcaron cinco dimensiones clave del desarrollo humano de las personas menores de 18 años:

I. Dimensión de Servicios Básicos. Ésta comprende cuatro ventajas:

- **Agua y Saneamiento:**
 - **Agua potable:** Identifica a los hogares con acceso a la red de agua potable.
 - **Servicios higiénicos:** Hogares que cuentan con servicio higiénico conectado a alcantarillado o fosa séptica.
- **Energía eléctrica:** Definida como la disponibilidad de este tipo de energía en el hogar.
- **Índice combinado de servicios:** Combinación de las tres ventajas expuestas anteriormente. Este índice identifica a aquellos

¹³ Los detalles sobre la estimación se encuentran en el Apéndice Técnico.

individuos que viven en un hogar que presenta una carencia en alguna de estas tres ventajas.

2. Dimensión de Vivienda de Calidad. Ésta comprende tres ventajas:
 - **Materialidad de la vivienda:** Se utiliza la definición del Ministerio de Desarrollo Social para identificar las viviendas con un índice de materialidad aceptable.¹⁴
 - **Carencia de Hacinamiento:** Es el inverso del Índice de Hacinamiento utilizado por el Ministerio de Desarrollo Social, el que considera a un hogar hacinado si en éste conviven 20 más personas por dormitorio.
 - **Índice combinado de vivienda de calidad:** Es una combinación de las dos ventajas expuestas anteriormente. Este índice identifica a los individuos que viven en un hogar que presenta carencia en alguna de estas ventajas.

3. Dimensión de Educación. Ésta considera dos ventajas diferenciadas según la edad de los menores:
 - **Escolaridad media a tiempo:** Identifica a los individuos entre 15 y 18 que asisten al curso correspondiente a su edad.
 - **Escolaridad básica a tiempo:** Identifica a los niños entre siete y 14 años que asisten al curso correspondiente a su edad.

4. Dimensión de bienes y servicios. Considera dos bienes y un servicio:
 - **Refrigerador:** Disponibilidad de este bien en el hogar.
 - **Televisor:** Considera a los individuos que viven en un hogar donde existe al menos un televisor.
 - **Telefonía:** Considera tanto el acceso a telefonía fija como móvil. La ventaja identifica a los individuos que viven en hogares donde existe al menos un teléfono.

¹⁴ http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_vivienda.php

5. Dimensión de pobreza. Además de los 12 indicadores mencionados, se construyeron dos relacionados con la condición de vivir fuera de la pobreza o vulnerabilidad total, ambas analizadas en la primera parte de este capítulo.

- **No pobre:** Identifica a los menores que viven en hogares con ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza oficial.
- **Clase Media:** Identifica a los menores que viven en hogares con ingreso per cápita por encima de la línea de vulnerabilidad estimada para este informe.

78

En términos de las circunstancias —es decir, factores fuera del control de las personas menores de 18 años y que no deberían incidir en el acceso a las ventajas seleccionadas—, se consideran las siguientes:

- Zona de residencia (urbano/rural);
- Tipo de territorio funcional (Metropolitano, Urbano-Rural, Rural pluricomunal, rural unicomunal);¹⁵
- Sexo del jefe del hogar;
- Educación del jefe del hogar (tres variables dicotómicas que identifican si el jefe tiene educación básica, media o superior completa);
- Origen étnico del jefe de hogar (identifica si el jefe del hogar pertenece a pueblos originarios o afrodescendiente);
- Actividad económica del jefe del hogar (variable dicotómica que indica si el jefe del hogar trabaja en el sector silvo-agropecuario);
- Número de niños en el hogar (menores de 13 años);
- Tasa de dependencia del hogar;
- Hogar monoparental;
- Sexo del menor.

Se resalta el hecho de que, para asegurar el carácter exógeno entre las variables estudiadas y las circunstancias expuestas, y en línea con lo realizado por el Banco Mundial, se toma como universo de estudio a los

¹⁵ Para mayores detalles de esta clasificación territorial, ver Berdegué et al. 2011.

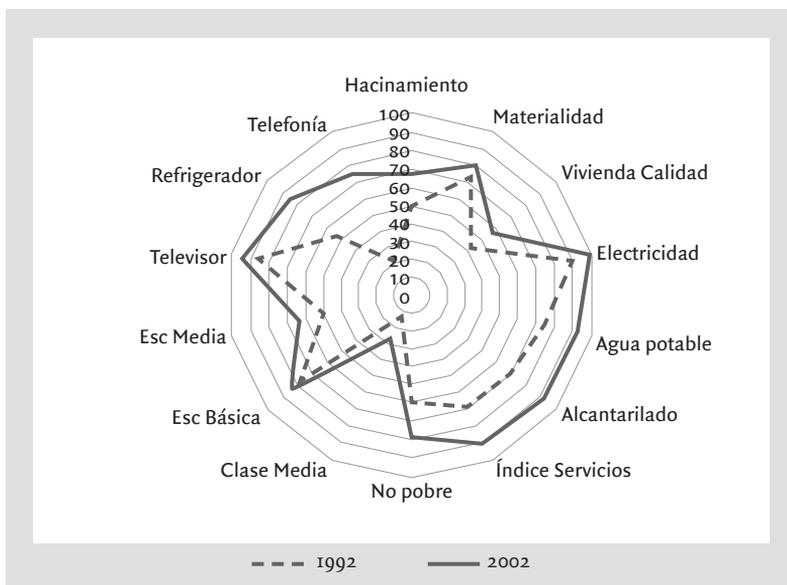
menores de edad. Lo anterior porque el menor no es responsable por la educación, ingresos u otras características del hogar en el que habita.

Las oportunidades en Chile

A nivel nacional, la distribución de las oportunidades presenta resultados variados. Se pueden observar ventajas cuyas tasas superan los 90 puntos junto con otras que no alcanzan los 50. No obstante, las cifras muestran una tendencia que genera cierto optimismo. En la década analizada, Chile experimentó importantes incrementos en el acceso a oportunidades. Los catorce indicadores estudiados presentaron mejoras estadísticamente significativas, incluso aquellas ventajas cuyo año base partía de niveles elevados como el habitar en una vivienda con acceso a electricidad o la disponibilidad de televisor presentaron mejoras (ver Gráfica 5).

79

GRÁFICA 5 – DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES
A NIVEL AGREGADO NACIONAL 1992 -2002



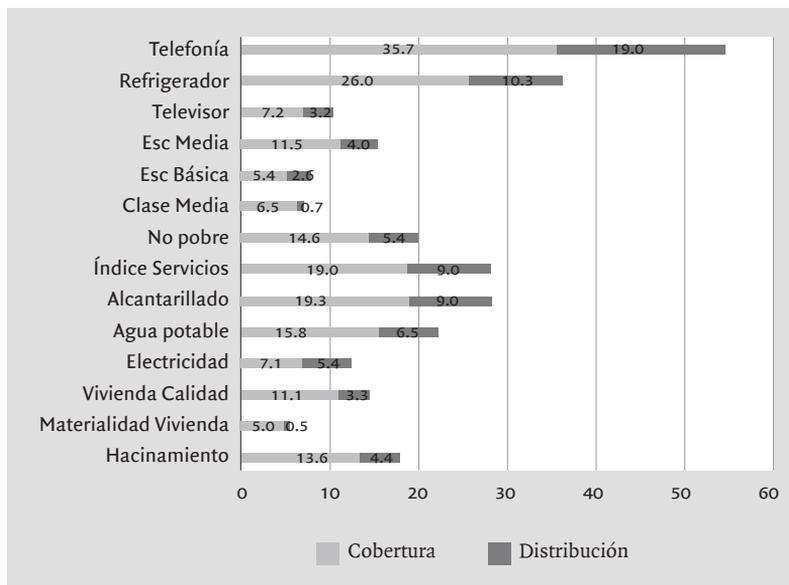
Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992, 2002 y Modrego et al. 2009.

Las mayores oportunidades a nivel nacional se registran en las ventajas de acceso a electricidad y disponibilidad de televisor, los índices superan valores de 90. Por otro lado, hay dos ventajas que en 2002 no superaron los 50 puntos. Este fue el caso de la ventaja relacionada con el índice combinado de vivienda de Calidad (47.5) y la de vivir en un hogar de clase medio o alta (valor de apenas 15.2). Así, el mayor reto de Chile en su búsqueda del bienestar humano es precisamente la vulnerabilidad de ingresos.

80

Como se indicó anteriormente, las mejoras en las oportunidades pueden provenir tanto de un aumento en la cobertura promedio como de una mejor distribución de la ventaja. El análisis realizado encontró que fueron las mejoras en la cobertura (acceso promedio) las que generaron cierta evolución positiva de las oportunidades. En todos los

GRÁFICA 6 – DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE OPORTUNIDADES 1992 -2002



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992, 2002 y Modrego et al. 2009.

casos, la cobertura explica más del 50% del cambio registrado. Por su parte, la equidad en la distribución, aunque siempre muestra avances positivos, tiene un aporte menos significativo (ver Gráfica 6).

Las cifras anteriores revelan que las mejoras en oportunidades responden principalmente a políticas de carácter universal, diseñadas para incrementar la cobertura promedio en el acceso a las ventajas estudiadas y, en menor medida, a políticas orientadas a reducir la inequidad en su acceso. Así, las circunstancias ajenas al control de los menores –aunque con el paso del tiempo pesen menos– aún son un indicador relevante al definir las oportunidades a las cuales tendrán acceso.

81

Contribución del territorio en la distribución de oportunidades

Las oportunidades de desarrollo de las personas se ven influidas por variables ajenas a su control. En este sentido, cabe cuestionarse cuánto es el aporte de cada circunstancia a esta desigual distribución de las oportunidades. Para ello, se realizó una descomposición Shorrocks-Shapley (1999) de cada una de las ventajas analizadas.¹⁶ Esta descomposición busca identificar el aporte de cada circunstancia (o grupo de circunstancias) a la inequidad total. Para este análisis se consolidaron las circunstancias en ocho grupos:

1. Factores territoriales. Incluyen a la zona (urbano/rural) y las cuatro clasificaciones de territorios funcionales (Metropolitano, Urbano-Rural, Rural pluricomunal, Rural unicomunal);
2. Educación del jefe del hogar. Incluye las tres variables dicotómicas que identifican si el jefe tiene educación básica, media o superior completa;
3. Sexo del jefe del hogar;
4. Sexo del menor;
5. Hogar monoparental;

¹⁶ Detalles de la descomposición en el Apéndice Técnico.

6. Composición del hogar. Incluye las variables de número de niños en el hogar y tasa de dependencia del hogar;
7. Origen étnico del jefe de hogar;
8. Actividad económica del jefe del hogar.

Los aportes de cada circunstancia se presentan en gráficas que comparan sus pesos en los años 1992 y 2002. Es importante puntualizar que la descomposición Shorrocks-Shapley estima el aporte de cada grupo dentro de la inequidad total, tomando en consideración las restantes variables o grupos empleados. Así, la suma de los aportes individuales da un total de 100%.

82

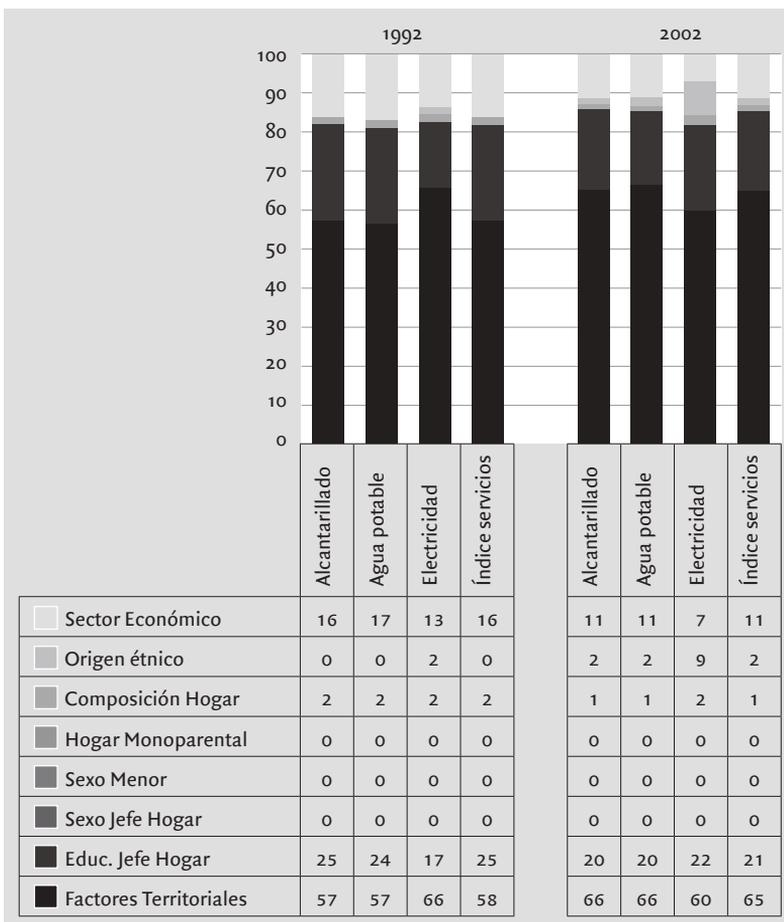
Dimensión Servicios

Junto con las mejoras en la cobertura vistas anteriormente, la inequidad en la distribución de los servicios básicos ha caído. Al descomponer la inequidad, se observa que el territorio es la principal circunstancia que explica su distribución. Asimismo, se destaca que el peso del territorio en la distribución de las oportunidades tiende a crecer en el tiempo. Esto podría indicar que la mejora en cobertura se llevaría a cabo dentro de los territorios que ya contaban con acceso a dichos servicios, lo que permitiría que el peso de las circunstancias restantes cayera. Dada la dinámica de redes, se hace más difícil llegar a nuevos lugares y expandir así el peso relativo del territorio.

Así, para 2002 y en el caso de vivir en un hogar con servicio higiénico que se encuentre conectado al alcantarillado o a una fosa séptica, el territorio explicaba el 65,6% de las diferencias en su distribución (ver Gráfica 7). Ésta, junto con la escolaridad del jefe del hogar y el sector económico, darían razón de más del 95% de la inequidad total. La misma situación se repite al analizar la oportunidad de acceso a agua potable.

En el caso del acceso a electricidad para 2002, el territorio explicaba cerca del 60% de la inequidad en la distribución, seguida por la educación del jefe del hogar.

GRÁFICA 7 – DESCOMPOSICIÓN DE LA INEQUIDAD –
DIMENSIÓN SERVICIOS 1992 -2002



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

Dimensión vivienda de calidad

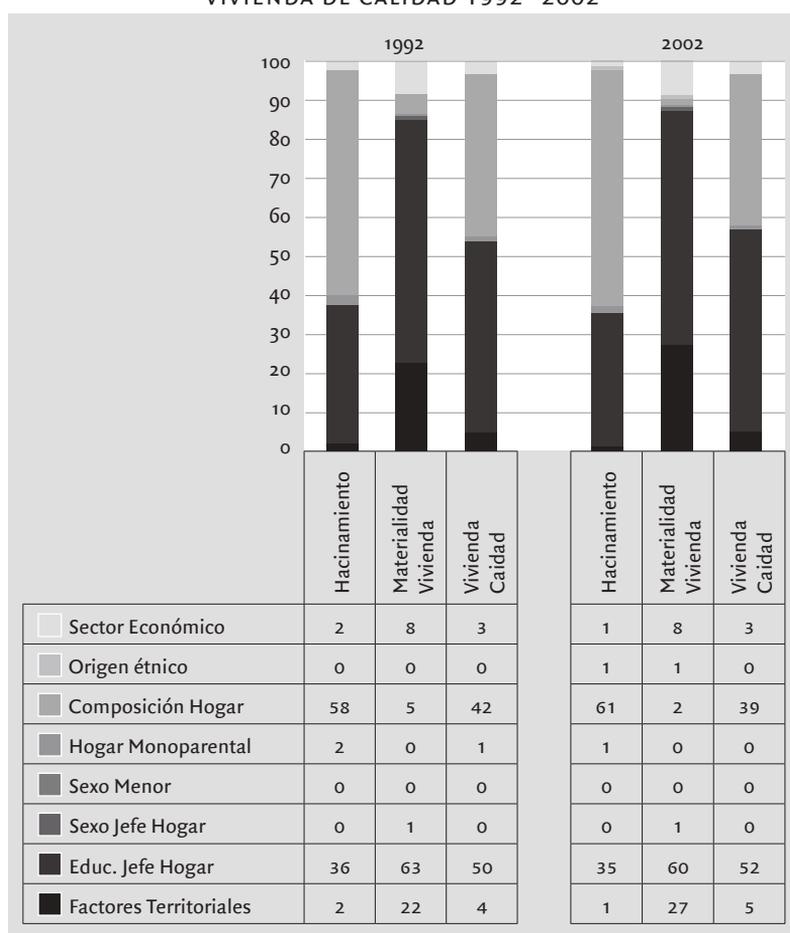
En el caso de dimensión de vivienda de calidad, se observa que la materialidad de la vivienda mantiene bajos y decrecientes niveles en su inequidad (ver Gráfica 8). Por su parte, la oportunidad de vivir en una vivienda sin hacinamiento y el índice compuesto por vivienda de ca-

lidad –aunque también con tendencia decreciente– muestran niveles elevados de inequidad en su distribución.

En general, puede observarse que la inequidad en la distribución de oportunidades de esta dimensión puede explicarse por factores relacionados con la educación del jefe del hogar, la composición del hogar y el territorio.

GRÁFICA 8 – DESCOMPOSICIÓN DE LA INEQUIDAD – DIMENSIÓN VIVIENDA DE CALIDAD 1992 -2002

84



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

En el caso del indicador de materialidad de la vivienda, la inequidad se explicó por el nivel de escolaridad del jefe del hogar, seguido por las circunstancias territoriales. Es de destacar que el peso del territorio en la inequidad se incrementa en el segundo periodo.

En cuanto a la oportunidad de habitar en una vivienda sin hacinamiento, en los dos años de estudio la inequidad de su distribución se ancló en las variables de composición del hogar. Lo anterior indicaría que la circunstancia asociada con el número de miembros que habitan en una vivienda, sería el factor preponderante en su distribución. Le sigue en importancia el grupo compuesto por las características educacionales del jefe del hogar. En conjunto y en ambos años, estas dos variables explican el 95% de la inequidad en la distribución.

Finalmente, al analizar los componentes de la desigualdad del indicador conjunto de vivienda de calidad se observa que, casi en su totalidad, están marcados por la educación del jefe del hogar y por la cantidad de miembros presentes en éste. En ambos años, estos factores explican más del 90% de la inequidad. En un tercer lugar, aunque distante, se encuentra el territorio, que explicaría alrededor del 5% de la inequidad exhibida. No obstante, destaca el que el peso de este factor se incrementa con el paso del tiempo.

Dimensión Educación

En el caso del acceso a escolaridad básica, la inequidad en su distribución se explica por la escolaridad del jefe del hogar (ver Gráfica 9). En este caso hay una caída importante en el componente territorial, cuyo peso en la inequidad pasó de 21.3% a 4%. Esto indicaría que las mejoras en cobertura han tendido a integrar a territorios antes rezagados en esta ventaja.

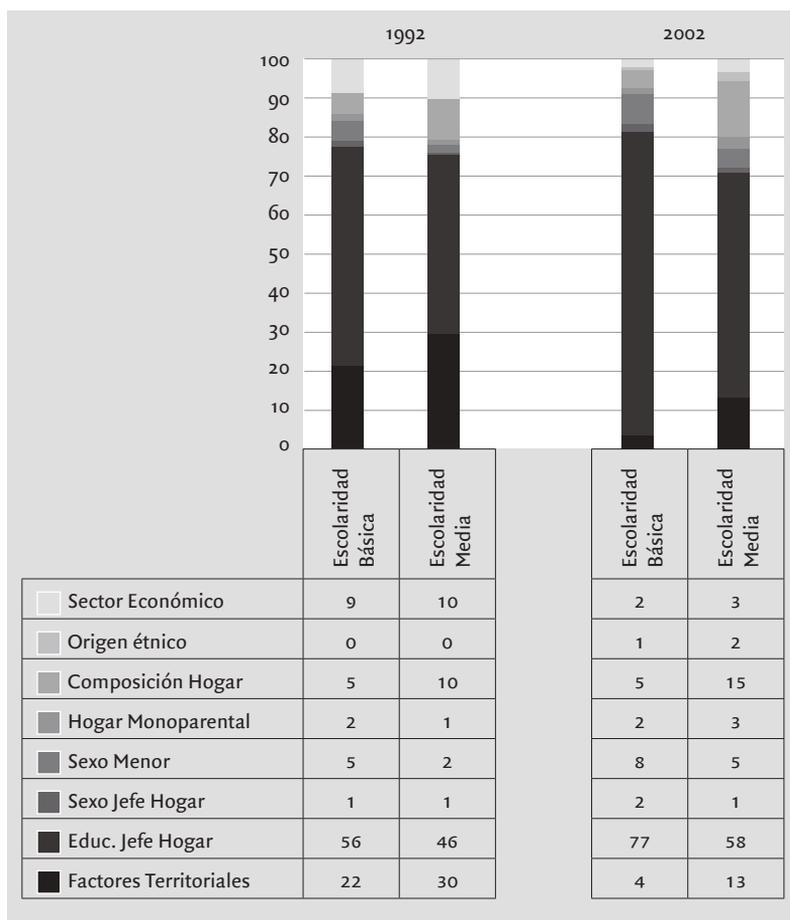
En los componentes de la desigual distribución de la escolaridad media a tiempo, la educación del jefe del hogar de nuevo es factor preponderante, seguida por el territorio, el cual también presenta una tendencia decreciente.

Cabe resaltar que otras circunstancias que comúnmente se presentan en la literatura (sexo del menor, origen étnico), tienen un peso

menor al explicar la inequidad. Estos resultados corroboran lo hallado por Hoyos y Narayan (2011): el sexo del menor es una variable que pierde relevancia cuando se explica la inequidad, sobre todo en países con niveles de cobertura relativamente elevados como es el caso chileno.

GRÁFICO 9 – DESCOMPOSICIÓN DE LA INEQUIDAD – DIMENSIÓN EDUCACIÓN 1992 -2002

86



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

Dimensión Bienes y Servicios

El acceso a bienes y servicios también muestra una caída en la inequidad en la distribución de las oportunidades, aunque con valores disímiles, según el bien analizado (ver Gráfica 10). En el caso de la existencia de televisor en el hogar, el factor territorial es el que mejor explica la inequitativa distribución de la ventaja, con una leve caída en el periodo estudiado. Valga enfatizar que el origen étnico del jefe del hogar presenta un crecimiento de cerca de 8 puntos porcentuales en el periodo.

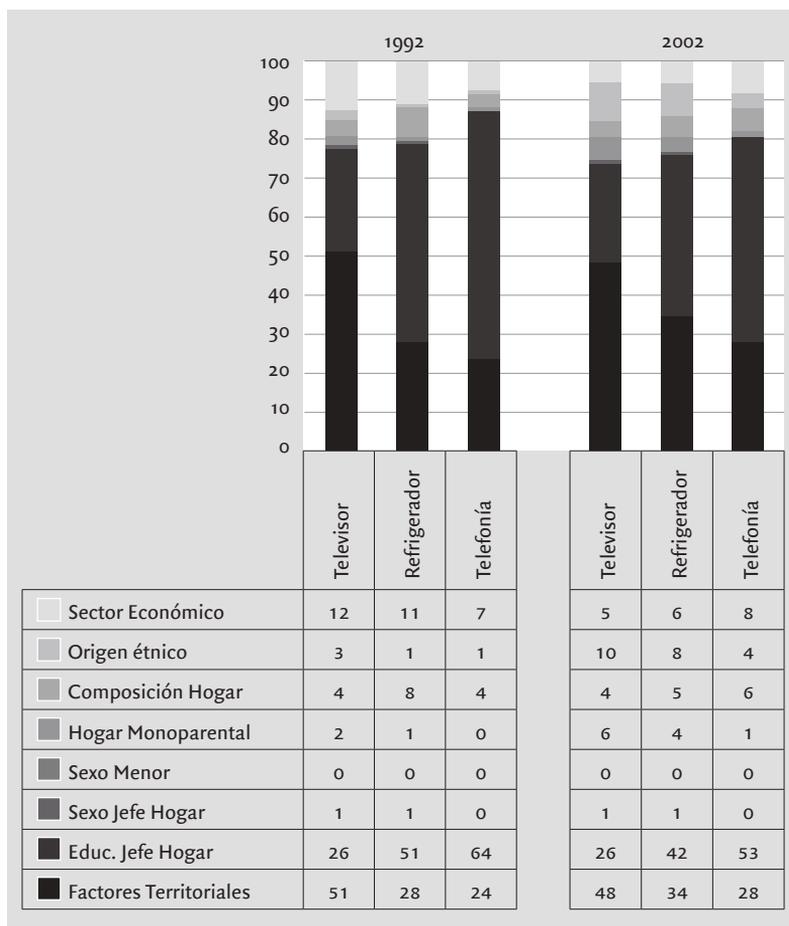
En el caso de la existencia de refrigerador en el hogar, la inequidad se explicaría por la escolaridad del jefe del hogar. Si bien ésta se mantiene como el factor preponderante, pierde peso con el paso del tiempo. Por otro lado, las circunstancias territoriales se ubican como la segunda fuente de inequidad y su peso es creciente. Finalmente, dentro de este grupo de bienes, la inequidad en el acceso a telefonía, junto con un salto en sus niveles de cobertura, presenta la mayor reducción de todas, ésta se explica principalmente por la escolaridad del jefe del hogar y por las circunstancias territoriales.

87

OPORTUNIDAD EN EL ACCESO A COMPUTADOR E INTERNET

La disposición de una computadora en el hogar y el acceso a internet se consideró desde el Censo de 2002; por ello, no es posible analizar los cambios en el acceso a estas ventajas. En todo caso, su análisis permite visualizar cómo se distribuyen las oportunidades de bienes o servicios con recientes entradas al mercado. Ambas ventajas parten con valores bajos en sus oportunidades, 14.4 para la computadora, y 5.4 para internet. En ambos casos, la circunstancia que mejor explica la inequidad en su distribución es la escolaridad del jefe del hogar (cerca del 80%) seguida por las circunstancias territoriales que explican alrededor del 10% de la inequidad observada.

GRÁFICA 10 – DESCOMPOSICIÓN DE LA INEQUIDAD – DIMENSIÓN BIENES Y SERVICIOS 1992 -2002



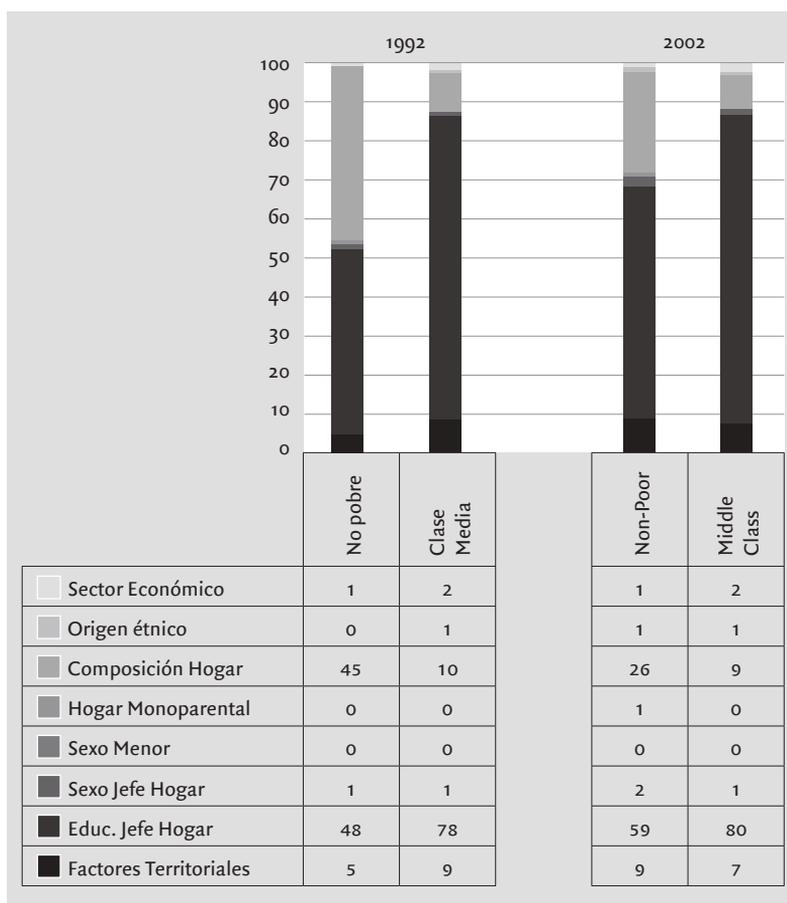
Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

Dimensión Pobreza

La oportunidad de habitar en un hogar por encima de la línea de pobreza presentó importantes mejoras en el periodo analizado (ver Gráfica 11). Estos cambios se asociaron tanto con disminuciones promedio en los niveles de pobreza como por reducciones en la inequidad. Por su

parte, la oportunidad de pertenecer a la clase media o alta, es decir, de vivir en un hogar ajeno al riesgo de caer en pobreza, prácticamente se duplicó en el lapso estudiado: pasó de 8.0 a 15.2. No obstante y para 2002, constituía la ventaja con el peor índice de oportunidades junto con la mayor inequidad en su distribución. La mejora observada en las oportunidades respondió a una mayor cobertura, en otras palabras, a

GRÁFICA 11 – DESCOMPOSICIÓN DE LA INEQUIDAD – DIMENSIÓN POBREZA 1992 -2002



Fuente: Elaboración propia con datos de Modrego et al. 2009.

un menor porcentaje del promedio de hogares que viven debajo de la línea indicada. La inequidad sólo presenta un leve descenso.

En cuanto a la distribución de estas dos últimas ventajas analizadas, se observó que la educación del jefe del hogar y la composición de éste son las circunstancias más relevantes. Destaca, sin embargo, un crecimiento en el peso del territorio que va desde 4.8% en 1992 a 9.3% en 2002 en el caso de la pobreza. Lo anterior podría indicar una tendencia de la pobreza a concentrarse geográficamente, tal como quedó expuesto en la primera parte de este capítulo. Nótese, además, que en ambos casos, el territorio tiene una contribución mayor a la de las circunstancias habitualmente identificadas en la literatura especializada (origen étnico y sexo).

90

Distribución territorial de las oportunidades

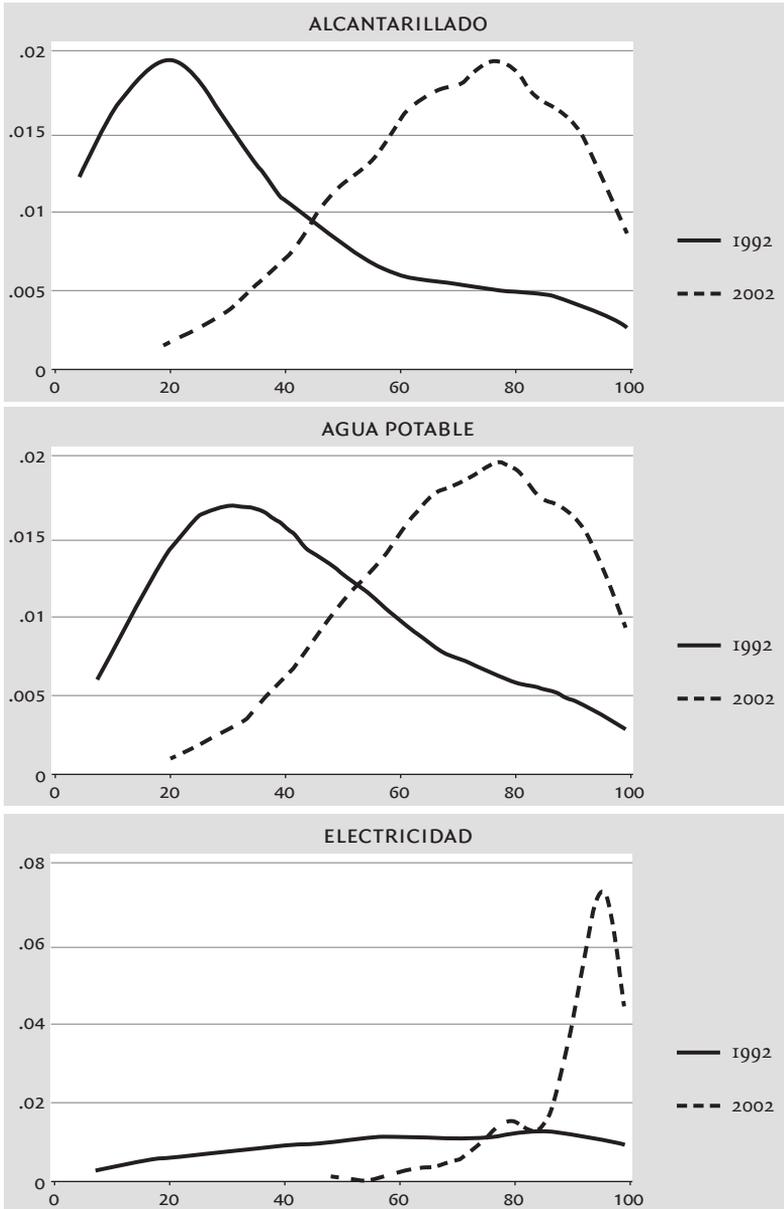
Como se mostró en el análisis anterior y para la mayoría de las ventajas estudiadas, el territorio constituye un factor importante al momento de explicar una inequitativa distribución de las oportunidades. Claramente, los promedios nacionales pueden ocultar sensibles disparidades territoriales. Por ello, resulta conveniente evaluar cómo se distribuyen las oportunidades al interior de los territorios. Las gráficas que se presentan a continuación muestran la distribución territorial del IOH para cada variable. El eje horizontal indica el nivel de IOH para los territorios y el vertical el porcentaje de casos que existe en cada uno de los niveles.

Dimensión de Servicios

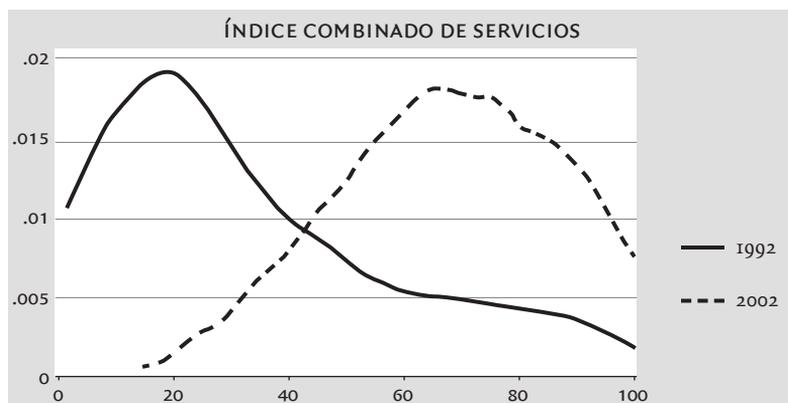
Ésta presenta una mejora generalizada en sus cuatro indicadores, y puede verse en el conjunto de gráficas número 12, donde se presenta la densidad de la distribución de cada indicador en los 102 territorios funcionales para los que se dispone de información.¹⁷ En todos los casos, las gráficas de densidad muestran un movimiento de la curva

¹⁷ No se contó con información suficiente para estimar el Índice de Oportunidades del Territorio Funcional de la Antártida Chilena.

GRÁFICA 12 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL IOH – DIMENSIÓN SERVICIOS 1992 -2002



GRÁFICA 12 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL IOH – DIMENSIÓN SERVICIOS 1992 -2002 (CONTINÚA)



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

hacia la derecha, lo que indica una mayor concentración en los niveles más altos de oportunidades.

La oportunidad de vivir en un hogar con servicio higiénico conectado a alcantarillado o fosa séptica pasa de un mínimo de 4 y una moda en torno al 20, a valores de 19 y 80 respectivamente¹⁸. Situaciones similares se observan en el índice de agua potable y en el indicador combinado de servicios. Destaca también el índice de acceso a electricidad. Su curva se concentra en la parte alta de la distribución de oportunidades.

Al analizar a detalle cada uno de los territorios funcionales, se verifica que únicamente en seis ocasiones no hay mejoras estadísticamente significativas y en ningún caso se observa un retroceso. Los casos de estancamiento en las oportunidades se registran en Juan Fernández (agua potable), Antofagasta (electricidad), en tanto que Isla de Pascua presenta estancamiento en sus cuatro ventajas.

¹⁸ La moda es el valor de una variable que separa la mitad de los casos en valores menores a la moda y la otra mitad de los casos en valores mayores a ella. Un aumento en la moda indica que toda la distribución se corrió hacia la derecha.

No obstante, cabe destacar, que los territorios que presentan estancamiento parten de niveles relativamente elevados en el Índice de Oportunidades, mismos que se ubican por encima del promedio nacional. Dicha posición se mantuvo en el último año de análisis, por lo que no se puede hablar de una baja calidad de vida de los habitantes.

Estos buenos resultados relativos responden principalmente a mejoras en los niveles de cobertura (incrementos estadísticamente significativos en el 98,5% de los casos) y en menor medida a mejoras en la distribución (incrementos significativos en el 88% de los casos). Lo anterior indicaría que el incremento en cobertura sirvió, en buena medida, para cerrar las brechas de accesos en la población.

93

Dimensión Vivienda de Calidad

Esta dimensión también presenta mejoras promedio en todos sus indicadores, aunque los cambios en la distribución no son siempre positivos. Los Índices de Oportunidad de habitar en una vivienda no hacinada, y el indicador combinado, muestran un claro desplazamiento de la curva hacia niveles más elevados. Esto mejora tanto la posición del peor situado como la moda. Por otro lado, destaca el caso del indicador de la calidad de los materiales de la vivienda, donde pese a que se observa una mejora del promedio y un avance de la parte baja de la curva, hay un retroceso en la moda.

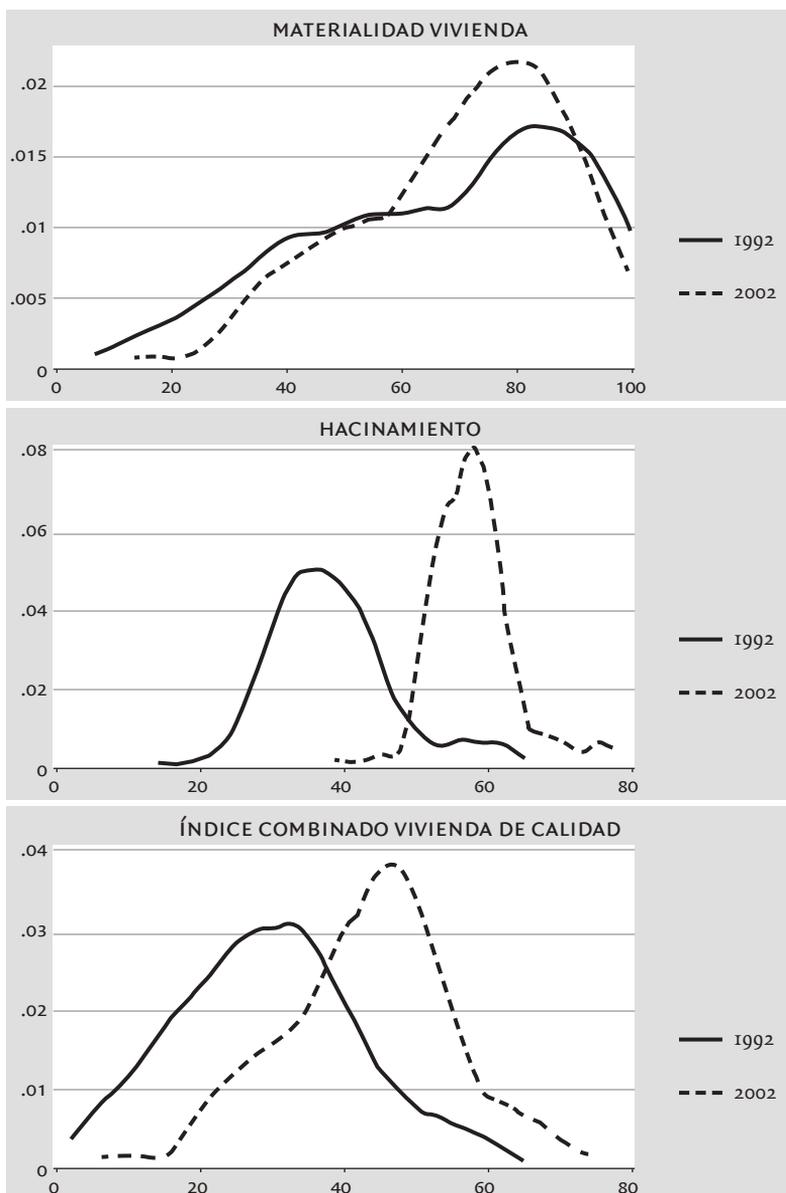
Al entrar en el detalle de cada territorio, se encuentran resultados disímiles a los hallados con la dimensión de servicios básicos. Así, de los 102 territorios funcionales estudiados, 12 mostraron estancamiento en su oportunidad de acceder a una vivienda con materiales de calidad¹⁹ en tanto que esta oportunidad empeoró en 34 territorios.²⁰

19 Ancud, Cabo de Hornos, Chaitén, Chillán, Diego de Almagro, El Carmen, Lago Ranco, Laja, Palena, Quellón, Timaukel, Tolén.

20 Angol, Castro, Cañete, Cisnes, Coihaique, Concepción, Cunco, Curacautín, Curanilahue, Ercilla, Futaleufú, Futrono, Isla de Pascua, Juan Fernández, La Unión, Loncoche, Los Ángeles, Mariquina, Natales, Nueva Imperial, Osorno, Papudo, Puerto Montt, Puerto Octay, Punta Arenas, Purén, Queilén, San Antonio, Temuco, Teodoro Schmidt, Valdivia, Valparaíso, Villarica y Yungay.

GRÁFICA 13 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL IOH – VIVIENDA DE CALIDAD 1992 -2002

94



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

Sin embargo, al igual que en el caso de la dimensión de servicios, en todos los territorios afectados –salvo en uno de los casos de retroceso– partieron de niveles por encima del promedio nacional. Con éstos y pese a la caída, se mantiene una situación de ventaja relativa frente al promedio registrado en 2002. La excepción la presenta Isla de Pascua, que partió con niveles por encima del promedio nacional en 1992, y cuyo retroceso la llevó al rezago en el indicador de materialidad de la vivienda en 2002.

Por su parte, la oportunidad de no vivir en hacinamiento presentó un balance positivo. En este caso, ningún territorio tuvo retrocesos en sus oportunidades y sólo uno (Futaleufú) exhibió estancamiento. Cabe mencionar, no obstante, que este territorio partió en 1992 con niveles de oportunidad por encima del promedio nacional, estado que mantuvo en 2002.

Al combinar los indicadores de vivienda, se obtuvo un indicador compuesto de vivienda de calidad que muestra estancamiento en dos territorios funcionales (Futaleufú y Juan Fernández) y retroceso sólo en uno (Isla de Pascua).

Al descomponer el IOH, se observó que en el caso del indicador de materialidad de la vivienda, 33% de los territorios presentaron un retroceso en su cobertura. A nivel de distribución, la regla fue un estancamiento con 73% de los territorios sin cambios estadísticamente significativos. En tres casos los territorios empeoraron su distribución. En el caso de la oportunidad de vivir fuera de hacinamiento, el 100% mostró mejoras en la cobertura, lo que se combinó con un 80% de los territorios que presentaron mejoras en su distribución.

Dimensión Educación

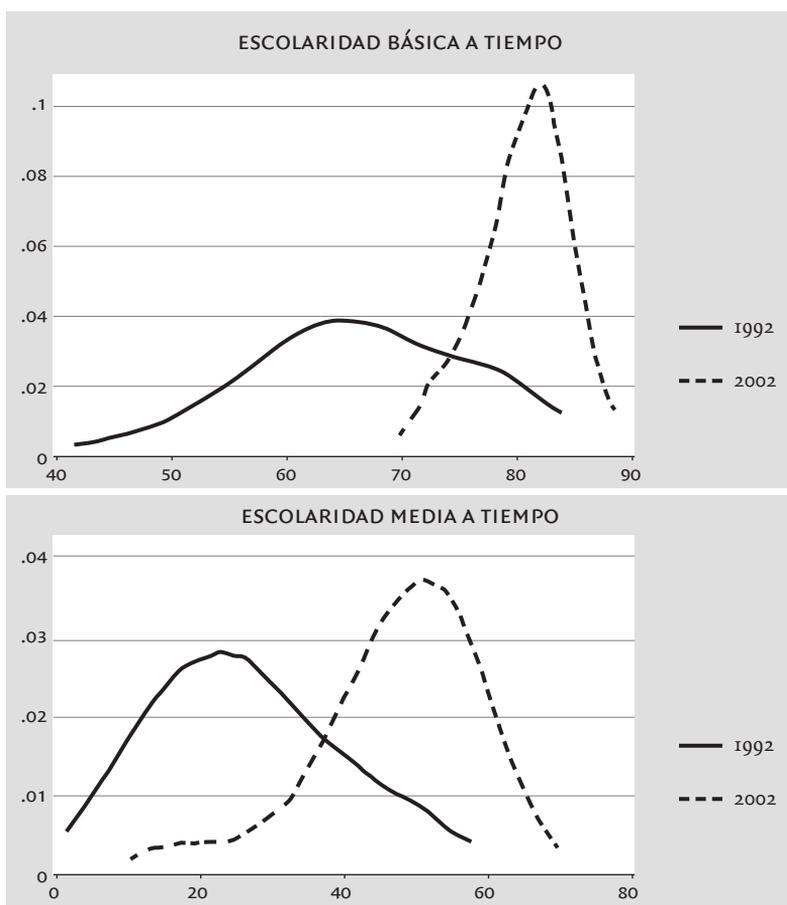
Las gráficas de distribución muestran un claro incremento en las oportunidades educativas. Tanto la curva de escolaridad básica como la de escolaridad media presentan desplazamientos hacia la parte alta. Se destaca el importante avance en el IOH de educación básica, cuyo valor mínimo en el 2002 está casi 30 puntos por encima del punto de

partida de 1992. Además, en el 2002 la educación básica presenta una evidente concentración en la parte alta de las oportunidades.

En el caso de la educación media, si bien hay una destacada mejoría con un avance cercano a los 20 puntos de la moda, aún se observa una distribución en un amplio rango de las oportunidades. En 2002 la curva se concentró en la parte media alta.

GRÁFICA 14 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL IOH – DIMENSIÓN EDUCACIÓN 1992 -2002

96



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

A nivel de los territorios, se observa en general una mejora en el indicador de oportunidades. De esta forma se evidencia que ningún territorio retrocedió en ninguno de los dos indicadores, en tanto que sólo cuatro presentaron estancamiento en la educación básica, y uno en la educación media.²¹ Los cuatro territorios estancados en la oportunidad de educación básica a tiempo partieron, en 1992, con valores por encima del promedio nacional. Esta posición de ventaja se mantuvo en 2002. En el caso de la educación media a tiempo, el estancamiento se presentó en el territorio funcional de Futaleufú y el rezago se mantuvo en ambos años.

Los resultados observados en educación responden a una mejora generalizada de la cobertura promedio. En la oportunidad de tener una educación básica a tiempo el 95% de los territorios vio mejoras estadísticamente significativas en sus tasas de cobertura; de éstos, el 52% combinó mejoras en la cobertura con mejoras en la distribución. Algo similar sucedió en la oportunidad de acceder a la educación media a tiempo. Un 99% de los territorios mostró mejoras en su cobertura, y en 44% de ellos éstas se combinaron con mejoras en su distribución.

97

Dimensión Bienes y Servicios

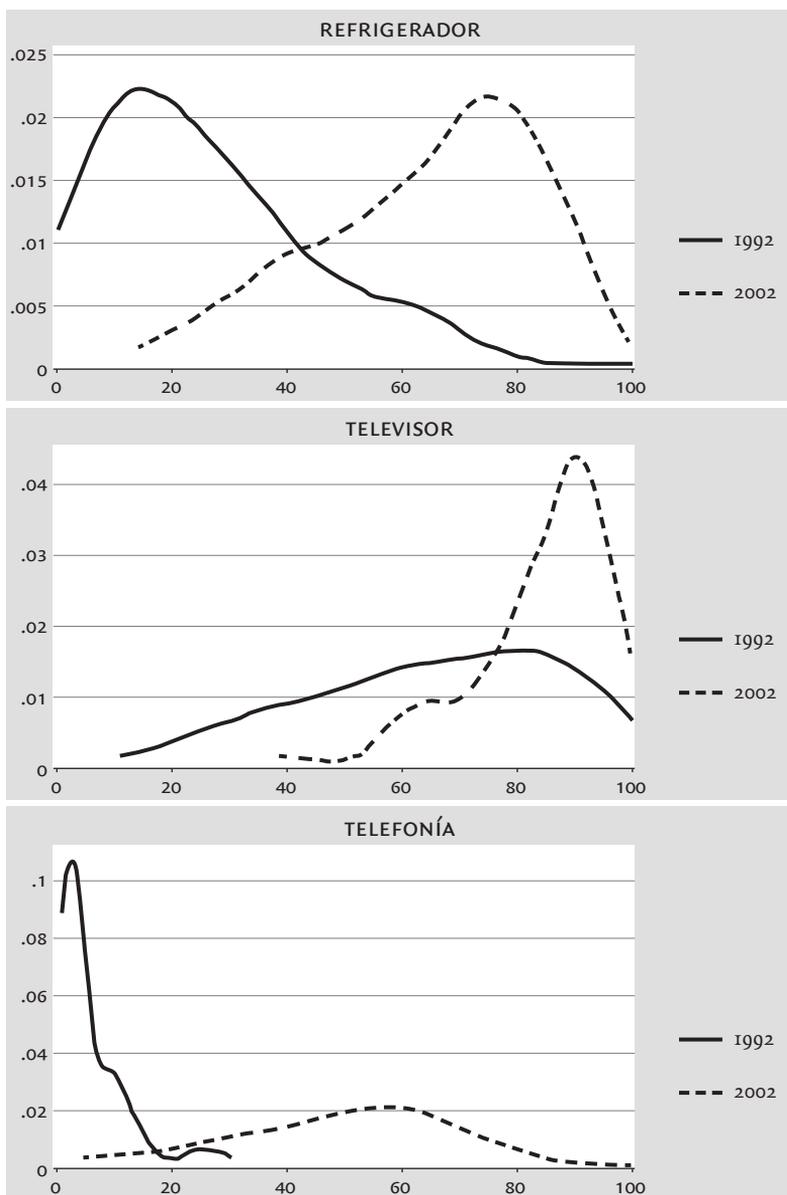
El acceso a bienes y servicios también muestra desplazamientos positivos importantes. En el caso de la oportunidad de vivir en un hogar con refrigerador la curva pasó a concentrarse en la parte alta de las oportunidades. En el caso del acceso a televisor, se observó un desplazamiento de la moda y un recogimiento de la curva en su parte baja. En 1992, el acceso a la telefonía presentaba una curva claramente concentrada hacia la parte baja de las oportunidades, la que cambió hacia una distribución más amplia, con una moda significativamente más alta.

En la oportunidad de acceso a refrigerador, todos los territorios funcionales presentaron mejorías y se apoyaron en mejoras en la co-

21 Diego de Almagro, Isla de Pascua, Juan Fernández y Cabo de Hornos.

GRÁFICA 15 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL IOH – DIMENSIÓN BIENES Y SERVICIOS 1992 -2002

98



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos 1992 y 2002.

bertura, que en el 95% de los casos estuvieron acompañadas con mejoras en la distribución. En el caso del acceso a televisión, las mejoras fueron de carácter generalizado, salvo en dos territorios aislados, los que con un acceso casi nulo al servicio se mantienen estancados (Juan Fernández y Cabo de Hornos). Finalmente y en el área de la telefonía, se aprecian mejoras en las oportunidades en el 98% de los territorios. No se observan retrocesos, pero sí estancamientos en Futaleufú y Palena, ambos con rezagos frente al promedio nacional en los dos años estudiados.

Dimensión Pobreza

La oportunidad de vivir en un hogar por encima de la línea de pobreza presenta también mejoras en el período analizado. Tal como lo muestra la gráfica, la distribución de 2002 se hace más angosta a partir de un punto de partida más alto de la cola. También se observa un desplazamiento de la moda hacia niveles más altos de oportunidades.

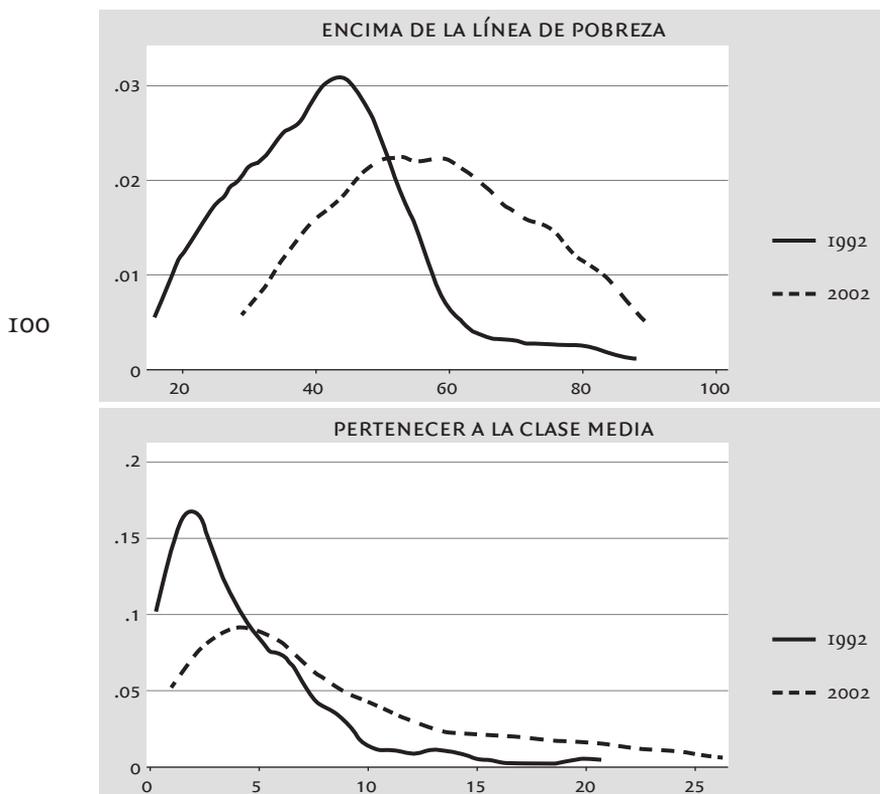
En el caso de la pertenencia a un hogar de clase media también hubo mejoras. Ahora bien, la curva de frecuencia en ambos años indica la existencia de territorios donde cerca del 100% de su población vive en condiciones de vulnerabilidad (el punto de partida de la curva es un nivel del IOH cercano a cero). Destaca además que ésta apenas haya superado el 20% en 1992 y el 25% en 2002.

Si observamos a detalle los territorios, se podrá observar que sólo en tres hay un estancamiento en las oportunidades de vivir fuera de la pobreza,²² en tanto que nueve presentaron retrocesos.²³ En estos casos, dicho evento responde a caídas en la cobertura promedio; es decir, a un incremento promedio de los menores que habitan en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Destaca además que sólo en la región de Laja, la caída en cobertura se registró junto con un deterioro en la distribución.

²² Diego de Almagro, Navidad y Teodoro Schmidt.

²³ Juan Fernández, Laja, Cañete, Carahue, Galvarino, Toltén, Lago Ranco, Futrono y Mariquina.

GRÁFICA 16 – DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL IOH – DIMENSIÓN POBREZA 1992 -2002



Fuente: Elaboración propia con datos de Modrego et al. 2009.

En el caso de la oportunidad de pertenecer a la clase media, seis territorios presentaron estancamiento en el Índice de Oportunidades.²⁴ Todos ellos se caracterizaron por un estancamiento en la distribución, en tanto que no se observó territorio alguno que presentase retrocesos.

²⁴ Cañete, Cunco, Galvarino, Juan Fernández, Laja y Ránquil.

Trampas de Oportunidad

Si bien Chile presenta mejoras generalizadas en sus indicadores, aún hay territorios que se caracterizan tanto por niveles relativamente bajos en los niveles de cobertura como por la inequidad en la distribución de oportunidades. Por eso, resulta pertinente evaluar el nivel de rezago relativo de los territorios en cada uno de los indicadores.

Para definir si un territorio se encuentra o no rezagado, se emplea el mismo método que en el análisis de pobreza y vulnerabilidad total. En otras palabras, se considera “territorio rezagado” a aquél cuyo Índice de Oportunidades se encuentra media desviación estándar por debajo del promedio simple del periodo. Con estos criterios se generan cuatro tipos de territorios:²⁵

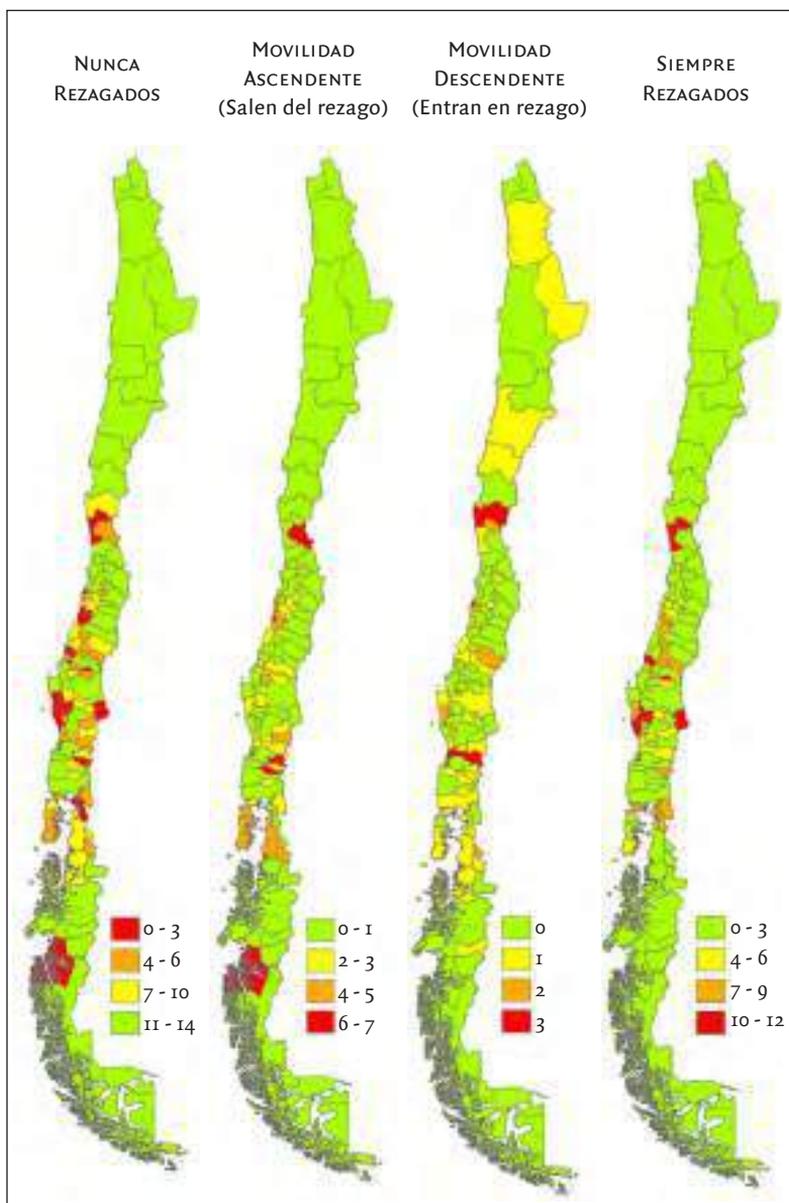
101

1. Los “siempre rezagados”. Aquellos que presentaron esta condición tanto en 1992 como en 2002.
2. Los que “entran en rezago” o presentan movilidad descendente. Son lo que para 1992 no eran rezagados, pero sí en 2002.
3. Los que superaron el rezago o que presentan movilidad ascendente. Para 1992 eran rezagados, pero en 2002 salieron de esta condición.
4. Los “nunca rezagados”.

Un resumen de esta categorización se presenta en el siguiente conjunto de mapas. El primero muestra la cantidad de oportunidades en las que los territorios funcionales nunca han presentado rezagos. Los dos mapas siguientes muestran los patrones de movilidad ascendente y descendente e indican la cantidad de ventajas en las cuales los territorios han salido o entrado en rezago, respectivamente. El cuarto mapa indica la cantidad de ventajas en las que un territorio siempre se ha encontrado en rezago.

²⁵ Para ver el detalle de los territorios, referirse al Anexo 3.

MAPA 5



IO2

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los rangos representan cantidad de ventajas.

La dimensión servicios de la vivienda se destaca por tener un 30% de sus territorios en rezago permanente. En uno de sus componentes (ventaja de acceso a alcantarillado), los territorios siempre rezagados son 29, cifra que alcanza los 31 en agua potable, 22 en electricidad y 31 en el Índice combinado de servicios. Las regiones de la Araucanía y Biobío concentran la mayor cantidad de casos de rezago permanente: abarcan el 24% y 22% de los casos respectivamente. A estas regiones se suman Los Lagos, O'Higgins y Maule con el 16%, 13% y 12% de los casos, respectivamente. En particular, destacan diez territorios funcionales que presentan rezago permanente en todos los indicadores de la dimensión servicios: Canela, Lonquimay, Lumaco, Carahue, Galvarino, Nueva Imperial, Teodoro Schmidt, Queilén, Calbuco y Hualaihué.

103

La dimensión de vivienda de calidad presenta alrededor de un 25% de los territorios en rezago permanente. En particular, la ventaja de habitar en una vivienda con materiales de calidad cuenta con 29 territorios con trampa. La cifra aumenta a 24 en el caso del hacinamiento y 26 en el índice combinado de vivienda de calidad. En este caso, son cuatro las regiones que concentran la mayor cantidad de casos: Maule (27%), O'Higgins (22%), Biobío (20%) y Coquimbo (14%). A su vez, destacan 12 territorios funcionales con rezago permanente en todos los indicadores de la dimensión: Canela, Combarbalá, Ovalle, Paredones, Lolol, Quirihue, San Carlos, Ránquil, Parral, Cauquenes, Hualañé y San Javier.

En el caso de las ventajas educativas, alrededor del 21% de los territorios presentan rezago permanente. Nótese, en este caso, que el 73% de los territorios que presentan rezago en el nivel básico también lo hacen en el nivel medio. Esto indicaría una transmisión generacional del rezago. Los territorios rezagados se concentran en Los Lagos con 36% de los casos, Araucanía con el 29% y Biobío con el 17%. Por su parte, 16 territorios resultan estar siempre rezagados: Cobquecura, El Carmen, Cañete, Galvarino, Lonquimay, Lumaco, Purén, Lago Ranco, Castro, Queilén, Quellón, Calbuco, Cochamó, Puerto Octay, Hualaihué y Cisnes.

En la dimensión de bienes y servicios los niveles de rezago varían. La oportunidad de acceso a televisor presenta la menor cantidad de territorios en permanente rezago (20), sigue telefonía con 25 y con 29 el acceso a refrigerador. A nivel regional, los casos de rezago permanente se concentran en la Araucanía (40%), Los Lagos (19%) y Biobío (17%).

A nivel de pobreza y vulnerabilidad monetaria, 21% de los territorios presentan rezago permanente en pobreza, en tanto que el 33% tienen rezago en vulnerabilidad. En este caso, son dos regiones las que concentran la mayor cantidad de territorios rezagados; La Araucanía con el 41% y Biobío con el 33%. El 90% de los territorios que presentaron rezago en pobreza también lo hicieron en vulnerabilidad, a saber, Combarbalá, Parral, Yungay, Yumbel, Bulnes, Cobquecura, Coelemu, El Carmen, Quirihue, San Carlos, Ercilla, Lonquimay, Angol, Lumaco, Purén, Carahue, Cunco, Loncoche y Curacautín.

104

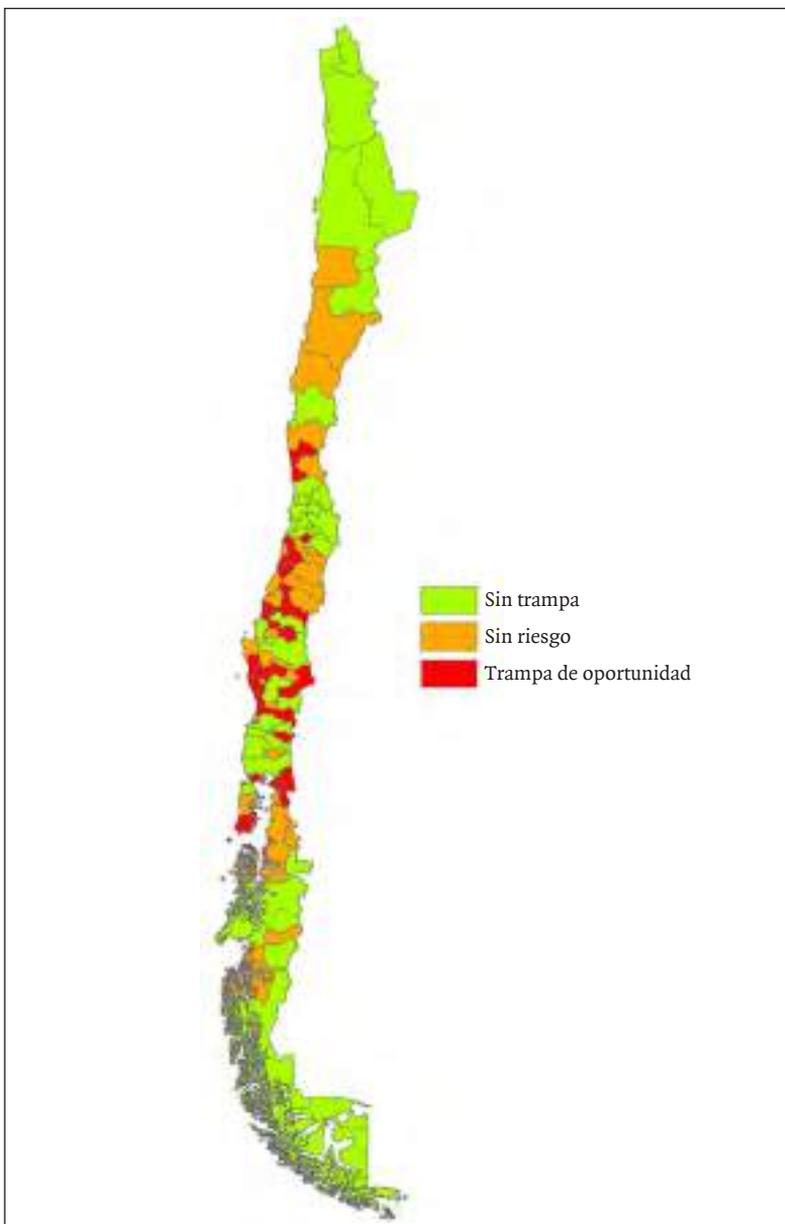
Identificación de territorios con trampas de oportunidades

Una vez identificados los rezagos permanentes en cada territorio, se consolida la información de los 14 indicadores para generar un indicador sintético de trampas de oportunidad. En línea con lo propuesto por la Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza, se identifica un territorio como “entrampado” cuando en 30% o más de sus ventajas permanece en permanente rezago.²⁶ Además, se genera la categoría adicional “territorio en riesgo”: cuando hay rezago permanente en al menos una ventaja, pero en el 30% de los casos no llega al rezago (ver Mapa 6).

Se identificaron 38 territorios funcionales con trampas de oportunidades (ver Cuadro 3). Como se puede observar en el Mapa 6, éstos se concentran en ocho lugares ubicados entre la cuarta y décima región de Chile. La Araucanía y Biobío son las que presentan los peores resultados: 10 y 9 territorios con trampas de oportunidad, respectivamente.

²⁶ Este umbral de 30% equivale en este trabajo a cuatro o más indicadores.

MAPA 6 – TRAMPAS DE OPORTUNIDAD



CUADRO 3
TRAMPAS DE OPORTUNIDAD

	NÚMERO DE TERRITORIOS	% TERRITORIOS	POBLACIÓN (2002)	% POBLACIÓN
POBREZA				
CON TRAMPA	38	37%	933.267	6%
EN RIESGO	28	27%	1.888.840	13%
NUNCA REZAGADO	36	36%	12.114.548	81%

Fuente: Elaboración propia.

106

Destaca, además, que hay 28 territorios en riesgo que se ubican en las mismas regiones de los territorios con trampa. En particular y dentro de los territorios entrampados, merece la pena mencionar a los territorios funcionales de Canela, Combarbalá, Cobquecura, El Carmen, Quirihue, Lonquimay, Lumaco, Purén, Carahue, Galvarino y Queilén. Todos ellos presentan rezagos permanentes en 10 o más de los catorce indicadores estudiados. El detalle de los territorios con trampa de oportunidad se encuentra en el Anexo 3.

En este caso, al igual que con las trampas de pobreza y vulnerabilidad, respecto de aquéllos con dinámicas positivas los territorios entrampados son pequeños en términos poblacionales. Si bien la cantidad de territorios es similar, la población que abarca los territorios entrampados es muy inferior a la de los nunca rezagados.

4.- CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON TRAMPAS DE POBREZA Y OPORTUNIDADES

Con el interés de identificar patrones comunes entre los territorios con trampas de pobreza monetaria y aquéllos con trampas de oportunidad, se presenta en el Cuadro 4, 18 indicadores de desarrollo. En éste se comparan los territorios que exhibieron trampas de pobreza u oportunidades con los que nunca han estado rezagados.

CUADRO 4 - CARACTERIZACIÓN TERRITORIOS FUNCIONALES
SEGÚN TRAMPAS DE POBREZA Y OPORTUNIDADES

INDICADOR	TRAMPA DE POBREZA MONETARIA		TRAMPA DE OPORTUNIDADES	
	CON TRAMPA	NUNCA REZAGADO	CON TRAMPA	NUNCA REZAGADO
CANTIDAD DE TERRITORIOS	20	57	38	36
CANTIDAD DE HABITANTES	942.841	10.855.776	925.419	10.973.620
GRADO DE URBANIZACIÓN	49%	60%	32%	78%
POBLACIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS	13%	8%	15%	10%
MIGRANTES RECIENTES	9%	17%	10%	15%
HOGARES MONOPARENTALES	33%	33%	34%	32%
HOGARES CON JEFE MUJER	23%	22%	22%	23%
GINI DEL INGRESO PER CÁPITA	0,499	0,491	0,492	0,494
TASA DE ALFABETISMO	86%	92%	85%	94%
SIMCE MATEMÁTICAS (1994)*	224	234	221	237
SIMCE CASTELLANO (1994)*	227	244	229	245
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL	44%	51%	44%	50%
TASA DE DESEMPLEO	9%	8%	8%	9%
OCUPADOS EN EMPLEOS NO PRIMARIOS	52%	64%	44%	73%
DIVERSIDAD LABORAL**	0,271	0,205	0,303	0,155
ING. PROPIOS PERMANENTES / TOTALES (MUN. 1995)**	16%	25%	18%	28%
INVERSIÓN/GASTO TOTAL (MUN. 1995)**	11%	14%	13%	13%
GASTO PER CÁPITA MUNICIPAL (1995)***	72.260	120.989	88.902	106.364

*SIMCE es el sistema chileno de evaluación para evaluar resultados de aprendizaje.

**Índice de Herfindhal de la Rama de Actividad Económica (CIIU primera apertura)²⁷.

***Promedio Simple de las comunas que integran el Territorio Funcional.

Nota: Salvo que se señale otra cosa, los valores de los indicadores son para el año base (1992).

Fuente: Elaboración propia con información de Censo de Población y Vivienda, Modrego et al. (2009), Contraloría General de la República y Ministerio de Educación.

27 El índice de Herfindhal se construye como la sumatoria del cuadrado de la participación de cada tipo de empleo en el total. Varía entre 1 (toda la actividad concentrada en una actividad) hasta $1/n$ (todas tienen igual participación), con n igual al número de actividades consideradas.

En ambos casos, se recurre a información disponible para el año base (1992), en el entendido que son sus características originales las que marcan los patrones de desarrollo, los que deben entenderse más bien como correlaciones y no como causalidad.

Si bien existe un mayor número de territorios con trampas de oportunidades que de pobreza (37% contra 20%), las correlaciones son similares a las del caso de trampas de pobreza: los territorios atrapados, en general, son pequeños en términos poblacionales y muestran, además, bajos niveles de urbanización y mayor presencia de habitantes pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendientes.²⁸

108

Asimismo, se observa que los territorios con trampa tienden a ser menos atractivos para la migración interna, lo que se evidencia en un menor porcentaje de migrantes recientes, mientras que los territorios nunca rezagados son un polo de atracción de personas.

Por otro lado, y en cuanto a la composición del hogar, ni en el caso de la pobreza ni en el de las oportunidades se observan diferencias relevantes entre los territorios con trampa y los nunca rezagados. Los niveles de hogares monoparentales y hogares cuya jefa es mujer son similares en ambos casos. Esta situación se repite al revisar la distribución del ingreso, misma que se expresa en un Índice de Gini prácticamente idéntico para ambos tipos de territorios.

En el campo de la educación, los territorios atrapados presentan un mayor nivel de analfabetismo y peores resultados en las pruebas de evaluación del aprendizaje SIMCE, tanto en matemáticas como en castellano. Así, no sólo se evidencia una menor cobertura del sistema educativo sino también una peor calidad de éste.

Al analizar las variables de empleo, se observa una menor tasa de participación laboral en los territorios con trampa junto a niveles similares de desempleo. A su vez, estos territorios tienen una menor proporción de sus habitantes trabajando en rubros no primarios. Hay una mayor concentración de la actividad económica, que se expresa

²⁸ Ningún territorio funcional clasificado como Metropolitano, según RIMISP (2011), presenta trampas de pobreza u oportunidades.

en un mayor Índice de Herfindhal de la diversidad laboral (ver nota de pie de página 27).

En lo referente a las variables *proxi* de gestión municipal y que podrían indicar también calidad institucional, se observa una menor capacidad de los territorios entrampados para generar recursos propios. La proporción de inversión respecto al gasto en el caso de la trampa de pobreza es relativamente pequeña, en tanto que en las trampas de oportunidad no se observan diferencias. Finalmente, hay evidencia de un menor gasto público per cápita en los territorios rezagados. Lo anterior es preocupante si se considera que es justamente ahí en donde más se requieren los servicios públicos.

109

5.- MOVILIDAD DE GRUPOS SOCIALES

Junto con el análisis de pobreza, vulnerabilidad y oportunidades, estudiar los patrones de movilidad que ocurren a nivel de grupos sociales permitirá conocer si los grupos sociales marginados presentan indicios de convergencia hacia los niveles de bienestar de los grupos mejor situado, y, de ser así, en cuánto tiempo podría suceder dicha convergencia.

Para ello se recurre a la técnica de pseudopaneles construidos a partir de los Censos de Población y Vivienda 1992 y 2002. Se incluyen las estimaciones de ingreso y gastos obtenidas mediante la técnica de *Poverty Mapping* (Modrego *et al.* 2009). La técnica del pseudopanel permite superar la falta de encuestas de panel con el nivel de desagregación territorial utilizado en este estudio. Se diferencia de los paneles tradicionales porque no hace seguimiento de un individuo en particular sino que sigue a un grupo de ellos con base en características que podrían considerarse o bien invariantes en el tiempo (sexo, adscripción étnica) o bien con variación predecible (edad).

Para la construcción de los pseudo-individuos, se promedian el nivel de ingreso del hogar de distintas cohortes definidas por su rango

de edad,²⁹ sexo de la jefatura del hogar y la comuna de residencia. El Cuadro 5 presenta estadísticas descriptivas de las cohortes generadas.

Las cifras muestran algunos cambios en las características de los hogares durante el periodo de estudio. Son más los hogares que declaran contar con una jefatura femenina, y esta característica se repite en todos los grupos de edad. El promedio de años de escolaridad también se ha incrementado, especialmente en las cohortes más jóvenes. Todas presentan cambios positivos en el nivel de ingresos per cápita, lo que se traduce en reducciones de las tasas de pobreza. Se observa también que los niveles de migración no han cambiado, y que hay menos población que vive en zonas rurales.

IIO

Estimaciones de la movilidad de ingresos

La estimación del modelo de convergencia se realiza con base en una ecuación de crecimiento tradicional³⁰. En ésta, el ingreso observado en un segundo periodo está en función del ingreso en el periodo base y de otras variables denominadas controles. En este caso en particular, se estima cuánto del ingreso promedio en 2002 de cada pseudo-individuo se puede explicar por el ingreso que este grupo tenía en 1992 y de una serie de controles de índole personal (promedios de edad, sexo) y de entorno (región, ruralidad de la comunidad, etc.).

Cuando las estimaciones relacionan sólo el ingreso final con el ingreso inicial se habla de convergencia absoluta, en tanto que las estimaciones de convergencia condicional agregan variables del entorno de características promedio de cada cohorte (edad, escolaridad, participación de cada sexo, y participación de migrantes y de población de habla indígena).

Las estimaciones de movilidad se realizaron para seis tipos de combinaciones de variables territoriales con el objeto de distinguir

²⁹ Con base en Dang et al. 2011 se ha limitado la edad de la jefatura del hogar entre los 25 y 64 años (en el Censo 1992) dado que en edades por encima o por debajo de este rango, las familias o se crean o se disuelven.

³⁰ Ver Apéndice Técnico para mayor detalle sobre cómo se realizaron las estimaciones de convergencia.

CUADRO 5. ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA PSEUDO-INDIVIDUOS

	EDAD DE LA COHORTE EN 1992											
	25 A 29	30 A 34	35 A 39	40 A 44	45 A 49	50 A 54	55 A 59	60 A 64				
TOTAL	2.615.488	312.826	417.017	407.916	373.343	330.927	289.046	241.963	242.450			
TOTAL HOUSEHOLDS, 2002	2.951.296	515.300	524.339	453.331	398.851	331.280	283.283	235.220	209.692			
% HOGARES JEFE HOMBRE, 1992	77,4%	84,4%	83,7%	80,8%	77,8%	75,3%	72,8%	70,0%	66,6%			
% HOGARES JEFE HOMBRE, 2002	68,5%	74,6%	72,4%	70,2%	68,5%	67,0%	64,1%	61,1%	56,9%			
EDAD 1992	42,8	27,2	32,0	37,0	42,0	47,0	51,9	57,0	62,0			
EDAD 2002	50,9	37,1	41,9	46,9	52,0	57,0	61,9	66,8	71,9			
ESCOLARIDAD 1992	8,7	10,0	9,9	9,7	9,0	8,3	7,6	7,0	6,6			
ESCOLARIDAD 2002	9,2	10,5	10,3	10,1	9,4	8,6	7,8	7,1	6,7			
INGRESO PER CÁPITA 1992	129.593	106.691	109.153	115.101	124.798	137.536	148.222	158.063	164.519			
INGRESO PER CÁPITA 2002	180.380	151.458	157.949	180.277	199.292	213.705	208.877	181.036	179.906			
INCIDENCIA DE POBREZA 1992	31,3%	42,1%	41,7%	37,8%	31,6%	25,6%	22,4%	19,8%	17,8%			
INCIDENCIA DE POBREZA 2002	17,6%	23,8%	20,8%	17,2%	15,3%	14,4%	14,3%	14,2%	12,6%			
MIGRANTES 1992	42,0%	33,8%	36,8%	40,3%	42,6%	44,7%	46,4%	47,5%	48,8%			
MIGRANTES 2002	42,4%	36,1%	38,4%	41,3%	43,3%	45,3%	47,2%	48,5%	50,1%			
% POBLACIÓN RURAL 1992	15,1%	14,6%	14,1%	13,9%	14,1%	14,6%	16,4%	17,5%	17,7%			
% POBLACIÓN RURAL 2002	13,7%	12,5%	12,4%	12,4%	13,2%	14,2%	16,1%	16,8%	16,3%			

* Pesos de 2009.

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 1992 y 2002 y Modrego et al. (2009).

diferencias territoriales en los patrones observados. Los principales resultados se presentan en el siguiente cuadro.

El cuadro presenta los resultados de cada uno de los modelos estimados. En la primera parte se presentan los coeficientes de convergencia. En este caso y para verificar si la velocidad de convergencia varía según el tipo de territorio funcional, se interactuó el coeficiente de convergencia con cada tipo de territorio funcional, luego se presentan los coeficientes obtenidos al incluir efectos fijos de cada tipo de territorio funcional. A continuación, con base en los dichos coeficientes, en la primera parte se presentan los cálculos de Vida Media; a saber, el tiempo que tomaría el reducir las brechas a la mitad. Finalmente, se realiza un listado de los controles incluidos.

112

En los cuatro modelos sin interacciones (MI, MII, MIC y MIIIC) se observaron patrones de convergencia. En otras palabras, los grupos más pobres presentarían tasas de crecimiento de sus ingresos mayores a la de los grupos más ricos. Con base en estos parámetros es posible estimar el tiempo que tomaría cerrar las brechas a la mitad: entre 24 y 30 años en el modelo no condicionado y 13 años en el condicionado.

Al incorporar las interacciones con los territorios funcionales, se observaron tasas de convergencia significativamente menores en los territorios metropolitanos respecto de los otros tres tipos de territorios. En este caso, de nueva cuenta, la convergencia condicional implica tiempos de convergencia más cortos en todos los modelos. La implicación de lo anterior es que las características socioeconómicas están estrechamente relacionadas con la movilidad de ingresos.

Se manifestaron asimismo diferencias en las tasas de convergencia al incluir controles regionales y comunales. En ambos casos se redujeron los tiempos de convergencia. Lo anterior, junto con las diferencias observadas en las interacciones por territorio funcional hace suponer que hay clubes de convergencia marcados por la ubicación de los individuos. De ser así, habría un proceso de segregación: en Chile se generaron clubes de territorios pobres (donde los individuos con-

CUADRO 6
ESTIMACIONES DE LA MOVILIDAD DE INGRESOS POR TERRITORIO FUNCIONAL

VARIABLE DEPENDIENTE: LOGARITMO DEL INGRESO PER CÁPITA EN 2002	CONVERGENCIA NO CONDICIONADA						CONVERGENCIA CONDICIONADA					
	MODELO I	MODELO II	MODELO III	MODELO IV	MODELO V	MODELO VI	MODELO I C	MODELO II C	MODELO III C	MODELO IV C	MODELO V C	MODELO VI C
Coefficiente de Convergencia												
SIN INTERACCIONES DE TF	0,793*	0,745*					0,581	0,589*				
TF1 - RURAL AISLADO			0,601***	0,647***	0,570***	0,325***			0,476***	0,485***	0,417***	0,208***
TF2- RURAL			0,710*	0,766*	0,641	0,501**			0,610**	0,610*	0,490	0,377**
TF3-SEMI-URBANO			0,646	0,705	0,630*	0,501***			0,527	0,533	0,443	0,374***
TF4-METROPOLITANO			0,892***	0,917***	0,817***	0,761***			0,706***	0,711***	0,602***	0,602***
Efectos fijos												
CONSTANTE	2,671**	3,209***	4,831***	4,252**	4,948***	7,968***	3,224**	3,271***	4,653***	5,307**	5,923**	9,777**
TF2- RURAL		-0,055***	-1,284*	-1,388*	-0,838	-2,077**		-0,065***	-1,569**	-1,474**	-0,856	-1,959**
TF3-SEMI-URBANO		-0,022	-0,518	-0,668	-0,658*	-1,985***		-0,058***	-0,624	-0,591	-0,289	-1,886***
TF4-METROPOLITANO		0,129***	-3,205***	-2,973***	-2,740***	-4,832***		0,004	-2,612***	-2,571***	-2,090***	-4,408***

CUADRO 6 - ESTIMACIONES DE LA MOVILIDAD DE INGRESOS POR TERRITORIO FUNCIONAL (CONTINUÍA)

VARIABLE DEPENDIENTE: LOGARITMO DEL INGRESO PER CÁPITA EN 2002	CONVERGENCIA NO CONDICIONADA						CONVERGENCIA CONDICIONADA					
	MODELO I	MODELO II	MODELO III	MODELO IV	MODELO V	MODELO VI	MODELO I C	MODELO II C	MODELO III C	MODELO IV C	MODELO V C	MODELO VI C
Vida Media¹												
SIN INTERACCIONES DE TF	30	24					13	13				
TF1 - RURAL AISLADO			14	16	12	6			9	10	8	4
TF2- RURAL			20	26	16	10			14	14	10	7
TF3-SEMI-URBANO			16	20	15	10			11	11	9	7
TF4-METROPOLITANO			61	80	34	25			20	20	14	14
Controlando por:												
DUMMIES REGIONALES	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
DUMMIES COMUNALES	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI
EFFECTOS FIJOS DE LA COHORTE	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI
EDAD, EDAD2, ESCOLA- RIDAD, % INDÍGENA, MIGRACIÓN Y SEXO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
R2_AJUSTADO	0,655	0,677	0,69	0,728	0,787	0,858	0,751	0,755	0,761	0,764	0,814	0,870
OBSERVACIONES	5345	5345	5345	5345	5345	5345	5345	5345	5345	5345	5345	5345

¹ Corresponde a la estimación de cuanto tomaría recortar las brechas a la mitad.
Fuente: Elaboración propia.

vergen en niveles relativamente bajos de ingresos) y clubes de territorios ricos (donde los individuos convergen en niveles relativamente altos de ingresos).

6.- CONCLUSIONES

Chile evidenció importantes niveles de crecimiento y reducción de la pobreza y vulnerabilidad total promedio durante el periodo estudiado. Sin embargo, estas mejoras no se repartieron equitativamente entre los territorios: 43% de éstos no mejoraron sus índices de pobreza en tanto que el 54% no mejoró los índices de vulnerabilidad total.

Por el lado de las oportunidades, se evidenciaron mejoras en prácticamente todos los territorios y todas las categorías estudiadas. El efecto respondió tanto a un incremento en la cobertura de bienes y servicios como a una mejor distribución de los mismos. La comparación de los cambios en la pobreza monetaria con la evolución de las oportunidades, dejó claro que las mejoras en el acceso a ventajas clave no son una condición suficiente para una reducción significativa de los niveles de pobreza monetaria.

Al analizar la distribución relativa tanto de la pobreza/vulnerabilidad total como de las oportunidades, se puso de manifiesto la existencia de territorios rezagados frente al promedio que alcanzaron el resto de los territorios. Así, se verificó que hay 20 territorios permanentemente rezagados en pobreza (con trampa de pobreza), 26 permanentemente rezagados en vulnerabilidad (trampa de vulnerabilidad) y 38 permanentemente rezagados en oportunidades (trampas de oportunidades).

Por lo general, los territorios entrampados se caracterizan por ser pequeños en términos poblacionales, preponderantemente rurales y con una mayor presencia de habitantes pertenecientes a pueblos originarios. Su población tiene menores niveles de escolaridad, su participación laboral es baja y en su mayoría se ocupa en rubros primarios.

Hay además una gestión general más débil por parte de los gobiernos municipales en los que ellos se encuentran. Asimismo, estos territorios suelen concentrarse entre las regiones de O'Higgins y Los Lagos y, en particular, en La Araucanía y Biobío.

116 Los patrones de convergencia que se observaron son por demás lentos. Recortar a la mitad las brechas de ingresos podría tomar hasta 80 años en los territorios metropolitanos en la estimación no condicionada y hasta 20 en las estimaciones de convergencia condicionada. Así también se encontró evidencia de clubes de convergencia asociados con el territorio de cada individuo. Lo anterior, de no intervenir la política pública, implicaría un proceso de segregación territorial.

Los resultados muestran lo heterogéneo de los territorios. En una misma región conviven territorios muy rezagados con otros aventajados en múltiples dimensiones. Esto llama a que la generación de políticas sean espacialmente sensibles y den cuenta de la heterogeneidad territorial. Cabe destacar además que, en general, la información estadística con la que Chile cuenta al día de hoy toma a las regiones como unidad de análisis. Esto impide revelar la heterogeneidad observada y, como tal, no entrega un panorama comprehensivo de la distribución espacial de la calidad de vida en el país. Se requiere avanzar en la generación de información estadística a nivel comunal que permita no sólo una mejor comprensión de las dinámicas territoriales, sino que oriente de mejor manera los esfuerzos de política pública.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2006. Inequality of Opportunity. En http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/258553-1222276310889/Book_HOI.pdf
- Berdegúe, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtmán, A. and Bro, N. 2011. Territorios funcionales en Chile. Santiago de Chile: RIMISP.

- Berdegú, J. and Modrego, F. 2012. Distribución territorial del crecimiento, la pobreza y la desigualdad en América Latina. Santiago de Chile: RIMISP- Mimeo.
- Birdsall, N. 2010. The (Indispensable) Middle Class: Or, Why It's the Rich and the Rest, Not the Poor and the Rest. Working Paper No. 207. Washington, DC: Center for Global Development.
- Contreras, D., Larrañaga, O., Puentes, E. and Rau, T. 2012. Inequality of Opportunities and Long Term Earnings Measures: Evidence for Chile. Serie Documentos de Trabajo # 352. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Cruces, G., Bérigolo, M., Conconi A. and Ham, A. 2012. Are There Ethnic Inequality Traps in Education in Latin America? Empirical Evidence for Brazil and Chile. Poverty & Economic Policy Research Network. PMMA Working Paper 2012-05.
- Dang, H., Lanjaw P., Luoto, J. and McKenzie, D. 2014. Using Repeated Cross Sections to Explore Movements Into and Out of Poverty. Journal of Development Economics Volume 107, March 2014, Pages 112–128
- Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. 2003. Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica*, 71(1), 355–364.
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L., Lugo, M. and Vakis R. 2013. Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9634-6.
- Hoyos, A. and Narayan, A. 2011. Inequality of Opportunities among Children: How Much Does Gender Matter? Washington, DC: World Bank.
- Kharas, H. 2010. The Emerging Middle Class in Developing Countries. OECD Development Centre. Working Paper No. 285.
- Larrañaga, O. 2010. El Estado Bienestar en Chile: 1910 – 2010. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile, Documento de Trabajo 2010 – 2.
- Larrañaga, O. 2010b. Las nuevas políticas de protección social en

- perspectiva histórica. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile, *Documento de Trabajo* 2010 – 4.
- López-Calva, L. and Ortiz-Juárez, E. 2011. A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. Washington, DC: World Bank. *Policy Research Working Paper* 5902.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2011. Resultados encuesta CASEN 2011 – Presentación del Ministro. Santiago de Chile.
- Modrego, F., Ramírez, E. y Tartakowsky, A. 2009. La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile: Radiografía a los cambios en bienestar durante la década de los 90 por estimaciones en áreas pequeñas. Santiago de Chile: RIMISP. *Documento de Trabajo* N° 9. Programa Dinámicas Territoriales Rurales.
- OECD. 2014. Society at a Glance 2014 Highlights: CHILE. Paris: OECD Social Indicators.
- Paes de Barros, R., Ferreira, F., Molinas, J. & Saavedra- Chanduvi, J. 2009. Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean. Washington DC: World Bank.
- Pritchett, L., Suryahadi, A. and Sumarto, S. 2000. Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure, Applied to Indonesia. Washington DC: World Bank.
- Raczynski, D. y Serrano, C. 2005. Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. Documento publicado en Patricio Meller (editor) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*, pp. 225-283.
- Ramírez, E., Tartakowsky, A. & Modrego, F. 2009. La importancia de la desigualdad geográfica en Chile. Santiago de Chile: RIMISP.
- Robles, C. 2011. El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sanhueza, C. 2012. Cómo mejorar la medición de la pobreza en Chile. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales - Instituto de Políticas Públicas. Claves de Políticas Públicas N°12.

ANEXO 1
ESTIMACIÓN DE LA LÍNEA DE VULNERABILIDAD

VARIABLE DEPENDIENTE:	MODELO: LOGÍSTICO		LINEAL	
	POBREZA*		LN INGRESO PER CAPITA	
	COEF.	ERROR STD.	COEF.	ERROR STD.
JEFE EDUC. MEDIA (1 SI TIENE EDUCACIÓN MEDIA COMPLETA)	-0,355	0,004	0,284	0,001
JEFE EDUC. SUPERIOR (1 SI TIENE EDUCACIÓN SUPERIOR COMPLETA)	-0,528	0,008	0,594	0,002
EDAD DEL JEFE	0,003	0,001	0,034	0,000
EDAD DEL JEFE AL CUADRADO	-0,001	0,000	0,000	0,000
SEXO DEL JEFE (1 SI ES HOMBRE)	-0,073	0,005	0,130	0,001
JEFE COTIZANTE (1 SI COTIZA EN ALGÚN SISTEMA PREVISIONAL)	-0,430	0,004	0,235	0,001
PISO VIVIENDA (1 SI ES RADIER NO REVESTIDO, TIERRA O MATERIAL DIRECTAMENTE SOBRE TIERRA)	0,437	0,004	-0,261	0,001
AGUA (1 SI AGUA PROVIENE DE RED PÚBLICA)	-0,172	0,009	0,060	0,002
HOGAR MONONUCLEAR (1 SI HOGAR ES MONONUCLEAR)	-0,384	0,004	0,183	0,001
E. CIVIL JEFE (1 SI ES CASADO O CON CONVIVIENTE/PAREJA)	-0,064	0,005	-0,175	0,001
JEFE AGRICULTOR (1 SI TRABAJA EN AGRICULTURA)	-0,193	0,009	0,046	0,002
JEFE INDEPENDIENTE (1 SI ES TRABAJADOR INDEPENDIENTE)	0,275	0,005	0,003	0,001
OCURRENCIA DE SHOCKS LABORALES (2006-2009)	0,378	0,004	-0,120	0,001
OCURRENCIA DE SHOCKS DE SALUD (2006-2009)	-0,004	0,005	0,023	0,001
CAMBIO EN EL NÚMERO DE MIEMBROS TRABAJANDO	-1,635	0,006	-0,415	0,002
CAMBIO EN EL TAMAÑO DEL HOGAR	0,549	0,004	0,258	0,001
ZONA (1 SI ES URBANO)	0,498	0,007	0,125	0,002
CONSTANTE	-0,553	0,028	9,912	0,008
CONTROL MEDIANTE DUMMIES REGIONALES		SI		SI
R2		0,1241		0,309

* Toma valor 1 si cae o permanece en pobreza.

ANEXO 2
TERRITORIOS FUNCIONALES CON TRAMPAS DE POBREZA
Y VULNERABILIDAD TOTAL

REGIÓN	TERRITORIO FUNCIONAL	TRAMPA POBREZA	TRAMPA VULNERABILIDAD TOTAL
COQUIMBO	CANELA	3	3
	ILLAPEL	2	2
	COMBARBALÁ	1	1
	OVALLE	2	2
VALPARAÍSO	LLAY-LLAY	2	1
O'HIGGINS	LITUECHE		3
	NAVIDAD		3
	PAREDONES	3	1
	LOLOL		3
MAULE	PARRAL	1	1
	CONSTITUCIÓN	1	
	CAUQUENES	3	
	HUALAÑÉ		3
	VICHUQUÉN	2	1
	LINARES	2	2
Bío Bío	LOS ÁNGELES	1	
	LAJA	3	3
	YUNGAY	1	1
	YUMBEL	1	1
	CONCEPCIÓN	2	
	BULNES	1	1
	CHILLÁN	2	2
	COBQUECURA	1	1
	COELEMU	1	1
	EL CARMEN	1	1
	QUIRIHUE	1	1
	SAN CARLOS	1	1
	RÁNQUIL	2	1
	CURANILAHUE	1	1
CAÑETE	3	3	

ANEXO 2
TERRITORIOS FUNCIONALES CON TRAMPAS DE POBREZA
Y VULNERABILIDAD TOTAL (CONTINÚA)

REGIÓN	TERRITORIO FUNCIONAL	TRAMPA POBREZA	TRAMPA VULNERABILIDAD TOTAL
LA ARAUCANÍA	ERCILLA	3	1
	LONQUIMAY	1	1
	ANGOL	1	1
	LUMACO	1	1
	PURÉN	1	1
	CARAHUE	1	3
	CUNCO	3	3
	VILLARICA	3	
	GALVARINO	3	1
	LONCOCHE	1	1
	NUEVA IMPERIAL	3	1
	TEODORO SCHMIDT	3	3
	TOLTÉN	3	3
	CURACAUTÍN	1	1
LOS RÍOS	FUTRONO	3	3
	LA UNIÓN	3	3
	LAGO RANCO	3	1
	MARIQUINA	3	3
LOS LAGOS	QUEILÉN	2	2
	QUELLÓN	2	2
	PUERTO OCTAY		3
	CHAITÉN		2
	HUALAIHUÉ	2	2
AYSEN	TORTEL		2

I2I

1 Con trampa (rezagado en ambos años), 2 sale del rezago, 3 entra en rezago.

ANEXO 3
TRAMPAS DE OPORTUNIDADES HUMANAS

REGIÓN	TERRITORIO FUNCIONAL	TRAMPA DE OPORTUNIDADES
ANTOFAGASTA	TALTAL	1
	COPIAPÓ	1
ATACAMA	VALLENAR	1
	CANELA	2
COQUIMBO	COMBARBALÁ	2
	ILLAPEL	1
	OVALLE	1
VALPARAÍSO	JUAN FERNÁNDEZ	1
SANTIAGO METROPOLITAN	ALHUÉ	2
O'HIGGINS	LITUECHE	2
	LOLOL	2
	NAVIDAD	2
	PAREDONES	2
	PICHILEMU	1
	RENGO	1
	SAN FERNANDO	1
	SAN VICENTE	1
SANTA CRUZ	2	
MAULE	CAUQUENES	1
	CONSTITUCIÓN	1
	CURICÓ	1
	HUALAÑÉ	2
	LINARES	1
	PARRAL	2
	SAN JAVIER	2
	TALCA	1
VICHUQUÉN	2	
Bío Bío	BULNES	2
	CAÑETE	2
	COBQUECURA	2
	COELEMU	2
	CURANILAHUE	1
	EL CARMEN	2
	QUIRIHUE	2
	RÁNQUIL	2
	SAN CARLOS	2
YUMBEL	1	
YUNGAY	2	

ANEXO 3
TRAMPAS DE OPORTUNIDADES HUMANAS

REGIÓN	TERRITORIO FUNCIONAL	TRAMPA DE OPORTUNIDADES
ARAUCANÍA	ANGOL	1
	CARAHUE	2
	CUNCO	2
	CURACAUTÍN	1
	ERCILLA	2
	GALVARINO	2
	LONCOCHE	1
	LONQUIMAY	2
	LUMACO	2
	NUEVA IMPERIAL	2
	PURÉN	2
	TEODORO SCHMIDT	2
	TOLTÉN	2
Los Ríos	LAGO RANCO	2
	MARIQUINA	2
	FUTRONO	2
LOS LAGOS	CASTRO	1
	CALBUCO	2
	CHAITÉN	1
	COCHAMÓ	2
	FUTALEUFÚ	1
	HUALAIHUÉ	2
	PALENA	1
	PUERTO OCTAY	1
	QUEILÉN	2
	QUELLÓN	2
AYSÉN	CHILE CHICO	1
	CISNES	1
	TORTEL	1

1 Con trampa, 2 en riesgo.

III

ARREGLOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES PARA LA SUPERACIÓN DE TRAMPAS LOCALIZADAS DE POBREZA MONETARIA: LOS TERRITORIOS DE CAUQUENES Y CONSTITUCIÓN EN LA REGIÓN DEL MAULE EN CHILE

Juan Fernández Labbé, Ma. Ignacia Fernández, Ricardo Fuentealba¹
RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

125

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, Chile ha experimentado un significativo proceso de reducción de pobreza monetaria: en 1990, un 38,6% de su población se encontraba en dicha situación. Para 2011 la cifra cayó a 14.4%. No obstante los buenos resultados, tras ellos se esconden importantes inequidades territoriales, y un ejemplo es que el promedio nacional de 2011 conlleva una enorme brecha entre la región de la Araucanía (22.9%) y la de Magallanes (5.8%). Las brechas a escala local son aún más profundas: mientras que la comuna de Vitacura en la Región Metropolitana registra un 0.1% de población en situación de pobreza, casi la mitad de los habitantes de Ercilla (48.8%) en la región de la Araucanía se encuentra en esa condición (MDS 2013).

Los territorios más rezagados corresponden, en términos generales, a localidades rurales con escasa cantidad de población y alejadas de los centros urbanos (RIMISP 2012b). Cuando éstos mantienen su si-

¹ Con la colaboración de María Fernanda Leiva, economista y asistente de investigación de RIMISP en el trabajo de campo.

tuación de rezago a lo largo del tiempo, estamos frente a *trampas localizadas de pobreza*. Éstas se entienden como “cualquier mecanismo auto-reforzado que provoca que la pobreza persista” (Azariadis y Stachurski 2005). Con respecto a las trampas de desigualdad, Bourguignon et al. (2007, pág. 2) las identifican por “las diferencias persistentes de poder, riqueza y condición entre grupos socioeconómicos apoyadas a través del tiempo por instituciones económicas, políticas y socioculturales”; es decir, por el tipo de arreglos político-institucionales que tienen lugar tanto dentro como fuera del territorio entrampado.

126

Este estudio pretende abonar en la comprensión de los determinantes de las trampas localizadas de pobreza. Partimos de la hipótesis de que estos arreglos político-institucionales transversales y locales son precisamente los que determinan la existencia de trampas de pobreza. De manera complementaria, se postula que los territorios que superan su condición de trampa han redefinido su posición y las reglas que median su relación con los centros de poder. Lo anterior es posible a través de cambios institucionales que los ayudan a remover restricciones críticas a su crecimiento general (Aroca et al. 2013; Bebbington 2013).

Para avanzar en la comprobación de estas hipótesis, el estudio se basa en un marco conceptual y metodológico común a las investigaciones para México y Perú que se presentan en otros capítulos de este libro. El estudio parte de la identificación de las principales restricciones operativas al crecimiento de los territorios y de las condiciones que explican la existencia de sectores sociales marginados, aun en territorios que logran salir de su situación de entrampamiento.

A partir de la hipótesis del peso de los arreglos políticos institucionales, el estudio postula la posibilidad de que las trampas/salidas se determinen por arreglos sociales e institucionales que no son propiamente del territorio, sino que existen a una escala mayor y se manifiestan en él. Asimismo, puede ser que haya arreglos que determinen las relaciones entre el territorio y otras escalas. En la determinación de estos arreglos, es probable que los grupos de interés que no son del te-

ritorio jueguen un rol preponderante y que promuevan sus intereses a través de la defensa o impulso de ciertos arreglos institucionales, sea que se coordinen o no con actores del territorio (Bebbington 2013).

La presente investigación entrega evidencia consistente a favor de estas hipótesis. Se comparó un territorio en situación de trampa de pobreza persistente con otro de similares características que logró salir de la situación de rezago.

Para la selección de las regiones, se consideró el conjunto de los territorios funcionales del país y se tomó como base el análisis de Tomaselli (2014),² mismo que referencia las estimaciones de pobreza comunal realizadas por Modrego *et al.* (2009) a partir de la metodología de estimación para áreas pequeñas (SAE) en el periodo 1992-2002. A esa base se añadió información de un tercer momento del tiempo (año 2011), correspondiente a estimaciones de pobreza comunal realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2013) mediante la misma metodología SAE. Éstas arrojaron como resultados que, dentro del universo de territorios rural-urbanos,³ cinco territorios están en situación de trampa (rezagados en los tres momentos o en los dos últimos) y se ubican en las regiones de Maule (1) y Biobío (4). Seis fueron los que salieron de la trampa (rezagados en 1992 y/o 2002 que salieron del rezago en 2002 y/o 2011), ubicados en las regiones de Coquimbo (1), Maule (3) y Biobío (2).

Se seleccionó un territorio en condición de “trampa de pobreza monetaria”, al aparecer rezagado de manera consistente según esta-

2 El concepto de *territorio funcional* (Berdegúe *et al.* 2011) es un constructo analítico que identifica áreas que contienen un mercado laboral, es decir, el espacio específico en que se realizan con mayor frecuencia las interacciones entre empleadores y la población económicamente activa, identificando espacios “relativamente auto-contenidos donde las personas viven y trabajan” (Tolbert y Killian 1987: 10). Son también, espacios en los que las personas tienen acceso a los servicios de la vida diaria, establecen redes sociales y participan en los asuntos comunitarios y la vida pública.

3 Se excluyó a los territorios rurales porque su sola condición de ruralidad explica en gran parte su situación de rezago (RMISP 2012a; 2012b). El foco se puso en conocer las dinámicas que operan en territorios urbano-rurales que, similares en algunas características, divergen en el tiempo en sus trayectorias socioeconómicas.

dísticas de los años 1992, 2002 y 2011,⁴ y otro que superó su situación de trampa en la tercera medición. Ambos territorios están localizados en la misma unidad político-administrativa (región) y son equivalentes en términos de su composición rural-urbano y tamaño de población. Se trata de los territorios funcionales de Cauquenes (en situación de trampa) y Constitución (que sale de la trampa), localizados en la región del Maule, en la zona central de Chile.

128

El estudio se basa en 44 entrevistas a informantes clave (públicos, privados, sociedad civil).⁵ Algunas de ellas se realizaron al mismo informante en dos momentos sucesivos. Se revisó diversa información documental, así como datos secundarios que permitieron un ejercicio de contraste *ex ante* y *ex post* con los planteamientos de los entrevistados.

1. LA REGIÓN DEL MAULE Y LOS TERRITORIOS ESTUDIADOS

La región del Maule está ubicada en la zona central del país, limita con O'Higgins por el Norte y con Biobío por el Sur (límite que marca el inicio de la zona sur del país). Su superficie es de 30.269 km² y su población es de aproximadamente 908,097 personas (Censo 2002). Se divide en cuatro provincias: Curicó, Linares, Cauquenes y Talca. Esta última es la ciudad más poblada y capital de la región.

La región se caracteriza por su alto nivel de ruralidad (33.6%) y por la relevancia del sector primario. La composición sectorial del PIB regional tiene al sector de electricidad, gas y agua en primer lugar, con el 19.4%, seguido de la industria manufacturera (15.8%), el agropecuario-silvícola (12,4%) y los servicios personales (12,1%). Esta situación cambia sustantivamente al analizar la composición del empleo, donde aparecen en primer lugar la agricultura, caza, ganadería

4 El territorio es rezagado cuando su índice de pobreza se encuentra media desviación estándar por debajo del promedio del periodo.

5 En el Anexo se detalla el perfil de los entrevistados.

y silvicultura con un 32%, seguidas del comercio (16.6%), la industria manufacturera (8.3%) y la construcción (7.8%) (Feres 2013).

En Maule hay quince plantas de producción de electricidad tanto hidroeléctrica como termoeléctrica. En conjunto, dichas plantas tienen una capacidad de producir aproximadamente unos 4.952.3 GWh. Esto la sitúa como el primer generador nacional de electricidad (CCM 2013a).⁶ Junto con la generación eléctrica, las principales actividades productivas de la región son la fruticultura, la viticultura y la actividad forestal, particularmente la relacionada con la producción de celulosa. Dentro de la producción exportable de la región, destaca la fruta (fresca o seca), la cual representa un 44.1% del total de exportaciones de la región y un 23.5% de las exportaciones frutícolas del país. Los otros dos productos de exportación son el vino (15.5% de la región y 24.2% de la exportación vitivinícola del país) y la celulosa (10% de la exportación regional y 10.5% de la de celulosa del país) (CCM 2013a).

129

La región presenta un PIB per cápita de US\$7,532, equivalente al 52% del PIB per cápita del país. Para dicho año, el PIB regional correspondió a un 3.3% del PIB nacional (Banco Central 2012). La tasa neta de participación laboral se sitúa en torno a la media nacional (55%), pero con un alto nivel de empleo en rubros primarios (30.2%), frente a la media nacional de 12.3% (CASEN 2011).

La región del Maule, en comparación con el contexto nacional, exhibe una escasa capacidad para atraer inversiones. En materia de inversión privada nacional la región se ubica en el lugar once dentro de las quince regiones del país, con una inversión equivalente al 1.4% del total nacional. La región sólo supera a Arica y Parinacota, Araucanía, Los Ríos y Magallanes (SOFOFA 2012). La misma dinámica se repite en materia de *Inversión Extranjera Directa* (IED), que representa sólo el 0.5% (US\$689 MM) del total nacional de inversión extranjera autorizada, y el 0.7% del total de inversión materializada en el periodo 1974-2011

⁶ Las empresas generadoras con mayor presencia en la Región son Endesa S.A. y Colbún S.A., con un total de diez centrales hidroeléctricas que producen gran parte de la energía total.

(CCM 2013a). En materia de inversión pública, los resultados son más alentadores: Maule ocupa el cuarto lugar en inversión pública efectiva total. Tras de ella vienen las regiones Metropolitana, Biobío y Los Lagos. Sin embargo, al observar dichas cifras *per cápita*, la región cae al octavo sitio con alrededor de \$270,000 al año 2009 (CCM 2013a).

El ingreso promedio mensual de los ocupados es el más bajo del país. En 2012 alcanzó los \$283,067, cifra que se encuentra muy por debajo del promedio nacional que es de \$430,919. Magallanes, la región de mayores ingresos, llega a \$638,776 (NESI e INE 2012).

130

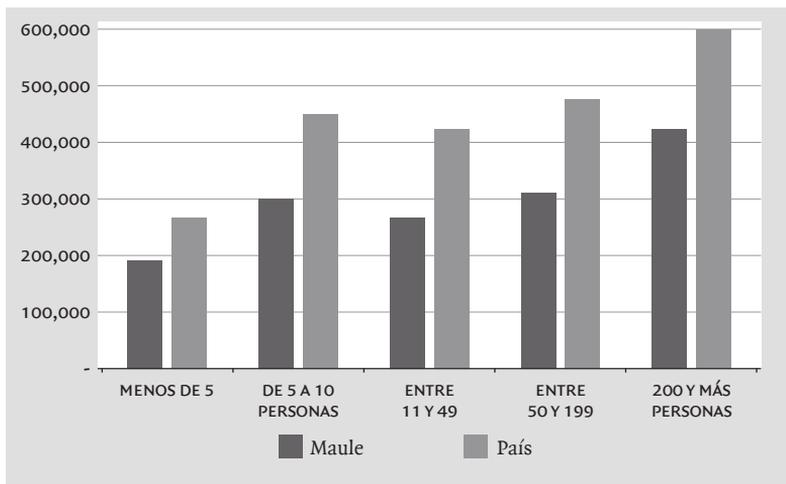
Con base en la rama de actividad económica, quienes perciben mayores ingresos pertenecen a la minería (\$601,226), a la intermediación financiera (\$532,756) y a la administración pública (\$513,688). Quienes reciben menores ingresos se desempeñan en el servicio doméstico (\$116,012) y la pesca (\$183,117) (NESI e INE 2012). Asimismo, quienes mayor ingreso promedio perciben son quienes se desempeñan en la administración pública. Dentro del sector privado, los mayores ingresos son para los trabajadores de empresas grandes, con niveles menores conforme menor sea el tamaño de las empresas (NESI e INE 2012). Comparado con los promedios nacionales, la región siempre exhibe ingresos menores (ver Gráfica 1).

Las características descritas colocan a la región del Maule en una situación de desarrollo relativo que es menor al del promedio del país. A continuación veremos que los territorios de Constitución y Cauquenes difieren de esta tendencia, aunque de manera parcial, aunque de manera parcial, de esta tendencia.

Maule puede dividirse en nueve territorios funcionales. De éstos, uno está entrampado; cuatro salieron de la trampa; tres no han estado nunca rezagados y uno fluctúa entre el rezago y la superación de la pobreza.

Los territorios de Cauquenes y Constitución son contiguos entre sí y comparten algunas características relevantes. Ambos son territorios funcionales rural-urbano-pequeños (Berdegué *et al.* 2013) con una población estimada y un nivel de ruralidad similares (ver Mapa 1).

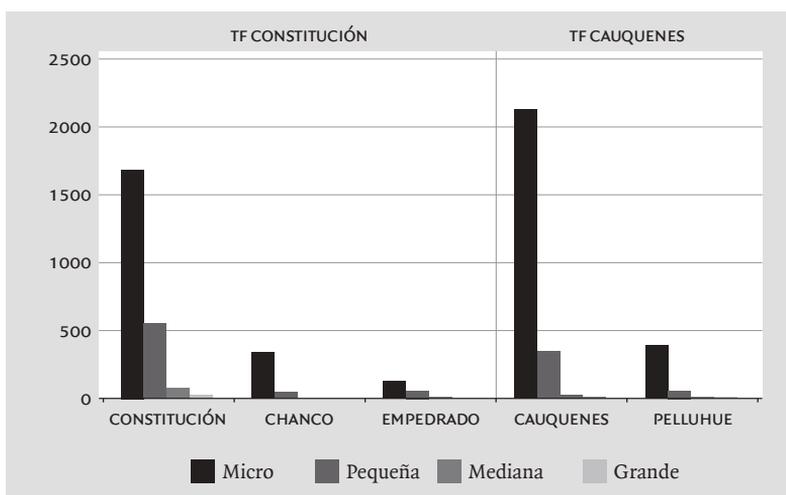
GRÁFICA 1 - INGRESO MEDIO MENSUAL (\$) DE LOS OCUPADOS SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA (N° DE TRABAJADORES). REGIÓN DEL MAULE Y PAÍS (2012)



131

Fuente: Elaboración propia en base a NESI e INE (2012).

GRÁFICA 2 - NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO POR COMUNA (2012)



Fuente: Elaboración propia en base a SII (2013).

MAPA 1 - TERRITORIOS FUNCIONALES DE LA REGIÓN DEL MAULE
(DESTACADOS EN NARANJA Y ROJO LOS SELECCIONADOS)



132

Fuente: Elaboración propia a partir de Berdegué et al. (2011).

El territorio de Cauquenes se sitúa en la provincia que lleva el mismo nombre. Lo conforman la comuna de Pelluhue, con una población total de 45,142 habitantes (cifras provisionales Censo 2012) y una ruralidad del 27.2%. El territorio de Constitución es parte de la provincia de Talca, capital regional y está constituido por las comunas de Constitución, Empedrado y Chanco. La población total es de 54,463 habitantes, con una ruralidad del 32.7%.⁷

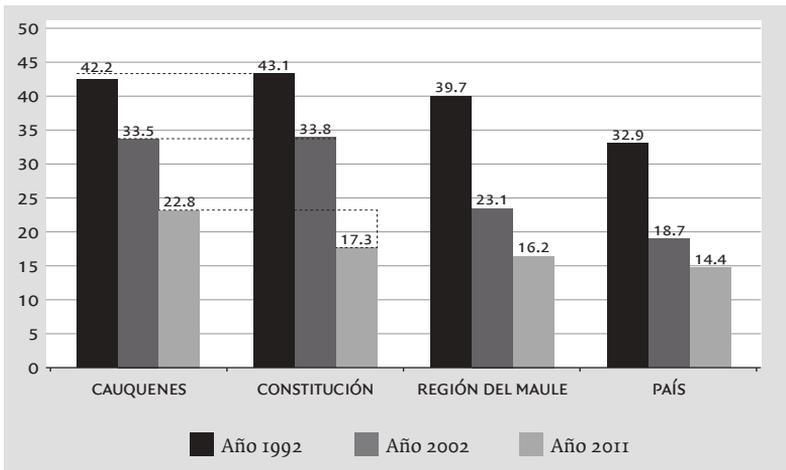
⁷ En el trabajo de campo se contrastó la pertinencia de esta configuración de territorios funcionales (Cauquenes-Pelluhue y Constitución-Chanco-Empedrado) con los diversos actores locales. Se validaron como espacios de pertenencia que, pese a presentar diferencias, poseen dinámicas laborales y económicas comunes ejemplificadas en la movilidad de trabajadores de una comuna a otra (muchos camiones privados hacia plantaciones forestales y hacia fundos de temporada). Sólo el equipo de la Unidad de Planificación del Gobierno Regional apuntó a una distinción al desagregar la zona en tres territorios: Constitución-Empedrado, Chanco-Pelluhue y Cauquenes.

Ambos territorios comparten una historia caracterizada por altas tasas de pobreza muy superiores al promedio regional y nacional. No obstante y en los últimos años, sus trayectorias comenzaron a diferenciarse. Para 2011, la tasa de pobreza entre los dos territorios se distanció más de cinco puntos porcentuales, lo que se explica por una disminución considerable –más de 16%– en la pobreza monetaria en Constitución (ver Gráfica 3).

En términos del tipo de uso de suelo, en el territorio de Constitución predominan los bosques (73%), praderas y matorrales (13%) y áreas agrícolas (8%). En Cauquenes el predominio de los bosques es menos hegemónico (50%) y comparten éstos mayor espacio con las praderas y matorrales (30%) y las áreas agrícolas (17%) (CCM 2013a).

La presencia silvícola y su correlato en actividades asociadas con lo forestal resulta central en estos territorios. La actividad es más importante en Constitución, con 780 explotaciones forestales y 96,868 hectáreas en 2013, que en Cauquenes, que para el mismo año regis-

GRÁFICA 3 - EVOLUCIÓN POBREZA TERRITORIOS FUNCIONALES ESTUDIADOS EN EL PERIODO 1992-2002-2011



Fuente: Elaboración propia con base en Tomaselli (2014) y MDS (2013).

traba 527 explotaciones y 94,748 hectáreas (INFOR 2013). Los habitantes de Constitución perciben la industria forestal como el motor económico de la misma, mientras que en Cauquenes existen plantaciones forestales, pero sin un desarrollo industrial asociado a las mismas, con presencia de una fuerte producción vitícola y, en menor medida, frutícola.⁸

2.- RESTRICCIONES OPERATIVAS AL CRECIMIENTO Y DIMENSIONES SIGNIFICATIVAS DE REZAGO

134

El enfoque de las restricciones operativas para el crecimiento (ROC) desarrollado por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), parte de que las estrategias para el crecimiento diferirán en cada situación de acuerdo a la disponibilidad de oportunidades y de recursos y a aspectos más generales, como los derechos de propiedad y la aplicación de la ley. Según este enfoque, el capital político siempre es limitado, por lo que su uso debería dirigirse a mitigar o solucionar las restricciones más acuciantes (aquellos verdaderos cuellos de botella) y no al intento de cambios en políticas sin impacto directo sobre el crecimiento (Aroca et al. 2013).

2.1 Limitaciones al crecimiento económico: territorios en zonas de secano, con poca conectividad, bajo capital humano y una tendencia al envejecimiento de la población

A partir de las entrevistas a informantes clave fue posible identificar cinco restricciones operativas al crecimiento de los territorios de

⁸ Cauquenes es la segunda comuna del país –detrás de San Javier– con mayor superficie de plantaciones vitícolas, con 5.431 hectáreas plantadas al año 2011. En cuanto a las plantaciones frutícolas, el territorio de Cauquenes ha mostrado un incremento importante, pasando de 67,2 hectáreas el año 2001 (principalmente olivo y vid de mesa) a 674 hectáreas el año 2013 (con importantes extensiones de arándano americano y olivo). El territorio de Constitución, por su parte, mostró una reducción de superficie frutícola (de 54,2 hectáreas el 2001 pasó a 16,1 hectáreas el año 2013) (ICET-ODEPA 2014).

Constitución y Cauquenes. Algunas fueron de carácter compartido y otras operan con mayor presencia en el territorio entrampado.

2.1.1 Derivadas de la localización geográfica de los territorios (zona de seco). Ambos territorios experimentan limitaciones asociadas con la falta de agua y con el bajo rendimiento de las tierras. En promedio, los predios de las trece comunas de seco (cinco de las cuales conforman los territorios estudiados) riegan solamente el 7.3% de la superficie comunal. Regiones como Pelluhue, Empedrado y Constitución riegan menos del 1% de su superficie (CCM 2013b).

135

2.1.2 Derivadas de problemas de conectividad y falta de infraestructura vial. La región del Maule cuenta con menos caminos asfaltados que el promedio nacional. Para un total de 7,383 km, tiene un 45.2% de ripio, un 25.4% de tierra y sólo un 17.6% de asfalto (tres puntos menos que el promedio país) (CCM 2013a). Si consideramos que la actividad forestal es predominante en la zona, el estándar de toneladas de soporte de la vialidad representa una limitación.⁹

La región no cuenta con aeropuerto, aunque sí existe un aeródromo en cada provincia. Uno se encuentra en la comuna de Cauquenes (Aeródromo El Boldo) (MOP 2012). Tampoco dispone de un puerto que constituya un punto significativo de acceso o salida comercial por vía marítima.

Los territorios de Constitución y Cauquenes están aproximadamente a 100 km de distancia de la Ruta-5, principal arteria de comunicación terrestre del país. Ésta conecta longitudi-

⁹ El límite máximo de carga es de 45 toneladas. Según los empresarios forestales agrupados en la CORMA, el aumento del estándar a 61 toneladas significaría un aumento en la carga neta de un 36%. Así se reducirían los costos de transporte –que corresponden al 50% del costo directo de venta de rollizos– al 18% del costo directo integrado de venta de madera aserrada, y al 23% del de celulosa. Ver: <http://www.corma.cl/perfil-del-sector/desafi-os-de-infraestructura-vial>

nalmente a sus principales ciudades. Constitución está unida a Talca por la ruta L-30-M y por el único tren ramal operativo de la red ferroviaria nacional. Cauquenes no posee un ramal ferroviario y, aunque la red vial ha mejorado (a fines de 2012 se ensancho y mejoró la ruta de Los Conquistadores), la carretera realiza una circunvalación por fuera de la ciudad. Aun así, en Constitución se observa una importante inversión en puentes (por ejemplo, el Cardenal Raúl Silva Henríquez que conecta el lado norte y sur) y el de algunas carreteras (como la H40, que llega a Empedrado).

136

2.1.3 Derivadas de un capital humano poco calificado. La provincia de Cauquenes registra un promedio de años de escolaridad de 8.5 (el mínimo a nivel nacional, frente a un promedio país de 10.5). Por su parte, la provincia de Talca –donde se localiza el territorio de Constitución– presenta un promedio de 9.6 años de escolaridad (Casen 2011). Mientras en la primera sólo el 8.7% de los mayores de 25 años alcanzaron la educación técnica o universitaria, en la segunda esa cifra sube a 11.6%. Ambos porcentajes son inferiores al promedio nacional de 15.3%.

Esta tendencia podría revertirse de manera parcial, sobre todo en el territorio de Constitución, cuya comunidad principal registra tres establecimientos dentro de los diez primeros lugares a nivel nacional en la prueba SIMCE 2012, que mide calidad de los aprendizajes. El Colegio Constitución (ligado a la empresa Arauco) obtuvo el cuarto lugar a nivel nacional en la prueba de 2° medio y el séptimo en la prueba de 4° básico. Los colegios Eduardo Martín y Santiago Onederra obtuvieron el segundo y tercer lugar respectivamente en la prueba de 4° básico. Por su parte, Cauquenes registró sólo un establecimiento (Escuela Adolfo Quiroz, municipal) dentro de los diez primeros puntajes en la prueba de 4° básico.

CUADRO 2 - RELACIÓN DE DEPENDENCIA ADULTOS MAYORES, PROVINCIAS SELECCIONADAS (2009-2011)

PROVINCIA	RELACIÓN DE DEPENDENCIA ADULTOS MAYORES (CASEN 2009)	RELACIÓN DE DEPENDENCIA ADULTOS MAYORES (CASEN 2011)
Cauquenes	0,26	0,30
Talca	0,16	0,17
Promedio nacional	0,16	0,16

Fuente: Elaboración propia con base en CASEN 2009 y 2011.

137

2.1.4 Derivadas de la migración de población joven y el consecuente envejecimiento de la población. El indicador de relación de dependencia de adultos mayores, que calcula a la población mayor o igual a 65 años respecto del total de entre 15-64 años, arrojó un valor especialmente elevado en la Provincia de Cauquenes. Se trata del más alto del país y su tendencia es creciente. Según se verá más adelante, en este territorio es común que los hijos de propietarios de predios, ante el fallecimiento de sus padres, opten por vender los terrenos y trasladarse a otra región. El Cuadro 2 muestra la relación de dependencia de adultos mayores, mucho mayor en Cauquenes.

2.1.5 Derivadas de la existencia de una cultura rentista por parte de la élite. Ésta ha sido heredera de una tradición terrateniente que se caracteriza por la posesión de numerosas propiedades (rurales y urbanas) para alquiler y ahorro. La inversión que pudiese dinamizar la economía con nuevos emprendimientos es, por demás, escasa:

“Yo conozco personas que tienen 150 propiedades en la región, las arriendan y otras las tienen botadas, no piensan en proyectos, en construir, en nada, tienen la mentalidad de tomar la plata y guardarla bajo el colchón

(...) si esta es la región con más ahorros en el banco” (Empresario de alcance macrorregional).

Este es el conjunto de restricciones que fue validado con los actores del territorio como el principal obstáculo para el desarrollo de la zona. Hay además un fuerte respaldo empírico en las cifras mencionadas. A excepción de aquella vinculada a la condición geográfica del territorio, se trata de restricciones mucho más presentes en el territorio de Cauquenes que en el de Constitución. Aquí, como veremos más adelante, se verifica un conjunto de arreglos político-institucionales que termina por destrabar la situación.

138

2.2 Condiciones de rezago y marginación social

Esta investigación postula que, junto con las restricciones operativas al crecimiento, la presencia de territorios con trampas de pobreza se explica por la existencia de condiciones que marginan a ciertas poblaciones dentro del territorio. Veremos a continuación que, aun cuando un territorio se encuentra en una mejor situación relativa que el otro, en ambos persisten condiciones que explican la marginación de una parte de la población y las consecuentes tasas de pobreza. Estas condiciones se listan a continuación.

2.2.1 Mala calidad de los empleos. El ingreso promedio mensual de los ocupados de la región del Maule es el más bajo del país. En 2012 alcanzó los \$283,067, cifra que se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de \$430,919. La región de mayores ingresos, Magallanes, llega a \$638,776 (NESI e INE 2012). El mayor ingreso promedio lo reciben quienes se desempeñan en la administración pública. Dentro del sector privado, a mayor tamaño de las empresas, más altos son los salarios (NESI e INE 2012). Los dos territorios estudiados registran similar número de empresas (casi 3,000), pero difieren en tamaño. Mientras que en Constitu-

ción existen 23 grandes empresas, en Cauquenes sólo hay siete (SII 2013).

La formalidad laboral también varía entre ambos territorios. La provincia de Talca –donde se emplaza el TF Constitución– registra un 70.3% de empleo formal. En la provincia de Cauquenes esa cifra sólo alcanza al 66.4%.¹⁰ La predominancia de la agricultura familiar y el desarrollo de labores de baja productividad en condiciones precarias (producción de ladrillos y tejas tradicionales y loceras de Pilén), junto con actividades estacionales y/o mal remuneradas (fruticultura), configuran un mercado laboral que no contribuye a la superación del rezago. En el mismo sentido, la predominancia de plantaciones forestales y vitícolas mecanizadas, que son poco intensivas en mano de obra, redundan en que sus beneficios no se distribuyan ni circulen en el territorio por la vía de empleos y salarios que se traduzcan en consumo local.

139

2.2.2 Alta dispersión poblacional y aislamiento de la población que habita localidades rurales. La cobertura de los servicios públicos es limitada y menor que en los centros urbanos. Allí se localiza la población más vulnerable del territorio de Cauquenes. Esta situación se replica en Constitución, donde además, existe concentración de grupos rezagados en localidades pobladas como Santa Olga.

La cobertura de los servicios se concentra en los centros urbanos como Constitución y Cauquenes. Los poblados de las comunas de Chanco, Empedrado y Pelluhue quedan en situación desventajosa. De acuerdo con el estudio de territorios aislados elaborado por SUBDERE (2008b) –que incluye como criterio el ac-

¹⁰ La provincia de Talca (donde se sitúa el territorio de Constitución) registra una tasa de participación laboral de 54.8% y un 18.4% de empleo en rubros primarios. La provincia de Cauquenes presenta una tasa de participación laboral considerablemente menor (44.8%) y una proporción mayor de empleos en rubros primarios (26.9%).

ceso a servicios-, estas tres comunas tienen un Índice de Aislamiento entre 0.40 y 0.44, lo que los ubica en el grupo de “aislamiento alto”.¹¹

2.2.3 Capacidad de gestión municipal y perfil de la administración

local. Aunque se aprecien diferencias en ambos territorios, sus municipios tienen reducidos niveles de autonomía financiera y una limitada capacidad de atracción de recursos estatales para proyectos de inversión. Constitución presenta mejores condiciones que Cauquenes. Por ejemplo, la dependencia de sus comunas del Fondo Común Municipal alcanza, en promedio, al 76.6%. La del territorio de Cauquenes llega hasta el 80% promedio (el promedio regional es 68.7%). La disponibilidad presupuestaria del territorio de Constitución es de \$321,500 anual por habitante, mientras que en Cauquenes el presupuesto es de \$268,600 anual por habitante. En cuanto a la capacidad de inversión municipal, el territorio de Constitución promedia 19.1% de su gasto en inversión, mientras que el de Cauquenes llega sólo al 15.6% (SINIM 2012).

Respecto a la capacidad de los municipios para captar recursos estatales vía proyectos de inversión, se observó que los pertenecientes al territorio de Constitución presentan un registro promedio de 59.4% de proyectos aprobados favorablemente en el periodo 2000-2010. En el territorio de Cauquenes, esa cifra fue de 49.4%.

Una percepción extendida en el conjunto de actores entrevistados alude a la marcada orientación asistencialista y clientelar de las administraciones municipales. Éstas carecerían de una “visión estratégica comunal y de desarrollo” y se caracterizarían por la resolución puntual de necesidades acotadas.

¹¹ El índice considera cuatro niveles: bajo, medio, alto y crítico. Su construcción responde a los siguientes criterios: físico, demográfico, económico, acceso a servicios y político-administrativo. Ver SUBDERE (2008b).

“Los alcaldes son muy asistencialistas y no se articulan para lograr que haya un desarrollo. Piensan que están para pagar las cuentas de la luz y darles la canasta” (Actor político).

El ejercicio del poder comunal en los territorios se despliega de manera diferenciada. En el territorio de Cauquenes se observó una mayor inestabilidad, rotación de autoridades comunales y situaciones de ejercicio impropio. En la comuna de Pelluhue se sucedieron nueve alcaldes en el periodo que corresponde a un solo mandato (2008-2012), debido a las reiteradas denuncias por falta de probidad. Algo similar ocurrió en la comunidad de Cauquenes, cuyo alcalde en ejercicio fue denunciado por beneficiar a sus familiares con recursos en el marco de la reconstrucción posterior al terremoto del 27 de febrero. En el territorio de Constitución sólo hubo una situación similar en el municipio de Empedrado.¹²

141

2.2.4 Desarrollo de prácticas que favorecen la desposesión de predios en el ámbito forestal. Dada la particular relación de las grandes empresas forestales con el territorio de Cauquenes –que se vincula exclusivamente a la plantación y no al procesamiento de la celulosa–, éstas suelen arrendar los sitios a pequeños agricultores para que ellos postulen a una bonificación forestal que subsidia entre el 75% y el 90% de los costos netos de plantación. Aunado a lo anterior, hay beneficios tributarios para realizar actividades de administración y manejo de bosques plantados en terrenos de aptitud preferentemente forestal (DL 701 de CONAF).¹³ Después de un tiempo, al término de la plantación, hay un ofrecimiento para su compra a un precio bajo y los propietarios acceden ante la presión de contar con liquidez y de su situación (el predio, una vez plantado, no es útil para ninguna otra cosa). Además, los benefi-

¹² <http://www.lanacion.cl/alcaldes-de-cauquenes-y-empedrado-en-la-mira-de-contacto/noticias/2013-08-13/235644.html>

¹³ Ver: <http://conaf.cl/conaf/seccion-dl701.html>

cios de la plantación se ven en 12 o 18 años, plazo de espera muy largo para cualquier pequeño productor. Entonces los dueños pierden su propiedad y quedan en situación de vulnerabilidad en el mediano plazo.¹⁴

3. ACTORES Y ARREGLOS SOCIO-INSTITUCIONALES DE REPRODUCCIÓN Y DE SUPERACIÓN DE LA TRAMPA DE POBREZA

142

A continuación se analizan los factores político-institucionales que pueden estar determinando la persistencia de las restricciones operativas al crecimiento antes descritas y que contribuyen a explicar las circunstancias que han permitido que el territorio de Constitución supere su situación de trampa de pobreza.

3.1 Cauquenes: el “patio trasero” de una región que comienza a tener dinamismo

La reproducción de la situación de rezago del territorio de Cauquenes se explica fundamentalmente por:

- a) una posición desventajada del territorio en el marco del circuito económico forestal-maderero. Se trata de un territorio de planta-

¹⁴ Este mecanismo de acción lo relatan dos entrevistados. Sin embargo, análisis y evaluaciones de la propia bonificación forestal dan luces sobre la creación de un escenario favorable a su desarrollo. En 1998, se modificó el DL 701 (bonificación forestal) e incorporó el Programa Empresas Forestales-Pequeños Agricultores, destinado al establecimiento de convenios de apoyo y transferencia entre empresas forestales y pequeños y medianos propietarios. Una de estas iniciativas son los contratos de mediería que se realizan entre propietarios que aportan el uso de una determinada superficie de terrenos y el trabajo para llevar a cabo la plantación, y las empresas que aportan los insumos, la tecnología y el poder de compra. De acuerdo con DIPRES, “un ejemplo de convenio de Forestación en mediería fue impulsado en 1995 por la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), CONAF y Forestal Celco S.A. Dentro de los beneficios de estos convenios –desde el punto de vista del propietario– se encuentra el recibir el 50% de los ingresos netos, porcentaje que se recibe al cosechar el bosque. Además, se lo puede contratar en las faenas de forestación y manejo que realice la empresa, además, tiene acceso gratuito a los subproductos de todo el bosque en su predio, tales como leña, hongos y otros” (DIPRES 2005, 76). Con base en los tiempos que separan una cosecha de otra, probablemente para muchos pequeños propietarios haya sido atractiva la idea de vender.

- ciones, mas no de industrias asociadas con la actividad (aserraderos, celulosa, astillas, muebles o productos de madera);
- b) la existencia de una élite económica tradicional, signada por una cultura rentista que más se interesa en obtener beneficios del arriendo de propiedades, que en invertir para dinamizar la economía;
 - c) la existencia de una élite política sin visión estratégica ni capacidad de negociación con los centros de poder nacional, y con una orientación hacia las prácticas asistencialistas y clientelares;
 - d) la ausencia de coaliciones sociales o grupos articulados en torno a la generación de proyectos de cambio.

143

El territorio de Cauquenes muestra una trayectoria de declinación permanente a lo largo de los años. La actual provincia de Cauquenes es una versión reducida del antiguo departamento del mismo nombre, que antes de la regionalización de 1974 poseía una mayor centralidad y un mayor radio de influencia. Resulta común escuchar a sus habitantes referirse al pasado como uno “glorioso”, el que tiende a ser asumido con resignación.

“Cauquenes tenía cinco veces el territorio actual, tiene el quinto liceo más antiguo de Chile, fundado en 1837 [liceo Antonio Varas] (...) ahora, no se ve por dónde pueda progresar” (Líder local).

“Cauquenes ha ido perdiendo con la historia, y eso ha afectado la autoestima y la cultura. Antes era una provincia grande, pero con la regionalización perdió mucho. Era un sector rural que con la actividad forestal iba a ser polo de desarrollo, si CELCO iba a quedar en el territorio. Antes había tren y regimiento y con esas pérdidas se fue perdiendo categoría” (Actor Político).

A diferencia del “espíritu moderno” de Constitución, el sello de Cauquenes parece estar en lo antiguo. Parece dominar una cultura tradicional reticente al cambio. Se observa una falta general de expectativas y un horizonte limitado. Tampoco existe un sentido de identidad fuerte con el territorio.

“Hay una identidad de resignación, de atraso insuperable y de poca valoración de sí mismo, por ejemplo, las mujeres tejedoras hacen tejidos artesanales que se comercializan en Pto. Montt y dicen ‘recuerdo de P. Montt’, entonces no hay una valoración de lo propio” (Académico local).

“Otra cosa es la idiosincrasia del cauquenino, hay poca circulación de afuerinos, entonces acá todos piensan igual, no hay mayores expectativas, son muy tradicionales” (Líder local).

“[en Cauquenes] se requieren cambios culturales y que haya una visión más amplia. Los liderazgos son de alcance muy local y no tienen visión” (Actor político).

144

Una interpretación realizada para la región en su conjunto, pero que cobra especial significado en el caso de Cauquenes, señala que, en el Maule, no se ha podido “construir un relato integrador que supere la dualización del territorio (rural/urbano, atrasado/moderno, local/regional)” que facilite que los sujetos e identidades que cohabitan la región se sientan convocados en un proyecto común (UCM y SurMaule 2010).

A la percepción de desamparo y resignación se suma la reciente localización de la cárcel en la comunidad. Por ser Cauquenes una de las seis ciudades más seguras del país,¹⁵ tras el terremoto de 2010 debió acoger a los reclusos de las regiones vecinas de Constitución y Parral (afectadas por el sismo). La situación impactó a la ciudad, pues recibió a las familias de los reos, en situación vulnerable y, en algunos casos, ligadas también a conductas delictuales.

Los principales actores del territorio son los siguientes: las empresas forestales que tienen grandes superficies plantadas de pino, con interés en alcanzar mayor productividad y rentabilidad; la Cooperativa Agrícola Vitivinícola de Cauquenes (COVICA Ltda) con interés en revitalizar el sector de las viñas y el cooperativismo como vía de di-

¹⁵ Cauquenes ocupa el sexto lugar a nivel nacional con respecto a ciudades con menor tasa de victimización, con un 13,7% (ENUSC 2012). La región del Maule es la segunda del país con menor victimización, con un 17,1% de hogares en los que al menos uno de sus miembros fue víctima de algún delito. Sólo la supera Magallanes (15,2%), pero es muy superior al promedio nacional (26,3%).

namismo de la economía local;¹⁶ los agricultores y pequeños agricultores familiares; los dedicados a la actividad turística y los pescadores artesanales en Pelluhue; los municipios y la gobernación provincial; y agencias de servicios públicos como INDAP y CONAF.¹⁷

La Cooperativa podría representar una estrategia de relativo dinamismo territorial ya que los recursos obtenidos por las ventas y distribución entre sus miembros alimentan los circuitos económicos locales. Sin embargo, el tiempo la ha debilitado. A la ya mencionada merma de socios, se suman tanto el alto costo comparativo que tiene la producción –asociado con el bajo rendimiento de las tierras de secano–, como la expansión forestal que ha cubierto extensiones importantes del territorio. Para algunos viñateros, resulta atractivo vender sus tierras a las plantaciones.

Este progresivo cambio de eje redonda en más desventajas que beneficios. Las plantaciones forestales son muy poco intensivas en mano de obra y utilizan grandes cantidades de agua. Así, afectan la capacidad de riego de una zona ya de suyo afectada por la escasez de agua. Asimismo, no hay actividades industriales anexas a las plantaciones que permitan capturar en alguna medida los beneficios en el territorio. La única excepción al respecto es la empresa Envases del Maule S.A. (ex –Cajonera, TERMAC), dedicada a la fábrica de cajas para embalaje de frutas de exportación. Ésta, cuenta con una planilla de 600 trabajadores –que se duplica en los meses de verano– y que a su vez, representa una importante fuente laboral para el territorio.¹⁸

Recientemente, grandes empresas vitivinícolas se han introducido en el territorio (Concha y Toro, Miguel Torres, Undurraga, Ochagavía), pero la gran mayoría lo ha hecho apostando por los vinos orgá-

16 La Cooperativa tienen una historia de 75 años y a la fecha controla 1,400 hectáreas de viñedos. Está conformada por 146 socios, número que se reduce año con año. La edad promedio es casi de 80 años. Cuando fallecen los dueños, los hijos prefieren vender y no continúan en la actividad.

17 En el Anexo se presenta el mapa de actores del territorio construido a partir de las entrevistas y de la revisión documental.

18 Tras 25 años de operación, la empresa TERMAC sufrió una crisis que la obligó a cerrar en 2009. Esto causó un fuerte impacto social pues muchas familias se vieron afectadas por la cesantía de sus trabajadores. La empresa reabrió en el 2010.

nicos. Las superficies son pequeñas y están dedicadas exclusivamente al cultivo de la uva y no a su procesamiento. Por ello, esta actividad tampoco redonda en mayor empleo o dinamismo económico.

La actividad frutícola es una que en su mayoría realizan pequeños agricultores familiares. Se orienta en especial al mercado local y a la obtención de ingresos de subsistencia. Aunque hay experiencias de innovación apoyadas por CORFO o INDAP (arándano americano, olivos, frutillas), no representan aún una actividad significativa en términos de volumen de producción.

146

Respecto a los actores políticos, los informantes del territorio en general piensan que los líderes políticos locales no han jugado a favor de su desarrollo, que no cuentan con peso político, ni visión estratégica, ni competencias técnicas; por ende, tampoco están comprometidos con el territorio. Estas afirmaciones se repiten entre actores privados, sociales e incluso entre los mismos actores públicos, quienes en algunos casos reconocen que su gestión está orientada a la resolución de problemas acotados y con un fuerte protagonismo asistencialista. Lo anterior sólo se suma a las malas prácticas que hemos mencionado en la administración local.

“Tenemos malos políticos, Cauquenes es un trampolín en la política, pero nombran a gente que ni conoce la provincia, los parlamentarios no son de aquí (...) Hay pocos votos aquí, así que les importa poco (...) El alcalde vive con problemas judiciales” (Líder local).

“Hay una mala política, mucho patriarcado tradicional y autoridades poco jugadas por la zona. Los que vienen de afuera no conocen la zona ni trabajan más cerca de la comunidad, y los que son de aquí, a nivel local, no tienen una visión que los articule” (Actor político).

“Los políticos son un grupo cerrado que se repite en los cargos, taponeando las nuevas ideas y los liderazgos emergentes. Gobernadores y alcaldes se dan vuelta entre sí” (Líder local).

“[en Cauquenes] existe un déficit político, gobernadores desconocen el territorio y su gestión pierde eficacia, el manejo de redes es débil y la oferta no

es pertinente. No existe una visión integral, no hay priorización de estrategias ni herramientas” (Funcionario público).

“Falta capacidad para generar propuestas desde el territorio, hay mucho asistencialismo y dependencia, pasividad. Mucho caudillismo y poca articulación comunal” (Actor político).

Las élites del territorio son tradicionales y no suelen tener iniciativas que dinamicen la economía local. La tendencia es a no invertir y de hacerlo, la inversión sale del territorio.

“Los empresarios pagan bajos sueldos, falta dar empleos de mejor calidad, con sueldos más altos, esta región tiene los peores sueldos del país, en mi empresa nadie gana el mínimo, pero los demás no lo ven así” (Empresario).

“La élite son latifundistas, dueños de fundos y políticos, con una mirada tradicional. Son grupos cerrados de redes y contactos” (Líder local).

“Por otro lado, los dueños de fundos, de tierras, son viejos y no invierten y sus hijos se fueron y con esa plata la invierten en otro sector, fuera de Cauquenes” (Empresario).

La falta de organizaciones sociales fuertes, que empujen cambios, merma la situación del territorio. A decir de sus actores, las pocas organizaciones existentes (por ejemplo, Agrupación de Mujeres Rurales, Pescadores artesanales) tendrían escasa capacidad de acción colectiva, poca formación y un limitado radio de alcance. Quienes han intentado dinamizar el tejido social –por ejemplo, actores extra-territoriales como el Programa Servicio País– lo hacen a pequeña escala y con un reducido ámbito de influencia.

“Pescadores tienen un sindicato para ellos, pero actúan como gremio, viendo sólo por sus intereses” (Funcionario municipal).

“Los frutilleros en Pelluhue no están asociados, sí en Chanco... ¿cuál es la diferencia? Acá hay mucha desconfianza... eso los limita enormemente. Además, acá el más grande productor tiene unas 2 hectáreas, con más

de 100 productores, acá no se confía en el cooperativismo” (Actor político).

“Existen agrupaciones como la de mujeres rurales, pero en general la capacidad de acción colectiva es muy reducida y de estrecho alcance, uno observa que es reactiva y no propositiva” (Académico).

“Hace falta una cultura de emprender, de salir adelante (...) es la falta de una idea de surgir” (Funcionario municipal).

“En Cauquenes no hay visión de desarrollo, falta mucho en ese aspecto” (Funcionario público).

148

En este marco de resignación, dos aspectos emergen como posibles campos de desarrollo. El principal alude al turismo. Ya sea en la costa de Pelluhue o al interior de Cauquenes, la actividad turística aparece como una posibilidad y un anhelo. De sol y playa, asociada con actividades acuáticas en la costa, o bien de intereses especiales, ligada a la valoración patrimonial de lo tradicional-rural en el interior, el turismo se concibe como una manera de generar actividad en el territorio. En esta dirección, ya hay iniciativas que apuntan a valorizar lo inmaterial, el modo tradicional de la producción de viñedos y las costumbres aún vivas (la “Ruta de los 25”), así como el rescate del estilo de vida antiguo, la tranquilidad de lo rural, la seguridad, la solidaridad y el silencio característicos del campo.

Otro posible espacio de desarrollo se encuentra en la innovación agrícola con desarrollo de nuevos cultivos orgánicos y la posibilidad de generar una “denominación de origen” a partir de las particulares características de la zona (secano interior, horas de sol y escasa floración que redundan en vinos, miel, chuchoca de sabor especial). Ante la experiencia de una iniciativa ejecutada por el INIA y CORFO (2011), está en carpeta la instalación de un centro tecnológico de investigación agrícola.

3.2 La expansión de la actividad forestal y el desarrollo de Constitución

La superación de la situación relativa de rezago del territorio de Constitución se explica por:

- a) la presencia de una empresa grande y la consolidación de un clúster forestal orientado a la exportación que genera un circuito de actividades económicas asociadas e impacta en la generación de empleos permanentes y en el alza en los salarios;
- b) la existencia de un actor con capacidad de presión hacia el Estado (Industria Forestal a través de CORMA) y de generación de alianzas público-privadas que favorecen el logro de sus intereses y extienden el alcance del negocio;
- c) la combinación de inversiones públicas y privadas que generan un centro urbano con servicios y una oferta atractiva que atrae al capital humano calificado;
- d) la articulación de un conjunto de entidades que, pese a ser una coyuntura como lo es la reconstrucción post-terremoto, genera coordinaciones y proyectos y da visibilidad al territorio más allá de sus fronteras.

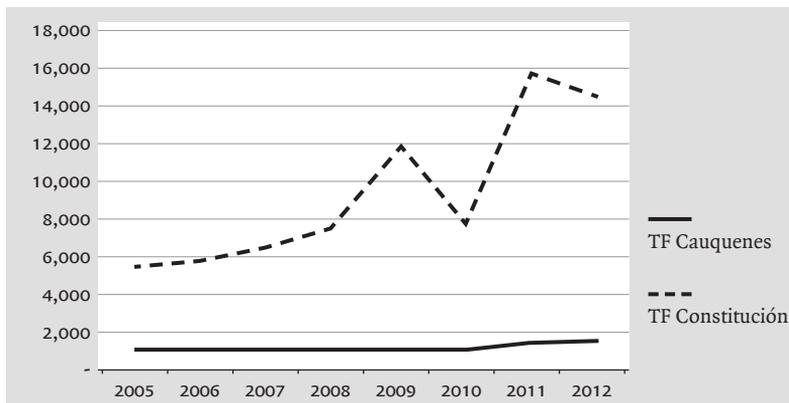
149

Con un pasado esplendoroso ligado primero a su configuración como puerto durante buena parte del siglo XIX y después como balneario de las clases altas del país durante fines del siglo XIX y la primera mitad del XX, la ciudad de Constitución se vio profundamente transformada con la instalación de la planta de celulosa y su posterior expansión operativa. La actividad forestal se convirtió en el centro económico.

La industria forestal y maderera de gran escala encadena empresas grandes, medianas y pequeñas. En un contexto de aumento sostenido de las exportaciones, contribuye a la diversificación de la producción y genera un conjunto de servicios asociados con su actividad (camiones de carga, alimentación, mecánicos, higiene industrial y ambiental, etc.) que a la vez activan el sector comercio y servicios del lugar. Lo anterior trae consigo la generación de más puestos de trabajo de tipo permanente, de mayor circulante y demanda por bienes y servicios. El mayor flujo de personas y actividades redundando también en una mayor probabilidad de que se ejecuten inversiones públicas,

todo lo cual ha configurado un entorno urbano con mayor dinamismo y espíritu “moderno” (ver Gráficas 4 y 5).

GRÁFICA 4 - EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS EN UF / NÚMERO DE EMPRESAS, SEGÚN TERRITORIO FUNCIONAL (2005-2012)*

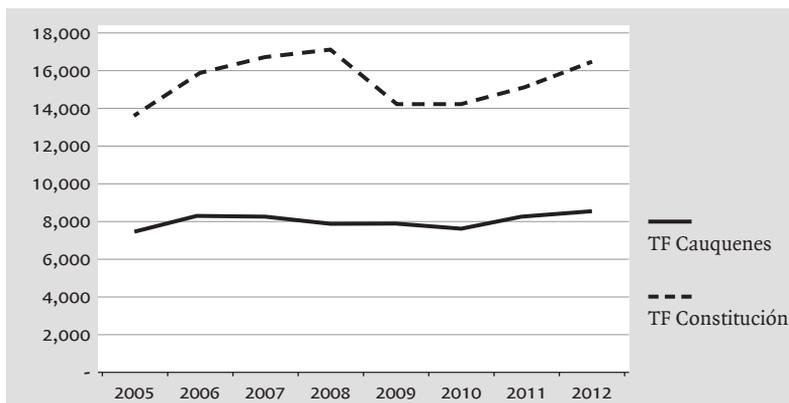


150

Fuente: Elaboración propia con información de www.sii.cl

*La caída experimentada en Constitución el año 2010 puede deberse a que el terremoto del 27 de febrero causó graves daños en la planta celco-Arauco, la cual estuvo paralizada por cerca de tres meses.

GRÁFICA 5 - EVOLUCIÓN NÚMERO DE TRABAJADORES DEPENDIENTES, SEGÚN TERRITORIO FUNCIONAL (2005-2012)*



Fuente: Elaboración propia con información de www.sii.cl

*La caída experimentada en el año 2009 se asocia con los efectos de la crisis económica global de 2008.

“Constitución es diferente, ahí el motor es CELCO, porque da trabajos, se vinculan camiones y tiene un efecto en otras áreas como educación, con los colegios que tiene que son top ten a nivel país y también actividades culturales, tiene un efecto psicológico de dinamismo” (Actor político).

Los principales actores del territorio son el Holding Forestal Arauco y otros grandes empresarios de la industria maderera (MININCO, Martín, Mestre, Muñoz, Santa Blanca) cuyos intereses son alcanzar mayor productividad y rentabilidad. Hay pequeñas y medianas madereras industriales, el sector de transportes asociado a la industria, el mercado de comercio y servicios –turismo incluido–,¹⁹ todos los cuales se benefician de la actividad de la industria forestal, la pesca artesanal,²⁰ los municipios y la gobernación provincial, y empresas de servicios públicos como CONAF, SII y MOP. También juegan un rol los actores extraterritoriales que llegaron a propósito del Plan de Reconstrucción Sustentable de Constitución (PRES) generado tras el terremoto que afectó con particular fuerza a la zona, en febrero de 2010.

151

“...entendemos el territorio como proveedor de bosques que la industria debe consumir hasta que se acabe no más...” (Empresario local).

“Hace como 4 años Arauco ha comenzado a intentar jugar un rol decisivo en el desarrollo local, reflexionando cómo (...) buscando atacar el problema del capital humano, buscando lograr efectos a mediano plazo” (Empresario).

El Holding Arauco y su planta de celulosa (CELCO Arauco y Constitución S.A.) forman parte fundamental de su historia reciente y define su trayectoria socioeconómica. Las dinámicas derivadas de su opera-

¹⁹ El turismo se ha reactivado después del terremoto de 2010: “Hacía años que no se construía un hotel... las hosterías que existen en Constitución están hechas para el trabajador de mantenimiento, no para el turista de fuera” (Secretario FEFOCON). Sin embargo, la propia actividad de la planta celulosa le pone límites (contaminación).

²⁰ La pesca artesanal es una actividad importante en la zona. En los últimos 20 ó 30 años experimentó un boom debido a la explotación de la albacora y luego del bacalao. Se instalaron muchas caletas y botes nuevos, sin embargo, no compite con la industria forestal.

ción tienen un amplio alcance en el territorio y en mucho explican su situación actual. Entender su despliegue –el motor privado del crecimiento de la zona– implica asimismo comprender el rol protagónico que ha tenido el Estado en la promoción y generación de las condiciones de dicho dinamismo.

CELCO Arauco y Constitución S.A. se constituyó en 1979 como resultado de la fusión de Celulosa Arauco S.A. (fundada en 1967) y Celulosa Constitución S.A. (fundada en 1969). Ambas fueron empresas de la CORFO, privatizadas respectivamente en 1977 y 1979, adquiridas y fusionadas por la Compañía de Petróleos de Chile S.A. (hoy Empresas COPEC), hoy su principal propietaria y controladora. Su actividad se concentra en los ámbitos forestal, pulpa celulosa, madera y energía. Se trata de la mayor compañía forestal de Latinoamérica y una de las mayores del mundo (Memoria Anual Arauco 2012).

152

El sector forestal es el segundo en importancia a nivel nacional después del minero. Para 2012, su volumen fue superior a los US\$ 6 mil millones de exportaciones. El 49% de éstas correspondió a la producción de celulosa (AIFBN 2013). Su crecimiento y expansión se acompañó del fuerte impulso que significó la bonificación forestal DL 701 de CONAF. De acuerdo con una evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en su primer periodo de vigencia (1980-1997) se entregó un total de 20,499 bonos para forestar una superficie de 822,428 hectáreas. De éstas, el 94.2% correspondía a propiedad de empresas medianas y grandes. Tras modificaciones destinadas a incentivar la forestación de pequeños propietarios y de suelos frágiles y degradados, en el periodo 1998-2004 mejoró la distribución de los bonos, pero se mantuvo concentrada en la mediana y gran empresa, que representó el 62% de la superficie bonificada (DIPRES 2005). La nueva legislación estableció que en el caso de la forestación en suelos frágiles o degradados –entre los que se encuentran los de secano– podían concursar todos los propietarios sin considerar su tamaño. En el mismo periodo se registró un crecimiento sostenido de la superficie bonificada en este tipo de suelos (una variación del 325% a nivel nacional).

La región del Maule es la que tiene el primer lugar nacional en superficie bonificada (39.308 ha, equivalentes al 25.4% del total nacional).

El incentivo fiscal y el subsidio a la actividad forestal son elementos significativos para entender la configuración de un actor que con el tiempo se transformará en la mayor compañía forestal de América Latina, y en el jugador protagónico en la definición de las dinámicas territoriales en la zona de Constitución.²¹ En ésta, Arauco realizó una inversión intensiva focalizada por las condiciones que ofrecía el territorio para la actividad en la década de los noventa.

“...hace 15 años Arauco invirtió mucho en Constitución, debido a su política de expansión donde se planteó ser un referente mundial de la industria (...). Se optó por Constitución porque estaba más desarrollado lo industrial” (Empresario).

153

La nueva élite que se configuró en el territorio de la mano de CELCO se autoafirmó por su alcance global, por las dinámicas generadas con el resto de encadenamientos de la zona (muchos actores dependen de ella y también se ven beneficiados por su acción) y por su protagonismo, incluso en materia social.

“Nuestros productos van a más de 70 países y pasan por más de 80 puertos” (Empresario).

“Hay inversión porque Arauco tiene el monopolio (...). Gracias a ellos hemos crecido. (...) Más los que molestan a Arauco por el medio ambiente, por su imagen, por la concentración de poder económico, etc., pero todo lo que se ha desarrollado es gracias a ellos” (Empresario local).

“...si bien hay un monopolio de CELCO, mientras ésta ande bien, uno sabe que paga y por ende da más estabilidad” (Empresario local).

21 Cerca del 90% de la producción forestal del país es controlada por tres actores: Arauco, Mininco (CMPC) y Masisa. En 2010, los ingresos por concepto de exportaciones alcanzaron los US\$4.900 millones, fundamentalmente en China, Japón, EE. UU. y México. El 74.4% de esas exportaciones fueron operadas por Arauco y la CMPC. Asimismo, entre 1974 y 2012, CONAF bonificó a las empresas por un total de US\$838 millones (AIFBN 2013).

“[somos] un agente de desarrollo importante hacia las comunidades, hacia lo público. (...) Nosotros tenemos raigambre en la zona, hemos crecido en conjunto con Constitución, tenemos una relación madura con las comunidades” (Empresario).

154

Los actores clave de la industria forestal en Constitución participan en las mejoras a la infraestructura vial de los tramos internos (con inversión propia), así como en el mejoramiento de las vías intercomunales. Lo anterior, sea al ejercer presión para lograr una mayor inversión pública, o al acceder a convenios en el marco de la Circular 49 del SII, indica un incentivo tributario para empresas que aporten financiamiento para el desarrollo de proyectos viales.²² El lobby lo ejercen a través de una entidad de representación gremial, la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), que participa en comisiones regionales público-privadas (energía, medio ambiente, forestal, vialidad) y que genera agendas de trabajo con diversos actores. Además, tiene canal directo con las autoridades nacionales.²³

Dentro de los proyectos viales en carpeta en la Región del Maule se contempla un aporte de Forestal Arauco del 50% (\$3,250 millones) al proyecto *by pass* Coelemu, y de otro 50% (\$2,000 millones) al proyecto *by pass* Chanco.²⁴

Por otro lado, el dinamismo económico del territorio contribuye a atraer mano de obra calificada, elevando así el capital humano. La oferta de colegios de calidad –incluidos los que se vinculan con

22 La Circular N°49 del Servicio de Impuestos Internos (31/08/2006), reconoce como gasto para los efectos de la primera categoría de la ley de renta, las cantidades que desembolsen las empresas para la construcción y mejoramiento de caminos públicos.

23 CONAF Maule conforma una Mesa Forestal en la cual participan los gremios de la madera (CORMA y PYMEMAD), organismos públicos (SAG, INDAP, ProChile, CORFO, además de la propia CONAF) y las Universidades de Talca y Católica del Maule. Adicionalmente, a nivel nacional, los representantes de CORMA se han reunido con autoridades del gobierno y del Congreso. Una de sus actuales demandas tiene que ver con la continuidad legal del DL 701 –cuya vigencia alcanzaba hasta el año 2012–; elevar la carga total por camión de 45 a 61 toneladas, lo que requiere una vialidad de mayor estándar, así como mejorar la infraestructura ferroviaria.

24 Ver: <http://www.sofofa.cl/mantenedor/detalle.asp?p=60&s=6160&n=23472>

la Fundación Arauco— así como la oferta cultural y de servicios potenciada tras el terremoto de 2010, configuran un centro urbano que ofrece lo necesario para la instalación de profesionales y sus familias. De hecho, a decir de uno de sus ejecutivos, los gerentes y subgerentes de CELCO-Constitución residen en la propia ciudad.

La sola existencia de CELCO empuja hacia arriba los salarios promedio y la calidad del empleo. Los primeros son mayores y las condiciones laborales mejores (estabilidad, contrato, etc.). Dado su carácter de gran empresa, enmarca estándares internacionales.²⁵ Su área de influencia no se limita a la ciudad de Constitución sino al territorio funcional definido, especialmente a la comuna de Empeдрado que, en la práctica, es un municipio “dormitorio”: parte importante de sus habitantes trabaja en Constitución y muchos directamente en CELCO.

Por último y aunque debido a una coyuntura, tras el terremoto de 2010, la ciudad de Constitución recibió una inyección de recursos e iniciativas que cambiaron su fisonomía.²⁶ Logró visibilidad pública y la atención de un conjunto de entidades que se volcaron en su reconstrucción, tales como Fundación Chile, Elemental, Universidad de Talca, entre otros. De los anteriores, los vinculados al MINVU, a la Municipalidad de Constitución y a Arauco avanzaron en obras que

25 La empresa Arauco cuenta con acreditaciones y certificados internacionales que en su mayoría incorporan las temáticas de cosecha, caminos, medioambiente, consulta, comunicación y participación, condiciones de relaciones laborales y reforzamiento de la estructura organizacional. Las plantaciones forestales y operaciones industriales de Arauco se encuentran certificadas bajo *International Standards Organization Quality Management* y *Environmental Management (ISO 14001)*; *International Occupational Health and Safety Assessment Series (OHSAS 18001)*; Estándares de Manejo Forestal Sustentable y Cadena de Custodia de Chile (CERTFOR); Estándares Nacionales de Certificación Forestal de Brasil (CERFLOR); y Estándares del *Forest Stewardship Council (FSC™)* para Manejo Forestal, además de Cadena de Custodia y Madera Controlada en las distintas unidades industriales. Ver: <http://www.arauco.cl/cmfi/informacion.asp?idq=1299&parent=1287>

26 El Plan de Reconstrucción Sustentable de Constitución (PRES) significó la construcción de un Teatro, una Casa de la Cultura y el mejoramiento de la infraestructura pública (Parque Borde Fluvial, Avenida Costanera del Mar, Plaza Señoret, etc.). Ver: <http://presconstitucion.cl/proyectos/>

mejoraron su estándar urbano en el marco del Plan de Reconstrucción Sustentable (PRES-Constitución).²⁷

156 El peso que tiene la industria forestal en la explicación de la dinámica de desarrollo del territorio contrasta con el poco peso que tienen las organizaciones sociales. Actores como la Federación de Trabajadores Forestales de Constitución (FEFOCON) o el Sindicato de Pescadores Artesanales de Constitución no tienen agendas fuertes que tensionen la visión del territorio. Sin perjuicio de lo anterior, dentro de sus acciones destaca el papel de FEFOCON en la Comisión Tripartita Forestal (en la que participaron también la Confederación Nacional de Trabajadores Forestales, la CORMA y el Ministerio del Trabajo) que empezó a funcionar en 1992 y tuvo su mayor resultado en 1997 al publicar el Código de Prácticas Forestales. Este documento tiene por función servir como “...guía racional de prácticas a seguir por empresarios, trabajadores y autoridades involucradas en las distintas operaciones forestales con el fin de minimizar divergencias conceptuales y los impactos adversos de estas operaciones” (Código de Prácticas Forestales para Chile, pp. 5). Desde FEFOCON celebran tal iniciativa, pues permitió la mejora de las condiciones y calidad del trabajo, aunque no la mejora de los salarios.

No obstante la escasa organización, desde 2006 se han producido diversas protestas contra la planta de Arauco por el vertido de riles al mar (lo que ha afectado en especial a la labor pesquera), así como por los malos olores expedidos al aire (lo que afecta la actividad turística). En general, trastoca la calidad de vida de sus habitantes.²⁸

27 En palabras de un representante de Arauco, entidad impulsora del mismo “...este se entiende como una planificación territorial más que como una cartera de proyectos (...). A través de este se articula una visión de futuro, donde está clara la vocación forestal en el territorio, pero se asume explícitamente que no es la única y excluyente, y que debe estar equilibrada y convivir con el turismo y la pesca (...) Comprende más de 60 mil millones de pesos de inversión y se entiende como ‘la gran hoja de ruta’ de Constitución” (Gerente RSE Arauco).

28 De acuerdo con el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). Ver: <http://www.olca.cl/oca/chile/regiono7/celumauleo6.htm>. La empresa tiene como antecedente en materia de contaminación ambiental, la muerte de cisnes en el río Cruces tras el vertido de contaminantes por parte de la planta de Valdivia, acción por la cual fue obligada por el Consejo de Defensa del Estado a pagar \$5,200 millones. Ver: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=116195>

La referencia de los actores territoriales es que la operación de la planta de celulosa le “cambió la cara” a Constitución, no sólo por el dinamismo económico, sino que porque modificó el arco turístico que tenía la ciudad y contaminó su aire y su agua:

“Mató el turismo, atrajo problemas medioambientales (...) plantaciones agrícolas tuvieron que transformarse o vender sus terrenos” (Líder local).

Por otro lado, la predominancia de Arauco como actor hegemónico en el territorio hace que la cadena virtuosa que se produce entre ella y el resto de actores de la industria maderera deje a estos últimos en una posición de dependencia y fragilidad. Si bien se confía en que a Arauco le irá bien –y mientras esto suceda, todos se benefician–, el riesgo de dificultades siempre está presente.

157

“Las empresas chicas tenemos miedo, el futuro es incierto, somos débiles; aunque no le vendamos, dependemos mucho de Arauco: por ejemplo, si este no puede vender maderas hacia afuera, ya sea por baja demanda, huelgas de puertos, etc., se satura el mercado nacional de una y eso nos afecta sobre todo a los chicos” (Empresario local).

Finalmente, la tendencia al monocultivo de pino que ha sido impulsada por Arauco y las grandes empresas forestales se asocia con factores negativos que inciden en el desarrollo del territorio: elevado consumo de agua en zonas donde ésta es especialmente escasa y reducción sistemática de la mano de obra necesaria en las plantaciones, debido a su mecanización.

4. CONCLUSIONES. IMPORTANTES EVIDENCIAS A FAVOR DE LAS HIPÓTESIS INICIALES

El análisis de dos territorios que comparten una misma historia, un mismo contexto regional y un tamaño y perfil poblacional similar, permite avanzar en la comprensión de las dinámicas sociales que contribuyen a explicar por qué en la última década se ha producido una brecha entre ambos territorios, con la salida del territorio de Constitución de una situación histórica de marginación y rezago.

158 Mientras un territorio conserva aspectos que limitan sus posibilidades de crecimiento y mantiene su rezago –bajo capital humano, problemas de infraestructura, envejecimiento de la población, dificultades para abordar la escasez de agua, precariedad laboral y una reducida capacidad de gestión de los municipios–, otro logra superar algunas de estas restricciones y reduce sus índices de pobreza monetaria en una proporción mayor que la de su entorno.

Tal y como proponen las hipótesis iniciales de esta investigación, la explicación de estas trayectorias divergentes se determina por la modificación de los arreglos político institucionales en Constitución. Éste reemplaza a su élite rentista tradicional por una empresarial, innovadora, moderna, con fuertes vínculos con la capital nacional y con mercados internacionales.

La instalación de una planta de celulosa por parte del Estado, su privatización, su expansión de la mano de una fuerte política de incentivo y subsidio a la actividad forestal configuraron a un actor predominante. Su desarrollo ha marcado también el desarrollo de su zona de influencia. Tanto las actividades económicas que se encadenan a su actividad, como su capacidad para establecer acuerdos público-privados para movilizar inversiones e iniciativas de diverso tenor han permitido que el territorio de Constitución tenga una impronta de mayor dinamismo. A la vez, ha generado empleos permanentes y salarios relativos mayores a los que perciben los territorios vecinos del sur.

A este nuevo arreglo subyace la oportunidad de una actividad económica bien aprovechada por los privados y fuertemente incentivada y subsidiada por el Estado. Ésta se desarrolla de manera sostenida y creciente durante los últimos 30 años, hasta lograr impactar de manera importante sobre los indicadores sociales del territorio. Pero el crecimiento económico de Constitución no está exento de dificultades, mismas que se aprecian tanto en la persistencia de un conjunto importante de población vulnerable –que no se vincula con la dinámica forestal y que aún vive de manera tradicional– como en las amenazas ambientales que conlleva la actividad y que ya han comenzado a mover a la población de la zona en contra de la industria.

159

Resolver de manera virtuosa estas amenazas debe pasar, quizá, por un nuevo ajuste al tipo de arreglos políticos institucionales consuetudinarios. Éstos han de dar cuenta de una mayor incorporación de los actores públicos locales así como de los actores sociales, en las instancias de articulación para el desarrollo que ya ha establecido la industria con el aparato público nacional y que ha dado excelentes resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHS, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional Tripartita Forestal 1997. “Código de prácticas forestales para Chile”. Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo - AIFBN 2013: www.bosquenativo.cl
- Arauco. 2012. “Memoria anual”.
- Aroca, P., A. Bebbington, J. Escobal, I. Soloaga y F. Modrego. 2013. “Propuesta metodológica proyecto cohesión territorial y desarrollo nacional”. Rimisp. Mimeo.
- Azariadis, C. y J. Stachurski 2005. “Poverty Traps” Handbook of Economic Growth, en: Philippe Aghion y Steven Durlauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*. 1:5 Elsevier.

- Bebbington, A. 2013. "Propuesta metodológica análisis cualitativo sobre institucionalidad, economía política y restricciones operativas al crecimiento, Proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional". Documento interno. Rimisp.
- Berdegúe, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejman A. y Bro, N. 2011. "Territorios funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp: Santiago de Chile.
- Bourguignon, F., F. Ferreira, and M. Walton. 2007. Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda. *Journal of Economic Inequality*, 5(2): 235-256.
- Centro de Competitividad del Maule. 2013a. "Sistematización de indicadores de competitividad". Universidad de Talca-FIC.
- Centro de Competitividad del Maule. 2013b. "Reporte secano de la región del Maule. Antecedentes para la implementación de la Política Regional de Desarrollo del Secano, Región del Maule". Universidad de Talca-FIC.
- DIPRES. 2005. "Evaluación de impacto Programa de Bonificación Forestal DL 701". Informe Final presentado por Consultorías Profesionales Agraria LTDA.
- Feres, J.C. 2013. Cohesión territorial y pobreza. Documento De Trabajo N°5. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp: Santiago de Chile.
- Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani and Andrés Velasco. 2005. "Growth Diagnostics". Manuscript, Inter-American Development Bank.
- Hausmann, Ricardo; Klinger, Bailey; Wagner, Rodrigo. 2008. "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'". Harvard University CID. Working Paper No. 177 septiembre.
- INIA-CORFO. 2011. "Denominación de origen para el vino y el aceite de oliva: una apuesta a la diferenciación de Cauquenes". Boletín INIAN°217. Villa Alegre.
- MDS. 2012. "Observatorio social: reportes comunales", primer semestre 2012.

- MDS. 2013. “Incidencia de la pobreza a nivel comunal, según metodología de estimación para áreas pequeñas. Chile 2009 y 2011”. Observatorio Social.
- RIMISP. 2012a. “Territorios rurales en movimiento. Informe final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012”. Santiago de Chile.
- RIMISP. 2012b. “Informe latinoamericano pobreza y desigualdad – 2011”. Santiago de Chile. IDRC FIDA
- Tomaselli, A. 2014. “Pobreza, vulnerabilidad y oportunidades en los Territorios Funcionales chilenos (1992 – 2002)”. Documento de Trabajo RIMISP(en prensa).
- SUBDERE. 2008a. “Índice de competitividad regional (ICR)”. Informe SUBDERE-INE-MIDEPLAN. División de Políticas y Estudios.
- SUBDERE. 2008b. “Informe Final. Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados”. Unidad de Análisis Territorial, Departamento de Estudios y Evaluación División de Políticas y Estudios.
- Universidad Católica del Maule y SurMaule. 2010. “Identidad e Identidades en el Maule. Conocimiento y Apropiación de Claves para Imaginar el Desarrollo Regional”. Informe Final, Talca.

ANEXOS

1. LISTADO DE INFORMANTES ENTREVISTADOS

NOMBRE	CARGO
Ricardo Alcerreca	SEREMI Economía y Turismo región del Maule
Ángela Crua (y equipo)	Jefa Unidad de Planificación Gobierno Regional del Maule
Jacqueline Espinoza	Coordinadora Regional Gestión de redes SEREMIA Desarrollo Social región del Maule
Juan Ignacio Vásquez	Jefe de proyectos Dirección de Vialidad SEREMIA Obras Públicas región del Maule
Paola Paiva	Jefa del Departamento Forestal, CONAF Maule
Guillermo García	Consejero Regional Maule/ex-gobernador de Cauquenes
Francisco Berríos	Jefe de área CONAF, Constitución
Nelson Leal Bustos	Alcalde de Pelluhue
Enrique Espinoza	Alcalde (s) de Empedrado, Director DIDECO
Patricio Aravena	Director DIDECO Cauquenes
Karina Vásquez	Directora DIDECO Pelluhue
Diego Solis	Director DIDECO Constitución
Patricio Pommiez	Director Departamento de Deportes municipalidad de Cauquenes, ex DIDECO Cauquenes (conversación informal)
Magdalena Pavez	Encargada Ficha de Protección Social Pelluhue
Loreto Vargas y Silvia Sanchez	SECPLA Pelluhue
Francisco Yáñez	Jefe Depto. Desarrollo Rural Empedrado
Daniel Lasalle	Director Depto. Desarrollo Rural Constitución
Cristián Becerra	Jefe Técnico PRODESAL 5, Municipalidad de Chanco
S/I	Coordinador CFT San Agustín Cauquenes (conversación informal)
César Aldana Norambuena	Empresario, Dueño diario El Centro de Talca y vicepresidente ASICENT
Leonardo Vergara	Gerente General CORMA Maule
Jorge Araneda	Jefe Asuntos Públicos y RSE Arauco-Maule
Aquiles González	Presidente Cámara de Comercio y Turismo de Constitución
Arnoldo Goldberg	Barracas Goldberg

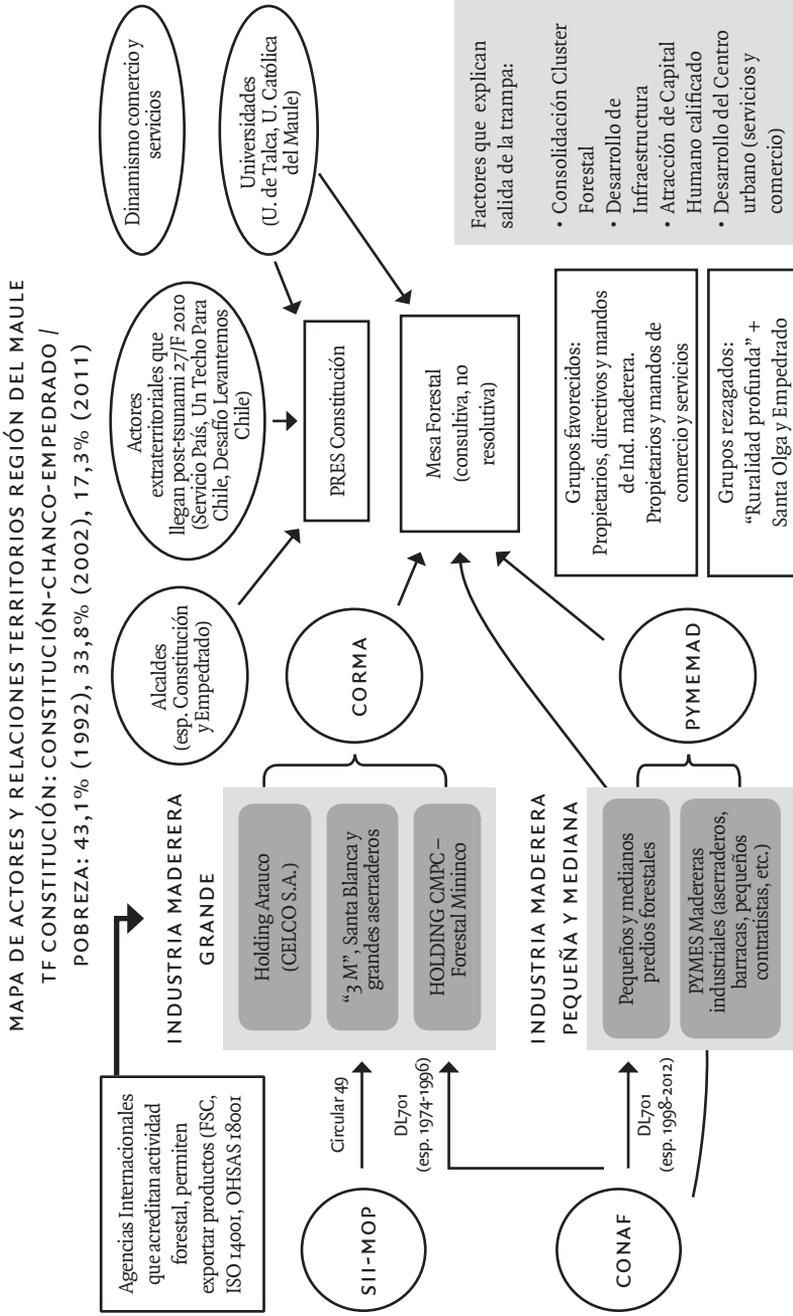
1. LISTADO DE INFORMANTES ENTREVISTADOS (CONTINÚA)

NAME	POSITION
Julio Díaz	Gerente de Planta Maderas Martin
Nelson Mestre	Subgerente de Operaciones de Aserradero Mestre
Marcelo Cerpa	Jefe de Planta RUMASAL
Felipe Zúñiga	Gerente General COVICA Ltda. (Cooperativa Viña Lomas de Cauquenes)
Gastón Luna Chamorro	Organización vinos orgánicos Cauquenes (“Ruta de los 25”)
Yasna Soto	Jefa UTP Instituto de la Madera, Constitución
Patricio López	Jefe de Especialidades del Instituto de la Madera, Constitución
Alejandro Medel	Director Diario La Voz de Cauquenes
Roberto Romero	Periodista Diario la Voz de Cauquenes y radio Géminis (conversación informal)
Patricio Uribe	Director Regional Fundación Superación Pobreza
Victoria Escobar and Sergio Cornejo	Equipo Servicio País Cauquenes
Ricardo Díaz and Mariluz Valdés	Equipo Servicio País Empedrado
Maximiliano Castro, Claudio Muñoz and Elena Fernández	Equipo Servicio País Constitución
Jorge Navarrete	Director Centro de Competitividad del Maule/U. de Talca (ex-gobernador)
Stefano Micheletti	Coordinador ONG SurMaule / Investigador Observatorio Ruralidad
Claudia Concha	Directora Sociología U. Católica del Maule / Investigadora Observatorio Ruralidad
Christián Salgado	Dirigente social defensa del Ramal: www.elultimoramal.cl
Francisco Faúndez and Isidro Tapia	Tesorero y Secretario FEFOCON, Constitución
Francisco Reveco	Presidente Sindicato de Pescadores Artesanales de Constitución

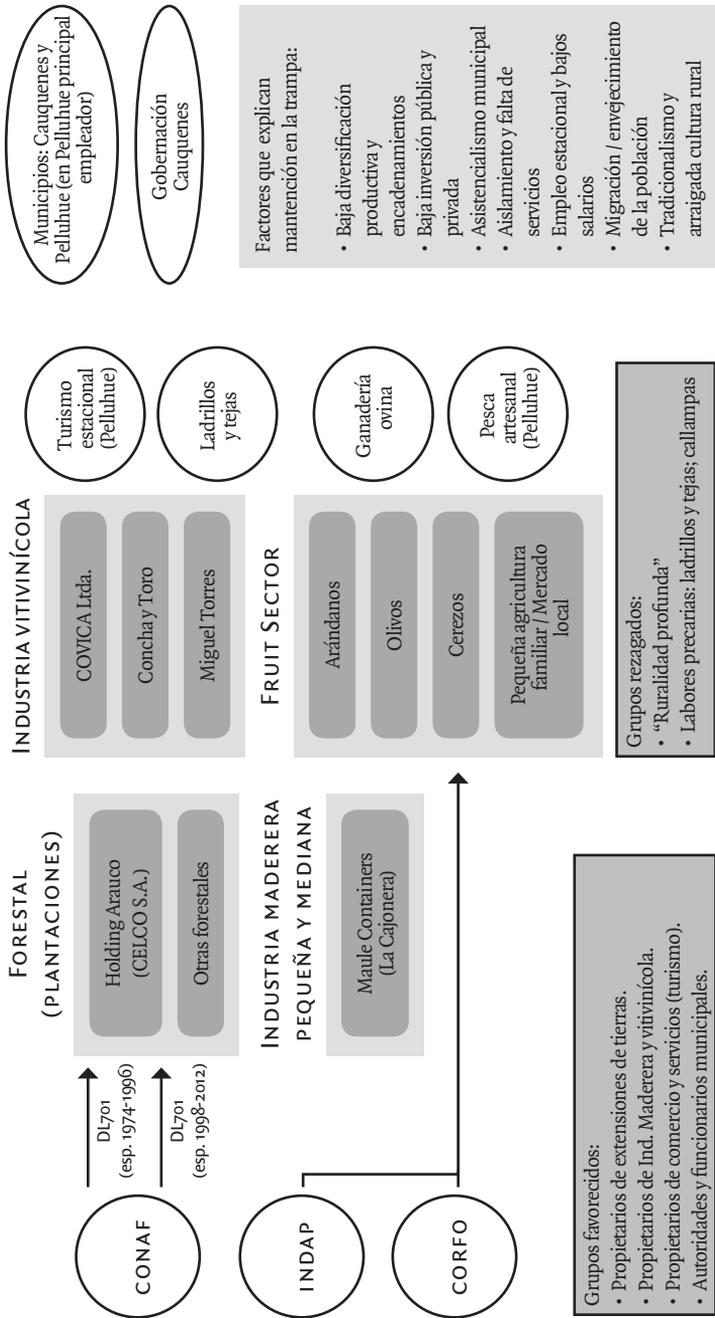
2. POLÍTICA LOCAL EN LOS TERRITORIOS

TERRITORIO	COMUNA	NOMBRE Y PARTIDO POLÍTICO ALCALDE	VOTANTES (% SOBRE EL TOTAL HABILITADO) (2012)	N° DE CANDIDATOS EN ELECCIÓN DE ALCALDES (2012)	DISTANCIA ENTRE PRIMERA Y SEGUNDA MAYORÍA ALCALDES (PUNTOS PORCENTUALES) (2012)
Territorio Constitución	Constitución	Carlos Valenzuela Gajardo (IND-Coalición)	51,9%	4	10,3
	Chanco	Viviana Escarlette Díaz Meza (RN)	71,3%	3	38,1
	Empedrado	Gonzalo Tejos Perez (UDI)	78,1%	3	3,5
Territorio Cauquenes	Cauquenes	Juan Carlos Muñoz Rojas (RN)	57,9%	4	32,5
	Pelluhue	Nelson Leal Bustos (IND)	74,1%	6	69,4

Fuente: Elaboración propia en base a www.servel.cl



MAPA DE ACTORES Y RELACIONES TERRITORIOS REGIÓN DEL MAULE
 TF CAUQUENES: CAUQUENES-PELLUHUE / POBREZA: 4,2,2% (1992), 3,3,5% (2002), 2,2,8% (2011)



IV

TRAMPAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO 1990-2000-2010

Mariana Pereira e Isidro Soloaga
Universidad Iberoamericana de México
con la colaboración de Eréndira Bravo

167

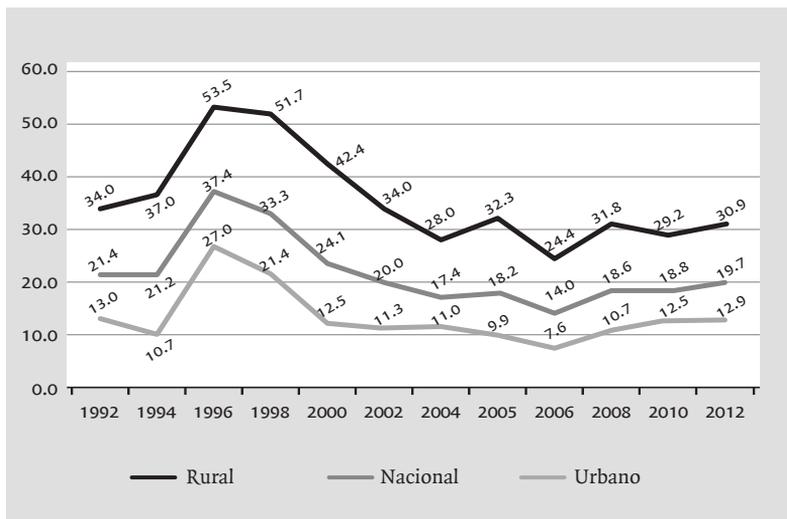
1.-EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS: 1992-2012

La información oficial sobre los niveles de pobreza en México para el periodo 1992-2012 muestra que en 2012, éstos aún son prácticamente iguales a los existentes 20 años antes. La Gráfica 1 muestra claramente el fuerte impacto empobrecedor de la crisis económica de 1995, a partir de la cual la tasa de pobreza alimentaria promedio casi se duplicó, y la reversión de la tendencia descendente a partir de la crisis de 2008. La Gráfica 2 presenta cómo ha evolucionado la pobreza patrimonial. Se muestra que más de la mitad de la población mexicana tiene ingresos que no cubren la canasta alimentaria y, por ende, no son suficientes para efectuar gastos en salud, educación, vestido, vivienda y transporte. Estas dinámicas se dan en un contexto de muy bajo crecimiento del PIB per cápita, mismo que para 1990-2012, creció sólo al 1.2% equivalente anual, por debajo del promedio de América Latina (1.7%), muy por debajo del de Chile (3.8%) y del de Perú (3.5%), tal como se muestra en el Cuadro 1.

Con base en las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Cuadro 2 muestra los cambios en los niveles de pobreza alimentaria en los municipios entre 1990 y 2010. El Mapa 1 permite apreciar la distribución

GRÁFICA 1 - PORCENTAJE DE PERSONAS EN POBREZA ALIMENTARIA MEDIDA POR LA DIMENSIÓN DE INGRESOS. NIVELES NACIONAL, RURAL Y URBANO: 1992-2012

168



Nota: Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

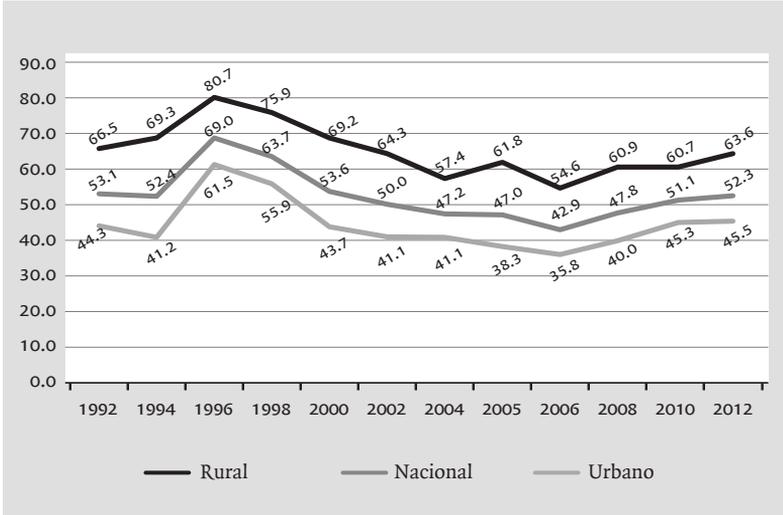
Fuente: CONEVAL (2012) con base en la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH).

CUADRO 1 - TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA. 1990-2012. AMÉRICA LATINA, CHILE, MÉXICO Y PERÚ

	2000-1990	2010-2000	2012-1990
América Latina y el Caribe	1,51	1,84	1,74
Chile	4,74	2,77	3,84
México	1,65	0,50	1,21
Perú	2,15	4,43	3,46

Fuente: WDI, Banco Mundial.

GRÁFICA 2 - PORCENTAJE DE PERSONAS EN POBREZA DE PATRIMONIO MEDIDA POR LA DIMENSIÓN DE INGRESOS. NIVELES NACIONAL, RURAL Y URBANO: 1992-2012



Nota: Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Fuente: CONEVAL (2012) con base en la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH).

espacial de estos cambios.¹ Puede observarse que los aumentos en los niveles de pobreza, en general, se concentran en la zona sur del país (colores amarillo, naranja y rojo). Las reducciones más importantes parecen concentrarse en la zona central y en la parte norte de la península de Yucatán (color verde).

1 A partir de información de los Censos de Población y Vivienda y de la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH), CONEVAL ha utilizado el método de Estimaciones de Áreas Pequeñas (SAE, por sus siglas en inglés) para generar indicadores de ingreso de los hogares con representatividad a nivel municipal para los años 1990, 2000 y 2010. Con ellos calcula los distintos niveles de pobreza a nivel municipal.

CUADRO 2 - CAMBIOS EN LA TASA DE POBREZA
ALIMENTARIA MUNICIPAL: 1990-2010

CAMBIO EN LA TASA DE POBREZA ALIMENTARIA	MUNICIPIOS		POBLACIÓN	
	NÚMERO DE MUNICIPIOS	COMO % DEL TOTAL DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN TOTAL
Se redujo en más de 20 puntos	116	4,7	2.265.679	2,0
Se redujo entre 10 y 20 puntos	647	26,4	17.511.724	15,6
Se redujo entre 3 y 10 puntos	796	32,4	28.057.211	25,0
Sin cambios significativos	508	20,7	50.257.994	44,8
Aumentó entre 3 y 10 puntos	240	9,8	12.000.157	10,7
Aumentó entre 10 y 20 puntos	119	4,9	2.044.393	1,8
Aumentó en más de 20 puntos	28	1,1	153.491	0,1
TOTALES	2.454		112.290.649	

Nota: pobreza alimentaria está definida como la insuficiencia del ingreso para adquirir una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

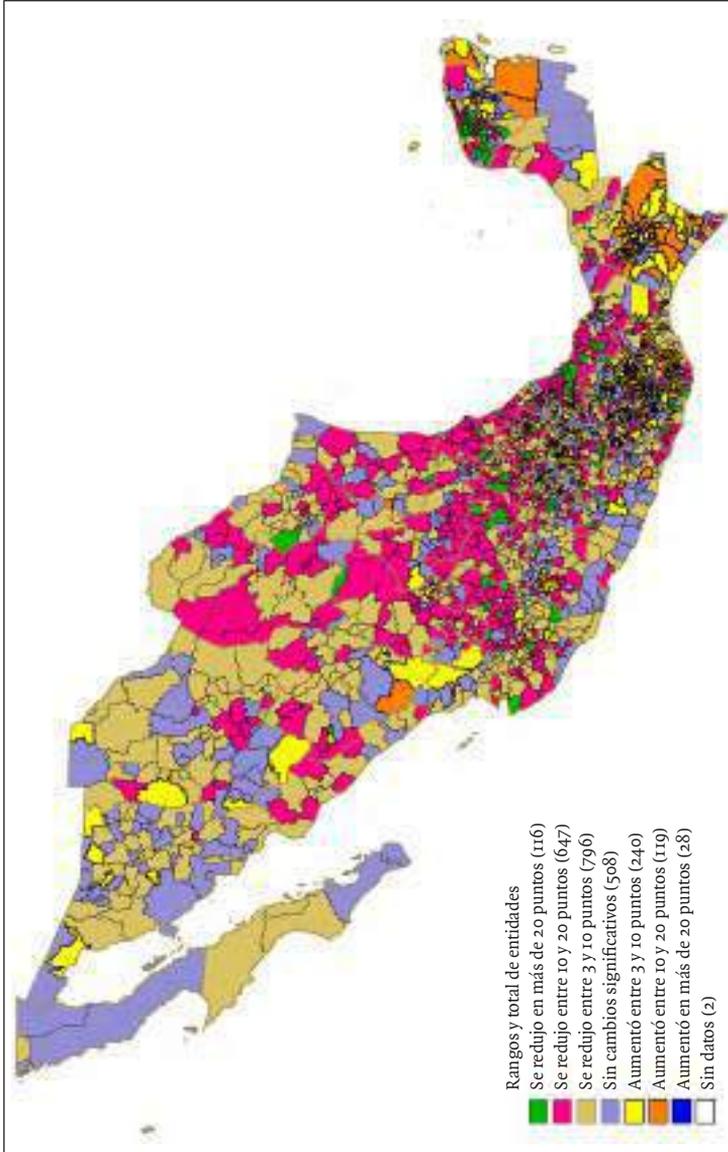
2.-POBREZA Y VULNERABILIDAD

2.1- Pobreza

Al efecto de analizar las transiciones de entrada, permanencia o salida de la pobreza, se definió como umbral un nivel de pobreza superior a 0.5 del desvío estándar de los niveles promedio de pobreza municipales en cada uno de los años analizados (de aquí en adelante se referirá a este umbral como “el umbral de pobreza”). Este enfoque permite identificar aquellos municipios con rezago relativo con respecto a la

evolución de los niveles de pobreza en el conjunto de municipios. El análisis realizado muestra, para el caso de la pobreza patrimonial, que el 8.6% de la población total de México en 2010 residía en municipios

MAPA 1 - CAMBIOS EN LA TASA DE POBREZA ALIMENTARIA MUNICIPAL: 1990-2010



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

que presentaron trampas de pobreza al encontrarse persistentemente por encima del umbral de pobreza en 1990, en 2000 y en 2010 (fila 8 del Cuadro 3). Por su parte y en los tres años considerados, el 83% de la población residió en municipios con niveles de pobreza menores a ese umbral (fila 1 en el mismo cuadro). Las filas 2, 3 y 4 muestran el número de municipios y la población involucrada en éstos que, al haber partido de una situación de no rezago relativo en 1990, entraron en rezago sólo en 2010 (fila 2), sólo en 2000 (fila 3) o en ambos años (fila 4). En total, para el caso de la pobreza de patrimonio, abarcaron al 3.5% de la población municipal de 2010. Por su parte, las filas 5, 6 y 7 muestran los casos en los que los municipios salieron del rezago relativo que tenían en 1990, sea tanto en 2000 y 2010 (fila 5), sólo en 2000 (fila 6) o sólo en 2010 (fila 7). En total, estos casos abarcaron casi el 5% de la población municipal de 2010.

El Cuadro 4 muestra los niveles promedio de pobreza prevalente en cada una de las transiciones identificadas para las tres definiciones de pobreza. Puede observarse que en los municipios con rezago los niveles de pobreza son altos y, en general, superiores a los umbrales considerados: para el caso de la fila 8 (municipios siempre rezagados, entre el 6.9% y el 8.6% de la población de México en 2010 según la definición utilizada de pobreza), los niveles promedio de pobreza fueron superiores al 80% para el caso de la pobreza patrimonial en los tres años considerados.

El Mapa 2 muestra la distribución espacial de las transiciones de pobreza alimentaria para los años 1990-2000-2010. “Nunca rezagado” indica que el municipio se mantuvo siempre por debajo del umbral seleccionado (igual a la media más un medio del desvío estándar). “Rezagado en el año ‘X’” indica que sólo presentó rezago ese año. Si es que el municipio tuvo rezagos en más de uno de los años analizados, la indicación es como “Rezagado en el año ‘X’ y en el año ‘Y’”. “Rezagado siempre” indica que el municipio presentó esta situación en los tres años considerados. Como puede observarse, la mayoría de los municipios identificados como “Rezagados siempre” (color rojo)

CUADRO 3 - TRANSICIONES DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y PATRIMONIAL A NIVEL MUNICIPAL: 1990-2000-2010

CATEGORÍA DE REZAGO RELATIVO	POBREZA ALIMENTARIA			POBREZA DE CAPACIDADES			POBREZA DE PATRIMONIO					
	CANTIDADES DE MUNICIPIOS	COMO % DEL TOTAL DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN EN EL 2010	COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN EL 2010	CANTIDAD DE MUNICIPIOS	COMO % DEL TOTAL DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN EN EL 2010	COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN EL 2010	CANTIDAD DE MUNICIPIOS	COMO % DEL TOTAL DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN EN EL 2010	COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN EL 2010
Nunca rezagado	1.410	57%	96.750.728	86,1%	1.377	56%	96.060.248	85,5%	1.279	52,1%	93.323.016	83,1%
Rezagado 2010	26	1%	737.760	0,7%	30	1%	655.634	0,6%	46	1,9%	1.367.080	1,2%
Rezagado 2000	114	5%	835.790	0,7%	97	4%	793.673	0,7%	72	2,9%	902.215	0,8%
Rezagado 2000 y 2010	104	4%	1.064.437	0,9%	124	5%	1.260.131	1,1%	159	6,5%	1.688.846	1,5%
Rezagado 1990	128	5%	3.002.702	2,7%	126	5%	3.031.247	2,7%	129	5,3%	3.331.763	3,0%
Rezagado 1990 y 2010	45	2%	877.314	0,8%	50	2%	942.839	0,8%	52	2,1%	744.513	0,7%
Rezagado 1990 y 2000	69	3%	1.345.137	1,2%	69	3%	1.521.671	1,4%	58	2,4%	1.326.232	1,2%
Siempre rezagado	560	23%	7.722.668	6,9%	583	24%	8.071.092	7,2%	661	26,9%	9.652.876	8,6%
Total	2.456	100%	112.336.536	100%	2.456	100%	112.336.535	100%	2.456	100%	112.336.541	100%

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

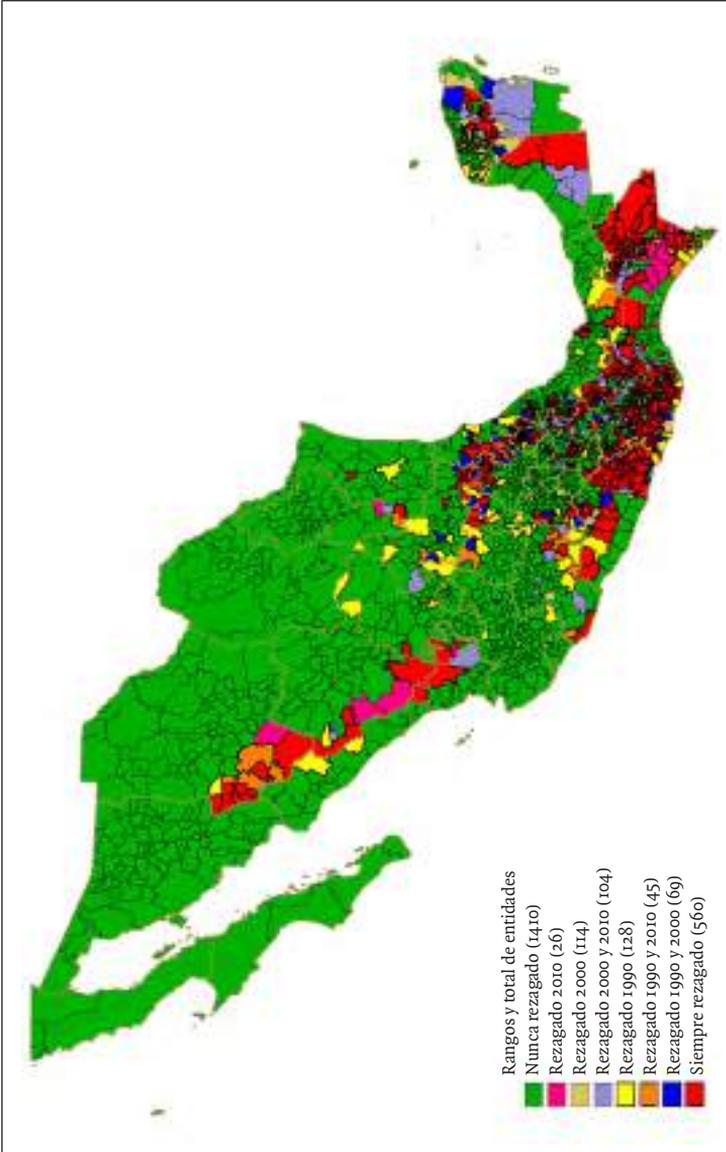
CUADRO 4 - NIVELES PROMEDIO DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y PATRIMONIAL A NIVEL MUNICIPAL 1990-2000-2010, SEGÚN LA CATEGORÍA DE REZAGO RELATIVO

CATEGORÍA DE REZAGO RELATIVO	POBREZA ALIMENTARIA			POBREZA CAPACIDADES			POBREZA PATRIMONIAL		
	2010	2000	1990	2010	2000	1990	2010	2000	1990
Nunca rezagado	14,8	18,0	17,6	21,9	23,9	25,0	45,0	44,0	46,7
Rezagado 2010	47,1	38,9	48,8	56,9	56,9	48,1	77,2	73,7	69,9
Rezagado 2000	36,5	39,1	60,8	46,9	67,5	47,8	70,6	81,8	69,6
Rezagado 2000 y 2010	47,6	40,5	65,1	58,3	71,8	49,3	79,8	84,7	70,9
Rezagado 1990	32,4	49,6	48,1	42,0	55,4	58,5	67,9	73,2	78,5
Rezagado 1990 y 2010	49,9	55,1	50,2	57,4	57,6	62,5	79,2	73,3	80,1
Rezagado 1990 y 2000	37,3	54,0	61,7	47,4	68,4	62,2	71,0	82,2	80,1
Siempre Rezagado	59,3	60,4	73,7	68,7	79,5	68,7	85,9	89,5	84,5
Promedio	19,5	23,5	24,3	27,2	31,0	31,0	50,9	51,0	52,8

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

pertenecen a cinco entidades: Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, ubicados en la región sur del país, y Veracruz, que está ubicado sobre el Golfo de México.

MAPA 2 - TRANSICIONES DE POBREZA ALIMENTARIA: 1990-2000-2010

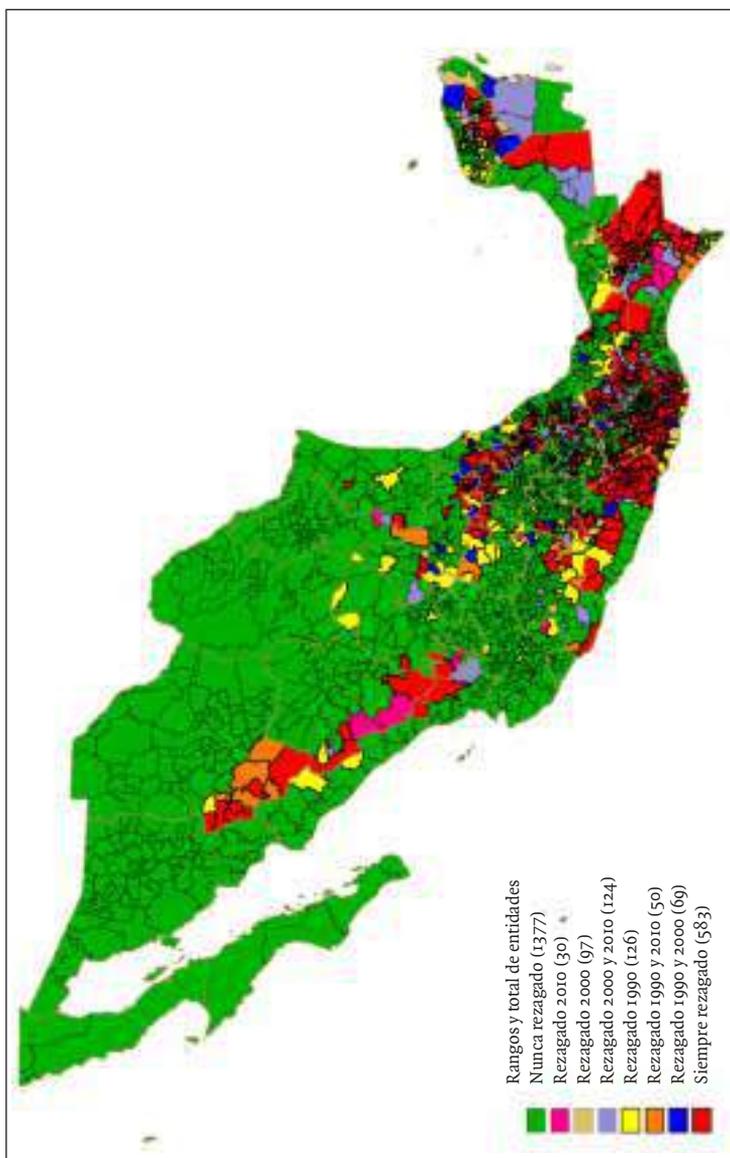


Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

Situaciones similares se observan al tomar las otras dos dimensiones de pobreza (capacidades y patrimonial). Estas transiciones se muestran en los mapas 3 y 4, respectivamente.

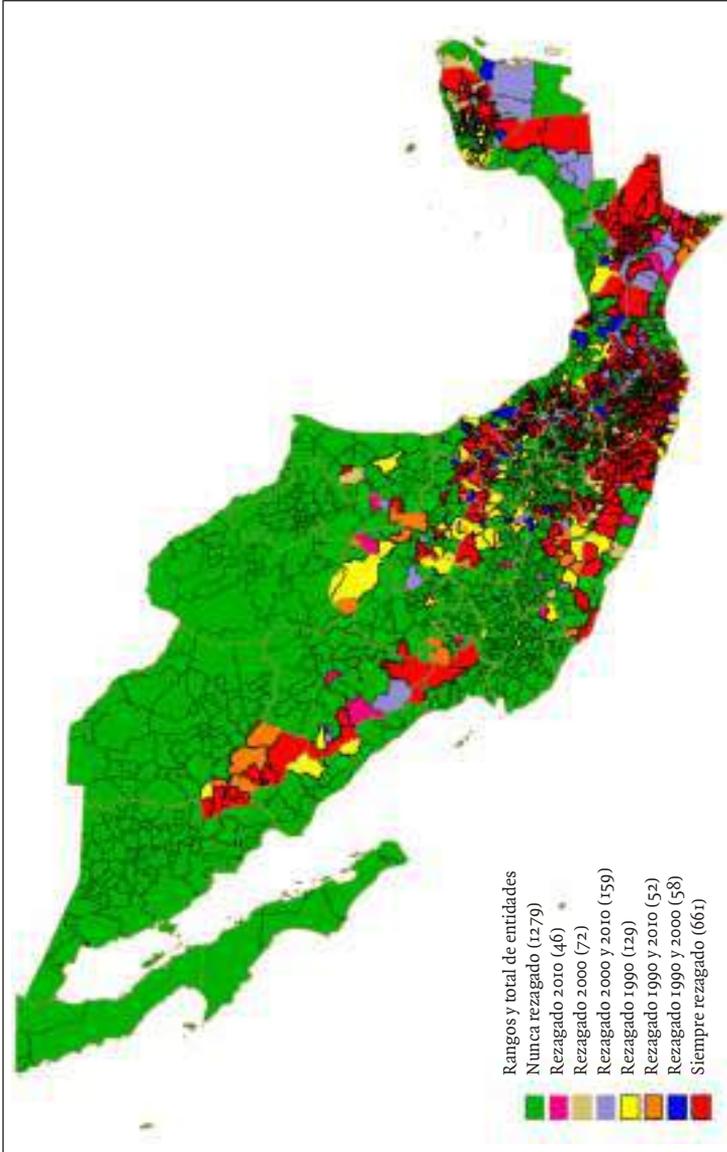
176

MAPA 3 - TRANSICIONES DE POBREZA DE CAPACIDADES: 1990-2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

MAPA 4 - TRANSICIONES DE POBREZA PATRIMONIAL: 1990-2000-2010



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5 - ENTIDADES QUE LLEGARON A 2010 CON REZAGOS RELATIVOS. POBREZA DE PATRIMONIO

ENTIDAD	REZAGADO 2010		REZAGADO 2000 Y 2010		REZAGADO 1990 Y 2010		SIEMPRE REZAGADO		TOTAL DE LA ENTIDAD		COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD		POBLACIÓN TOTAL EN EL 2010
	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN LAS CUATRO CATEGORÍAS	POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	COMO PORCENTAJE DE LA ENTIDAD	
Campeche	-	0,0%	95.378	11,6%	-	0,0%	64.659	7,9%	160.037	19%	822.441		
Chiapas	361.557	7,5%	378.520	7,9%	293.032	6,1%	2.191.847	45,7%	3.224.956	67%	4.796.580		
Chihuahua	-	0,0%	-	0,0%	89.668	2,6%	107.155	3,1%	196.823	6%	3.406.465		
Durango	24.221	1,5%	53.284	3,3%	5.947	0,4%	64.972	4,0%	148.424	9%	1.632.934		
Guanajuato	84.332	1,5%	-	0,0%	27.803	0,5%	199.220	3,6%	311.355	6%	5.486.372		
Guerrero	101.374	3,0%	-	0,0%	-	0,0%	1.263.897	37,3%	1.365.271	40%	3.388.768		
Hidalgo	-	0,0%	13.313	0,5%	-	0,0%	394.403	14,8%	407.716	15%	2.665.018		
Jalisco	6.288	0,1%	-	0,0%	18.084	0,2%	-	0,0%	24.372	0%	7.350.682		
México	614.453	4,0%	32.645	0,2%	71.077	0,5%	423.696	2,8%	1.141.871	8%	15.200.000		
Michoacán	-	0,0%	156.100	3,6%	73.587	1,7%	92.240	2,1%	321.927	7%	4.351.037		
Nayarit	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	59.300	5,5%	59.300	5%	1.084.979		
Nuevo León	5.942	0,1%	-	0,0%	7.095	0,2%	-	0,0%	13.037	0%	4.653.458		
Oaxaca	27.356	0,7%	191.280	5,0%	94.518	2,5%	1.225.299	32,2%	1.538.453	40%	3.801.962		
Puebla	66.405	1,1%	394.736	6,8%	10.589	0,2%	1.330.353	23,0%	1.802.083	31%	5.779.829		
Queretaro	-	0,0%	-	0,0%	8.865	0,5%	65.463	3,6%	74.328	4%	1.827.937		
Quintana Roo	-	0,0%	111.205	8,4%	-	0,0%	-	0,0%	111.205	8%	1.325.578		
San Luis Potosí	7.902	0,3%	53.456	2,1%	41.538	1,6%	421.994	16,3%	524.890	20%	2.585.518		
Tabasco	-	0,0%	75.813	3,4%	-	0,0%	-	0,0%	75.813	3%	2.238.603		
Tamaulipas	-	0,0%	3.514	0,1%	-	0,0%	8.667	0,3%	12.181	0%	3.268.554		
Tlaxcala	8.224	0,7%	4.146	0,4%	-	0,0%	-	0,0%	12.370	1%	1.169.936		
Veracruz	58.084	0,8%	58.065	0,8%	-	0,0%	1.463.020	19,1%	1.579.169	21%	7.643.194		
Yucatán	942	0,0%	67.391	3,4%	-	0,0%	272.107	13,9%	340.440	17%	1.955.577		
Zacatecas	-	0,0%	-	0,0%	2.710	0,2%	4.584	0,3%	7.294	0%	1.490.668		

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

El Cuadro 5 muestra el total de la población por entidad en cada una de las transiciones que llegaron con rezago relativo en 2010. Allí se observa que más del 40% de la población de Chiapas, Guerrero y Oaxaca se encontraban en esa situación. Para Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, el rezago abarcaba a más del 20% de la población.

Sin embargo, también entre estos estados se encuentran los municipios que al haber presentado rezago sólo en 1990, en 2000 o en 1990 y 2000, han logrado superarlo (colores azul, siena y amarillo respectivamente en los mapas 2 a 5 de más arriba). En el Cuadro 6 puede observarse, por ejemplo, que el 23% de la población de Yucatán que estuvo en rezago relativo en 1990 o en 2000, llegó a 2010 sin presentarlo (7% con rezago sólo en 2000, 13% con rezago sólo en 1990 y 3% con rezago en 1990 y 2000). Ahora bien, para Veracruz ese porcentaje fue 15% (1% con rezago sólo en 2000, 6% con rezago sólo en 1990 y 8% con rezago en 1990 y 2000). Lo anterior corrobora resultados previos, ya que, en algunos casos los municipios lograron salir de la situación de rezago relativo (Yúnez-Naude *et al.* 2013).

179

2.2- Vulnerabilidad

En este capítulo, definimos como “vulnerable” a la población que aun estando fuera de una situación de pobreza posee una probabilidad mayor al 10% de caer en ella.² Para el caso específico de México, el trabajo de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) identifica a la población vulnerable como aquella que se encuentra entre la clase media (10 dólares per cápita por día, valuados a PPP) y la que se encuentra en situación de pobreza de capacidades.³

La disminución del porcentaje de la población en situación de vulnerabilidad puede ser algo deseable si proviene, por ejemplo, de un aumento de la clase media sin variaciones en los niveles de pobreza de capacidades, o bien, porque ésta se produce por una caída en los niveles de pobreza de

² Ver Anexo Metodológico.

³ Esta definición se aparta de otras que consideran aspectos más generales de la vulnerabilidad (a desastres naturales, a crisis económicas, a la inseguridad, etc.) (PNUD 2014).

CUADRO 6 - ENTIDADES QUE LLEGARON A 2010 SIN REZAGOS RELATIVOS. POBREZA DE PATRIMONIO

Entidad	NUNCA REZAGADO		REZAGADO 2000		REZAGADO 1990		REZAGADO 1990 Y 2000		TOTAL DE LA ENTIDAD EN LAS CUATRO CATEGORÍAS		POBLACIÓN EN LA ENTIDAD	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD
	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN ESTA SITUACIÓN	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	POBLACIÓN EN LAS CUATRO CATEGORÍAS	COMO % DE LA POBLACIÓN DE LA ENTIDAD		
Aguascalientes	1.184.996	100%	-	0%	-	0%	-	0%	1.184.996	100%	1.184.996	100%
Baja California	3.155.070	100%	-	0%	-	0%	-	0%	3.155.070	100%	3.155.070	100%
Baja California Sur	637.026	100%	-	0%	-	0%	-	0%	637.026	100%	637.026	100%
Campeche	662.404	81%	-	0%	-	0%	-	0%	662.404	81%	822.441	81%
Coahuila	2.748.391	100%	-	0%	-	0%	-	0%	2.748.391	100%	2.748.391	100%
Colima	650.555	100%	-	0%	-	0%	-	0%	650.555	100%	650.555	100%
Chiapas	1.374.144	29%	48.829	1%	127.567	3%	21.084	0%	1.571.624	33%	4.796.580	33%
Chihuahua	3.202.096	94%	-	0%	7.546	0%	-	0%	3.209.642	94%	3.406.465	94%
Distrito Federal	8.851.080	100%	-	0%	-	0%	-	0%	8.851.080	100%	8.851.080	100%
Durango	1.475.929	90%	-	0%	8.581	1%	-	0%	1.484.510	91%	1.632.934	91%
Guanajuato	4.519.641	82%	-	0%	632.052	12%	23.324	0%	5.175.017	94%	5.486.372	94%
Guerretero	1.696.413	50%	162.653	5%	144.256	4%	20.175	1%	2.023.497	60%	3.388.768	60%
Hidalgo	1.976.238	74%	21.623	1%	95.953	4%	163.488	6%	2.257.302	85%	2.665.018	85%
Jalisco	7.289.308	99%	-	0%	19.376	0%	17.626	0%	7.326.310	100%	7.350.682	100%

IV. TRAMPAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO 1990-2000-2010

México	13.700.000	31.803	0%	149.501	1%	117.237	1%	14.000.000	92%	15.200.000
Michoacán	3.818.077	29.414	1%	101.361	2%	80.258	2%	4.029.110	93%	4.351.037
Morelos	1.758.089	19.138	1%	-	0%	-	0%	1.777.227	100%	1.777.227
Nayarit	1.025.679	-	0%	-	0%	-	0%	1.025.679	95%	1.084.979
Nuevo León	4.640.421	-	0%	-	0%	-	0%	4.640.421	100%	4.653.458
Oaxaca	1.742.404	235.682	6%	227.741	6%	57.682	2%	2.263.509	60%	3.801.962
Puebla	3.577.348	87.102	2%	270.051	5%	43.245	1%	3.977.746	69%	5.779.829
Querétaro	1.468.672	-	0%	236.473	13%	48.464	3%	1.753.609	96%	1.827.937
Quintana Roo	1.160.777	25.333	2%	-	0%	28.263	2%	1.214.373	92%	1.325.578
San Luis Potosí	1.853.539	-	0%	158.886	6%	48.203	2%	2.060.628	80%	2.585.518
Sinaloa	2.721.065	-	0%	46.696	2%	-	0%	2.767.761	100%	2.767.761
Sonora	2.662.480	-	0%	-	0%	-	0%	2.662.480	100%	2.662.480
Tabasco	1.983.505	-	0%	179.285	8%	-	0%	2.162.790	97%	2.238.603
Tamaulipas	3.242.619	9.331	0%	4.423	0%	-	0%	3.256.373	100%	3.268.554
Tlaxcala	1.030.693	8.399	1%	118.474	10%	-	0%	1.157.566	99%	1.169.936
Veracruz	4.915.768	91.098	1%	453.454	6%	603.705	8%	6.064.025	79%	7.643.194
Yucatán	1.178.185	131.810	7%	251.664	13%	53.478	3%	1.615.137	83%	1.955.577
Zacatecas	1.384.951	-	0%	98.423	7%	-	0%	1.483.374	100%	1.490.668

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

capacidades sin variación en los niveles de clase media. Queda claro que una disminución en los niveles de vulnerabilidad no siempre es deseable y, en varios casos, es necesario realizar juicios de valor para considerar los cambios en el bienestar que se derivan de esa disminución.⁴

A continuación se muestran las variaciones en los niveles agregados de vulnerabilidad. Para 2000 y 2010 se calculó el número de personas en situación de clase media o de pobreza de capacidades en cada entidad y tipo de territorio (rural, semi-rural, semi-urbano y urbano). Como se indicó antes, el número de personas entre estas dos categorías fue considerado como vulnerable.

182

En el Cuadro 7 se resumen los hallazgos para la variación de la vulnerabilidad al comparar las situaciones para los años 2000 y 2010. El análisis comparativo indicó que, en promedio, se registró una disminución de la vulnerabilidad originada por un aumento en el porcentaje de población en clase media combinado tanto con una caída de los niveles de pobreza como con un aumento en los niveles de pobreza de menor magnitud. En ese periodo, la mejora en el bienestar ante modificaciones en los niveles de vulnerabilidad representó el 13% de la población mexicana. En este subgrupo, la categoría más importante (y que representó al 10% de la población del año 2000) es aquella cuya vulnerabilidad disminuyó debido a un aumento en el porcentaje de población en clase media. Ésta resultó numéricamente mayor al porcentaje de población que registró un ascenso en los niveles de pobreza. Por su parte, alrededor del 3.3% de la población empeoró en sus niveles promedio de bienestar ante cambios en la vulnerabilidad. Causa de lo anterior fue una combinación de caída en el porcentaje de población en clase media con un aumento del porcentaje de la población en situación de pobreza.

En resumen, si bien el nivel de vulnerabilidad en la población mexicana aumentó entre 2010 y 2000, en general, el incremento se asoció con mejoras en los niveles promedio de bienestar de la población. La Gráfica 3 resume la información por tipo de territorio para el

⁴ En el Apéndice Técnico se encuentra un análisis más detallado de este tema.

CUADRO 7 - CAMBIOS EN LOS NIVELES DE BIENESTAR ORIGINADOS EN CAMBIOS EN EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD. POR TIPO DE TERRITORIO, COMPARATIVO DE 2010 MENOS 2000

MEJORA EN EL BIENESTAR POR CAMBIOS EN EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD				
	TIPO DE TERRITORIO	POBLACIÓN EN AÑO 2000	CAMBIO VULNERABILIDAD ENTRE 2010 Y 2000	
			CAMBIO ABSOLUTO (# DE PERSONAS)	COMO % DE LA POBLACIÓN DEL 2000
1.- Vulnerabilidad aumenta debido a una caída en Clase Media < caída en Pobreza	Rural	2.527.193	259.206	0,30%
	Semi-rural	844.426	156.571	0,20%
	Semi-urbano	700.090	71.086	0,10%
	Urbano	3.528.488	243.236	0,30%
	Total categoría	7.600.197	730.099	1%
3.- Vulnerabilidad aumenta debido a una suba en Clase Media < caída en Pobreza	Rural	1.686.560	99.922	0,10%
	Semi-rural	1.486.907	21.077	0,02%
	Semi-urbano	508.274	20.227	0,02%
	Urbano	1.794.214	13.829	0,01%
	Total categoría	5.475.955	155.055	0,20%
6.- Vulnerabilidad disminuye debido a una suba en Clase Media > caída en Pobreza	Rural	817.930	-44.005	0,00%
	Semi-rural	1.766.602	-58.621	0,10%
	Semi-urbano	1.694.115	-146.774	0,20%
	Urbano	15.541.812	-2.080.116	2,20%
	Total categoría	19.820.459	-2.241.506	2%
7.- Vulnerabilidad disminuye debido a una suba en Clase Media > suba en Pobreza	Rural	2.998.603	-431.176	0,50%
	Semi-rural	6.262.792	-1.074.321	1%
	Semi-urbano	9.831.816	-2.700.867	3%
	Urbano	24.158.259	-5.230.497	5%
	Total categoría	43.251.470	-9.436.860	10%
Total mejoras en el bienestar, % población año 2000		76.148.081		13%

CUADRO 7 - CAMBIOS EN LOS NIVELES DE BIENESTAR ORIGINADOS EN CAMBIOS EN EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD. POR TIPO DE TERRITORIO, COMPARATIVO DE 2010 MENOS 2000 (CONTINUÍA)

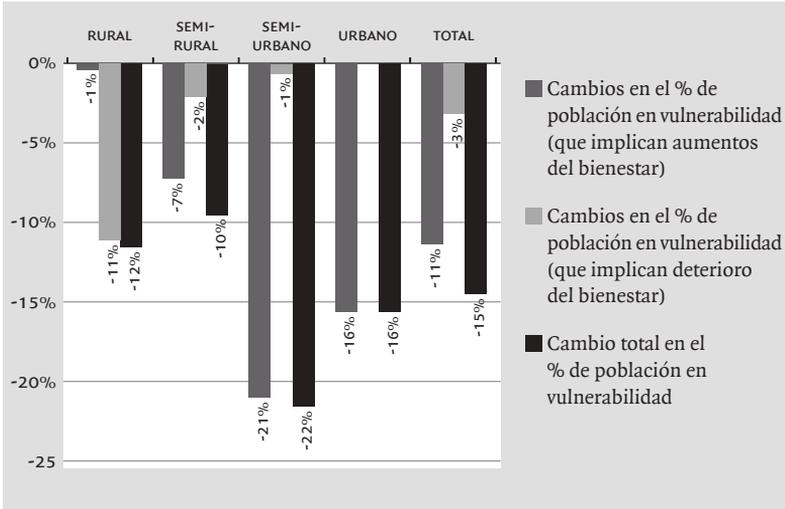
MEJORA EN EL BIENESTAR POR CAMBIOS EN EL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD				
	TIPO DE TERRITORIO	POBLACIÓN EN AÑO 2000	CAMBIO VULNERABILIDAD ENTRE 2010 Y 2000	
			CAMBIO ABSOLUTO (# DE PERSONAS)	COMO % DE LA POBLACIÓN DEL 2000
11.- Vulnerabilidad aumenta debido a que caía en Clase Media > caída en Pobreza	Rural	184.866	15.426	0,02%
	Semi-rural	282.885	34.008	0,04%
	Total categoría	467.751	49.433	0,10%
13.-Vulnerabilidad disminuye debido a una suba en Clase Media < suba en Pobreza	Rural	15.492.715	-2.706.847	2,80%
	Semi-rural	2.313.805	-310.540	0,30%
	Semi-urbano	310.955	-87.133	0,10%
	Total categoría	18.117.475	-3.104.520	3,30%
14.-Vulnerabilidad disminuye debido a una caída en Clase Media < Suba en Pobreza	Rural	523.774	-5.856	0,01%
	Total categoría	523.774	-5.856	0,01%
Total empeoramiento en el bienestar, % población año 2000		19.109.000		3,30%

Nota: Los cambios en el bienestar son en promedio para las regiones analizadas y no implican que alcancen a cada una de las personas de una determinada región.

Fuente: Elaboración propia.

total de la población. Mientras que el 15% experimentó una caída en los niveles de vulnerabilidad, para el 11.4% esta caída puede asociarse con una mejora en el bienestar y para el 3.2% con un empeoramiento del mismo. A nivel de tipo de territorio, la gráfica muestra que la caída de la población en situación de vulnerabilidad puede deberse al empeoramiento en los niveles de bienestar para el caso de los territorios rurales, y a mejoras para el resto de los territorios.

GRÁFICA 3 - CAMBIOS EN LA VULNERABILIDAD POR TIPO DE TERRITORIO. % DE POBLACIÓN QUE EXPERIMENTÓ CAMBIOS EN LA VULNERABILIDAD. COMPARATIVO DE 2010 MENOS 2000



Fuente: Elaboración propia.

3.-EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En esta sección se presentan resultados del análisis de la desigualdad de oportunidades con un enfoque territorial. El concepto de desigualdad de oportunidades deriva de recientes trabajos basados en la obra de Roemer (1998), quien contempla el cálculo de la medida en que las circunstancias personales (como lugar de nacimiento, riqueza del hogar de origen, etnicidad o sexo) impactan en las probabilidades de los niños y jóvenes para acceder a servicios que son necesarios para el bienestar y desarrollo de las personas.⁵ Aquí se explora cómo el territorio donde se vive constituye una circunstancia relevante en la determinación de la desigualdad de oportunidades. Lo anterior servirá para

⁵ Para mayores detalles de la metodología, ver el Apéndice Técnico.

hacer recomendaciones en torno a políticas de igualdad de oportunidades espacialmente sensibles.

Un enfoque de igualdad de oportunidades es consistente con el objetivo del programa de proveer una caracterización más comprehensiva y multidimensional de la pobreza y la desigualdad que la simple medición de la pobreza monetaria y la desigualdad del ingreso.

El análisis de la evolución de los niveles de las oportunidades humanas se llevó a cabo según cuatro tipos de poblaciones para cada una de las 32 entidades federativas de México. Se tomó en cuenta el tamaño de la localidad en donde se encuentran los hogares analizados. Con base en el trabajo de Territorios Funcionales (Yúnez-Naude *et al.* 2013) y tomando en cuenta la información disponible, el rango de población considerado fue el siguiente:

186

- i) Rurales: Menos de 2500 habitantes
- ii) Semi-rurales: 2500 a 14999 habitantes
- iii) Semi-urbanas: 15000 a 99999 habitantes
- iv) Urbanas: 100000 y más habitantes

Así fue como se construyeron 128 agregados (4 para cada una de las 32 entidades). Para presentar el análisis por entidad-territorio-municipio, cada región se asoció con una de las categorías de ruralidad de acuerdo con el tipo de población preponderante. Lo anterior queda señalado en el Cuadro 8.

CUADRO 8 - MUNICIPIOS POR ESTRATO DE POBLACIÓN (2005)

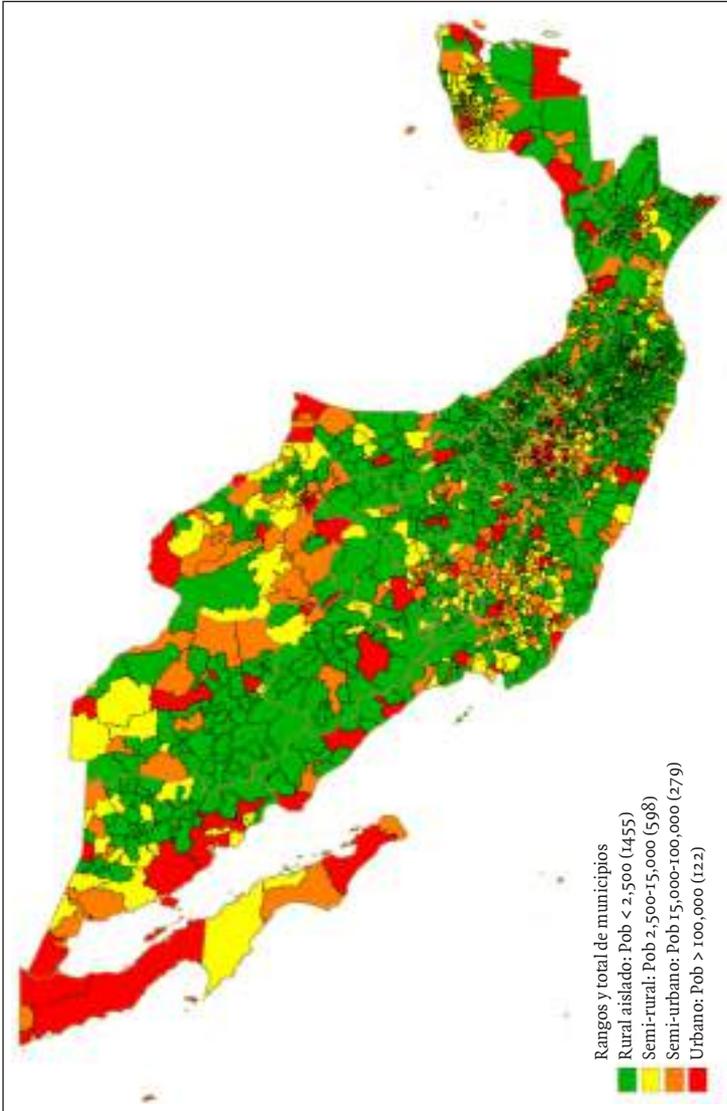
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBAN	URBANA	TOTALES
Población	24.712.478	14.149.277	14.364.335	50.491.798	103.717.888
# de municipios	1.455	598	279	122	2.454

Nota: La población se categorizó con base en el tamaño de la localidad. Rurales: Ciudad principal tiene menos de 2500 habitantes. Semi-rurales: Ciudad principal tiene entre 2500 a 14999 habitantes. Semi-urbanos: Ciudad principal tiene entre 15000 a 99999 habitantes. Urbanos: ciudad principal tiene más de 100 000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de censos poblacionales.

El Mapa 5 muestra la distribución regional de cada tipo de territorio. De los 2454 municipios considerados, 1455 son rurales y 598 semi-rurales. Ahora bien, en términos de población, estas categorías representan sólo el 30% del total (rurales el 21% y semi-rurales el 9%).

MAPA 5 – CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS CON BASE EN EL TIPO DE POBLACIÓN PREDOMINANTE



Fuente: Elaboración propia.

Para analizar la evolución de la desigualdad de oportunidades se consideraron las siguientes variables para los hogares que tuviesen por lo menos una persona menor de 18 años, o bien, para el caso de asistencia a la escuela y escolaridad para la edad, al menos un menor de entre 15 y 17 años.

Indicadores escolares

- Asistencia a clases: Si el/la joven asiste a clases (personas entre 15 y 17 años).
- Escolaridad a tiempo: Si el/la joven tiene el grado de escolaridad que se espera para una persona de esa edad (personas de entre 15 y 17 años).

188

Indicador de acceso a servicios de la vivienda (hogares con personas menores de 18 años)

- Indicador compuesto por acceso a servicios de la vivienda: si la vivienda del menor tiene al menos una carencia en el acceso a servicios de agua, electricidad o drenaje según la metodología de CONEVAL (2009).

Indicador de calidad de los materiales de la vivienda y de hacinamiento (hogares con personas menores de 18 años)

- Indicador compuesto por calidad de la vivienda: si ésta es de material inapropiado en sus pisos, paredes o techos o si vive en un hogar con hacinamiento según la metodología de CONEVAL (2009).

Indicadores de acceso a comunicaciones y tecnología de la información (hogares con personas menores de 18 años y sólo para años 2000 y 2010)

- Acceso a teléfono
- Acceso a computadora

Indicadores de situación de pobreza y de clase media

- El hogar donde vive la persona menor de 18 años NO está en situación de pobreza alimentaria o patrimonial.
- El hogar donde vive la persona menor de 18 años tiene menos de 10% de probabilidad de estar en situación de pobreza de capacidades (i.e., de pertenecer a la clase media).

Los cuadros 9 y 10 muestran las estimaciones de la tasa de cobertura, de disimilitud y el IOH para las variables analizadas. En el Cuadro 9 se observan las correspondientes a las variables de escolaridad (asistencia y escolaridad para la edad) para personas de entre 15 y 17 años y de calidad y servicios de la vivienda (para personas de entre 0 y 17 años). Como era de esperar, existe un gradiente positivo a medida que aumenta el tamaño de la localidad. Los territorios rurales siempre tienen los peores indicadores de bienestar. Sin embargo, tal como puede observarse en el panel inferior del cuadro, la enorme distancia del IOH que existía entre los territorios rurales y los urbanos se redujo considerablemente. Por ejemplo, en 1990 el IOH de asistencia escolar para jóvenes de entre 15 y 17 años que residían en áreas rurales era apenas el 31% del correspondiente IOH de zonas urbanas y, para 2010, dicho porcentaje pasó a 65%. Aunque menos pronunciado, este cambio también puede observarse en el IOH de escolaridad a tiempo para jóvenes del mismo segmento de edad. Esta convergencia en los niveles del IOH educacionales hacia los observados en áreas urbanas también se evidenció en los otros dos tipos de territorios (semi-rurales y semi-urbanos). Los progresos en las otras dos variables consideradas (calidad y acceso a servicios de la vivienda), si bien importantes en términos absolutos, muestran el aún importante rezago relativo de las áreas rurales y semi-rurales de México, sobre todo en el acceso a servicios para la vivienda (electricidad, agua y drenaje). Al seguir la información del panel inferior del Cuadro 9, puede observarse que para 2010, mientras que el IOH de calidad de la vivienda rural representaba el 69% del indicador para áreas urbanas, el IOH de acceso a servicios en zonas rurales representaba sólo el 53% del de zonas urbanas.

CUADRO 9
TASA DE COBERTURA, ÍNDICE DE DISIMILITUD E ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS PARA ASISTENCIA Y ESCOLARIDAD (NIÑOS DE 15 A 17 AÑOS) Y PARA CALIDAD Y ACCESO A SERVICIOS DE LA VIVIENDA (JÓVENES DE 0 A 17 AÑOS)

TASA DE COBERTURA												
TIPO DE TERRITORIO	ASISTENCIA A LA ESCUELA (15 A 17 AÑOS)			ESCOLARIDAD A TIEMPO (15 A 17 AÑOS)			CALIDAD MATERIALES VIVIENDA Y HACINAMIENTO			ACCESO A SERVICIOS EN LA VIVIENDA		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rurales	28,8	38,4	57,3	17,6	25,1	42,1	35,9	38,8	62,0	19,8	26,4	52,6
Semi-rurales	48,3	50,4	65,9	34,1	38,8	51,6	51,9	53,3	71,8	50,4	58,8	78,3
Semi-urbanas	59,6	57,7	70,6	42,6	44,8	55,0	62,6	62,5	77,5	70,4	75,9	88,2
Urbanas	66,8	65,5	75,2	48,2	50,8	59,9	71,5	72,7	84,4	82,6	87,0	92,9
Total	50,7	52,9	67,2	35,5	39,8	52,1	55,3	56,7	73,8	55,5	61,8	77,9

ÍNDICE DE DISIMILITUD												
TIPO DE TERRITORIO	ASISTENCIA A LA ESCUELA (15 A 17 AÑOS)			ESCOLARIDAD A TIEMPO (15 A 17 AÑOS)			CALIDAD MATERIALES VIVIENDA Y HACINAMIENTO			ACCESO A SERVICIOS EN LA VIVIENDA		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rurales	31,8	29,9	19,4	17,4	16,5	13,2	22,1	23,0	12,2	17,7	17,8	9,1
Semi-rurales	23,1	22,2	15,3	14,5	15,1	11,1	18,8	18,5	9,9	12,4	10,1	4,5
Semi-urbanas	19,4	19,7	13,7	12,0	14,0	10,3	14,8	15,0	8,2	7,5	5,5	2,3
Urbanas	17,5	17,3	12,6	10,6	12,1	9,3	11,0	11,3	6,1	5,1	3,5	1,8
Total	23,0	22,3	15,3	13,6	14,4	11,0	16,7	17,0	9,1	10,7	9,2	4,4

CUADRO 9
TASA DE COBERTURA, ÍNDICE DE DISIMILITUD E ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS PARA ASISTENCIA Y ESCOLARIDAD (NIÑOS DE 15 A 17 AÑOS) Y PARA CALIDAD Y ACCESO A SERVICIOS DE LA VIVIENDA (JÓVENES DE 0 A 17 AÑOS) (CONTINÚA)

TIPO DE TERRITORIO	ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS (IOH)											
	ASISTENCIA A LA ESCUELA (15 A 17 AÑOS)			ESCOLARIDAD A TIEMPO (15 A 17 AÑOS)			CALIDAD MATERIALES VIVIENDA Y HACINAMIENTO			ACCESO A SERVICIOS EN LA VIVIENDA		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rural	12,3	17,7	34,1	23,9	32,2	49,9	28,6	30,7	55,0	16,7	22,3	48,2
Semi-rural	26,5	30,3	43,8	41,5	43,0	58,7	42,9	44,2	65,1	45,0	53,7	75,1
Semi-urban	34,5	36,1	47,6	52,6	49,8	63,4	53,7	53,6	71,5	65,5	72,1	86,2
Urban	39,9	42,1	52,4	60,0	57,7	68,3	64,0	64,8	79,4	78,6	84,2	91,4
Total	28,1	31,5	44,4	44,3	45,6	60,0	47,1	48,2	67,6	51,1	57,9	75,1
TIPO DE TERRITORIO	ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS DE CADA TIPO DE TERRITORIO EN RELACIÓN AL IOH DE LAS ZONAS URBANAS											
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rurales	0,66	0,72	0,84	0,69	0,74	0,86	0,67	0,68	0,82	0,57	0,64	0,82
Semi-rurales	0,86	0,86	0,91	0,88	0,86	0,93	0,84	0,83	0,90	0,83	0,86	0,94
Semi-urbanas	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Urbanas	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Nota: Promedio simple de las estimaciones realizadas para cada tipo de territorio en las 32 entidades. Para la medición de la asistencia escolar y escolaridad a tiempo se consideraron aquellos hogares con personas entre 15 y 17 años. Para la calidad y acceso a servicios de la vivienda se consideraron aquellos hogares en los que hubiera al menos una persona entre 0 y 17 años de edad.

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 10 resume la información de cobertura, Índice de Disimilitud IOH para las variables de ausencia de pobreza alimentaria y patrimonial, y la probabilidad de pertenecer a la clase media. Asimismo

puede observarse un deterioro en las condiciones de pobreza de la población mexicana. Al comparar 2010 con 1990 en todos los tipos de territorios, se manifestó tanto una caída en el indicador de cobertura (los niveles de pobreza de 2010 resultaron superiores a los de 1990) como un aumento en la desigualdad, mismo que se indicó por un cre-

CUADRO 10 - TASA DE COBERTURA, ÍNDICE DE DISIMILITUD E ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS PARA LA AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA Y POBREZA PATRIMONIAL, Y PARA LA PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA (NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS)

192

TIPO DE TERRITORIO	TASA DE COBERTURA								
	AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA (*)			AUSENCIA DE POBREZA PATRIMONIAL (**)			PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA (**)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rurales	77,8	49,8	58,4	33,3	26,2	22,4	2,8	15,3	9,0
Semi-rurales	89,2	74,6	78,1	49,3	50,0	42,3	6,1	35,7	20,6
Semi-urbanas	81,9	74,5	75,1	36,9	33,6	32,3	11,5	17,4	35,2
Urbanas	95,4	87,8	86,4	64,4	51,2	48,7	28,7	31,4	51,8
Total	86,1	71,6	74,4	45,9	40,1	36,3	12,1	24,9	29,0

TIPO DE TERRITORIO	ÍNDICE DE DISIMILITUD								
	AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA (*)			AUSENCIA DE POBREZA PATRIMONIAL (**)			PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA (**)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rurales	11,5	23,2	22,9	36,1	33,8	41,4	64,1	43,1	52,2
Semi-rurales	6,3	13,9	12,7	28,2	24,4	30,0	65,3	31,9	42,7
Semi-urbanas	10,5	14,5	12,9	36,9	36,3	37,7	58,6	47,0	35,5
Urbanas	3,3	7,6	7,7	20,6	26,9	28,8	40,3	38,9	26,7
Total	7,9	14,8	14,1	30,5	30,4	34,5	57,2	40,2	39,4

ciente Índice de Disimilitud (primer y segundo paneles, respectivamente). El resultado de la combinación de estos dos hechos indica una caída en el IOH –que se pronunció más en ambientes rurales y semi-rurales (tercer panel del cuadro 10). Al considerar la pertenencia a la clase media, el gradiente es aún más pronunciado que para las variables de

CUADRO 10 - TASA DE COBERTURA, ÍNDICE DE DISIMILITUD E ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS PARA LA AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA Y POBREZA PATRIMONIAL, Y PARA LA PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA (NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS) (CONTINÚA)

TIPO DE TERRITORIO	ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS (IOH)								
	AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA (*)			AUSENCIA DE POBREZA PATRIMONIAL (**)			PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA (**)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Rurales	70,0	40,7	47,6	23,0	19,5	14,7	1,1	10,4	5,0
Semi_rurales	84,0	66,0	69,5	36,9	40,2	31,3	2,3	26,7	12,7
Semi_urbanas	73,6	64,5	66,0	23,8	22,5	21,0	4,9	9,8	23,6
Urbanas	92,3	81,4	79,9	51,4	38,1	35,1	17,3	19,7	38,4
Total	79,9	63,0	65,6	33,7	30,0	25,4	6,3	16,6	19,8
ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS DE CADA TIPO DE TERRITORIO EN RELACIÓN AL IOH DE LAS ZONAS URBANAS									
Rurales	0,76	0,50	0,60	0,45	0,51	0,42	0,06	0,53	0,13
Semi_rurales	0,91	0,81	0,87	0,72	1,06	0,89	0,13	1,35	0,33
Semi_urbanas	0,80	0,79	0,83	0,46	0,59	0,60	0,28	0,50	0,62
Urbanas	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

(*) Ingreso inferior al necesario para adquirir la canasta alimentaria.

(**) Ingreso inferior al necesario para adquirir la canasta alimentaria y afrontar gastos de vestimenta, salud y transporte.

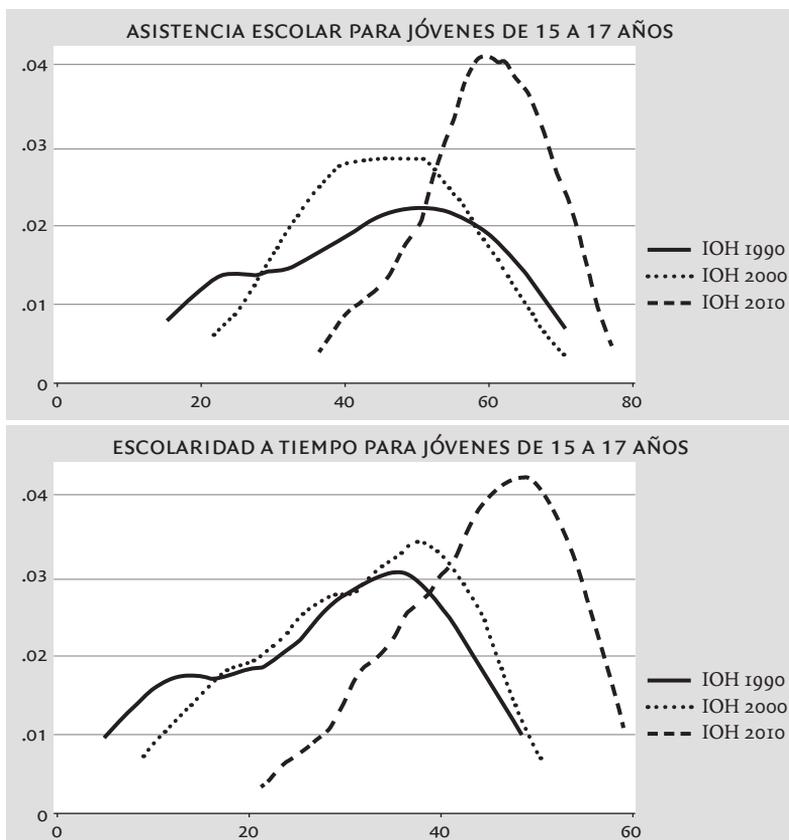
(***) Probabilidad inferior al 10% de caer en pobreza.

Nota: Promedio simple de las estimaciones realizadas para cada tipo de territorio en las 32 entidades. Para la medición de la ausencia de pobreza alimentaria, patrimonial y pertenencia a la clase media se consideraron aquellos hogares en los que hubiera al menos una persona entre 0 y 17 años de edad. Fuente: Elaboración propia.

educación y calidad y servicios de la vivienda. Hay una gran distancia entre el IOH de territorios rurales y de territorios urbanos para estas variables. A manera de ejemplo, para 2010 una persona promedio de entre 0 y 17 años tenía casi ocho veces más oportunidades de pertenecer a la clase media si vivía en ambientes urbanos de lo que las tendría si viviese en ambientes rurales (indicado por la relación de 0.13 entre el IOH rural y el IOH urbano para esta variable en el panel inferior). Para la misma variable y si viviera en territorios semi-rurales, la relación sería

194

GRÁFICAS 4.1 Y 4.2 - INDICADORES DE ESCOLARIDAD:
JÓVENES DE 15 A 17 AÑOS

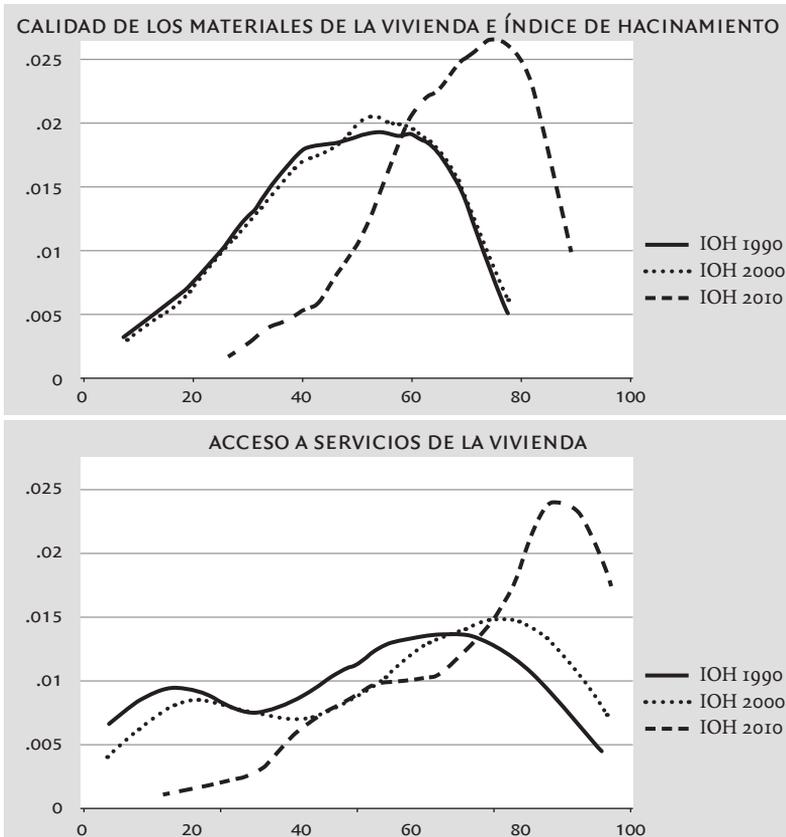


Fuente: Elaboración propia.

de 3 a 1 (coeficiente 0.3) y de 1.6 a 1 si viviera en territorios semi-urbanos (coeficiente 0.62).

Para favorecer la interpretación de los cambios en el IOH entre 1990, 2000 y 2010, se presentan las siguientes gráficas que muestran estimaciones del tipo kernel para cada una de las variables incluidas en los cuadros para los 128 territorios considerados. Las dos primeras gráficas (4.1 y 4.2) ilustran los cambios en el IOH para las ventajas definidas como “asistencia a clases” y “escolaridad a tiempo” para

GRÁFICAS 5.1 Y 5.2 - CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA Y ACCESO A SERVICIOS



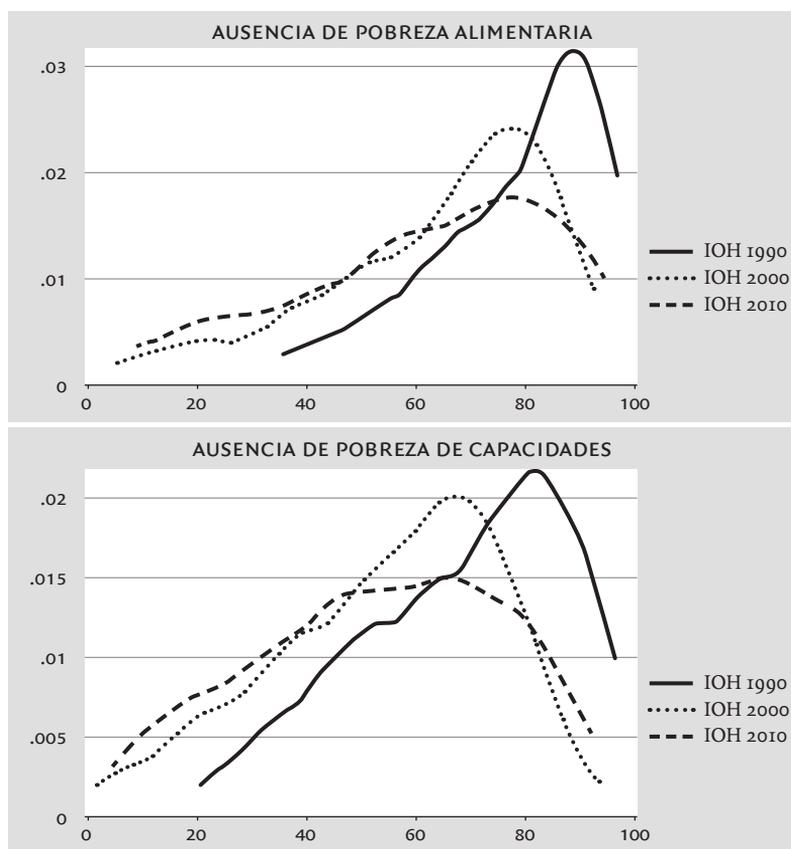
Fuente: Elaboración propia.

jóvenes de 15 a 17 años. Si bien se observó un movimiento de la distribución del IOH hacia valores mayores en los últimos 20 años, para 2010 los máximos en asistencia escolar no sobrepasaron el 85% y en escolaridad a tiempo el 65%.

Las gráficas 5.1 y 5.2 muestran los cambios en las variables ligadas con el IOH, tanto para la calidad de la vivienda (y el indicador de hacinamiento) como para el acceso a servicios de la vivienda. Las

196

GRÁFICAS 6.1 Y 6.2 - AUSENCIA DE POBREZA Y PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA

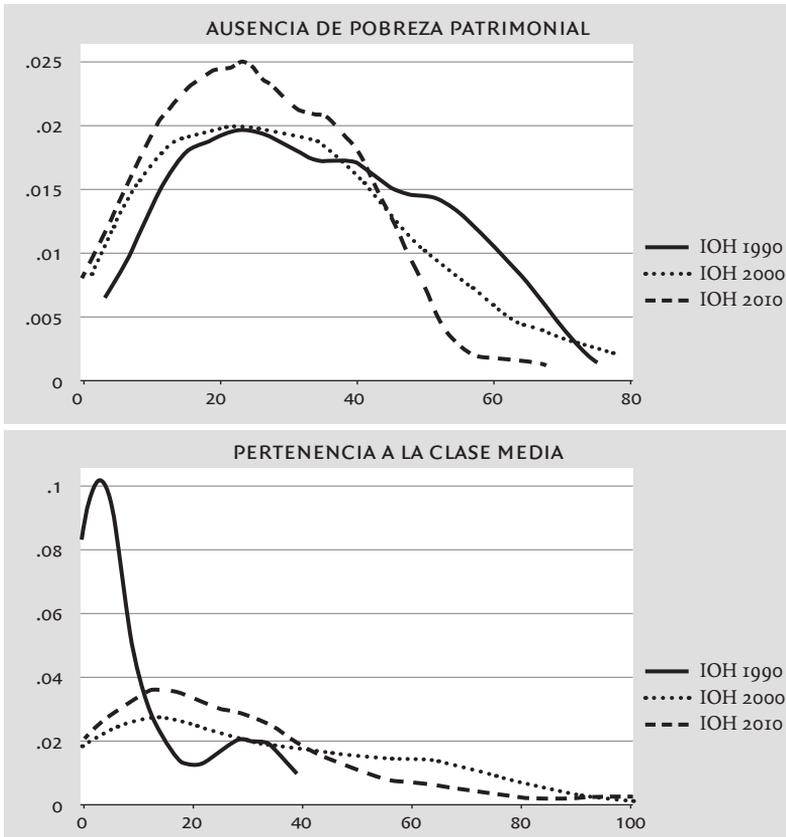


Fuente: Elaboración propia.

gráficas permiten ver que existe mucha mayor desigualdad en el IOH de calidad de la vivienda (distribución similar a una normal) que en el IOH de acceso a servicios de la vivienda (distribución mucho más aplanada).

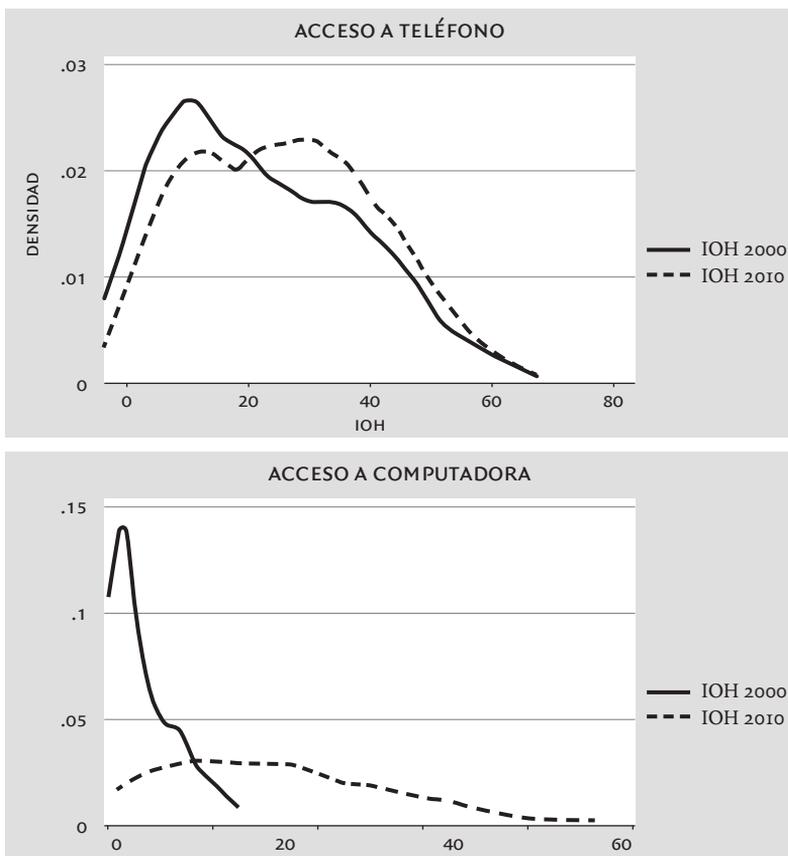
Por su parte, la Gráfica 6.1 muestra menores cambios en el IOH para la ausencia de los distintos niveles de pobreza al comparar tanto 2000 como 2010 contra 1990 (ver gráficas 6.1, 6.2 y 6.3). Se observa un es-

GRÁFICAS 6.3 Y 6.4 - AUSENCIA DE POBREZA Y PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICAS 7.1 Y 7.2 - INDICADORES DE ACCESO A COMUNICACIONES Y TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN (SÓLO PARA 2000 Y 2010)



Fuente: Elaboración propia.

tancamiento en la reducción de la pobreza en México en los últimos 20 años. El IOH de pertenencia a la clase media (Gráfica 6.4) muestra el cambio de este indicador desde una alta concentración en bajos niveles en 1990, a una distribución más aplanada tanto en 2000 como en 2010.

Las gráficas 7.1 y 7.2 muestran la desigualdad existente en el IOH de acceso a comunicaciones y tecnología de la información (aproxí-

mado aquí con existencia de teléfono y computadora en el hogar).⁶ En el caso particular del acceso a computadora, si bien se observa una fuerte expansión en el IOH, con un componente igualador (la distribución se hace mucho más plana al comparar 2010 con 2000), en 2010 una gran parte de la población no contaba con una (el IOH es siempre inferior al 60%).

4.-TRANSICIONES Y TRAMPAS DE OPORTUNIDADES

Al igual que en el caso del análisis de las oportunidades humanas, el de transiciones se realiza con base en los lugares de residencia de los hogares. Como se indicó más arriba, se consideran cuatro tipos de territorio: rural, semi-rural, semi-urbano y urbano. Para identificar las trampas de oportunidades para cada territorio, se definió que si el IOH de una ventaja dada se encontraba por debajo de la media de la población menos medio desvío estándar, entonces a ese territorio se lo consideraría “en rezago relativo” en esa dimensión. Asimismo, una situación de trampa de oportunidad en una determinada ventaja se definió como aquella en la que un determinado territorio mostró tener rezago relativo en los tres años considerados en este estudio (1990, 2000 y 2010). A modo de resumen, el Cuadro 11 muestra la distribución por número de municipios y población involucrada en las trampas de oportunidades. Lo anterior al considerar tres dimensiones del IOH para hogares con personas de entre 0 y 17 años (ausencia de pobreza patrimonial, calidad de los materiales de la vivienda y acceso a servicios de la vivienda) y una dimensión del IOH para hogares con personas de entre 15 y 17 años (escolaridad apropiada para la edad de la persona).⁷

⁶ Estos datos sólo están disponibles para 2000 y 2010.

⁷ Se tomaron sólo estas cuatro dimensiones para simplificar la presentación de los resultados. La pobreza patrimonial cubre la dimensión más amplia del ingreso necesario para obtener un bienestar mínimo. Las dos dimensiones de la vivienda indican la calidad de vida de las personas, en tanto que el indicador de escolaridad para la edad de jóvenes de 15 a 17 años, de alguna manera resume el peligro de una transmisión intergeneracional de la desigualdad.

CUADRO 11 - TRAMPAS DE OPORTUNIDADES: MUNICIPIOS Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE REZAGO RELATIVO EN LAS CUATRO DIMENSIONES CONSIDERADAS (POBREZA, CALIDAD Y SERVICIOS DE LA VIVIENDA Y ESCOLARIDAD A TIEMPO) Y EN LOS TRES PERIODOS ANALIZADOS (1990, 2000 Y 2010)

VARIABLE	TIPO DE TERRITORIO, CANTIDAD DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN EN CADA UNO DE ELLOS				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Municipios en cada tipo de territorio	1.455	598	279	122	2.454
Rezagado siempre en las cuatro dimensiones, # de municipios	1.055	62	12	0	1.129
Rezagado siempre en las cuatro dimensiones, como % del total de municipios en cada tipo de territorio	73%	10%	4%	0%	46%
	POBLACIÓN				
Población en cada tipo de territorio	21.789.604	9.297.256	16.744.627	55.886.401	103.717.888
Rezagado siempre en las cuatro dimensiones, población	13.898.228	442.642	501.807	-	14.842.677
Rezagado siempre en las cuatro dimensiones, como % del total de población de cada tipo de territorio	64%	5%	3%	0%	14%

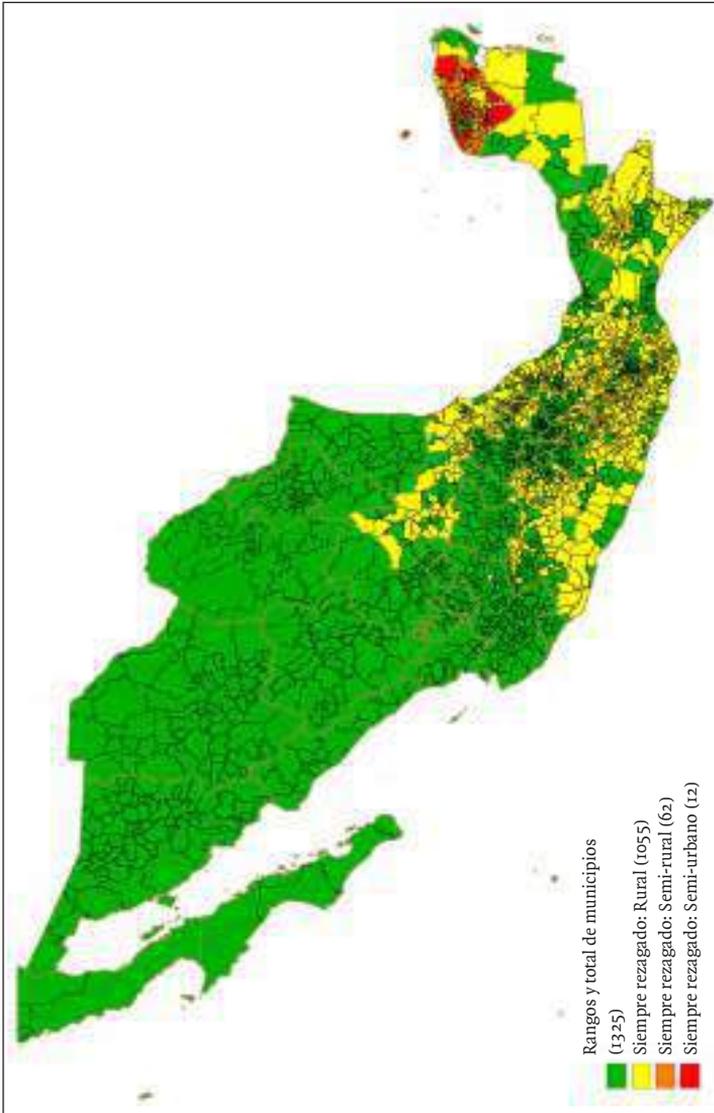
Nota: Un territorio está rezagado si el indicador de bienestar está por debajo de la media de ese indicador para todos los territorios en un año determinado menos 0.5 desvíos estándares. Fuente: Elaboración propia.

La dimensión geográfica puede verse con claridad. Podríamos decir que tres de cada cuatro municipios con mayor preponderancia de población localizada en zonas rurales se encontraron en situación de trampa (definida aquí como de rezago relativo permanente en las cuatro dimensiones del IOH),⁸ el 10% de los municipios con preponde-

⁸ Se define aquí una situación de rezago relativo cuando un territorio se encuentra por debajo de la media observada para un indicador determinado menos 0.5 desvíos estándares.

rancia de población en áreas semi-rurales y el 4% de municipios con preponderancia de población semi-urbana. La situación de trampa de oportunidades abarcó a 14,8 millones de personas en 2005 (14% de la población) y la gran mayoría reside en áreas rurales (13,9 millones).

MAPA 6 – MUNICIPIOS SIEMPRE REZAGADOS EN LOS TRES AÑOS: 1990-2000-2010
REZAGO EN POBREZA, EN CALIDAD Y SERVICIOS DE LA VIVIENDA Y EN ESCOLARIDAD



Fuente: Elaboración propia.

El Mapa 6 muestra los municipios ubicados en la zona Pacífico, centro, sur, centro sur, golfo y Yucatán.

4.1- Transiciones del IOH en la dimensión de ausencia de pobreza patrimonial

El 84% de los municipios rurales, el 41% de los semi-rurales (247 de un total de 598) y el 43% de los semi-urbanos mostraron rezago permanente en la dimensión de pobreza patrimonial en el periodo analizado (1990-2010) (ver Cuadro 12). En el agregado, el 28% de la población de México resultó estar en rezago permanente (ver Cuadro 13). En términos de la localización geográfica, el 87% de la población en territorios rurales se encuentra en rezago relativo en los tres periodos considerados. Para las poblaciones en territorios semi-rurales, el porcentaje fue de 30% y para los semi-urbanos fue de 42%.

202

El Mapa 7 muestra la localización geográfica de las trampas de oportunidad en pobreza patrimonial para personas de entre 0 y 17 años. Para el conjunto de territorios, el mapa muestra que la región sur, centro-norte y del golfo claramente tienen dinámicas de rezago permanente. Las del centro y del norte aparecen con mejores indicadores relativos de bienestar.

4.2- Transiciones del IOH en la dimensión de calidad de los materiales de la vivienda y en hacinamiento

Al igual que lo encontrado para el caso del IOH de pobreza patrimonial, una gran mayoría de los municipios ubicados en los territorios rurales (1120 de un total de 1455), y más de la mitad de los municipios localizados en territorios semi-rurales (329 de un total de 598) mostraron rezago permanente en la dimensión de oportunidades de calidad de los materiales de la vivienda y en hacinamiento en el periodo analizado (1990-2010). Sólo en el 8% de los municipios semi-urbanos se encontró rezago relativo permanente en la calidad de los materiales de la vivienda. En esta dimensión, no se evidenció rezagos en ninguno de los 122 municipios urbanos (ver Cuadro 14). En términos de la población total del país, el 21% registró trampas de desigualdad de acceso a viviendas

CUADRO 12 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA POBREZA PATRIMONIAL: 1990-2000-2010. POR TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS

	TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS				TOTAL
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	
Nunca rezagado	118	256	57	116	547
Rezagado 2010	30	38	8	0	76
Rezagado 2000	0	0	10	3	13
Rezagado 2000 y 2010	23	0	8	3	34
Rezagado 1990	66	46	18	0	130
Rezagado 1990 y 2010	0	11	0	0	11
Rezagado 1990 y 2000	0	0	58	0	58
Siempre Rezagado	1.218	247	120	0	1.585
Total	1.455	598	279	122	2.454
Siempre Rezagado como % del total	84%	41%	43%	0%	65%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE MUNICIPIOS				TOTAL
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	
Nunca rezagado	5%	10%	2%	5%	22%
Rezagado 2010	1%	2%	0%	0%	3%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	1%
Rezagado 2000 y 2010	1%	0%	0%	0%	1%
Rezagado 1990	3%	2%	1%	0%	5%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	0%	0%	2%	0%	2%
Siempre Rezagado	50%	10%	5%	0%	65%
Total	59%	24%	11%	5%	100%

Fuente: Elaboración propia.

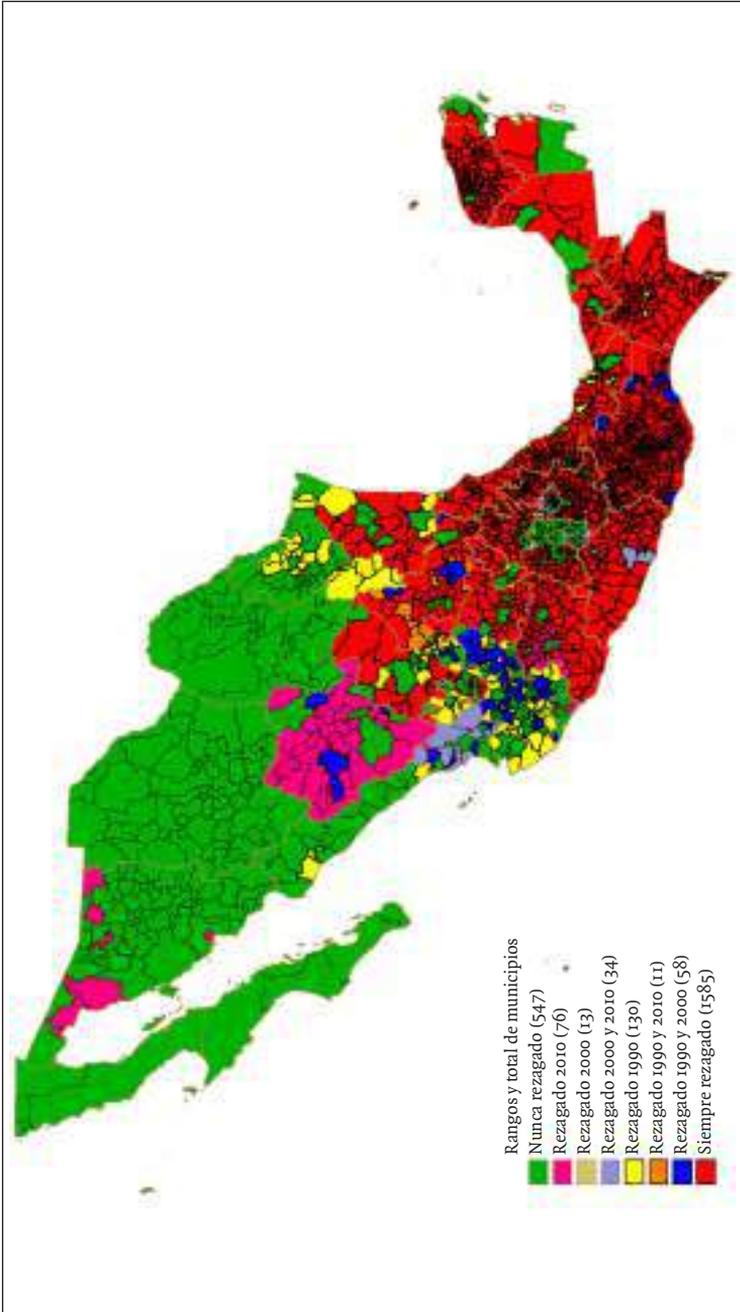
con materiales de calidad y sin hacinamiento. En el desagregado, casi el 70% de la población en territorios rurales resultó estar en rezago relativo en los tres periodos considerados (14.9 millones/21.8 millones). Para las poblaciones en territorios semi-rurales el porcentaje fue de 45%; en poblaciones semi-urbanas sólo fue de 6% (ver Cuadro 15).

CUADRO 13 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA
POBREZA PATRIMONIAL: 1990-2000-2010. POR TIPO
DE TERRITORIO Y POBLACIÓN

	TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI- RURAL	SEMI- URBAN	URBAN	TOTAL
Nunca rezagado	1.398.643	4.891.020	3.387.899	53.870.895	63.548.457
Rezagado 2010	431.576	658.387	496.589	-	1.586.552
Rezagado 2000	-	-	546.513	954.081	1.500.594
Rezagado 2000 y 2010	401.140	-	439.330	1.061.425	1.901.895
Rezagado 1990	705.658	796.877	1.473.223	-	2.975.758
Rezagado 1990 y 2010	-	194.767	-	-	194.767
Rezagado 1990 y 2000	-	-	3.285.149	-	3.285.149
Siempre Rezagado	18.852.587	2.756.205	7.115.924	-	28.724.716
Total	21.789.604	9.297.256	16.744.627	55.886.401	103.717.888
Siempre rezagado como % del total	87%	30%	42%	0%	28%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI- RURAL	SEMI- URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	1%	5%	3%	52%	61%
Rezagado 2010	0%	1%	0%	0%	2%
Rezagado 2000	0%	0%	1%	1%	1%
Rezagado 2000 y 2010	0%	0%	0%	1%	2%
Rezagado 1990	1%	1%	1%	0%	3%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	0%	0%	3%	0%	3%
Siempre Rezagado	18%	3%	7%	0%	28%
Total	21%	9%	16%	54%	100%

Fuente: Elaboración propia.

MAPA 7 – REZAGOS RELATIVOS IOH POBREZA PATRIMONIAL: 1990-2000-2010



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 14 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA CALIDAD DE MATERIALES DE LA VIVIENDA: 1990-2000-2010. POR TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS

	TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS				TOTAL
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	
Nunca rezagado	123	248	246	116	733
Rezagado 2010	0	0	0	0	0
Rezagado 2000	0	0	0	0	0
Rezagado 2000 y 2010	48	0	11	0	59
Rezagado 1990	1	21	0	3	25
Rezagado 1990 y 2010	20	0	0	0	20
Rezagado 1990 y 2000	143	0	0	0	143
Siempre Rezagado	1.120	329	22	3	1.474
Total	1.455	598	279	122	2.454
Siempre Rezagado como % del total	77%	55%	8%	2%	60%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE MUNICIPIOS				TOTAL
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	
Nunca rezagado	5%	10%	10%	5%	30%
Rezagado 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000 y 2010	2%	0%	0%	0%	2%
Rezagado 1990	0%	1%	0%	0%	1%
Rezagado 1990 y 2010	1%	0%	0%	0%	1%
Rezagado 1990 y 2000	6%	0%	0%	0%	6%
Siempre Rezagado	46%	13%	1%	0%	60%
Total	59%	24%	11%	5%	100%

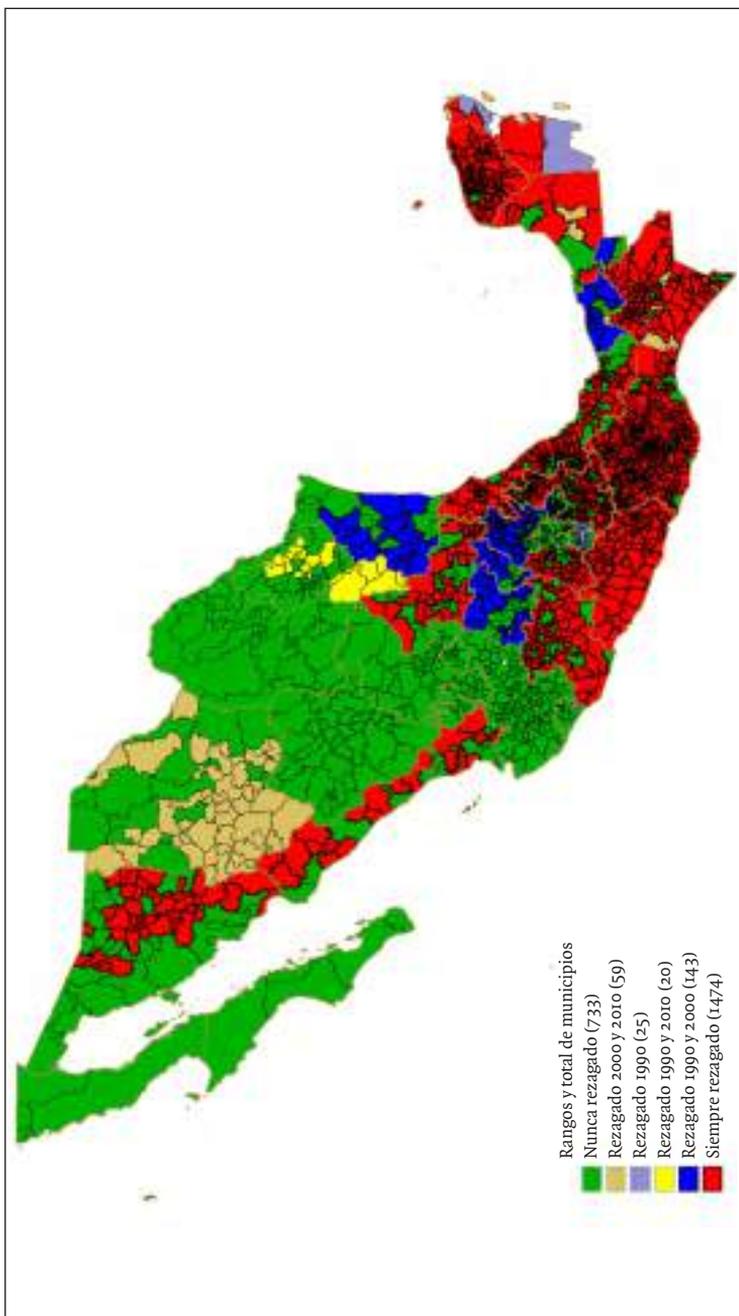
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 15 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA CALIDAD DE LA VIVIENDA: 1990-2000-2010. POR TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN

	TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	1.518.302	4.633.119	15.077.388	53.891.018	75.119.827
Rezagado 2010					
Rezagado 2000					
Rezagado 2000 y 2010	488.282	-	613.672	-	1.101.954
Rezagado 1990	4.842	479.762	-	933.958	1.418.562
Rezagado 1990 y 2010	161.556	-	-	-	161.556
Rezagado 1990 y 2000	4.636.332	-	-	-	4.636.332
Siempre rezagado	14.980.290	4.184.375	1.053.567	1.061.425	21.279.657
Total	21.789.604	9.297.256	16.744.627	55.886.401	103.717.888
Siempre rezagado como % del total	69%	45%	6%	2%	21%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	1%	4%	15%	52%	72%
Rezagado 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000 y 2010	0%	0%	1%	0%	1%
Rezagado 1990	0%	0%	0%	1%	1%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	4%	0%	0%	0%	4%
Siempre rezagado	14%	4%	1%	1%	21%
Total	21%	9%	16%	54%	100%

Fuente: Elaboración propia.

MAPA 8 - REZAGOS RELATIVOS IOH CALIDAD DE LA VIVIENDA: 1990-2000-2010



Fuente: Elaboración propia.

El Mapa 8 muestra la distribución espacial de las trampas de desigualdades para el caso del acceso a una vivienda de materiales de calidad y sin hacinamiento. La distribución es similar a la evidenciada para el caso de la trampa de desigualdad en pobreza analizada en la sección anterior: las regiones del sur, del golfo, del centro norte y de la sierra madre occidental son las que muestran las situaciones de rezago más delicadas.

4.3- Transiciones del IOH en la dimensión de calidad de acceso a servicios de la vivienda

209

Los malos indicadores relativos de bienestar en términos del IOH en acceso a servicios de la vivienda para personas de entre 0 y 17 años abarcaron a casi la totalidad de los municipios de las zonas rurales (1403 de un total de 1455) y casi un tercio de los municipios localizados en territorios semi-rurales (164 de un total de 598). En ninguno de los 279 municipios semi-urbanos ni en los 122 municipios urbanos se evidenció rezago en esta dimensión (ver Cuadro 16). En términos de la población total del país, el 20% registró trampas de desigualdad de acceso a servicios en las viviendas. En el desagregado, se observó que el 96% de la población en territorios rurales resultó estar en rezago relativo en los tres periodos considerados. Para las poblaciones en territorios semi-rurales la cifra fue de 27% (ver Cuadro 17).

El Mapa 9 muestra la distribución espacial de las trampas de desigualdades para el caso del acceso a servicios en la vivienda. La distribución es similar a la evidenciada para el caso de la trampa de desigualdad en materiales de la vivienda y hacinamiento: las regiones del sur, del golfo, del centro norte y de la sierra madre occidental son las que muestran las situaciones de rezago.

4.4- Transiciones del IOH en la dimensión de escolaridad a tiempo para personas de entre 15 y 17 años

El indicador del IOH de escolaridad a tiempo para personas de 15 a 17 años muestra un patrón geográfico similar al de los malos indicadores

CUADRO 16 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA ACCESO A SERVICIOS DE LA VIVIENDA: 1990-2000-2010. POR TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS

	TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	6	296	267	122	691
Rezagado 2010	0	17	0	0	17
Rezagado 2000	0	0	0	0	0
Rezagado 2000 y 2010	0	46	0	0	46
Rezagado 1990	13	8	0	0	21
Rezagado 1990 y 2010	0	1	0	0	1
Rezagado 1990 y 2000	33	66	12	0	111
Siempre rezagado	1.403	164	0	0	1.567
Total	1.455	598	279	122	2.454
Siempre rezagado como % del total	96%	27%	0%	0%	64%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE MUNICIPIOS				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	0%	12%	11%	5%	28%
Rezagado 2010	0%	1%	0%	0%	1%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000 y 2010	0%	2%	0%	0%	2%
Rezagado 1990	1%	0%	0%	0%	1%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	1%	3%	0%	0%	5%
Siempre rezagado	57%	7%	0%	0%	64%
Total	59%	24%	11%	5%	100%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 17 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA ACCESO
A SERVICIOS DE LA VIVIENDA: 1990-2000-2010.
POR TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN

	TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI- RURAL	SEMI- URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	145.670	5.611.235	16.242.820	55.886.401	77.886.126
Rezagado 2010	-	316.981	-	-	316.981
Rezagado 2000	-	-	-	-	-
Rezagado 2000 y 2010	-	796.877	-	-	796.877
Rezagado 1990	134.221	119.195	-	-	253.416
Rezagado 1990 y 2010	-	13.744	-	-	13.744
Rezagado 1990 y 2000	452.248	985.824	501.807	-	1.939.879
Siempre rezagado	21.057.465	1.453.400	-	-	22.510.865
Total	21.789.604	9.297.256	16.744.627	55.886.401	103.717.888
Siempre rezagado como % del total	97%	16%	0%	0%	22%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI- RURAL	SEMI- URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	0%	5%	16%	54%	75%
Rezagado 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000 y 2010	0%	1%	0%	0%	1%
Rezagado 1990	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	0%	1%	0%	0%	2%
Siempre rezagado	20%	1%	0%	0%	22%
Total	21%	9%	16%	54%	100%

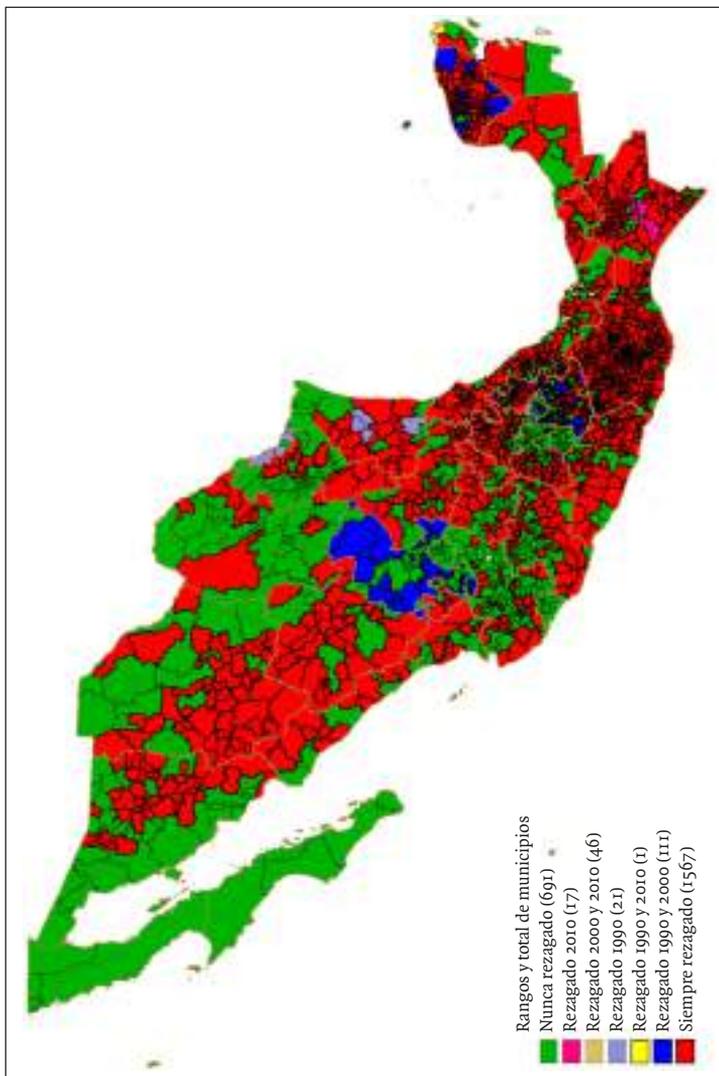
211

Fuente: Elaboración propia.

de bienestar en términos del IOH en pobreza, materiales y servicios de la vivienda para personas de entre 0 y 17 años. La situación de rezago relativo permanente abarcó al 88% de los municipios con preponderancia de población en zonas rurales (1286 de un total de 1455), a casi un

212

MAPA 9 — REZAGOS RELATIVOS IOH ACCESO A SERVICIOS DE LA VIVIENDA: 1990-2000-2010



Fuente: Elaboración propia.

tercio de los municipios localizados en territorios semi-rurales y sólo el 4% de los municipios semi-urbanos (ver Cuadro 18). En términos de la población total del país, el 21% registró trampas de desigualdad en las oportunidades para acceder a una escolaridad a tiempo entre los 15 y 17 años de edad. En el desagregado se observó que el 82% de la

CUADRO 18 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA ESCOLARIDAD A TIEMPO, EDAD 15 A 17 AÑOS: 1990-2000-2010. POR TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS

	TIPO DE TERRITORIO Y CANTIDAD DE MUNICIPIOS				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	13	299	265	119	696
Rezagado 2010	0	62	2	0	64
Rezagado 2000	0	1	0	0	1
Rezagado 2000 y 2010	0	0	0	0	0
Rezagado 1990	43	2	0	3	48
Rezagado 1990 y 2010	0	0	0	0	0
Rezagado 1990 y 2000	113	48	0	0	161
Siempre rezagado	1.286	186	12	0	1.484
Total	1.455	598	279	122	2.454
Siempre rezagado como % del total	88%	31%	4%	0%	60%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE MUNICIPIOS				
	RURAL	SEMI-RURAL	SEMI-URBANO	URBANO	TOTAL
Nunca rezagado	1%	12%	11%	5%	28%
Rezagado 2010	0%	3%	0%	0%	3%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990	2%	0%	0%	0%	2%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	5%	2%	0%	0%	7%
Siempre rezagado	52%	8%	0%	0%	60%
Total	59%	24%	11%	5%	100%

Fuente: Elaboración propia.

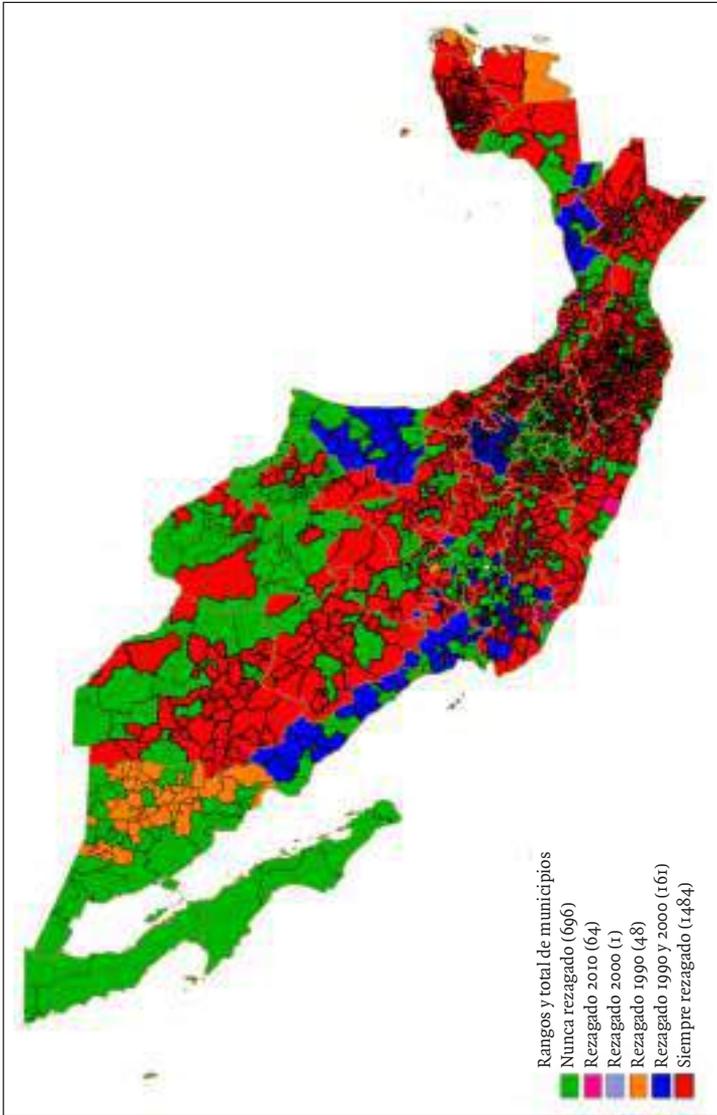
CUADRO 19 - REZAGOS RELATIVOS EN EL IOH PARA ESCOLARIDAD
A TIEMPO, EDAD 15 A 17 AÑOS: 1990-2000-2010.
POR TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN

	TIPO DE TERRITORIO Y POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI- RURAL	SEMI- URBAN	URBAN	TOTAL
Nunca rezagado	134.221	4.917.765	16.042.981	54.952.443	76.047.410
Rezagado 2010	-	1.099.468	199.839	-	1.299.307
Rezagado 2000	-	13.744	-	-	13.744
Rezagado 2000 y 2010	-	-	-	-	-
Rezagado 1990	181.529	36.789	-	933.958	1.152.276
Rezagado 1990 y 2010	-	-	-	-	-
Rezagado 1990 y 2000	3.583.296	653.294	-	-	4.236.590
Siempre rezagado	17.890.558	2.576.196	501.807	-	20.968.561
Total	21.789.604	9.297.256	16.744.627	55.886.401	103.717.888
Siempre rezagado como % del total	82%	28%	3%	0%	20%
	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN EN 2005				
	RURAL	SEMI- RURAL	SEMI- URBAN	URBAN	TOTAL
Nunca rezagado	0%	5%	15%	53%	73%
Rezagado 2010	0%	1%	0%	0%	1%
Rezagado 2000	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 2000 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990	0%	0%	0%	1%	1%
Rezagado 1990 y 2010	0%	0%	0%	0%	0%
Rezagado 1990 y 2000	3%	1%	0%	0%	4%
Siempre rezagado	17%	2%	0%	0%	20%
Total	21%	9%	16%	54%	100%

Fuente: Elaboración propia.

población en territorios rurales resultó estar en rezago relativo en los tres periodos considerados, el 28% para las poblaciones en territorios semi-rurales y el 3% para las poblaciones en territorios semi-urbanos (ver Cuadro 19).

MAPA 10 – REZAGOS RELATIVOS IOH ESCOLARIDAD A TIEMPO (15 A 17 AÑOS): 1990-2000-2010



Fuente: Elaboración propia.

El Mapa 10 muestra la distribución espacial de las trampas de desigualdad para el caso de la escolaridad a tiempo y se evidencian patrones similares a los hallados en las oportunidades presentadas anteriormente.

5.- EL IMPACTO DE LA LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA SOBRE EL IOH

216

Tanto el análisis de la persistencia de los niveles de pobreza relativa como el de los niveles del IOH para un conjunto de indicadores revelan, numérica y visualmente, lo que en el discurso público y académico ya es conocido: en México existen áreas permanentemente rezagadas. Si bien éstas se encuentran distribuidas en varios estados, la situación parece ser crónica en el sur y sureste del país en las áreas rurales de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Yucatán, así como en las áreas serranas del norte. Para los años 2000 y 2010 y para cuantificar el impacto de la localización geográfica sobre el IOH, se realizaron las descomposiciones de Shapley para los principales indicadores⁹ (ver Cuadro 20). Se identificó qué porcentaje del IOH proviene de la caracterización geográfica de la residencia de las personas. Como se indicó más arriba, la caracterización geográfica utilizada en este estudio corresponde a zonas rurales (población menor a 2500 habitantes), semi-rurales (entre 2500 y 15000), semi-urbanas (entre 15000 y 100000) y urbana (más de 100000).

En la Gráfica 8 se muestran los cambios en la tasa de cobertura en las variables analizadas para el periodo 2000-2010. En estos indicadores puede observarse el desigual avance del bienestar de las personas. Las mejoras más significativas han sucedido en el acceso a servicios y calidad de los materiales de la vivienda y en la ausencia de pobreza alimentaria. Llama la atención el retroceso en el indicador de escolaridad a tiempo para personas de 15 a 17 años.

Por su parte, la Gráfica 9 muestra los cambios en el IOH entre 2000 y 2010. En ésta se resume la combinación entre cobertura y desigualdad.

⁹ La descomposición de Shapley permite conocer el impacto porcentual de cada circunstancia. Ver Apéndice Técnico para una explicación más completa.

CUADRO 20 - IMPACTO DEL COMPONENTE DE LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA SOBRE LA DESCOMPOSICIÓN DEL IOH¹⁰

	2000						
	AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA	AUSENCIA DE POBREZA DE CAPACIDADES	AUSENCIA DE POBREZA PATRIMONIAL	PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA	NO CARENCIA EN CALIDAD DE LA VIVIENDA	NO CARENCIA EN SERVICIOS DE LA VIVIENDA	ESCOLARIDAD A TIEMPO, 15 A 17 AÑOS
Coertura (c)	66.4	58.5	37.3	22.8	25.7	51.0	58.6
Índice de Disimilaridad (DI)	20.8	24.5	33.8	42.2	34.7	29.5	8.5
Índice de Oportunidades Humanas (IOH)	52.6	44.2	24.7	13.2	16.8	35.9	53.6
DECOMPOSICIÓN DE SHAPLEY, EN % DEL TOTAL							
Variables incluídas en la regresión: escolaridad y ocupación del jefe/a de hogar, hogar biparental, número de niños entre 0 y 17 años, edad y sexo del niño/a	77	79	66	85	80	32	70
Variables incluídas en la regresión y que refieren al ambiente en el que vive la familia: rural, semi-rural y semi-urbano	23	21	34	15	20	68	30
DESAGREGADO DE LOS IMPACTOS DE LA LOCALIZACIÓN EN EL DESCOMPOSICIÓN DE SHAPLEY							
Rural (<2,500 habitantes)	37%	35%	26%	23%	26%	58%	25%
Semi-rural (entre 2,500 y 15,000)	1%	1%	7%	3%	4%	6%	2%
Semi-urbano (entre 15,000 y 100,000)	2%	1%	1%	4%	2%	5%	2%
IMPACTOS MARGINALES PROVENIENTES DEL MODELO PROBIT							
Rural (<2,500 habitantes)	-0.295	-0.267	-0.085	-0.003	-0.075	-0.629	-0.031
Semi-rural (entre 2,500 y 15,000)	-0.101	-0.058	0.088	0.128	-0.039	-0.332	-0.014
Semi-urbano (entre 15,000 y 100,000)	-0.170	-0.186	-0.141	-0.081	-0.013	-0.149	-0.004

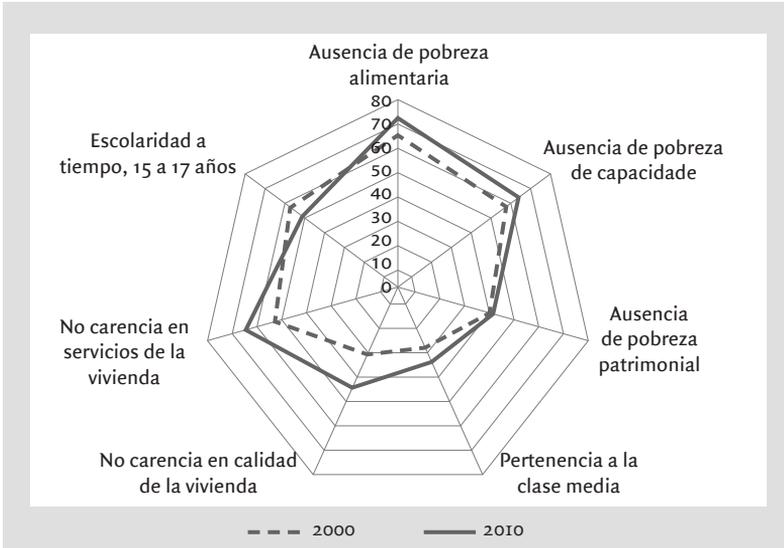
10 Los indicadores del primer panel de este cuadro (cobertura, disimilaridad y el IOH) no son iguales a los indicados en los cuadros 9 y 10, porque resultan de distintas estimaciones. En este cuadro, éstas se realizaron para todos los datos a nivel de hogar, en tanto que los indicadores de los cuadros 8 a 11 son promedios simples de los valores a nivel de entidad-tipo de territorio.

CUADRO 20 - IMPACTO DEL COMPONENTE DE LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA SOBRE LA DESCOMPOSICIÓN DEL IOH (CONTINÚA)

	2010						
	AUSENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA	AUSENCIA DE POBREZA DE CAPACIDADES	AUSENCIA DE POBREZA PATRIMONIAL	PERTENENCIA A LA CLASE MEDIA	NO CARENCIA EN CALIDAD DE LA VIVIENDA	NO CARENCIA EN SERVICIOS DE LA VIVIENDA	ESCOLARIDAD A TIEMPO, 15 A 17 AÑOS
Covertura (c)	73.7	64.4	37.4	29.5	40.7	64.3	52.4
Índice de Disimilaridad (DI)	15.3	19.8	34.6	40.5	24	12.9	15.7
Índice de Oportunidades Humanas (IOH)	62.4	51.6	24.4	17.5	30.9	56.0	44.2
DECOMPOSICIÓN DE SHAPLEY, EN % DEL TOTAL							
VARIABLES INCLUIDAS EN LA REGRESIÓN: escolaridad y ocupación del jefe/a de hogar, hogar biparental, número de niños entre 0 y 17 años, edad y sexo del niño/a	71	73	77	73	74	28	76
VARIABLES INCLUIDAS EN LA REGRESIÓN Y QUE REFIEREN AL AMBIENTE EN EL QUE VIVE LA FAMILIA: rural, semi-rural y semi-urbano	29	27	23	27	26	72	24
DESAGREGADO DE LOS IMPACTOS DE LA LOCALIZACIÓN EN EL DESCOMPOSICIÓN DE SHAPLEY							
Rural (<2,500 habitantes)	28%	26%	19%	24%	20%	61%	22%
Semi-rural (entre 2,500 y 15,000)	1%	1%	1%	3%	4%	6%	2%
Semi-urbano (entre 15,000 y 100,000)	0%	1%	3%	1%	1%	5%	1%
IMPACTOS MARGINALES PROVENIENTES DEL MODELO PROBIT							
Rural (<2,500 habitantes)	-0.159	-0.155	-0.060	-0.252	-0.125	-0.623	-0.074
Semi-rural (entre 2,500 y 15,000)	0.042	0.083	0.150	-0.115	-0.078	-0.301	-0.020
Semi-urbano (entre 15,000 y 100,000)	-0.111	-0.132	-0.106	-0.047	-0.026	-0.108	-0.017

Fuente: Elaboración propia.

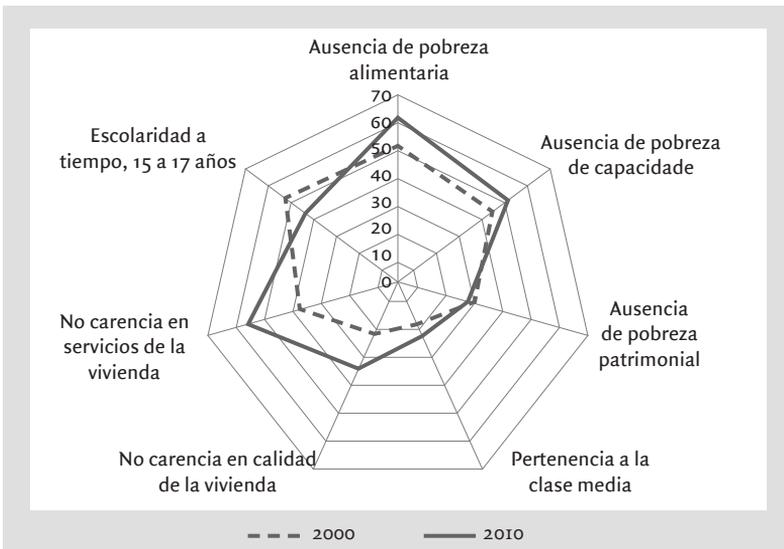
GRÁFICA 8 - COBERTURA A NIVEL AGREGADO: 2000 Y 2010



219

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 20.

GRÁFICA 9 - ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS (IOH) A NIVEL AGREGADO: 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 20.

Puede observarse que la variación más importante se produjo en el indicador de acceso a materiales de calidad en la vivienda, por el efecto conjunto de un aumento en la cobertura y una caída en la desigualdad en la que ésta se distribuye en la población. Por el contrario, tanto una disminución en la cobertura como un aumento en la desigualdad en la distribución de la escolaridad a tiempo para personas de 15 a 17 años, hizo disminuir el IOH para este indicador, de 53.6 a 44.2.

220

El Cuadro 20 muestra la importancia de los componentes de localización en la descomposición del IOH para las variables de ausencia de pobreza, clase media y calidad y servicios de la vivienda. En general, las variables que reflejan la localización absorbieron entre el 31% (clase media) y el 68% (servicios de la vivienda) en el año 2000. Para el mismo año y para los tres indicadores de pobreza considerados, la localización geográfica definida como “rural” resultó la de mayor impacto negativo. En 2000, el peso de esta variable en el indicador “ausencia de los tres tipos de pobreza” (alimentaria, de capacidades y patrimonial) fue de entre 36%, 35% y 28% respectivamente, en tanto que para el mismo año, fue de 23% para el caso de pertenencia a la clase media. La mayor influencia de la localización rural fue de 58% y aparece en la variable que refleja el acceso de la vivienda a los servicios (electricidad, agua y saneamiento). Para el año 2010, el patrón general de influencia fue similar al de 2000. Si bien la influencia negativa sobre el bienestar, por el hecho de vivir en ambientes rurales, se refleja en todos los indicadores analizados, el principal problema de desigualdad también parece radicar en el acceso a servicios para la vivienda, seguido por el acceso a un nivel de ingreso superior a la línea de pobreza alimentaria.¹¹

11 Las últimas tres filas del Cuadro 20 muestran el impacto marginal medido para el valor promedio de las variables de cada una de las categorías de localización geográfica. Así, por ejemplo, en 2000, el impacto de vivir en un área rural, en comparación con vivir en áreas urbanas, implicaba una probabilidad 29.6% menor de estar en situación de ausencia de pobreza alimentaria; en 2010 ese impacto fue de 28.3%. Para áreas rurales, los impactos marginales más importantes se encuentran en la influencia negativa sobre la probabilidad de acceso a servicios para la vivienda (62,8% en 2000 y 47% en 2010).

CUADRO 21 –CARACTERIZACIÓN DE TERRITORIOS SEGÚN TRAMPAS DE POBREZA Y OPORTUNIDADES

VARIABLES (AÑO 2010)	TRAMPA DE POBREZA MONETARIA 1990, 2000 Y 2010 (PATRIMONIAL)				TRAMPA DE DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES 1990, 2000 Y 2010 (HOGAR SIN POBREZA PATRIMONIAL)				DIFERENCIAS ENTRE CARACTERÍSTICAS DE AMBAS TRAMPAS (G)=(F)/(C)
	SIEMPRE RE- ZAGADO (A)	NUNCA REZAGADO (B)	RELACIÓN (C)=(B)/(A)	SIEMPRE REZAGADO (D)	NUNCA REZAGADO (E)	RELACIÓN (F)=(E)/(D)	RELACIÓN (G)=(F)/(C)		
Densidad poblacional (Hab/ Km ²)	92,87	2,720	29,3	176,57	3,690	20,9		0,71	
% de Población Urbana sobre el total	30,38	85,25	2,8	47,26	91,99	1,9		0,69	
% de población indígena	42,98	2,30	0,1	18,32	1,88	0,1		1,92	
Tasa de mortalidad infantil	30,70	13,51	0,4	23,75	12,00	0,5		1,15	
Tasa de embarazo adoles- centes	58,07	41,28	0,7	48,07	40,88	0,9		1,20	
% de la fuerza laboral con licenciatura o más	3,46	17,51	5,1	6,86	19,62	2,9		0,57	
% de inmigrantes recientes	3,71	19,91	5,4	6,73	23,47	3,5		0,65	
Herfindhal de diversidad sectorial (*)	0,57	0,35	0,6	0,46	0,34	0,7		1,17	
% de la población empleada en sectores no primarios	33,32	81,37	2,4	52,46	86,03	1,6		0,67	
Gasto per cápita mensual, 2010	737	2,044	2,8	1,108	2,231	2,0		0,73	

(*) Índice de Herfindhal de diversidad sectorial de empresas (unidades económicas por sector) Fuente: Elaboración propia.

6.-CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON TRAMPAS DE POBREZA Y OPORTUNIDADES

222

El Cuadro 21 muestra algunas características (promedio para el 2010) de dos tipos de territorios: aquéllos con trampas de pobreza y de igualdad de oportunidades y los que en el periodo 1990-2010 nunca presentaron esa situación. Si bien con lo anterior no se pretende hacer un análisis de causalidad sino uno de correlación de variables, tal como era de esperarse, hay fuertes contrastes prácticamente en todas las dimensiones seleccionadas. La densidad poblacional es 20 veces mayor –y más– en los territorios sin rezagos. El porcentaje de población urbana es entre 1.9 (oportunidades) y 2.8 (pobreza) veces mayor. La proporción de población de habla indígena es 10 veces menor en los territorios sin trampas, en tanto que la tasa de mortalidad infantil en los territorios sin trampa es la mitad o menos que en la de los territorios entrampados. Las dinámicas de empleos son muy distintas: los territorios nunca rezagados tienen un alto porcentaje de población inmigrante (entre 3.5 y 5.4 veces superior a la de los territorios entrampados) y los siempre rezagados presentan una mayor concentración de actividad sectorial en sectores primarios. Por último, en el cuadro puede observarse que los niveles de vida promedio, medidos por el gasto per cápita mensual, están muy alejados: éste es al menos el doble en los territorios sin trampa que en los que presentan rezagos relativos persistentes. El cuadro también permite observar que las trampas de pobreza tienen distintas características que las trampas de desigualdad. Una forma de observarlo es comparar las brechas entre las variables de las dos trampas. La columna (g) muestra que, en general, las brechas en las trampas de desigualdad son alrededor de 2/3 de las brechas en las trampas de pobreza.

7.- MOVILIDAD DE GRUPOS SOCIALES

En esta sección, se presenta un análisis de los patrones de movilidad que ocurren a nivel de grupos sociales. Éstos se definen con base en el nivel de escolaridad, edad, sexo y localización geográfica.¹² El presente análisis permite conocer en qué medida los grupos sociales marginados tienen una trayectoria temporal de convergencia hacia los niveles de bienestar de los grupos mejor situados y en cuánto tiempo podría suceder dicha convergencia.

Para la construcción de los pseudo-individuos se promedió el nivel de ingresos del hogar de distintas cohortes definidas por su rango de edad, sexo de la jefatura del hogar y el municipio de residencia. El Cuadro 22 presenta estadísticas descriptivas de las cohortes generadas.

Las cifras muestran algunos cambios en las características de los hogares durante el periodo de estudio. Son más los hogares que declaran contar con una jefatura femenina, hecho que se repite en todos los grupos de edad. El promedio de años de escolaridad también ha incrementado, en especial, en las cohortes más jóvenes. El ingreso per cápita, a nivel agregado, muestra un estancamiento: sólo hay mejoras de importancia en las cohortes de 35-39 y de 40-44 años. Entre 2000 y 2010, las caídas observadas en los niveles de pobreza se deben fundamentalmente a que hubo una mejora relativa en los ingresos de los deciles más bajos de la población. Lo anterior se refleja, sobre todo, en la caída pronunciada de la pobreza alimentaria en el lapso analizado.¹³ Se observa asimismo una estabilidad en los niveles de migración y en el porcentaje de población que vive en zonas rurales.

Estimaciones de la movilidad de ingresos

La estimación del modelo de convergencia se realiza con base en una ecuación de crecimiento tradicional. En ésta, el ingreso que se observa en 2010 es función del ingreso observado en el año 2000 como punto de

¹² Ver Apéndice Técnico para más detalles sobre el enfoque utilizado.

¹³ Un análisis detallado de estos resultados se encuentra en Pereira, Soloaga y Tomaselli (2014).

CUADRO 22 – ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA POR COHORTES: 2000

VARIABLE	EDAD DE LA COHORTE EN 2000									
	TOTAL	25 A 29	30 A 34	35 A 39	40 A 44	45 A 49	50 A 51	55 A 59	60 A 64	
Total de hogares, 2000	17,765,271	2,341,528	2,837,769	2,904,332	2,591,304	2,141,058	1,857,373	1,451,737	1,274,441	
Total de hogares, 2010	20,229,937	3,501,667	3,410,493	3,127,465	2,827,593	2,295,094	1,916,322	1,484,570	1,229,218	
Edad (2000)	40.7	27.11	31.98	36.99	41.85	46.91	51.84	56.88	61.79	
Edad (2010)	50.7	37.00	41.88	46.93	51.88	56.85	61.87	66.87	71.82	
% de hogares con jefatura femenina (2000)	18.4	12	13	16	19	20	23	25	29	
% de hogares con jefatura femenina (2010)	25	19	21	23	26	27	30	32	35	
Escolaridad (2000)	7.5	8.64	8.73	8.41	7.84	6.95	6.07	5.04	4.20	
Escolaridad (2010)	8.0	9.50	9.32	8.96	8.31	7.31	6.28	5.32	4.36	
Ingreso per cápita (2000)	2,883.3	2,640	2,724	2,849	3,069	3,140	3,100	2,957	2,774	
Ingreso per cápita (2010)	2,904.2	2,495	2,739	3,065	3,295	3,184	3,020	2,821	2,617	
Incidencia de pobreza alimentaria (2000)	0.17	0.15	0.17	0.18	0.17	0.17	0.17	0.17	0.18	

Incidencia de pobreza alimentaria (2010)	0.08	0.12	0.09	0.08	0.07	0.07	0.06	0.06	0.05
Incidencia de pobreza de capacidades (2000)	0.23	0.21	0.24	0.24	0.23	0.23	0.23	0.24	0.24
Incidencia de pobreza de capacidades (2010)	0.14	0.20	0.15	0.13	0.12	0.12	0.11	0.11	0.10
Incidencia de pobreza patrimonial (2000)	0.44	0.46	0.47	0.46	0.42	0.42	0.42	0.44	0.45
Incidencia de pobreza patrimonial (2010)	0.38	0.49	0.40	0.35	0.33	0.34	0.35	0.36	0.37
Incidencia de la Clase Media (2000)	0.37	0.34	0.35	0.37	0.40	0.41	0.40	0.39	0.37
Incidencia de la Clase Media (2010)	0.56	0.45	0.54	0.60	0.62	0.61	0.59	0.58	0.57
% de población de habla indígena (2000)	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.08	0.08	0.09	0.10
% de población de habla indígena (2010)	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.08	0.08	0.09	0.10
% de población migrante (2000)	0.27	0.24	0.26	0.27	0.28	0.29	0.30	0.29	0.28
% de población migrante (2010)	0.28	0.26	0.28	0.28	0.29	0.30	0.30	0.30	0.28
% de población rural (2000)	0.35	0.36	0.35	0.34	0.33	0.34	0.35	0.38	0.42
% de población rural (2010)	0.35	0.36	0.34	0.34	0.33	0.34	0.35	0.39	0.43

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población 2000 y 2010 (INEGI).

CUADRO 23 – ESTIMACIONES DE CONVERGENCIA

VARIABLE DEPENDIENTE: LOGARITMO DEL INGRESO PER CÁPITA EN 2010	CONVERGENCIA NO CONDICIONADA		CONVERGENCIA CONDICIONADA	
	MODELO I-NC	MODELO II-NC	MODEL I-C	MODELO I-C(*)
Coefficiente de Convergencia				
Sin interacción de Convergencia	0.737	0	0.94	***
TF 1: Rural aislado		0.252 ***		
TF 2 : Rural		0.238 NS	0.481	***
TF 3: Semi-urbano		0.265 NS	0.551	***
TF 4: Urbano		0.309 ***	0.560	***
TF 5: Urbano+		0.277 NS	0.538	***
TF 6: Metropolitano		0.328 *	0.525	***
			0.477	NS
Efectos fijos				
Constante			1.7721 ***	2.718 ***
TF 2 : Rural				-0.412 ***
TF 3: Semi-urbano				-0.444 ***
TF 4: Urbano				-0.263 ***
TF 5: Urbano+				-0.145 **
TF 6: Metropolitano				0.216 **
Cohorte 2 :30 a 34				0.053 *
Cohorte 3 :35 a 39				0.105 *
Cohorte 4 :40 a 44				0.119 NS
Cohorte 5 :45 a 49				0.104 NS
Cohorte 6 :50 a 51				0.076 NS
Cohorte 7 :55 a 59				0.051 NS
Cohorte 8 :60 a 64				0.030 NS
Controles				
Edad promedio 2000			0.0515 ***	0.0227 ***
Edad promedio 2000 al cuadrado			-0.0005 ***	-0.0001 NS
Escolaridad promedio 2000			0.0539 ***	0.0531 NS
Pct habla indígena 2000			-0.0461 ***	-0.0566 ***
% migrantes 2000			0.0420 ***	0.0515 ***
Sexo (Hombre=1)			0.0212 ***	0.0202 ***
Dummy por Rural			-0.0711 ***	-0.0467 ***

Vida media¹	23		112	
TF 1: Rural aislado	5		9	
TF 2: Rural	5		12	
TF 3: Semi-urbano	5		12	
TF 4: Urbano	6		11	
TF 5: Urbano+	5		11	
TF 6: Metropolitano	6		9	
Controlado por:	0.006			
Dummies por entidad federativa	NO	NO	NO	SI
Dummies por municipalidades	NO	SI	NO	NO
Efectos fijos por cohortes	NO	SI		SI
R2 ajustado	0.7875	0.91	0.8304	0.8489
Observaciones	36025	36025	36025	36025

1 Corresponde a la estimación de cuántos años tomaría recortar las brechas de ingreso a la mitad.
Fuente: Elaboración propia.

227

partida, más otros controles. El ejercicio busca determinar en qué medida el ingreso promedio de cada pseudo-individuo en 2010 se explica por el ingreso que este grupo tenía en el año 2000, adicional a una serie de controles que definen cada cohorte (rango de edad, sexo del jefe de hogar, etc.) y cada entorno (región, ruralidad del municipio, etc.).¹⁴

Las estimaciones de movilidad se ejecutaron para seis tipos de combinaciones de variables territoriales y para la muestra completa. La finalidad fue distinguir diferencias territoriales en los patrones observados. Los principales resultados se presentan en el Cuadro 23.

El cuadro presenta los resultados de modelos con y sin interacción por variables geográficas para los dos tipos de convergencia (no condicionada y condicionada). Los modelos con interacciones con el tipo de territorio funcional permiten observar si el grado de convergencia temporal difiere por el tipo de entorno en el que viven las familias.

En todas las regresiones se observan patrones de convergencia; es decir, los grupos más pobres presentan mayores tasas de crecimiento

¹⁴ Ver Apéndice Técnico para más detalles.

en sus ingresos a los grupos relativamente más ricos. Con base en estos parámetros, es posible estimar que el tiempo que tomaría cerrar las brechas a la mitad sería de cinco a seis años en el modelo no condicionado, y entre nueve y doce en el condicionado. Al incorporar las interacciones con los territorios funcionales, se observan tasas de convergencia muy similares en los modelos no condicionados. En los condicionados, las tasas de convergencia de los territorios rurales son similares a la de los metropolitanos y de mayor velocidad que en las del resto de los territorios (vida media de nueve años). Las estimaciones muestran un mayor dinamismo al considerar la desagregación por territorios funcionales, tanto en los modelos no condicionados como en los condicionados. Esto se observa en la caída del coeficiente de convergencia, al pasar del modelo I al modelo II en ambas estimaciones. El caso de la convergencia condicionada hace suponer la existencia de clubes de convergencia marcados por el entorno en el que viven las personas: clubes de territorios pobres (donde los individuos convergen, pero hacia niveles relativamente bajos de ingresos) y clubes de territorios ricos (donde los individuos convergen hacia niveles relativamente altos de ingresos).

8.- DISCUSIÓN

Si bien la situación de rezago relativo de algunas áreas geográficas de México es bien conocida, el análisis realizado permitió tanto cuantificarla importancia de la localización geográfica en indicadores clave del bienestar, como corroborar que, en general, los territorios entrampados en ciertas dimensiones poseen características bien diferenciadas. El común denominador resultó la alta ruralidad. En estos territorios vive alrededor del 24% de la población mexicana; otro 14% vive en localidades consideradas como semi-rurales, mismas que también han presentado fuerte incidencia de trampas de pobreza y desigualdad. En su gran mayoría, los municipios identificados como

“rezagados siempre” pertenecen a cinco entidades: Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, ubicados en la región sur del país, y Veracruz, ubicado sobre el Golfo de México. El análisis de los componentes de las trampas de desigualdad permitió cuantificar que entre el 20% y el 30% del impacto sobre la desigualdad de oportunidades para personas menores de 18 años, en niveles de bienestar mínimos (ausencia de pobreza, condiciones de la vivienda y escolaridad a tiempo), tiene origen en una localización geográfica desfavorable. Lo anterior sucede incluso después de controlar por otros factores importantes (escolaridad y ocupación del jefe de hogar, edad y sexo de la persona). Este porcentaje se eleva hasta 60% cuando se analiza el acceso a servicios que tiene el hogar. Un análisis descriptivo posterior permitió cuantificar las enormes diferencias que existen entre los dos extremos de los territorios analizados (aquéllos en situación de trampa de pobreza y desigualdad y aquéllos sin rezagos relativos) en términos del capital humano y de la disponibilidad de alternativas laborales, entre otras. Los resultados del trabajo permiten informar a los diseñadores de políticas públicas que es preteritorio incluir una dimensión geográfica en todas ellas. El análisis de la dinámica de ingresos que utiliza la técnica de pseudo-paneles también arrojó evidencia en este sentido: de manera importante, la localización geográfica de las personas determina tanto la velocidad a la que se cierran las brechas de ingreso entre los grupos relativamente más pobres y los relativamente más ricos, como los niveles a los cuales se converge. Éstos son menores para los grupos más pobres de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. 2014. “Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sustener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”. PNUD: Nueva York.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2009. *Metodología para la medición de la pobreza en México*. México DF: CONEVAL.
- http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf. Accesado septiembre 20, 2014.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2012. *Evolución de la pobreza de ingresos municipal*. México DF: CONEVAL.
- 230 López-Calva, L.F., y E. Ortiz-Juárez. 2011. “A vulnerability approach to the definition of the middle class”. *The Journal of Economic Inequality*, 1-25.
- Ferreira, Francisco H. G Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo and RenosVakis. 2012. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Latin America and Caribbean Studies. World Bank: Washington DC.
- Pereira, Soloaga y Tomaselli. 2014. *Using Pseudo-Panels to Measure Income, Poverty and Middle Class Mobility in Mexico*. Documentos de Trabajo. Universidad Iberoamericana.
- Soloaga, I. y Yúnez-Naude, A. 2013. “Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010”. Documento de Trabajo N° 25 Serie Estudios Territoriales. RIMISP. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1398371715Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf. Accesado 20 de septiembre, 2014.
- Yúnez-Naude, A, Jesús Arellano González y Jimena Méndez Navarro, A. 2013. “Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en municipios: 1990-2005-2010”. Documento de Trabajo N° 24 Serie Estudios Territoriales. RIMISP. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1398371671Doc24DinamicasTerritorialesMexico0CTD.pdf. Accesado 20 de septiembre, 2014.

V

RESTRICCIONES Y TRAMPAS AL CRECIMIENTO
TERRITORIAL: LOS MUNICIPIOS DE SANTA ISABEL
CHOLULA Y DE TIANGUISMANALCO EN EL
ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO

Juan Enrique Huerta Wong (UPAEP)

Rosa María Lechuga Morales (Consultora)

Isidro Soloaga (Universidad Iberoamericana, Ciudad de México)

231

INTRODUCCIÓN

México es un país caracterizado por un bajo nivel de crecimiento económico y un alto nivel de desigualdad socioeconómica. Las disparidades regionales son asimismo sensibles. En este contexto, diversos estudios indican la presencia de trampas de pobreza y desigualdad. Éstas se entienden como situaciones que mantienen a muchas regiones en rezago relativo permanente. Ahora bien, aunque estas trampas de pobreza y desigualdad estén localizadas geográficamente, algunas regiones han podido salir de esa situación en los últimos años. En este documento se plantea que la superación de esas trampas, o el estancamiento en las mismas, debe entenderse como resultado de la interacción entre los arreglos político-institucionales y los condicionantes reales al crecimiento económico que enfrentan las personas de esos territorios. El objetivo del análisis es identificar estas trampas, explicar cómo surgen, cómo funcionan y por qué existen en ciertos territorios y no en otros.

Con base en la información disponible para el periodo 1990-2010 sobre el conjunto de territorios entrampados, se seleccionaron

dos municipios del estado de Puebla. Éstos, al ser vecinos, comparten características socioeconómicas (como el porcentaje de la población dedicada a actividades agropecuarias y el nivel de escolaridad); no obstante, experimentaron trayectorias distintas de crecimiento en el lapso analizado. El trabajo de campo se enfocó en identificar tanto las restricciones operativas que enfrentan estos dos municipios (deficiencias en la infraestructura, ausencia de crédito, limitaciones del capital humano, entre otros), como los arreglos institucionales locales presentes y el papel de los gobiernos locales y estatales. El análisis permitió determinar que, con base en el escalón socioeconómico en donde se encuentren las personas, el gobierno actúa como un pivote que facilita o restringe el desarrollo con respecto a fuentes de financiamiento, infraestructura y asistencia técnica.

En este marco y gracias al análisis, se verificó que, para saltar las trampas de pobreza, uno de los municipios (Santa Isabel Cholula) logró desprenderse de restricciones implícitas en apoyos productivos del gobierno y, al utilizar redes existentes, logró fortalecer la producción de cultivos para los que tenía ventajas comparativas. Aprovechó un nicho de alta demanda en un contexto de una mayor derrama económica local. Por el contrario, los cambios en los niveles de bienestar del otro municipio seleccionado (San Juan Tianguismanalco) quedaron restringidos a la derrama que pudiera surgir de actividades ligadas con programas de gobierno y con una estructura productiva derivada de la relación del tipo centro-periferia con la ciudad principal de referencia para ambos municipios (la ciudad de Atlixco). Los dos municipios seleccionados se ven afectados por proyectos de infraestructura con características extra-municipales.

Para desarrollar este trabajo se realizó el siguiente recorrido. En la primera sección, se presenta brevemente la situación de pobreza y crecimiento en México para el periodo 1990-2010 como marco para un análisis breve del concepto de trampas de desigualdad y pobreza. Lo anterior con base en las restricciones operativas al crecimiento y a los arreglos institucionales presentes (sección dos). En la tercera sección,

se presentan los criterios de selección para el trabajo de campo. En la cuarta se exploran los niveles de pobreza y características socioculturales que han caracterizado a los territorios bajo estudio en la historia reciente. La quinta sección analiza las dimensiones del diagnóstico del crecimiento económico y, por consiguiente, algunas de las principales restricciones operativas al desarrollo, en tanto que la sexta parte sintetiza los hallazgos y discute sus implicaciones.

1.-EL CONTEXTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA POBREZA EN MÉXICO DE 1990 A 2012

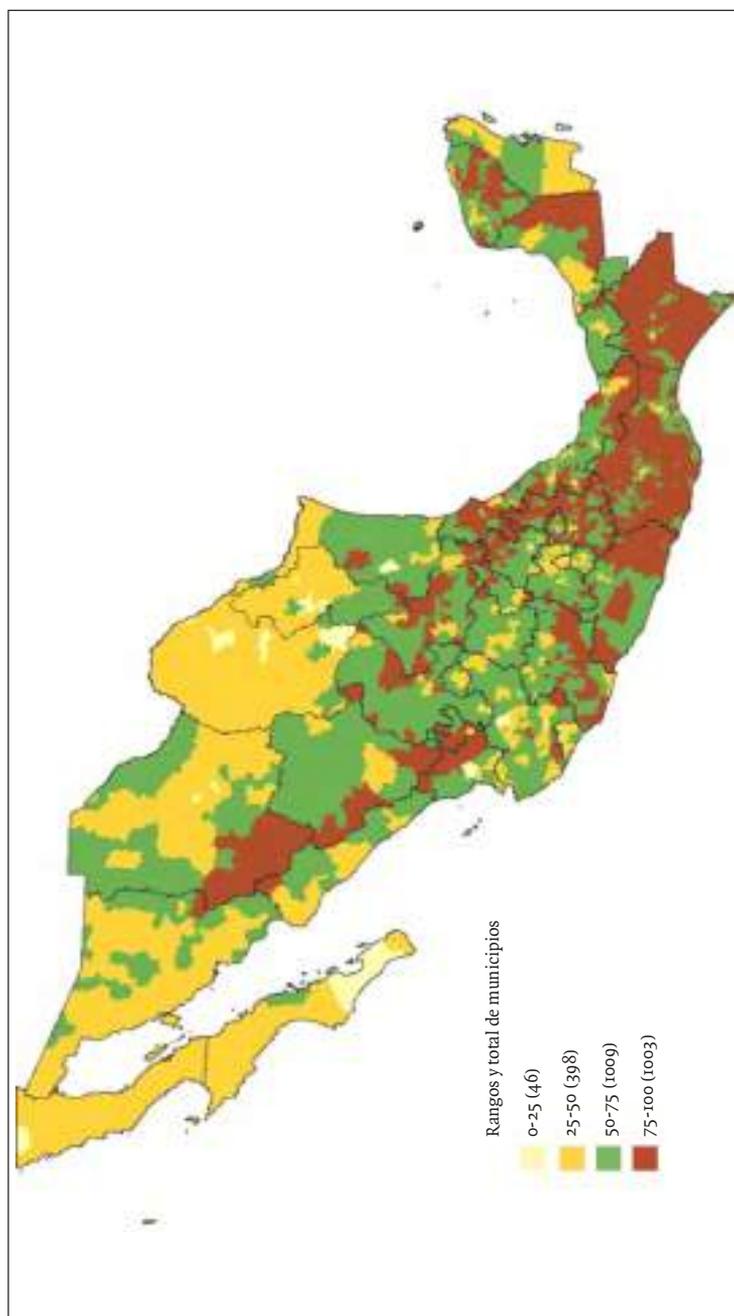
233

Tal como se mostró en el capítulo anterior, los niveles de pobreza alimentaria en México para el año 2012 han sido prácticamente iguales a los existentes 20 años antes. El impacto de las crisis económicas recientes (1995 y 2008) se vio reflejado en el brusco aumento en los niveles de pobreza en los años subsiguientes. El nivel de pobreza en 2012 fue superior en seis puntos al de 2006, lo cual muestra la vulnerabilidad en la que se encuentra una gran parte de la población al no poder sostenerse por mucho tiempo en niveles razonables de bienestar. Asimismo, destaca el hecho de que los niveles de pobreza en zonas rurales, donde habita más del 20% de la población del país, son casi tres veces más grandes que los de zonas urbanas. Estos cambios y desigualdades en las condiciones de pobreza alimentaria se dan en un contexto de muy bajo crecimiento del PIB per cápita.

El Mapa 1 muestra la distribución espacial de los niveles de pobreza. Puede observarse allí que sus mayores niveles se ubican en la zona sur-sureste del país (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, principalmente), así como también en la zona de la Sierra Madre Occidental.

El Cuadro 1 muestra los cambios en los niveles de pobreza alimentaria a nivel municipal entre 1990 y 2010, así como la frecuencia e intensidad con la que los municipios de México redujeron o incrementaron sus niveles de pobreza. Se puede observar que el empeora-

MAPA 1 - PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

CUADRO 1 - CAMBIOS EN LA TASA DE POBREZA
ALIMENTARIA MUNICIPAL: 1990-2010

CAMBIO EN LA TASA DE POBREZA	MUNICIPIOS		POBLACIÓN	
	CANTIDAD	COMO PORCENTAJE TOTAL DE MUNICIPIOS	TOTAL	COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE POBLACIÓN
Se redujo en más de 20 puntos	116	4.7	2,265,679	2.0
Se redujo entre 10 y 20 puntos	647	26.4	17,511,724	15.6
Se redujo entre 3 y 10 puntos	796	32.4	28,057,211	25.0
Sin cambios significativos	508	20.7	50,257,994	44.8
Aumentó entre 3 y 10 puntos	240	9.8	12,000,157	10.7
Aumentó entre 10 y 20 puntos	119	4.9	2,044,393	1.8
Aumentó en más de 20 puntos	28	1.1	153,491	0.1
Total	2454	100.0	112,290,649	100.0

235

Fuente: Elaboración propia en base en CONEVAL (2012).

miento en la situación de pobreza alcanzó a 12.6 millones de personas en los últimos 20 años, en tanto que cerca del 45% no experimentó cambios significativos.

En cuanto a la desigualdad, diversos estudios muestran que México es uno de los países más desiguales de América Latina. Sus niveles de Gini están por encima de 0.50 (PNUD 2010), en un marco de muy baja movilidad social.¹

¹ Con base en los datos conocidos, México es uno de los países con menor movilidad social. Para una descripción de los niveles y factores que subyacen a la movilidad social, ver Vélez, Campos y Huerta (2013), *Informe de Movilidad Social en México*.

2.-TRAMPAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD

236

El propósito de este estudio es avanzar en la comprensión de los determinantes de las trampas localizadas de pobreza. La hipótesis inicial es que el origen del problema radica en los arreglos político-institucionales existentes (tanto locales como a otros niveles), mismos que se relacionan con las restricciones operativas al crecimiento que determinan la potencialidad de los niveles de bienestar de una región determinada. Para superar la condición de trampa, se requiere de una redefinición de los arreglos político-institucionales. Ésta puede comenzar por cambios en las restricciones operativas, por ejemplo, nuevas condiciones de mercado (Aroca et al. 2013; Bebbington 2013).

Uno de los elementos para identificar la presencia de trampas de pobreza es el enfoque de restricciones operativas al crecimiento. Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) proponen un marco de análisis para el diagnóstico del crecimiento a nivel nacional. Éste se centra en determinar cuáles son los factores que, de manera efectiva, limitan el crecimiento. Lo más importante es el método a utilizar: más allá de listar posibles causas de la falta de crecimiento, se constata cuál es el factor (o factores) de esa lista de candidatos más directamente ligado con la falta de crecimiento en el territorio (*binding constraints*). Si es que no hay crecimiento por falta de fondos prestables en un contexto de recursos escasos,² tiene poco sentido, desde el punto de vista de política pública, insistir en mejorar la infraestructura para lograr un mayor crecimiento. En suma, el enfoque es determinar dónde están los cuellos de botella que a nivel nacional no permiten el crecimiento económico. En este documento se presenta una adaptación del enfoque de las restricciones operativas a nivel municipal.

Por lo tanto, a partir de los desarrollos de Bebbington y colaboradores, así como de la adaptación del enfoque de Hausmann, Rodrik y Velasco a niveles geográficos más pequeños, en este estudio se analiza

² Lo cual debería evidenciarse en el terreno por la presencia de una muy alta tasa de interés y/o por el escaso desarrollo de actividades que requieran intensivamente fondos prestables.

cómo se construyeron los accesos a los recursos de financiamiento, capital humano, infraestructura y otros factores importantes para el crecimiento (o la falta del mismo) en las regiones analizadas. Asimismo, se discute la importancia de estos accesos en el desempeño económico reciente. Para el presente trabajo interesa observar las condiciones de marginalidad y quiénes se encuentran en tales condiciones y por qué. Aquí se recurre a la definición clásica de marginalidad de Lomnitz (1975) “ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial”. Tal como ocurre con los capítulos de Perú y Chile en este mismo volumen, se plantea como hipótesis que los territorios se mantienen en condiciones de rezago debido a que existen *restricciones operativas al crecimiento*, así como *condiciones que marginan* a ciertas poblaciones dentro del territorio.

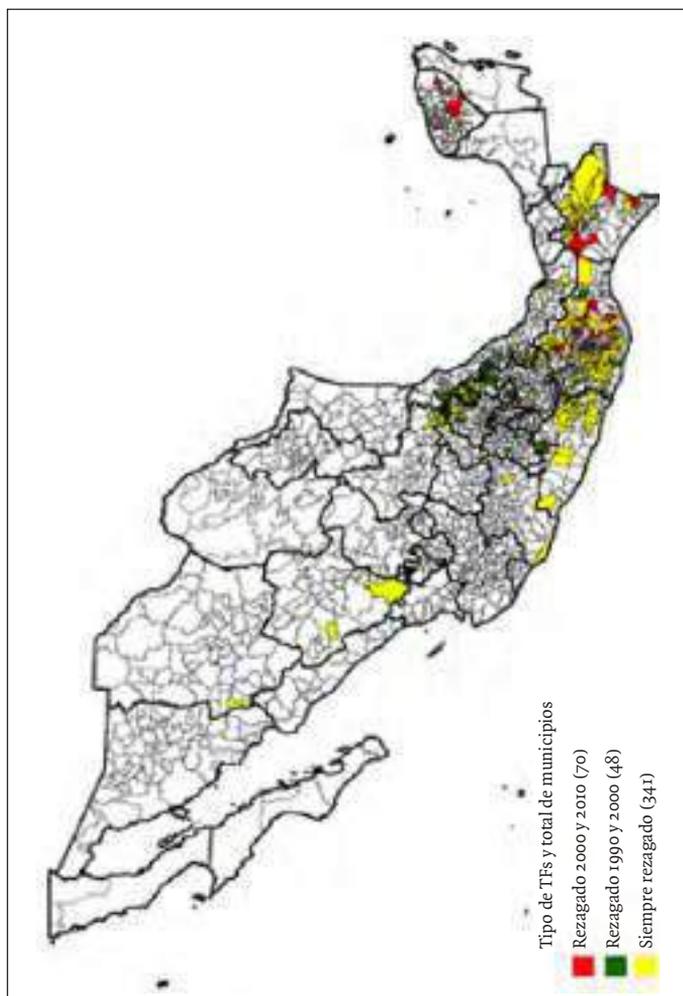
237

3.-CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL TRABAJO DE CAMPO EN EL ESTADO DE PUEBLA (MUNICIPIOS DE SANTA ISABEL CHOLULA Y SAN JUAN TIANGUISMANALCO)

El trabajo de Pereira y Soloaga (2014) encuentra que las dinámicas de pobreza tienen un componente geográfico bien definido. El estudio utiliza las estimaciones de pobreza municipal por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) para los años 1990, 2000 y 2010 a partir de la metodología de estimación para áreas pequeñas (SAE). Con base en las características de los mercados laborales agrupa los municipios en territorios funcionales.³ Con la clasificación de estos territorios funcionales a partir de sus niveles relativos de pobreza para los tres años analizados, se encuentra que prácticamente el 100% de los territorios funcionales con rezago en los tres años analizados son de tipo rural aislado (con mínimos niveles de integración de mercados laborales y con población en el núcleo del territorio inferior a 2,500 habitantes)

³ Para una descripción del concepto y metodología de los territorios funcionales, ver Berdegú et al. (2011).

MAPA 2 - TRANSICIONES DE POBREZA DE CAPACIDADES 1990, 2000 Y 2010.
TERRITORIOS FUNCIONALES Y MUNICIPIOS CON REZAGOS RELATIVOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONEVAL.

o semi-rurales (con bajos niveles de integración de mercados laborales y con población en el núcleo del territorio entre 2,500 y 22,500 habitantes).⁴ Asimismo, el estudio identifica 32 territorios funcionales que en 2010 salieron de la situación evidenciada de rezago que presentaron tanto en 1990 como en 2000 (ver Mapa 2).

⁴ Se considera que un territorio funcional está rezagado en un determinado año si sus niveles de pobreza se encontraron medio desvío estándar por encima de la media para ese año.

Nueve de estos territorios que mejoraron su posición relativa en 2010 se encuentran en el estado de Puebla. Un análisis más detallado a nivel municipal permitió identificar ciertas dinámicas en los municipios de Santa Isabel Cholula y de Tianguismanalco, mismas que motivaron la realización del trabajo de campo. Entre 2000 y 2010 los patrones de mercados laborales en estos municipios cambiaron de tal manera, que Santa Isabel Cholula pudo obtener cierta autonomía y mejoró su posición de pobreza relativa en 2010. Por su parte, el municipio de Tianguismanalco pasó a formar parte del territorio funcional con cabecera en el municipio de Atlixco, pero tanto en 2000 como en 2010 entró en situación de rezago relativo. Ambos municipios están localizados en la misma unidad político-administrativa (Estado de Puebla) y son muy similares en términos del tamaño de población y en el nivel de escolaridad promedio.

239

4.- EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS

4.1 El contexto

El estado de Puebla se encuentra en el centro oriente del territorio mexicano. Al oriente colinda con Veracruz, al poniente con los estados de Hidalgo, México, Tlaxcala y Morelos, y al sur con Oaxaca y Guerrero. Puebla no tiene salida al mar y presenta un relieve sumamente accidentado. Con una población mayor a los cinco millones de personas, es el quinto estado más poblado del país. Se trata de un lugar de contrastes. Por un lado, la capital de Puebla, dentro de las ciudades grandes, es la que cuenta con el mayor porcentaje de pobres. Por el otro, casi la mitad del PIB de la entidad lo genera la industria manufacturera, particularmente la industria automovilística, liderada por la planta de Volkswagen con fuerte actividad exportadora (las exportaciones a Estados Unidos absorben el 46% de su producción).

Históricamente, Puebla se ha beneficiado de su localización estratégica. Se localiza a poca distancia del principal puerto comercial de

México, Veracruz, pero por su altura (2160 mts. promedio sobre el nivel del mar) pudo mantener un ambiente de higiene cuando las zonas costeras eran fuente de epidemias durante la colonia. Entre los símbolos del estado destacan sus volcanes, Popocatepetl e Iztaccíhuatl. Al deshelarse éstos, se originan manantiales que dan lugar a cuatro importantes regiones hidrológicas mexicanas. El río Atoyac es el más importante del estado, y cruza la ciudad de Puebla. La cuenca del río Balsas abarca ocho estados, entre ellos Puebla. De esa cuenca se desprende la del acuífero alto del Atoyac, el cual pasa por 50 municipios del estado de Tlaxcala y 32 del estado de Puebla, entre ellos Santa Isabel Cholula y Tianguismanalco.

Muchos de los manantiales –y el Atoyac mismo– se encuentran entre las fuentes de agua más contaminadas de México. Lo anterior afecta profundamente a la Presa Valsequillo que surte de agua a la zona oriente de la capital y del estado, lo que genera el desarrollo de nuevas alternativas para proveer de agua a la capital. Puebla tiene una historia llena de contrastes. Los recién llegados a la Nueva España vieron en Puebla un destino natural, en donde se refugiaron de las epidemias en el vecino estado de Veracruz. Esto dio lugar a una ciudad criolla donde dominicos, agustinos y franciscanos colaboraron para crear una ciudad donde la riqueza de la arquitectura colonial y la cocina conventual rivalizaron siempre con la baja estima a las etnias –principalmente las del poniente de la capital– que han existido desde tiempo inmemorial. Precisamente hacia el poniente se encuentran las tres Cholulas, San Andrés, San Pedro y Santa Isabel; juntas constituyen la que probablemente sea la zona indígena más antigua del continente.

De esta zona se seleccionaron los municipios de San Juan Tianguismanalco y Santa Isabel Cholula. Ambos han desarrollado marcadas diferencias en las dinámicas de los niveles de pobreza y de ingreso en las últimas dos décadas. Datos disponibles para el año 2000 muestran a Tianguismanalco (población de 9741 personas en 2010) en condición de “trampa de pobreza”; contrastando con la situación de Santa Isabel Cholula (población 8034 en el 2010) donde se encontraron

CUADRO 2 - NIVELES DE POBREZA Y DE INGRESO PER CÁPITA. SANTA ISABEL CHOLULA, SAN JUAN TIANGUISMANALCO Y PROMEDIO NACIONAL: 1990, 2000 Y 2010.

	POBREZA ALIMENTARIA			SEVERIDAD DE LA POBREZA ALIMENTARIA			POBREZA DE ACTIVOS			POBREZA DE CAPACIDADES			INGRESO PER CÁPITA, COMO % DEL PROMEDIO NACIONAL		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Santa Isabel Cholula	0.61	0.42	0.37	0.23	0.14	0.11	0.88	0.76	0.76	0.71	0.53	0.49	36%	43%	48%
San Juan Tianguismanalco	0.25	0.55	0.51	0.07	0.20	0.17	0.60	0.85	0.85	0.34	0.65	0.62	68%	35%	39%
Benchmark (*)	0.45	0.46	0.38	0.18	0.19	0.15	0.54	0.55	0.48	0.75	0.75	0.72	-	-	-
DIFERENCIAS															
Santa Isabel menos San Juan	0.36	-0.12	-0.13	0.16	-0.06	-0.06	0.28	-0.09	-0.09	0.36	-0.12	-0.14			
Santa Isabel menos Benchmark	0.16	-0.04	-0.01	0.06	-0.05	-0.03	0.34	0.22	0.28	-0.04	-0.22	-0.24			
San Juan menos Benchmark	-0.20	0.09	0.12	-0.11	0.01	0.02	0.06	0.31	0.37	-0.41	-0.10	-0.10			

(*) El umbral para considerar una situación de pobreza relativa está definido como el nivel de pobreza nacional más un desvío estándar. Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

mejoras significativas en la situación de pobreza para el mismo año (ver Cuadro 2).

242

Ambos municipios han tenido en el pasado una estrecha relación con el municipio de Atlixco (población 124810 para 2010). Como se indica en Soloaga y Yúnez-Naude (2013), la relación entre lugar de residencia y lugares de trabajo se utilizó para la construcción de los territorios funcionales. Al respecto, para los municipios considerados, se observaron cambios en los patrones de lugares de trabajo (*commuting*). Así, mientras que en el año 2000, Santa Isabel Cholula, Ocoyucan, San Andrés Cholula y San Gregorio Atzompa formaban un territorio funcional con cabecera en Atlixco, Tianguismanalco aparecía como un territorio funcional aislado, para 2010, Atlixco recibía trabajadores de Tianguismanalco, y San Andrés Cholula de Ocoyucan y de San Gregorio Atzompa. La población de Santa Isabel Cholula, en su mayoría, habita y trabaja en ese mismo municipio (ver Cuadro 3).

El perfil de empleo muestra que en 2000, más de dos tercios de la población de estos municipios se dedicaban a la agricultura. Para 2010 el descenso en el empleo en esta actividad fue más pronunciado en Tianguismanalco (ver Cuadro 4 y Gráfica 1).

CUADRO 3 - DINÁMICAS TERRITORIALES
DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

MUNICIPIO	TERRITORIO FUNCIONAL EN EL AÑO 2000 ESTABA CENTRADO EN:	TERRITORIO FUNCIONAL EN EL AÑO 2010 ESTABA CENTRADO EN:
Atlixco	Atlixco	Atlixco
Ocoyucan	Atlixco	San Andrés Cholula
San Andrés Cholula	Atlixco	San Andrés Cholula
San Gregorio Atzompa	Atlixco	San Andrés Cholula
Santa Isabel Cholula	Atlixco	Santa Isabel Cholula
Tianguismanalco	Tianguismanalco	Atlixco

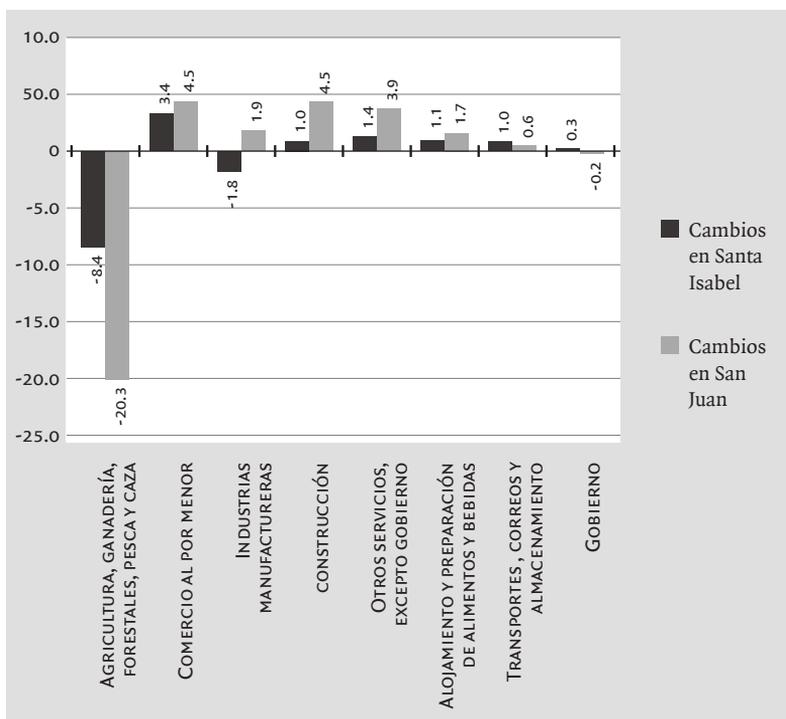
Nota: En 2000 la mayoría de la población de Tianguismanalco habitaba y trabajaba en el mismo municipio.

CUADRO 4 - PERFIL DE EMPLEOS. SANTA ISABEL CHOLULA Y SAN JUAN TIANGUISMANALCO.
 OCUPACIÓN EN LOS PRINCIPALES SECTORES. 2000 Y 2010, EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE EMPLEO

SECTOR EN EL QUE TRABAJA LA PERSONA	2000				2010							
	ESTADO DE PUEBLA		MUNICIPIO SANTA ISABEL		ESTADO DE PUEBLA		MUNICIPIO SANTA ISABEL					
	# DE TRABAJADORES	% TOTAL	# DE TRABAJADORES	% TOTAL	# DE TRABAJADORES	% TOTAL	# DE TRABAJADORES	% TOTAL				
11 Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	421,477	27.7	1,498	70.6	1,834	73.3	417,566	22.0	1,743	62.2	1,722	53.1
31-33 Industrias manufactureras	324,349	21.4	191	9.0	138	5.5	323,235	17.0	203	7.2	240	7.4
46 Comercio al por menor	180,867	11.9	178	8.4	137	5.5	280,269	14.8	331	11.8	324	10.0
23 Construcción	118,675	7.8	83	3.9	107	4.3	179,898	9.5	138	4.9	284	8.8
81 Otros servicios, excepto actividades del gobierno	111,258	7.3	58	2.7	69	2.8	154,884	8.2	115	4.1	216	6.7
93 Actividades del gobierno	41,927	2.8	23	1.1	41	1.6	57,974	3.1	38	1.4	48	1.5
48-49 Transportes, correos y almacenamiento	53,933	3.6	22	1.0	32	1.3	66,255	3.5	56	2.0	61	1.9
72 Alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	40,214	2.7	22	1.0	59	2.4	77,379	4.1	60	2.1	130	4.0
Otros	226,886	14.9	47	2.2	84	3.4	340,162	17.9	119	4.2	219	6.7
TOTAL	1,519,586		2,122		2,501		1,897,622		2,803		3,244	

Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población.

GRÁFICA 1 - CAMBIOS EN EL EMPLEO, EN PORCENTAJE POR CADA SECTOR: 2010-2000



244

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de población 2000 y 2010.

El campo [...] se ha empeorado porque no hay demanda, los insumos son caros y la crisis económica ha pegado fuertemente en el sector de la flor. Hace unos 5 años existía una distribuidora “La Joya” y gestionaba envíos [de flores] al extranjero, principalmente a Estados Unidos, pero desapareció (Aurelio Jorge Hurtado Morales, Tianguismanalco, ejidatario y fiscal de la Iglesia).

Ambos municipios tienen una marcada vocación agrícola: más de 1.500 toneladas de hortalizas salen diariamente de esta región. Otra

característica común a ambos municipios es que mucha de la población de estas comunidades migra hacia los Estados Unidos.

En el municipio de Tianguismanalco, la principal actividad agrícola es la floricultura, y es la localidad de México que más produce flor a cielo abierto. Aunque la zona tiene gran potencial productivo, predomina un cultivo tradicional que prácticamente se ejerce de manera silvestre, pues el agua y la tierra son de alta calidad. Ahora bien, en la última década ha aumentado la producción de manera controlada del aguacate (originario de la zona), jitomate, pepino, pimiento morrón, amaranto, chía, col, tomate y chiles. En la cabecera –San Juan Tianguismanalco– se registra una producción importante de flores, mientras en la localidad de San Pedro Atlixco se siembra principalmente maíz y frijol. En San Martín se cultivan tanto flores como maíz y frijol por partes iguales. En San Francisco Buenavista se encuentran invernaderos y los denominados micro túneles artificiales, una tecnología de cultivo controlado para hortalizas. En general, en San Juan Tianguismanalco se estima que existen unas cuatro hectáreas de invernaderos. Las diferencias de los requerimientos para cada cultivo son importantes. Producir aguacate puede implicar una inversión de hasta 10 mil pesos por hectárea, con alta tasa de retorno de la producción que se exporta a Estados Unidos. Por su parte, producir maíz o frijol puede tomar 300 pesos por hectárea y 150 pesos cuando se trata de floricultura a cielo abierto. El campo de la región está notablemente estratificado: campesinos sin tierra producen y venden flores directamente, mientras que los grandes productores venden hortalizas y aguacates, o flores de invernadero. Dentro de este municipio, en la Junta Auxiliar de San Baltazar Atlimeyaya se encuentra el criadero de trucha arcoíris más grande del país. Con una producción limitada a 1 tonelada diaria, el criadero llegó a ser uno de los más grandes del mundo durante los 90, pero vio dramáticamente reducidas sus ganancias como consecuencia de las barreras a las importaciones que los Estados Unidos impusieron después del 09/11. Aún hay una pequeña porción que se exporta, pero la mayor parte tiene destino al mercado

interno con fuerte competencia de importaciones de China. Además de la trucha arcoíris se produce también trucha asalmonada, pero con la misma característica de tener un mercado predominantemente local, no del todo familiarizado con su consumo.

Nuestro principal comprador era Texas, consumiendo la libra de trucha a 19,75 dólares; era una época muy buena para nosotros. Pero tras los atentados del 9-11 se vino abajo[...] nos vino a pegar al grado de despedir personal (Alejandro Concha Martínez, Gerente General de Granja Piscícola Xouilin).

246

En el municipio de Santa Isabel Cholula se producen principalmente hortalizas. Los productores insisten en que tienen “una tierra muy buena donde se da de todo”, lo cual se ve reflejado en una alta participación de productos como cebollas, tomate, papas, calabazas, y cilantro. Uno de los grandes destinos de esta producción es la Ciudad de México. Sorgo y amarantos son otros productos de altas ganancias en la zona. Ahora bien, muchos productores decidieron no inscribirse en el programa PROCAMPO por el requerimiento explícito en la aplicación del programa de que se debían cultivar granos básicos (maíz y frijol, principalmente),⁵ requisito que continúa en el actual principal fondo gubernamental de apoyo al campo, PROAGRO.⁶ Las modificaciones a las reglas de operación y al nombre en poco ayudan. Para la mayoría de los productores no son más que burocracias hechas a la medida para no otorgar el apoyo.

⁵ Programa de subsidios directos por hectárea en el marco de la apertura de la economía bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte a mediados de la década de los noventa.

⁶ Las Reglas de Operación de PROAGRO establecen dos tipos de incentivos, a) de hasta el 50% del valor del proyecto de producción, sin rebasar diez millones de pesos, b) de hasta 30% del valor total del proyecto, que aquí cubre 30 millones de pesos. En ninguno de los casos se tienen límites relacionados con el tipo de producción, aunque claramente están dirigidos a productores industriales del campo.

Un día fuimos a la ventanilla y por un papel [no nos lo dieron] la señorita dijo que [los programas] estaban hechos para no darnos el apoyo ya que sin una credencial, sin ese papel no lo iban a dar en un trámite que nos habíamos tardado un año y pues nos fuimos, imagínese, el pasaje, el transporte (Merced Sánchez, productor de aguacate en San Baltazar Atlimeyaya, Junta Auxiliar de Tianguismanalco).

Los apoyos del gobierno son nulos o escasos y que los procesos burocráticos son muy lentos y que los requisitos son muchos (Clemente Aguilar, regidor de agricultura del municipio de Tianguismanalco).

247

Incluso quienes han conseguido algún tipo de apoyo, reportan que no ha sido fácil: “El gobierno da apoyos pero siempre pone trabas, he tenido apoyos pero batalla uno para conseguirlos” (Nicolás Morales Flores, Productor de ganado en San Baltazar Atlimeyaya, Tianguismanalco).

La producción de granos básicos limitaba la producción, enfocándola hacia el autoconsumo. Un cambio importante en la dinámica de ingresos se produjo a mediados de la década de los noventa. Esta generación de productores encontró que el crecimiento de la zona debía descansar en la producción de hortalizas.

Santa Isabel es un lugar conservador, de perfil comunal. Los pobladores reportan que, hasta hace muy poco tiempo, todo se consultaba en público. Cada decisión pública tenía que consultarse de manera obligada en la plaza y la gente entregaba una cooperación semanal que tenía distintos fines.

En cuanto a conectividad de ambos municipios, mientras que Tianguismanalco es destino final del camino –no es paso entre ciudades–, Santa Isabel está a tres kilómetros de la carretera que conecta a Atlixco y Puebla. Paradójicamente, esto facilita que las élites de Tianguismanalco hagan sus vidas en Atlixco. El hecho de contar con mejores accesos a Atlixco y Puebla permite que las élites de Santa Isabel puedan permanecer ahí. Esto parcialmente explica los datos acerca de viajes diarios (*commuting*) mostrados arriba, según los cuales, Tian-

guismanalco es un lugar de donde viaja gente hacia Atlixco, y Santa Isabel es un lugar hacia donde viaja gente de poblados cercanos.

4.2 Fuentes de datos

Además de los datos disponibles en las estadísticas oficiales, el estudio se complementa con 37 entrevistas a profundidad a informantes clave (del sector público, privado y sociedad civil).⁷ Algunas se realizaron al mismo informante en dos momentos sucesivos, así como en la revisión de información documental y datos secundarios que permitieron un ejercicio de contraste *ex ante* y *ex post* con los planteamientos de los entrevistados. Estos líderes/actores locales incluyen a personas pertenecientes a:

- Gobierno municipal: autoridades elegidas
- Cámara de comercio
- Organizaciones de productores
- Organización económica campesina
- ONGS del territorio, y de la región, sindicatos, otros grupos
- Obispado/Parroquia – equipo social; obispo (de la región) y sacerdote (del territorio)

El propósito de las entrevistas fue el de indagar cómo se experimenta la desigualdad entendida como restricciones operativas al crecimiento. Dado que las trampas de la desigualdad persistente previenen a los pobres de la movilidad ascendente y a los ricos de la movilidad descendente, parte de las entrevistas se centraron en explorar, desde la perspectiva de los sujetos, cómo ocurren tales procesos de movilidad y desigualdad. La evidencia se recogió de manera inductiva con base en el marco de referencia de Hausman, Rodrik y Velasco.

El temario se construyó buscando identificar lo siguiente:

⁷ En el Anexo se detalla el perfil de los entrevistados.

- Las restricciones operativas al crecimiento (ROCS) en el territorio, y/o las ROCS que han sido superadas.
- Las dimensiones de la marginación en el territorio, y/o aquellas que han sido superadas.
- Los factores políticos, sociales e institucionales que sustentan tales dimensiones y condiciones, y que ayudan por tanto a explicar las trampas de pobreza y desigualdad en los territorios seleccionados.

5.- RESTRICCIONES OPERATIVAS AL CRECIMIENTO Y ARREGLOS SOCIO INSTITUCIONALES PARA LA SUPERACIÓN DE TRAMPAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD

Esta sección describe los procesos productivos y las restricciones operativas al crecimiento de tales procesos. Como se indicó más arriba, el marco inicial exploratorio fue una adaptación a nivel municipal de varios de los temas propuestos por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) a nivel país. En particular y como resultado de una prospección inicial, se exploraron como iniciadores de las entrevistas (*icebreakers*) la existencia o no de acceso a financiamiento, la disponibilidad de recursos humanos y técnicos y las necesidades de infraestructura en los territorios. De manera transversal, se analizó el papel que las diferentes dimensiones institucionales (gobierno y organizaciones locales) juegan en el establecimiento, perpetuación o modificación de trampas de desigualdad y pobreza. De las entrevistas realizadas surgieron tres temas adicionales inherentes a las dinámicas de ambos municipios. Por un lado, el de las actividades de “autodescubrimiento”;⁸ por otro, el papel de la migración internacional. En adición y relación con decisiones del gobierno estatal en las cuales las poblaciones de los mu-

⁸ En la terminología de Hausmann y Rodrik (2003), el “autodescubrimiento” es el proceso por el cual los países encuentran o generan sus ventajas comparativas. Como ejemplos mencionan el caso de la floricultura en Colombia y Ecuador, o el de la electrónica en Corea.

nicipios analizados no tienen participación, aparecieron problemas con los derechos de propiedad de la tierra que se ven amenazados por la construcción de una autopista (Tianguismanalco) y un gasoducto (Santa Isabel Cholula).⁹

250 A partir de estos ejes de análisis, se identificaron las principales restricciones operativas al crecimiento en los municipios analizados y los procesos de superación de las trampas de pobreza y desigualdad. Estas restricciones y procesos conformaron siete grupos: 1) acceso a financiamiento, 2) acceso a programas del gobierno y capital humano, 3) migración, 4) infraestructura, 5) derechos de propiedad, 6) actividades de autodescubrimiento y 7) desigualdad y marginación. A continuación se detalla cada una de ellas.

5.1. Acceso a financiamiento

En cuanto al acceso a financiamiento, parece haber dos restricciones operativas al crecimiento, según se trate de acceso a recursos privados o públicos. En los primeros hay un problema de desconfianza. Resulta, pues, más exitoso acudir a fuentes que no exigen un comportamiento colectivo, como la financiera “Caja Popular” por ejemplo, en lugar de recurrir al que ofrece banco Compartamos, el cual realiza préstamos a grupos de personas y exige solidaridad en la deuda.

En cuanto al acceso al financiamiento gubernamental, se verificaron restricciones de difícil cumplimiento por parte de las poblaciones atendidas. La Secretaría de Agricultura exige que los productores comprueben ser dueños de la tierra. A nivel municipal, un cambio reciente en la ley centralizó los servicios públicos de certificación de propiedad que antes eran prestados en la misma comunidad donde vivían las personas. Así, se elevaron sensiblemente los costos de realizar

⁹ Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) indican que cuestionamientos a los derechos de propiedad, originados tanto por peligros de expropiación de los activos como de los beneficios derivados de la explotación de éstos, pueden inhibir la inversión y generar menores niveles de crecimiento.

este trámite. Al no poder demostrar la posesión de la tierra, los productores en la parte baja de la estratificación socioeconómica quedan fuera de los programas de apoyo:

Hay problemática por no tener la documentación completa, hay requisitos en las reglas de operación para acceder a los programas y no tienen todos los requisitos. Por ejemplo, para un proyecto de mujeres les piden la propiedad y las mujeres en estos municipios no son las propietarias. Es el varón, los usos y costumbres todavía son muy arraigados [...] (Rocío García Olmedo, Diputada federal por el distrito XI con cabecera en Atlixco).

De todos esos requisitos que te piden, te piden tu papel que te acredite como dueño y nosotros no lo tenemos por un problema. Sabemos quién es el dueño de cada terreno pero no de manera oficial (Artemio Morales Cortés, presidente de la Junta Auxiliar de San Baltazar Atlimeyaya, Tianguismanalco).

Para cualquier trámite, no podemos hacerlo te piden el documento del terreno. Y comisariado que llega, no hace nada, se cambian los representantes de bienes comunales y estaban pagando por parte del gobierno estos representantes, pero no hacían nada, sólo se compraban camionetas, comían bien, se echaban sus tragos, y el pueblo está abandonado (Merced Sánchez, San Pedro Atlixco, Tianguismanalco).

251

5.2. Acceso a programas del gobierno y capital humano

Las restricciones de acceso a los recursos públicos constituyen un tema relevante. Se analizan los casos de PROCAMPO/PROAGRO y el de mecanización del campo para establecer que los programas de apoyo que habrían de facilitar el crecimiento en el sector agrícola, parecen distanciarse de las necesidades de los productores locales. Quienes logran pasar las restricciones, lo hacen de dos maneras, i) se aíslan del gobierno y desarrollan sus propios mecanismos de acceso a la información, establecimiento de redes y acceso al financiamiento, lo cual ocurre con mayor frecuencia en Santa Isabel que en Tianguismanalco, o ii) forman parte de élites políticas beneficiadas por la política pública.

Hay PROCAMPO, nosotros no entramos porque teníamos que sembrar maíz y frijol, los apoyos están condicionados. Nosotros siempre hemos cultivado verduras (Isidro Flores Ramírez, productor de flor, hortaliza, manzana, Santa Isabel Cholula).

Hay personas que se aprovechan, les dan Oportunidades y PROCAMPO y no siembran, no hacen el trabajo, que no haya intermediarios, que el apoyo sea directo y que no cobren tantos intereses en los tractores, en el abono. Que asesoren a los campesinos, porque sí sale del campo (Merced Sánchez, productor de aguacate de la junta auxiliar de San Pedro Atlixco, perteneciente al municipio de Tianguismanalco).

252

Aunque en principio no hay restricciones para el acceso a diversos programas de gobierno de apoyo a la producción y/o capacitación técnica, el muy bajo nivel de escolaridad de la población limita la participación en los mismos. No obstante, en Santa Isabel pudo observarse una mayor recurrencia a las redes de relaciones con mayor capital humano para cumplimentar los requisitos de acceso a los programas públicos.

En cuanto al programa de mecanización del campo, éste se centró en el estado de Puebla en la entrega de moto tractores. No obstante, las organizaciones campesinas han referido, desde el origen del programa, que las condiciones del suelo de Puebla impide el uso de estos insumos.

Aquí en esta zona estaban entregando moto tractores y le preguntaron a un funcionario “¿Cuándo le pedimos esas máquinas que no nos sirven para nada? Nosotros lo que necesitamos son tractores. Traen lo que no necesitamos” (Lucio Madrid, productor y presidente del Comité Técnico de Aguas Subterráneas de la cuenca del Atoyac).

Los niveles de escolaridad en estos territorios son muy bajos. En general, las presidencias municipales no cuentan con personas capacitadas para desarrollar funciones propias de estas instancias.

Hay una falta de perfiles. Estamos mal, pero si desde arriba ponen los ejemplos, en los pueblos podemos hacer lo mismo. Hay agrónomos para la agricultura, hay maestros para la educación, pero los gobiernos federales y estatales, que gane el de su conveniencia, no importando el color ni lo que hace aunque no cubra el perfil (Artemio García Núñez, presidente municipal de Tianguismanalco, Puebla).

Para superar esta restricción, con frecuencia la población recurre a diputados federales y locales para poder aplicar a programas públicos, quienes a su vez contratan asesores para resolver las solicitudes. Esto genera una asimetría en la que las conexiones políticas resultan determinantes para el acceso a ciertos programas. Como ejemplo de la importancia de la combinación entre el capital humano y las relaciones políticas, personas entrevistadas relatan el caso de la plantación de árboles de manzana en Santa Isabel Cholula. Mediante un programa federal, se accedió a 15 mil árboles de manzana, lo cual generó un tema técnico. Se trató de un cultivo completamente nuevo en la región. Lo anterior se solucionó mediante el uso de redes de parientes en Chihuahua, a más de 1000 Km de Puebla, y no de capacitación técnica local.

253

Han venido a ver nuestras tierras, un hombre holandés y nos dicen que bonitas tierras. [...] La planta de la manzana por ejemplo, el hombre que nos las vendió viene y se sorprende porque las manzanas tienen que dar en tres años, nosotros en un año vamos a sacar producto. [...] Mi hermano, fue a verlos a la González Ortega y ellos ya tienen su malla sombra por contratiempo. Vamos a ver, tengo unos amigos que producen manzana y ya lo tienen tapado (Isidro Flores, productor; hermano del ex presidente municipal de Santa Isabel Cholula).

Relatos similares se encuentran para el caso de la producción de amaranto (redes en el estado de Morelos) y de aguacate (redes en el estado de Guerrero y en California).

Nos trajimos un viverista de Uruapan. [...] Nos lo trajimos y le conseguimos el terreno y le sabe trabajar y ya está produciendo su planta y nosotros mismos le ayudamos a vender. Pero esto va más allá. Nuestra intención es contagiar, motivar a otras personas para que esta zona se vuelva aguacatera (Evodio Gallardo, líder productor de aguacate).

5.3 Migración

254

Las características de la migración doméstica o internacional se ligan con la superación de las trampas de pobreza individuales, sea a partir de inversiones directas con origen en las remesas (o el retorno) de migrantes, sea a partir de distintas visiones del mundo. En particular, pudo observarse que los procesos individuales de superación de tales trampas sólo parecen ocurrir cuando los migrantes regresan con una visión diferente y con recursos para invertir o con redes sociales para explotar. Si los migrantes se quedan en Estados Unidos, como ocurre con mayor frecuencia en el caso de Tianguismanalco que en Santa Isabel, tales procesos de superación no se dan. Los elementos surgidos del trabajo de campo no permiten una comprensión acabada del porqué los procesos de migración son distintos en estos municipios. Sin embargo, el hecho de que las dinámicas de localización de las élites derivadas de la calidad de acceso vial sean distintas (las de Santa Isabel viven en esa localidad, mientras que las de Tianguismanalco viven en la cabecera del territorio funcional- Atlixco) puede ayudar a entender las distintas tasas de retorno de migrantes a una y otra localidad.

En Tianguismanalco, se cree que el desarrollo de las personas ocurre gracias a la migración temporal a los Estados Unidos. La migración tiene que ver en principio con un objetivo particular, como construir una casa. “Aquí si ve casas grandes y bonitas es de gente que manda dinero de los Estados Unidos”. Pero también con visiones de mundo. Hasta muy recientemente, lo cotidiano era que los migrantes regresaran de vez en cuando, hicieran algunas inversiones en la región, agotaran su dinero, y emigraran otra vez. Que la migración sea

un proceso temporal en la visión de los trabajadores mexicanos está bien documentada en la literatura.

Los campesinos nos dedicamos siempre al campo, los que no hemos salido de aquí no hemos hecho nada y los que emigraron, tienen sus casas bien bonitas. Se van a México, a Estados Unidos. Se ve en las casas, una persona que ha salido, tiene bonita su casa; las que no hemos salido, una humilde casa. Tienen otra visión (Merced Sánchez, productor de aguacate de la junta auxiliar de san Baltazar Atlimeyaya, perteneciente al municipio de Tianguismanalco).

Mi mamá era lavandera y se iba al río sin luz ni agua potable y mi papá se dedicaba al campo, éramos tres mujeres y 5 hombres. Tengo dos hijos en Los Ángeles, otra hija que está en Indiana, el hijo de mi esposa está en Nueva York y dos aquí en la universidad, una va para Administración de empresas y otro, va a Contaduría (Evodio Gallardo, líder productor de aguacate).

255

Entre los casos económicos exitosos ligados a la migración está el de un empresario que habiendo trabajado como albañil en Ciudad de México emigró a California y regresó con intenciones de aprovechar la demanda de flores del Distrito Federal. Esto lo llevó a estudiar diseño floral y a vender servicios de diseño en los mercados de Atlixco, Puebla y Distrito Federal. Hoy, asegura, es la única persona próspera que aún vive en Tianguismanalco. Es decir, que la gente de Tianguismanalco emigra y desde allá manda dinero, o bien, cuando puede se muda a Atlixco.

5.4 Infraestructura

En materia de infraestructura para los municipios analizados se identificaron tres factores: i) accesos carreteros; ii) transporte interno, y iii) conectividad entre estos municipios y su posible influencia para la acción colectiva.

En cuanto a los accesos carreteros, si bien angostos y con controles de velocidad, a diario sale de la zona un gran volumen de hortalizas

y de otros productos. Este hecho descartaría a la infraestructura vial como una restricción operativa desde la perspectiva de Hausmann, Rodrik y Velasco, a pesar que esto fue mencionado por varias de las personas entrevistadas.

256 En cuanto al transporte interno a las localidades, en 2013 el gobierno decretó el remplazo de moto-taxis. Éstas, por su versatilidad, respondían a las necesidades de la población local y generaban derrama local. Lo anterior en contraste con los taxis que responden más bien a un modelo corporativo que beneficia a personas fuera de las comunidades. Antes de 2013, las moto-taxis fueron una solución económica de micro empresa que permitía a las personas una movilidad amplia a muy bajo costo y, por lo tanto, resultaron funcionales a las necesidades locales. A partir de 2013 se prohibió el uso de este tipo de transporte y se exigió el uso de vehículos cerrados, lejos del alcance empresarial local. Este servicio terminó bajo el dominio de empresarios de la ciudad de Puebla y generó resistencia local con movilizaciones de la población.

En cuanto a la conectividad entre los municipios, Santa Isabel se encuentra más alejada pero mejor comunicada con Atlixco (ciudad que actúa como el vértice de la región) que Tianguismanalco. Esto parece haber influido para que las élites de Tianguismanalco hayan decidido vivir en Atlixco. Para las élites de Santa Isabel resulta más sencillo quedarse en la localidad, lo cual parece reflejarse en una mayor acción colectiva para el desarrollo del territorio.

5.5 *Derechos de propiedad*

Hay al menos tres temas en los que parece haber una diferencia entre el proyecto de modernización del gobierno estatal y las vocaciones productivas de las personas: i) la autopista al poniente; ii) la instalación de un gasoducto, y iii) proyectos de redireccionar el agua para alimentar a la cercana metrópolis.

Tal como lo indican Hausmann, Rodrik y Velasco, dificultades en el ejercicio de los derechos de propiedad pueden influir en los ritmos

de inversión y crecimiento de los países. A nivel local, el trabajo de campo encontró que tres procesos que tienen claros beneficios extra-territoriales podrían afectar negativamente a los territorios bajo análisis. Mientras en Tianguismanalco la tensión fundamental es el paso de una autopista hacia el poniente (denominado Arco Poniente), en Santa Isabel la tensión ocurre con la construcción de un gasoducto hacia los territorios del norte del país. En ambos casos, el argumento principal es que el proyecto establecido de modernización corre en contra de la vocación agrícola de los territorios.

257

No sé de quién sea el proyecto. Se paga por metro cuadrado 150 pesos es muy poquito y barato y lo que cobran ellos [al revender] no es barato. De alguna manera no queremos que se perjudique a la gente ya ve usted, si hacen alguna cosa los meten en la cárcel, todavía de que les van a expropiar, les meten a la cárcel y el pago. [...] Yo me subo a esas autopistas y me cobran y no tenemos accesos ni una entrada ni una salida que ponen, la tengo en mis narices y no puedo subir (Artemio Morales, alcalde Tianguismanalco).

Estas dos políticas extra-municipales, junto con proyectos de canalización del agua hacia la ciudad de Puebla, al generar incertidumbre sobre los derechos de propiedad, podrían influir en las inversiones y, por ende, en el crecimiento económico de estos municipios.¹⁰

Tanto la autopista como el gasoducto pasarán sobre las mejores tierras de hortalizas de la región. Un organismo del gobierno estatal, el Banco de la Tierra, creado *ex profeso* para este fin, ha intentado la expropiación de 244 tierras agrícolas y ha asegurado una indemnización muy por debajo de su valor de mercado. Se verificaron conflictos cada vez que el Banco de la Tierra y la policía estatal entraron en operación en la región. Ante este tipo de resistencia, en marzo de 2014 se modificó la ley de expropiación, la que ahora faculta al Poder Ejecutivo a

¹⁰ Sucesos posteriores al trabajo de campo dan cuenta de la importancia de estas tensiones. Desde fines de mayo hubo manifestaciones en Santa Isabel Cholula y otros municipios con el objetivo de detener las obras del paso del gasoducto (La Jornada de Oriente, 7 de agosto, 2014).

no indemnizar ni avisar en caso de expropiación.¹¹ Desde la perspectiva de los productores, algunos problemas con la construcción de la autopista y el gasoducto incluyen: a) despojos de tierras de labranza fértiles y productivas, b) encarecimiento del transporte de productos agrícolas, y c) mayor distanciamiento entre comunidades. Un asunto central tiene que ver con la filiación del Banco de la Tierra. Los alcaldes de Tianguismanalco y Santa Isabel desconocen si este Banco es privado o público; en otras palabras, ignoran para quién se compra la tierra. Los intentos de clarificar este punto en el marco de la investigación resultaron infructuosos.

5.6 Actividades de autodescubrimiento

En relación con las actividades de autodescubrimiento, el rechazo a los condicionantes impuestos por el programa PROCAMPO a mediados de la década de los noventa, resultó en el impulso a las actividades de floricultura y, sobre todo, hortícolas (de creciente demanda en mercados cercanos importantes como la Ciudad de México) lo que en el caso de Santa Isabel Cholula parece haber marcado una diferencia importante en cuanto al crecimiento económico.

El desarrollo de la producción hortícola fue menos marcado en el caso de Tianguismanalco. Lo anterior, aunado a las dinámicas de viajes a los lugares de trabajo de la población, parecen haber determinado un menor crecimiento relativo. En términos de las especializaciones productivas, en Tianguismanalco hay una mayor superficie dedicada a la producción de flores, con alguna participación de la producción de truchas. En Santa Isabel Cholula hay una clara preeminencia de cultivos de hortalizas.

Llevo más de 20 años aquí, [...] La situación de San Juan no ha tenido una evolución tanto en lo comercial, porque aquí la comunidad es 100% agrícola, me atrevo a pensar que un 85% de la población se dedica a la floricultura

¹¹ La prensa y la ciudadanía han bautizado esta ley como “ley despojo”.

y el resto, 15% actividad agrícola en otros ramos (Alfonso Méndez Díaz, maestro en San Juan Tianguismanalco).

5.7 Desigualdad y marginación

Como se indicó más arriba, además de observar las restricciones al crecimiento, se ha observado si las trampas de desigualdad se explican por la existencia de condiciones que marginan a ciertas poblaciones dentro del territorio. Los datos disponibles muestran que tanto Santa Isabel como Tianguismanalco tienen bajos niveles de desigualdad, mucho más bajos que el estado de Puebla y mucho más bajos que los del promedio nacional de México (Cuadro 5a). La reducción del Gini entre 2010 y 1990 también fue ligeramente más fuerte en Santa Isabel y Tianguismanalco que en el promedio estatal y nacional (Cuadro 5b).

No obstante estos mejores indicadores de desigualdad relativa, las personas que carecen de tierra y educación crecen en condiciones de marginalidad. Algunos encuentran una salida en la migración. Esta migración es asistida por las redes sociales de los migrantes, y funciona de manera diferenciada en ambos municipios. El trabajo de campo

259

CUADRO 5A - COEFICIENTES DE GINI 1990, 2000 Y 2010

NIVEL GEOGRÁFICO	AÑO		
	1990	2000	2010
Nacional	0,562	0,552	0,500
Puebla	0,563	0,554	0,486
Atlixco	0,391	0,485	0,375
Ocoyucan	0,428	0,484	0,371
San Andrés Cholula	0,382	0,454	0,355
San Gregorio Atzompa	0,385	0,364	0,338
Santa Isabel Cholula	0,375	0,372	0,320
Tianguismanalco	0,361	0,427	0,309

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

CUADRO 5B - COEFICIENTE DE GINI: RELACIONES
CON RESPECTO AL AÑO 1990 (NIVEL 1990=1)

NIVEL GEOGRÁFICO	Año		
	1990	2000	2010
Nacional	1,00	0,98	0,89
Puebla	1,00	0,98	0,86
Atlixco	1,00	1,24	0,96
Ocoyucan	1,00	1,13	0,87
San Andrés Cholula	1,00	1,19	0,93
San Gregorio Atzompa	1,00	0,95	0,88
Santa Isabel Cholula	1,00	0,99	0,85
Tianguismanalco	1,00	1,18	0,85

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012).

260

permitió verificar que, en general, las historias de movilidad ascendente son todas intrageneracionales. El éxito de los productores es de ellos, no de sus familias de origen.

6.-DISCUSIÓN

El análisis realizado sobre las restricciones y trampas territoriales al crecimiento económico enfatizó tanto la dimensión económica como política y cultural de cada territorio analizado.

Ya que las trampas de desigualdad se construyen históricamente y están ligadas al acceso diferencial a los recursos, se utilizó el enfoque de Hausmann, Rodrik y Velasco a nivel municipal para determinar los factores clave que mantienen a una región con bajos niveles de crecimiento y los que la hacen incrementarlos. Con base en estos dos principales puntos de reflexión, se analizaron los territorios de Tianguis-

manalco y Santa Isabel Cholula, en el poniente de Puebla, territorios con altos niveles de pobreza y bajos niveles de desigualdad, que sin embargo mostraron comportamientos distintos en niveles relativos de bienestar alcanzados en las décadas recientes. Se hace a continuación una síntesis de las características principales de estos territorios y de las restricciones operativas identificadas.

6.1 Tianguismanalco

- El principal motor económico de Tianguismanalco es la floricultura. Si bien existen especializaciones (propietarios de la tierra, campesinos, comerciantes, intermediarios, etc.), también hay personas que tienen bajo su cargo toda la cadena de valor, con trayectorias distintas de acumulación.
- La floricultura es posible dada la riqueza de la tierra de Tianguismanalco. Ésta cuenta con el potencial y las condiciones naturales de convertirse en uno de los grandes polos de producción de flores. Tanto en Tianguismanalco como en Santa Isabel se reportan relaciones recientes con productores europeos, quienes podrían invertir en la región.
- Sin embargo, la producción floral se encuentra estancada, con el uso preponderante de sistemas tradicionales. Sin embargo, hay algunas excepciones aunque en algunos casos se presentan ganancias significativas con venta del producto en mercados lejanos a Puebla. Varios de estos productores han hecho posible sus cultivos con uso de tecnologías de control, ya sea en invernaderos y/o con riego, casi siempre con ayuda de programas federales.
- Otra fuente de ingresos en Tianguismanalco se relaciona con la piscicultura. En una comunidad de San Juan, San Baltazar Atlimeyaya, se encuentra el criadero de truchas más grande de México.
- Las remesas son una fuente importante de ingresos, con impacto en la construcción de casas modernas en el municipio y en la generación de aspiraciones de migración a Estados Unidos de los

más jóvenes. Sin embargo, quizás por el bajo desarrollo de las amenidades en el municipio, la migración de retorno es reducida. Las élites tienden a vivir en la vecina ciudad de Atlixco, lo que impacta en que el desarrollo local sea indirecto, con características del tipo de goteo económico.

6.2 Santa Isabel Cholula

262

- Un punto de quiebre en el crecimiento económico de este municipio está ligado al aprovechamiento de la vocación agrícola de la tierra (hortalizas) al haber declinado a mediados de la década de los noventa la participación en programas de gobierno que exigían la producción de granos básicos (maíz y frijol) de mucho menor rentabilidad en la zona.
- Por razones de localización geográfica (cerca de la autopista que une a centros urbanos), en general, las élites de Santa Isabel viven y desarrollan sus actividades en el municipio, lo que impacta sobre una relativamente vibrante vida comunitaria. Asimismo, procesos económicos exitosos se han vinculado con la influencia de la migración (remesas o migración de retorno) y con el uso de redes para acceder a recursos (capital humano, conocimientos técnicos).
- Santa Isabel empieza a constituirse en territorio receptor de personas de otros municipios que vienen a trabajar diariamente a los campos de labranza.

6.3 Restricciones operativas al desarrollo

Se plantearon tres dimensiones principales del diagnóstico del crecimiento: acceso al financiamiento, disponibilidad de capital humano e infraestructura. Durante el trabajo de campo se encontró que las distintas agencias de gobierno en los hechos contribuyen a las trampas de desigualdad en lugar de coadyuvar a su superación. Esto es así, bien porque al funcionar con base en relaciones personales alejan a los programas públicos del alcance de la mayoría de la población, o bien por-

que los programas no se vinculan con las necesidades productivas de la zona. Para superar las trampas de desigualdad, Santa Isabel Cholula logró desprenderse, en cierta medida, de los apoyos del gobierno que contenían restricciones conducentes a cultivos de bajo rendimiento económico. Por el contrario, los cambios en los niveles de bienestar en Tianguismanalco quedaron restringidos a la derrama que pudiera surgir de actividades ligadas a programas de gobierno y a la relación de centro-periferia que existe con la ciudad de Atlixco. El análisis se completa con la identificación de tensiones derivadas de los procesos de establecimiento de infraestructura de característica extra-municipal que aún no han sido resueltas en torno a los derechos de propiedad.

263

REFERENCIAS

- Aroca, P, A. Bebbington, J. Escobal, I. Soloaga y F. Modrego. 2013. Cohesión Territorial para el Desarrollo Proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional. Mimeo. RIMISP.
- Bebbington, A.J., Dani, A.A., De Haan, A. y Walton. M. 2008. Inequalities and Development: Dysfunctions, Traps, and Transitions. En Bebbington, A.J., Dani, A.A., De Haan, A. y Walton. M., Institutional Pathways to Equity. Washington, D.C.: The World Bank.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). 2012. Evolución de la pobreza por ingreso estatal y municipal 1990,2000 y 2010. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx> Consultado en agosto 9, 2014.
- Fields, Gary, Duval, Robert, Freije, Samuel, y Sánchez Puerta, María Laura. 2007. Intragenerational income mobility in Latin America. Economía, Spring.
- Hausmann, Ricardo, Rodrik, Dani, y Velasco, Andrés. 2005. Growth Diagnostics. Manuscript, Inter-American Development Bank.

Hausman, Ricardo, Rodrik, Dani. 2003. "Economic development as self-discovery" .Journal of Development Economics Volume 72, Issue 2, December 2003, Pages 603-633

La Jornada de Oriente. 2014. <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2014/05/30/campesinos-de-santa-isabel-cholula-y-tecuaniplan-rechazan-instalacion-del-gasoducto/>, consultado el 7 de agosto.

Lomnitz, L. A. 1975. *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI Editores.

Pereira M., Soloaga I. 2014. *Trampas de pobreza y desigualdad México 1990-2000-2010*. Mimeo. RIMISP.

264

PNUD. 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. New York: PNUD.

Soloaga, I. y A. Yúnez-Naude. *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005- 2010 Documento de Trabajo N° 25. Serie Estudios Territoriales*.

ANEXO. PERSONAS ENTREVISTADAS

MUNICIPIO	NOMBRE	CARGO
Santa Isabel Cholula	Pedro Palma	Presidente del Comisariado Ejidal
	Gabriel Aguilar	Mayordomo de la imagen de Guadalupe
	Higinio Muñoz	Productor y comerciante de la cabecera
	Catalina Arias Palma	Comerciante y ama de casa
	Angel Ventura Tepox	Comerciante y productor del campo
	Francisco Netzahuatl Pérez	Albañil
	Isidro Flores Ramírez	Productor de flor e intermediario
	Juana Acuahuitl Aguilar	Secretaria de Comisariado Ejidal
	Donato Tepez Palma	Tesorero del Comisariado Ejidal
	Noé Hernández Granados	Médico responsable Centro de Salud
	Albino Pantie Espinosa	Presidente Municipal Constitucional
	José Luis Tiahuel Varela	Regidor de agricultura y ganadería y productor de hortalizas
	Máximo Romero	Productor potencial de amaranto en el estado
Father Martín Reyes de Gante	Párroco de la Iglesia	
Tianguismanalco	Artemio García Núñez	Presidente Municipal Constitucional
	Evodio Gallardo	Productor potencial de aguacate
	Clemente Aguilar Vásquez	Regidor de agricultura y ganadería
	Cándido Tapia Jiménez	Regidor de educación
	Iray Vázquez Morales	Médico veterinario y colaborador de la regiduría de agricultura y ganadería
	Otón Flores Ortiz	Secretario general y productor de hortalizas e impulsor de estanques de truchas
	Alejandro Concha Martínez	Gerente general de granja piscícola Xouilin
	Aurelio Jorge Hurtado Morales	Fiscal y productor de maíz
	Alfonso Méndez Díaz	Profesor de la escuela primaria vespertina "Emperador Cuauhtémoc" y de la escuela matutina "Vicente Guerrero"
	Alfredo Rodríguez Zambrano	Productor de aguacate y se dedica a la extracción de carbón y leña
	Merced Sánchez	Productor de maíz y aguacate
	Nicolás Morales Flores	Productor ganadero, hortaliza y verdura
	Artemio Morales Cortés	Presidente de la Junta Auxiliar de San Baltasar Atlimeyaya y restaurantero
	Ernesto Rojas Saviñón	Ex-presidente de Junta Auxiliar de San Baltasar Atlimeyaya
	Inés Morales	Comerciante del mercado de Tianguismanalco

ANEXO. PERSONAS ENTREVISTADAS (CONTINÚA)

MUNICIPIO	NOMBRE	CARGO
Otros actores de interés regional	Jorge Armando Zanella Rodríguez	Delegado regional San Pedro Cholula, Atlixco e Izúcar de Matamoros
	José Luis Galeazzi Berra	Presidente Municipal de Atlixco
	Juan Francisco Torres Montiel	Director General de Desarrollo Humano y Económico con Inclusión Social
	Rocío García Olmedo	Diputada Federal por el Distrito 13 con cabecera en la ciudad de Atlixco
	Roxana Luna Porquillo	Diputada Federal por representación proporcional de la 4ª circunscripción (4 estados Puebla, Morelos, DF -cabe- cera-, Guerrero y Tlaxcala)
	Lucio Madrid Ramos	Presidente de Comité Técnico de Aguas Subterráneas (COTAS)
	Adrián Rodríguez Lezama	Periodista de la Región de Atlixco e Izúcar de Matamoros

VI

TRAMPAS TERRITORIALES DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ

Javier Escobal
Investigador Principal, GRADE

267

INTRODUCCIÓN

La economía peruana ha crecido de manera sostenida a lo largo de los últimos veinte años a tasas anuales superiores al 5%. Aunque no existen estimaciones consistentes de las tasas de pobreza para periodos largos, se sabe que a partir de 2004, la pobreza se ha reducido de manera sustancial en el país (INEI 2012, 2013). También se tiene evidencia de que la respuesta de la pobreza al crecimiento económico no ha sido homogénea. Se han identificado áreas urbanas y de costa donde la reducción de la pobreza debido al crecimiento habría sido mayor, y áreas rurales de sierra y selva donde las reducciones de pobreza habrían sido menores o incluso nulas.

Las encuestas de hogares en el Perú permiten diferenciar la evolución de las tasas de pobreza a nivel de las 24 regiones (Departamentos). Sin embargo, no es posible evaluar los cambios ocurridos a mayores niveles de desagregación espacial (por ejemplo a nivel de las 194 provincias que tiene el país). Por otro lado, la información de las encuestas de hogares sólo permite identificar las tendencias de corto plazo (en el mejor de los casos a partir del cuarto trimestre de 2002). Con base en ésta, no se puede dar cuenta de la evolución de los cambios en el bienestar para periodos más largos, como por ejemplo, el inter-censal 1994-2007. Debido a ello, no es posible dar cuenta de la existencia o no de trampas territoriales de pobreza y de

desigualdad en el Perú con las fuentes de información a las que se tiene acceso.

Por fortuna, el uso simultáneo de encuestas de hogares y los censos de población y vivienda permiten construir estimados confiables del gasto per cápita de los hogares a niveles de desagregación espacial, que no están disponibles si sólo se usaran las encuestas de hogares. Con las estimaciones construidas por Escobal y Ponce (2010), este estudio busca identificar trampas espaciales de pobreza en el Perú.

268 En particular, el estudio distingue qué provincias se pueden considerar siempre rezagadas durante el periodo inter-censal, cuáles han experimentado movilidad descendente, cuáles han experimentado movilidad ascendente y, por último, cuáles nunca han estado rezagadas. Ya que la pobreza monetaria no incluye a segmentos poblacionales que no siendo pobres pueden considerarse como vulnerables a caer en pobreza, el estudio amplía la caracterización de las dinámicas territoriales de pobreza incluyendo poblaciones vulnerables.¹

Por otro lado, este análisis distingue los cambios de resultados económicos (cambios en ingreso o gasto) ocurridos a nivel territorial, de aquellos ocurridos en las oportunidades que enfrentan los diversos grupos poblacionales. La distinción entre resultados y oportunidades resulta central. El primer tipo de indicador (el de resultados) es producto tanto del esfuerzo que ponen los agentes económicos al emprender sus actividades, como de las circunstancias que enfrentan. Para dar cuenta de la desigualdad de oportunidades presente en la población peruana y de la posible existencia de trampas territoriales, el estudio utiliza la información de los censos de población y de vivienda de 1993 y de 2007. Esto permite evaluar un número amplio de indicadores de desigualdad de oportunidades (acceso a servicios públicos claves como agua, saneamiento, electricidad o telecomunicaciones), así como bienes privados clave (vivienda adecuada, refrigeradora o televisión) y acceso a educación.

¹ Se define como población vulnerable a la pobreza como aquella que por sus características socioeconómicas tienen una probabilidad alta (superior al 10%) de caer en pobreza.

Como se indicó en el análisis de los casos de Chile y de México más arriba, diferencias de género, años de educación del jefe del hogar, etnicidad, lugar de residencia, entre otros, son factores que no deberían afectar la distribución de las oportunidades entre los niños peruanos. Así, al caracterizar las trampas territoriales para indicadores de resultado (población pobre o vulnerable) junto con las trampas de oportunidades, se confirma que las trampas distributivas identificadas se asocian en gran medida con las dimensiones de exclusión que históricamente han caracterizado a la población más pobre del país.

Este capítulo también presenta los resultados sobre las dinámicas de grupos sociales clave, identificados por sus circunstancias y su lugar de residencia. A partir de la construcción de pseudopaneles para el periodo inter-censal 1993-2007 se muestra que, aunque existe evidencia de un proceso de convergencia donde los grupos sociales más desfavorecidos se acercan poco a poco a los más privilegiados, esta convergencia es muy lenta. Por ello, el proceso de igualación de oportunidades que aquí se describe es insuficiente (o demasiado lento) para que los distintos grupos sociales converjan a similares niveles de bienestar en plazos razonables. La interacción entre la existencia de trampas espaciales de pobreza, trampas espaciales en la dinámica de oportunidades y un lento proceso de convergencia configuran una realidad que exige el diseño de políticas públicas que no sean espacialmente neutras.

269

TRAMPAS DE POBREZA

Evolución reciente de la pobreza

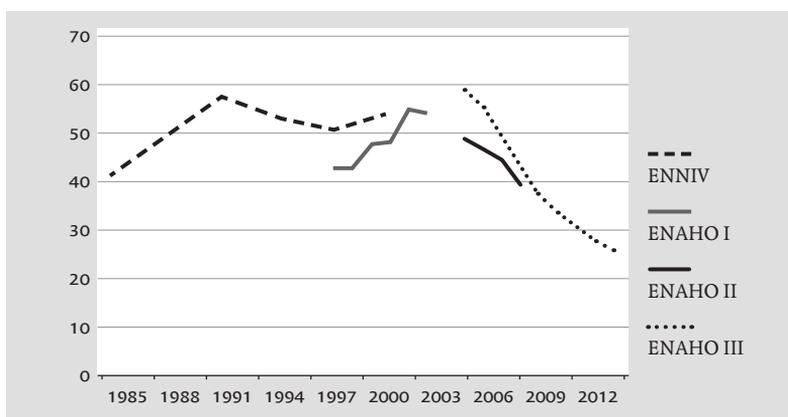
Tal como se mencionó al inicio de la introducción, en el país no existe información que de cuenta de la evolución de la pobreza en el Perú de una manera comparable en el tiempo. Esto es así por los cambios, tanto en la cobertura de los gastos e ingresos, como en las metodologías para el cálculo de la pobreza (defactores espaciales, requerimientos calóricos, población de referencia para el cálculo de las líneas, etc.).

Sólo a partir de 2004 es que se cuenta con cálculos de pobreza que son consistentes a lo largo del tiempo. Para antes de esa fecha, hay estadísticas oficiales de pobreza que cubren el periodo 1997-2000, así como estadísticas calculadas a partir de las Encuestas de Niveles de Vida (ENNIV) elaboradas con el apoyo del Banco Mundial por el Instituto Cuanto que cubren los años 1990, 1991, 1994, 1997 y 2000. Sin embargo, éstas no son comparables con la metodología con la que se calculan las tasas de pobreza a partir de 2004. Por último, se dispone de una encuesta ENNIV para el periodo 1985-1986 elaborada por el INEI con apoyo del Banco Mundial, que tampoco es comparable.

A pesar de este problema metodológico, superponer las distintas series nos muestra la tendencia de la tasa de pobreza en los últimos 25 años. Tal como indica la Gráfica 1, luego de un crecimiento observado en la segunda mitad de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa, hacia finales de ésta se habría iniciado una tendencia decreciente en los niveles de pobreza que persiste en la actualidad.

Tal cómo se puede observar en el Cuadro 1, la pobreza en el Perú es predominantemente rural. De hecho, más de la mitad de las personas en situación de pobreza vive en áreas rurales, a pesar de que esta

GRÁFICA 1: TENDENCIA DE MEDIANO PLAZO DE LA TASA DE POBREZA



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas ENNIV y ENAHO; periodo 1985 - 2013.

CUADRO 1: PERFIL DE LA POBREZA EN EL PERÚ (2012)

	TASA DE POBREZA
Perú	25.8%
Por área	
Urbano	16.6%
Rural	53.0%
Por Dominio	
Costa urbana	17.5%
Costa rural	31.6%
Sierra urbana	17.0%
Sierra rural	58.8%
Selva urbana	22.4%
Selva rural	46.1%
Lima Metropolitana	14.5%
Por Departamento	
Departamentos menos pobres:	
Madre de Dios	2.4%
Ica	8.1%
Moquegua	9.6%
Departamentos más pobres:	
Ayacucho	52.6%
Cajamarca	54.2%
Apurimac	55.5%
Por Jefatura de hogar	
Hogares jefaturados por mujeres	21.0%
Hogares jefaturados por hombres	27.1%
Etnicidad	
Lengua nativa	36.0%
Castellano	22.1%
Educación	
Primaria incompleta o menos	46.7%
Primaria completa	36.1%
Secundaria Incompleta	28.6%
Secundaria Completa	18.4%
Algún nivel de Educación Superior	5.2%
Número de niños (menores de 17)	
0 o 1 niño	14.0%
2 niños	23.5%
3 niños	39.1%
4 niños	65.5%

región sólo concentra al 25% de la población. Por otro lado, el perfil de pobreza que aquí se presenta muestra también que las tasas de pobreza son mucho más altas en los hogares cuyos jefes de familia no tiene el español como lengua materna, o bien, entre los hogares cuyas cabezas no han logrado completar la educación primaria. Del mismo modo, las tasas de pobreza son más altas en los hogares que tienen más niños. Por último, el Cuadro 1 también nos alerta sobre las importantes diferencias regionales y departamentales en las tasas de pobreza.

272

El Cuadro 2 muestra indicadores socioeconómicos clave para el Perú en promedio, así como para los hogares o personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Llama la atención que los indicadores de acceso a servicios públicos son sensiblemente más bajos entre los hogares pobres que en la población en general. Asimismo, las tasas de cobertura son aún más bajas entre los hogares cuyos ingresos no alcanzan para cubrir una canasta alimentaria mínima (pobres extremos). Nótese también que las coberturas son muchísimo más bajas cuando en lugar de considerar cada tipo de servicio público de manera individual (agua, saneamiento, electricidad o telecomunicaciones), se considera un paquete integrado de servicios. Casi dos tercios de la población nacional tiene acceso simultáneo a estos cuatro servicios públicos; no obstante, sólo un tercio de las personas en situación de pobreza y apenas el 13% de las personas en pobreza extrema los tiene.

El Cuadro 2 también nos muestra que la pobreza monetaria está fuertemente correlacionada con otras dimensiones no monetarias del bienestar. Por ejemplo, los niveles de acumulación de capital humano son considerablemente menores entre las personas en pobreza con respecto al resto de la población. Especialmente dramáticas resultan las diferencias en los niveles de analfabetismo de las mujeres adultas, o los niveles de educación que alcanzan los jefes de los hogares.

Las disparidades en salud y nutrición son asimismo sensibles entre el promedio de la población y los niveles alcanzados por la población en situación de pobreza y de pobreza extrema. Las brechas más

CUADRO 2: INDICADORES SOCIALES BÁSICOS

	PROMEDIO NACIONAL	POBLACIÓN POBRE	POBLACIÓN POBRE EXTREMA
Identidad			
Tenencia de Documento Nacional de Identidad - DNI (% de personas)	98.0%	96.2%	94.2%
Tenencia de DNI (% de personas >=65)	96.9%	93.7%	89.7%
Educación			
Asistencia de niños 3-5 años a Educación Básica Regular	76.4%	68.3%	65.5%
Tasa de cobertura neta, educación primaria (% población 6-11 años)	93.1%	92.7%	93.0%
Jefes de hogar con educación primaria como máximo nivel educativo alcanzado	41.0%	62.7%	77.2%
Analfabetismo (mayores de 15 años que no saben leer ni escribir)	6.2%	14.0%	22.3%
Analfabetismo en mujeres (mujeres mayores de 15 que no saben leer ni escribir)	9.3%	20.2%	31.5%
Salud y Nutrición			
Desnutrición crónica infantil menores de 5 años OMS	17.5%	21.2%	37.7%
Prevalencia de anemia (niños de 6-59 meses de edad)	34.0%	38.0%	42.2%
Porcentaje de niñas y niños de 18 a 29 meses con vacunación completa	68.6%	69.2%	67.3%
Acceso a seguro de salud (% personas)	65.4%	71.6%	78.8%
Acceso a servicios Básicos			
Hogares con paquete integrado de servicios (agua, saneamiento, electricidad y telefonía)	64.9%	34.3%	13.0%
Acceso a servicio de agua (% hogares)	83.2%	66.6%	48.1%
Acceso a servicio de saneamiento (% hogares)	77.8%	57.9%	43.7%
Acceso a energía eléctrica por red pública (% hogares)	92.1%	79.4%	61.9%
Acceso a telecomunicaciones (% hogares con teléfono fijo y/o celular)	85.5%	67.0%	46.1%
Vivienda			
Viviendas que utilizan leña, carbón, kerosene, otros (% de hogares)	24.0%	56.4%	87.0%
Viviendas con piso de tierra (% hogares)	30.3%	66.8%	86.9%
Hacinamiento (% hogares con más de 3 personas por habitación)	7.6%	15.8%	20.7%
Trabajo			
Porcentaje de jóvenes que no trabaja ni estudia (14-30 años)	19.5%	22.1%	21.2%
Porcentaje de adultos mayores de 65 años que reciben pensión por jubilación	24.1%	4.8%	1.7%
Afiliación a sistema de pensiones (% personas ocupadas)	32.9%	10.4%	2.4%

Fuente: Midis (2013) basado en la ENAHO 2012.

evidentes residen en la desnutrición de niños menores de cinco años y las tasas de anemia entre la población.

Pobreza en los territorios

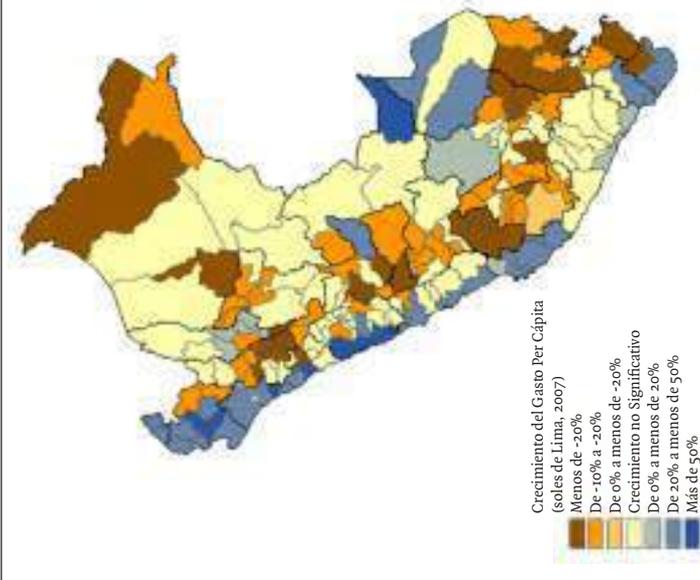
Para estimar las tasas de pobreza a nivel de los territorios utilizamos los cálculos elaborados por Escobal y Ponce (2008) actualizados al 2007 por Escobal y Ponce (2010).

274

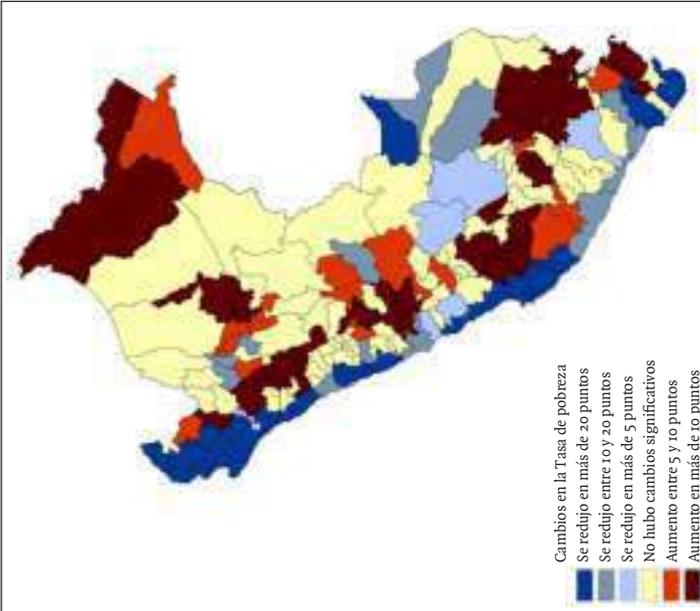
A partir de esta información es posible construir mapas de crecimiento del gasto, así como cambios en pobreza para el periodo 1993-2007. Éstos se basan en definiciones comparables de gasto per-cápita y que permiten un nivel de desagregación mayor al que se puede acceder con las típicas encuestas de hogares (ENAHO o ENNIV). Con base en la calidad de las estimaciones, Escobal y Ponce (2010) sugieren no usar niveles de desagregación mayor al provincial. Esto es así porque la precisión de las estimaciones es más baja mientras más pequeñas sean las unidades territoriales. Debido a ello, aunque es posible construir los indicadores a mayores niveles de desagregación (como el distrital o incluso a nivel de centro poblado) aquí se opta por caracterizar las dinámicas territoriales de pobreza dividiendo el país según la jerarquía provincial. Una ventaja de esta opción es que este nivel de jerarquía resulta lo suficientemente grande como para permitir que se aprovechen economías de escala y de ámbito en el territorio. Lo anterior no es posible cuando se opta por una jerarquía más pequeña como la distrital. Al mismo tiempo, la escala provincial logra enfrentar la fragmentación distrital sin expandir la escala a un nivel difícil de manejar, como el regional. Para muchos analistas, el territorio provincial sería el ámbito privilegiado para planificar y promover acciones de desarrollo (Revesz 2009).

El Mapa 1 muestra el crecimiento del gasto per-cápita a nivel provincial entre 1993 y 2007 a soles de Lima de este último año. Vale la pena mencionar algunos patrones espaciales en la dinámica económica. En primer lugar, una parte importante de las provincias que muestran un crecimiento importante (por lo menos de 20% en el pe-

MAPA 1: CRECIMIENTO DEL GASTO PER CÁPITA
PROVINCIAL 1993-2007



MAPA 2: CAMBIOS EN LAS TASAS DE POBREZA
PROVINCIAL 1993-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de Escobal y Ponce (2010).

riodo inter-censal) se concentra en la franja costera del país. Fuera de la costa se observan dinámicas de crecimiento importante en la región Cusco (en la provincia capital) así como en algunas provincias de la Selva norte, mismas que se caracterizan por su expansión del cultivo del café en Amazonas y San Martín. Asimismo, destaca el crecimiento de algunas zonas turísticas como la del Colca en Arequipa. Por último, la selva sur muestra un crecimiento relevante (en especial Madre Dios) a partir de la expansión de la minería del oro, lo que también ha generado un fuerte deterioro ambiental.

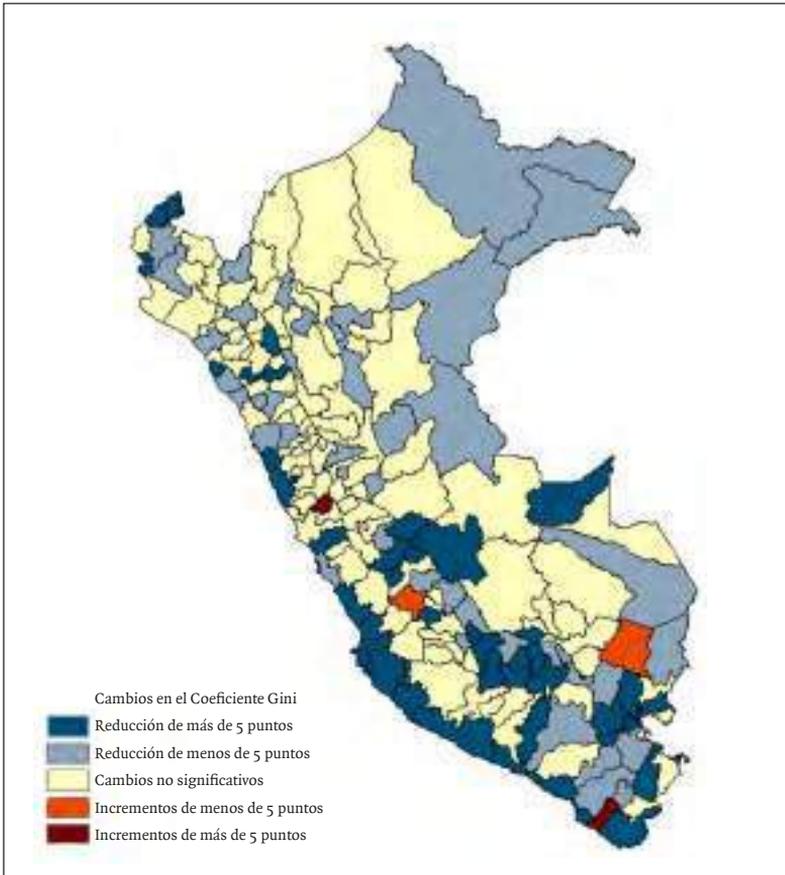
276

De manera consistente con el mencionado crecimiento regional, en el Mapa 2 estos mismos espacios muestran una reducción importante de sus niveles de pobreza. Ahora bien, las zonas donde el crecimiento se estancó o se redujo, aparecen Provincias donde la tasa de pobreza se habría incrementado en más de 10 puntos porcentuales. La mayor parte de estas provincias se concentran en los espacios más remotos de la sierra, donde las mejoras en el acceso a bienes y servicios públicos son menores y donde las oportunidades para vincularse al crecimiento global de la economía peruana serían, por demás, limitadas.

Cuando se observan los cambios en los indicadores de desigualdad a nivel territorial (Mapa 3), las dinámicas identificadas de crecimiento se han acompañado de una reducción generalizada del Gini a nivel provincial. Nótese que la desigualdad, aunque se reduce en muchas provincias, aumenta entre éstas al punto tal que compensa la reducción intra-provincial.

El Cuadro 3 muestra que los indicadores agregados Gini o Theil no muestra mayores cambios entre 1993 y 2007. Éstos son consistentes con la dinámica de polarización espacial en la distribución de ingresos hallada por Escobal y Ponce (2012). Según estos autores, a partir de estimaciones de crecimiento del gasto per cápita, pobreza y desigualdad para los años 1981, 1993 y 2007, si bien la desigualdad del gasto per cápita entre individuos –medida por los coeficientes de Gini o de Theil– muestra una ligera tendencia a la baja, las desigualdades asociadas con procesos de segregación y polarización y, en la literatura, vin-

MAPA 3: CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD INTRA-PROVINCIAL (GINI)
1993-2007



Fuente: Elaboración propia.

culadas con una mayor conflictividad social entre grupos, se habrían exacerbado. En particular, se observa una tendencia de largo plazo a la segregación y polarización espacial a favor de las grandes ciudades, en contraposición con la dinámica de ciudades pequeñas y pueblos. Esta tendencia hacia una creciente polarización espacial va de la mano de una creciente polarización entre grupos indígenas y no indígenas.

CUADRO 3: IMPORTANCIA RELATIVA
DEL COMPONENTE INTER-PROVINCIAL

GRUPOS	1993	2007
Provincias	6,0 %	25,1 %
Rural/urbano	2,3 %	16,4 %
Rural/urbano + provincias	8,2 %	28,5 %
Nivel educativo	14,4 %	21,9 %
Rural/urbano + Educación	14,5 %	25,9 %
Electricidad	6,2 %	15,2 %
Rural/urbano + Electricidad	6,4 %	20,6 %
Theil	0,235	0,236
GINI	0,3734	0,3731

Fuente: Elaboración propia con datos de Escobal y Ponce (2010).

278

Del análisis de la pobreza al análisis de vulnerabilidad

Hasta aquí hemos analizado cómo se despliega el gasto per-cápita y la pobreza a escala provincial. Dejar de estar en situación de pobreza monetaria es un objetivo legítimo, pero no existe garantía que quienes superen este estado continúen fuera de la pobreza cuando se evalúe su trayectoria en el tiempo. Debido a esto, se debe considerar no sólo a quienes están en situación de pobreza, sino a quienes sin estarlo, pueden ser considerados vulnerables a caer en una situación de pobreza. El otro lado de la moneda lo constituiría la población que puede ser considerada como clase media (o clase alta); es decir, quienes han logrado dejar de ser vulnerables.

En esta sección se busca ampliar el concepto de “situación de pobreza” a “situación de pobreza y vulnerabilidad”. Se analiza asimismo cómo se distribuye este segmento poblacional a lo largo del territorio. También se muestra la manera en la que se distribuye la población que ha dejado de ser pobre o vulnerable (la clase media). Los cambios en el porcentaje de pobres o vulnerables entre 1993 y 2007 servirán de base para identificar los territorios que se han mantenido entrampados; es decir, que la mayoría de su población está en situación de pobreza o

vulnerabilidad con respecto a los territorios que han logrado experimentar alguna movilidad ascendente.

El concepto de vulnerabilidad

Para aproximarnos al concepto de vulnerabilidad, como se mencionó en el primer capítulo de este volumen, se siguió la metodología plateada por López-Calva y Ortiz-Juárez (2011). Ésta propone estimar tanto la relación entre el gasto (o ingreso) per cápita en el hogar y las características de dichos hogares, como la probabilidad de ser pobre, dado el mismo conjunto de características. A partir de la estimación de estas relaciones funcionales se define como población vulnerable a la que tiene una probabilidad mayor al 10% de caer en pobreza monetaria.

279

Para el caso peruano, López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) usan el ingreso per cápita del hogar y el panel de hogares de la ENAHO para el periodo 2002-2006. En nuestro caso, para poder usar los estimados del ejercicio de interpolación censal realizado con los censos de 1993 y de 2007, se estiman los modelos usando tanto el panel de las encuestas ENNIV del periodo 1991-1994 (para estimar la probabilidad de ser pobre en 1994 dados los atributos de los hogares en 1991), como el panel 2007-2009 de las encuestas ENAHO (para estimar la probabilidad de ser pobre en 2009 dados los atributos de los hogares en 2007). Éstos son los dos paneles más cercanos a las fechas censales. Lo anterior permite reducir sesgos asociados con distintos periodos de referencia.²

Las ecuaciones a estimar tienen la siguiente forma funcional:

$$p_{it} = E(pobre_{it+1} / X_{it}) = F(X_{it}' \beta) \quad (1)$$

$$\ln wr_{it} = \alpha + X_{it}' \beta + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

² Nótese que el panel 1991-1994 no contiene los dominios Selva ni Costa Rural. Al extrapolar los resultados, se debe tener en cuenta que estos dominios no estuvieron en la muestra panel, aunque sí están en la base de 1994.

donde wr representa la razón de bienestar (gasto per cápita dividido por la línea de pobreza relevante para cada hogar). Cabe resaltar que, en el caso del panel de 1991-1994, se tienen siete líneas oficiales de pobreza (por región natural y por urbano/rural así como Lima Metropolitana). Para el panel de 2007-2009 se cuenta con 82 líneas oficiales de pobreza (por región natural por Departamento y por urbano/rural). Nótese que las definiciones de gasto y las líneas de pobreza han sido homogeneizadas inter-temporalmente para asegurar la comparabilidad de las encuestas ENNIV 1994 y ENAHO 2007. En el caso de la línea de pobreza, con base en la metodología oficial, se ha asegurado que el componente alimentario cubra el mismo requerimiento calórico. Por su parte, la proporción del gasto asignado a alimentos (proporción conocida como coeficiente de Engel) se ha calculado de manera consistente siguiendo la metodología propuesta por Pradhan *et al.* (2001). De esta manera, la estimación de los modelos permite asegurar la comparación inter-temporal así como ajustar el poder adquisitivo del gasto por las diferencias espaciales de precios.³

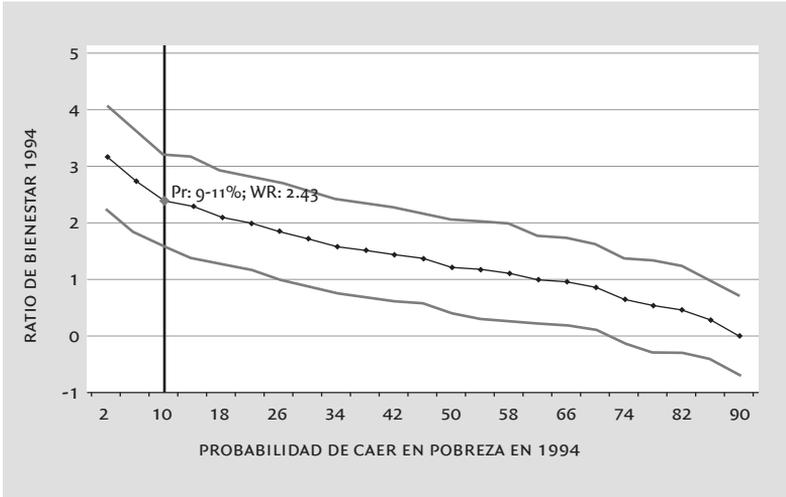
El modelo que se presenta en la ecuación (2) se estima para 1994 y para 2007. Al anclar la estimación en estos dos años se asegurara que el punto de corte se exprese en términos temporales y en un punto en el tiempo que sea consistente con las interpolaciones censales de 1993 (datos expresados en soles de 1994) y de 2007 (datos expresados en soles de 1994).

Luego de estimar los modelos para cada uno de los dos periodos,⁴ es posible evaluar la relación entre la probabilidad de estar en pobreza y los gastos predichos por los modelos. La Gráfica 1 muestra esta relación para el panel ENNIV 1991-1994 y la Gráfica 2 muestra la misma

3 El INEI ha hecho ajustes a las estimaciones de gasto a partir de 2010. Así, generó bases de datos compatibles con la nueva metodología para el periodo 2004-2012. Para efectos de nuestra estimación, el dato de gasto es aquel comparable con el que se tenía en 1994. Sin embargo, los factores de expansión no son los de la metodología antigua sino los nuevos. Se usan estos últimos para asegurar que la expansión de la muestra recoja una estimación poblacional compatible con las estimaciones poblacionales posteriores a 2007.

4 Las estimaciones de estos modelos se presentan en el Anexo 1.

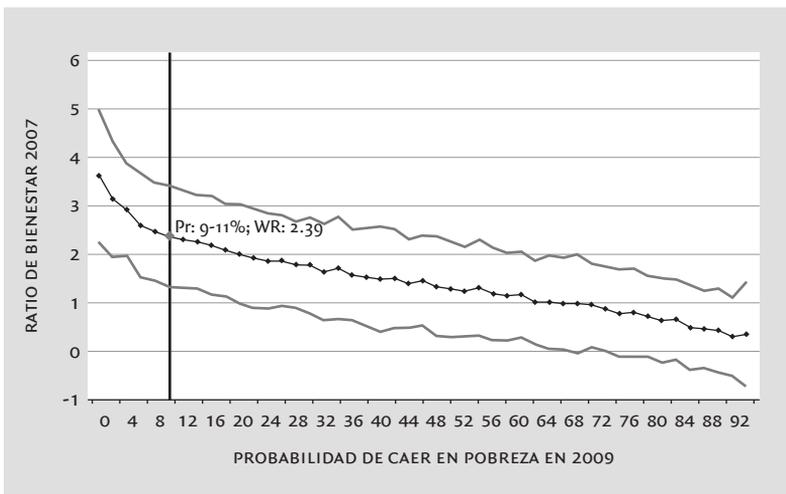
GRÁFICA 2: ESTIMACIÓN DEL RATIO DE BIENESTAR EN 1994
NECESARIO PARA TENER UNA PROBABILIDAD INFERIOR
AL 10% DE SER POBRE EN 1994



281

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ENAHO.

GRÁFICA 3: ESTIMACIÓN DEL RATIO DE BIENESTAR EN 2007
NECESARIO PARA TENER UNA PROBABILIDAD INFERIOR
AL 10% DE SER POBRE EN 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ENAHO.

relación para el panel ENAHO 2007-2009. Nótese que el punto de corte que se obtiene al usar el panel 1991-1994 es muy similar al punto de corte que se obtiene con el de 2007-2009 (2.43 vs. 2.39). Estos puntos de corte representan un valor equivalente de 13.7 y 10.9 dólares, respectivamente, expresados en dólares de paridad del año 2004. El dato del periodo 2007-2009 es muy similar a los 10 dólares PPP de 2004 obtenidos por López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) con base en el panel 2002-2006.

282

Metodología para estimar la línea de corte entre Clase Media y Estrato Socioeconómico "A"

La estimación realizada más arriba nos permite definir que la clase media tiene niveles de gasto per cápita superiores a una razón de bienestar de 2.4. Para poder estimar el tamaño de la clase media es necesario estimar el punto de corte a partir del cual los hogares ya no

CUADRO 4: PUNTOS DE CORTE PARA IDENTIFICAR ESTRATOS ECONÓMICOS DEL PERÚ: 1994 Y 2007

PUNTO DE CORTE	1994			2007		
	RATIO DE BIENESTAR	GASTO PER-CÁPITA MENSUAL DE LM (S/. NOMINAL)	GASTO PER-CÁPITA MENSUAL DE LM (USD-PPP)	RATIO DE BIENESTAR	GASTO PER-CÁPITA MENSUAL DE LM (S/. NOMINAL)	GASTO PER-CÁPITA MENSUAL DE LM (USD-PPP)
Pobre Extremo a No Extremo*	0.42	71	58	0.52	129	78
Pobre No Extremo a Vulnerable	1.00	167	136	1.00	250	152
Vulnerable a Clase Media	2.43	402	327	2.39	601	364
Clase Media a Estrato "A"	4.78	800	650	5.59	1400	848

Fuente: Estimaciones propias.

(*) La ratio asociada a la transición entre pobre extremo y no extremo varía entre dominios.

pertenecen a ésta. Se parte del supuesto que en 2007 el porcentaje de la población rica en la Lima Metropolitana era 5.5% con base en las estimaciones de Ipsos-Apoyo (2007). Así, se estima el valor del gasto per cápita alrededor del punto de corte de 1400 Soles.

Para encontrar un valor equivalente en 1994, y dado que no hay estimaciones previas disponibles, se asume que el valor real del punto de corte en 2007 se mantiene en 1994. Para esto se obtiene la inflación del IPC entre 1994 y 2007 y se deflacta el valor por esta tasa (74%). Así se obtiene un punto de corte equivalente a 800 soles. El Cuadro 4 muestra los puntos de corte para cada uno de los estratos socio-económicos identificados.

A partir de las estimaciones realizadas, el Cuadro 5 muestra la distribución de la población peruana por nivel o estrato socioeconómico para el periodo 1993-2007. A pesar de que la población se incrementó en 5.3 millones entre 1993 y 2007, la población en pobreza extrema se redujo en 0.1 millones, y la población en pobreza no extrema en 2.3 millones. Ahora bien, a pesar del crecimiento del gasto per cápita y de la reducción de la pobreza durante el periodo de análisis, sí ha aumentado sensiblemente la población considerada vulnerable. Este patrón de reducción de pobreza, pero de incremento simultáneo de la población vulnerable, evidencia que las mejoras en bienestar registradas en el periodo inter-censal quizá son insostenibles.

CUADRO 5: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN
POR NIVEL SOCIOECONÓMICO 1993-2007

CLASE	POBLACIÓN 1993	%	POBLACIÓN 2007	%
Clase Media y Alta	2,106,344	9.1%	4,961,066	17.4%
Vulnerables	8,764,300	37.9%	13,648,157	48.0%
Pobres no-extremos	8,643,293	37.4%	6,333,504	22.3%
Pobres extremos	3,621,867	15.7%	3,510,447	12.3%
Total Nacional	23,135,804	100.0%	28,453,174	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Escobal y Ponce (2010) y el Cuadro 4.

CUADRO 6: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL POR NIVEL SOCIOECONÓMICO 1993-2007

CLASE	POBLACIÓN		POBLACIÓN	
	1993	%	2007	%
Clase Media y Alta	378,264	5.5%	323,804	4.1%
Vulnerables	2,203,368	31.9%	2,638,071	33.1%
Pobres no-extremos	1,984,060	28.7%	2,270,494	28.5%
Pobres extremos	2,343,642	33.9%	2,735,706	34.3%
Total Rural	6,909,334	100.0%	7,968,075	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Escobal y Ponce (2010) y el Cuadro 4.

284

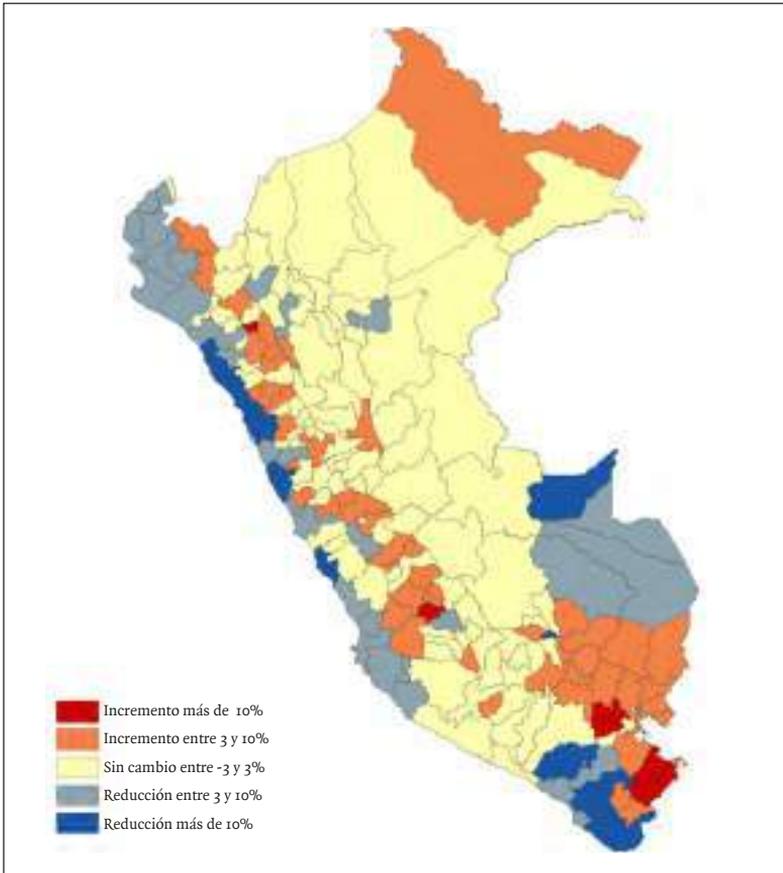
El Cuadro 6 muestra que varias de las mejoras observadas a nivel nacional no son evidentes cuando se restringe el análisis a los espacios rurales. Allí, la distribución de la población por sectores socioeconómicos no ha mostrado mayor movilidad.

En el Mapa 4 se refleja cómo han cambiado las tasas de vulnerabilidad total (pobreza más vulnerabilidad) en el periodo inter-censal. El contraste observado en el Mapa 2 entre éste y las dinámicas de pobreza resulta evidente: las reducciones en las tasas de vulnerabilidad total aún se concentran en la región costera; en especial, en la costa central y centro-norte (vinculada con los Departamentos de Lima, Áncash, Lambayeque y la Libertad) así como en la costa sur vinculada con los departamentos de Tacna y Moquegua.

El Mapa 4 asimismo muestra que los segmentos que han incrementado su tasa de vulnerabilidad total se concentran en las provincias rurales de la sierra, especialmente las altas de Cusco y Puno así como Ayacucho. Otras provincias de la sierra central y norte también han experimentado incrementos significativos.

Otra manera de caracterizar los cambios en el bienestar de los peruanos a nivel provincial radica en observar dónde se ubican quienes han logrado superar la pobreza y la vulnerabilidad y que se ubican en la clase media. En el Mapa 5 se observa la distribución de la clase

MAPA 4: VARIACIÓN EN EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE O VULNERABLE ENTRE 1993 Y 2007



285

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Escobal y Ponce (2010) y el Cuadro 4.

media a lo largo del territorio.⁵ De nueva cuenta, se evidencia que los espacios en donde se concentra la población con mayores niveles de bienestar –es decir, las clases medias– están en la costa. Fuera de estas provincias, destacan las de Arequipa, Cusco. En el norte sobresalen

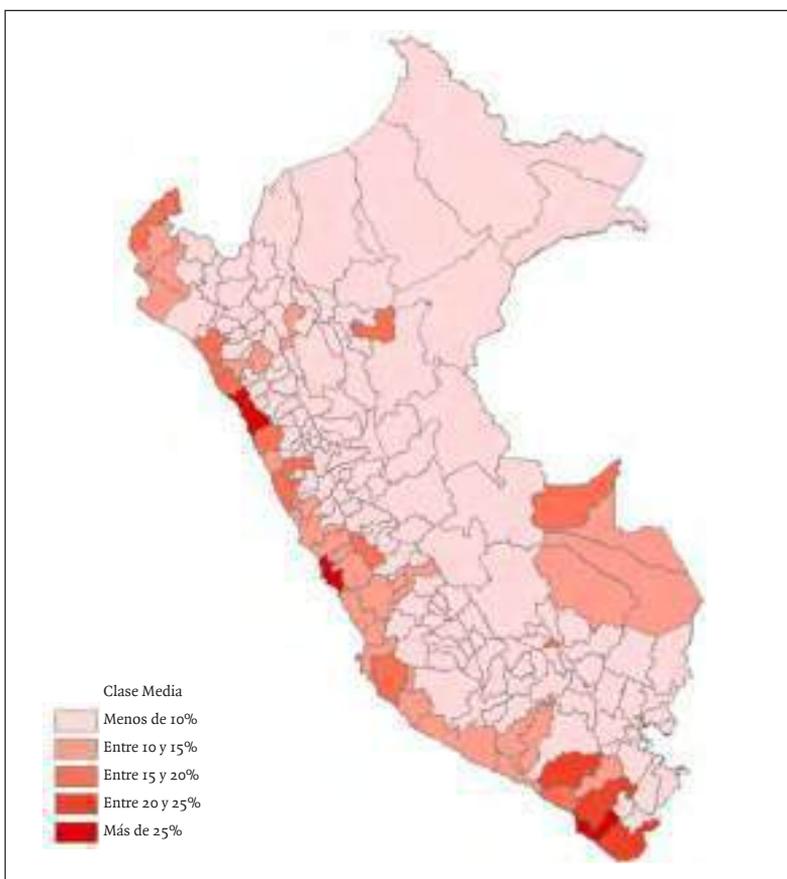
⁵ Aquí se excluye la clase alta.

Cajamarca, Chachapoyas y Tarapoto; en el centro Huaraz y Huancayo (todas capitales departamentales). Finalmente y en la selva, a causa de la explotación de oro en esa región, vuelven a aparecer las provincias de Madre de Dios.

Más allá de las capitales departamentales, cabría mencionar otras provincias que, al no ser capitales regionales, sí acumulan clases me-

MAPA 5: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ESTRATOS SOCIO-ECONÓMICOS: IMPORTANCIA DE LA CLASE MEDIA EN 2007

286



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Escobal y Ponce (2010).

días. Entre ellas destacan casi todas las provincias de la costa, lo que confirma su ubicación estratégica en los circuitos comerciales del país. Junto con estas provincias destacan las de Mariscal Nieto y Sánchez Cerro en Moquegua (vinculadas con la Actividad minera), y la provincia de Concepción en Junín, en la sierra central, con gran articulación comercial con Lima a través de la carretera central y el Ferrocarril Central.

Identificación de territorios entrampados

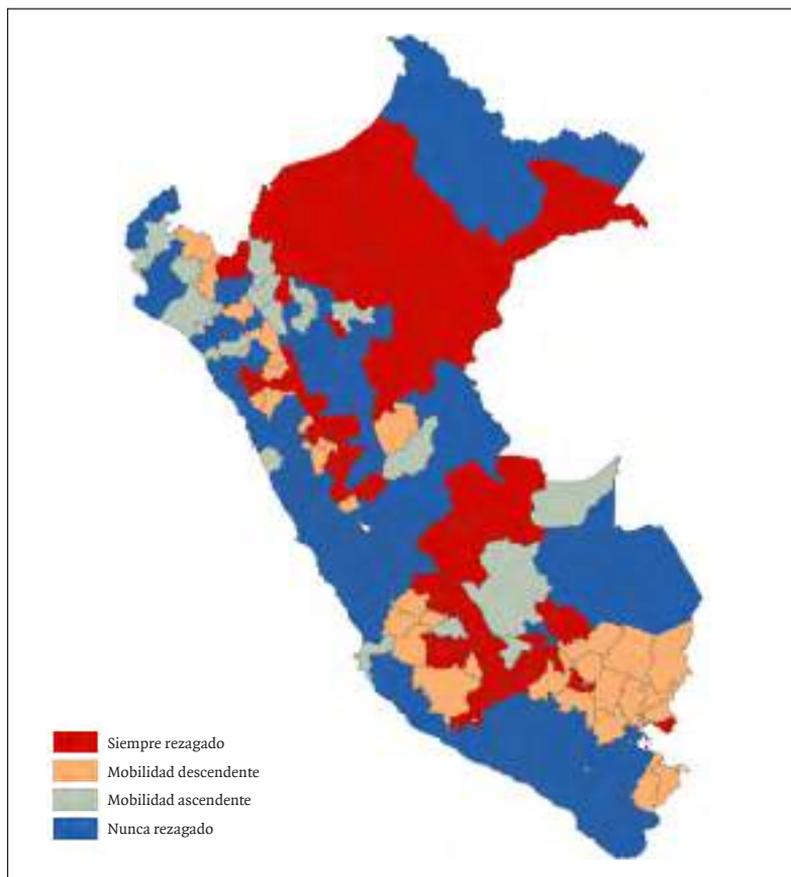
Para poder identificar territorios rezagados en vulnerabilidad total, es necesario evaluar las trayectorias entre 1993 y 2007 y definir qué provincias se consideran siempre rezagadas, cuáles han experimentado movilidad descendente, cuáles ascendente y, por último, las que nunca han estado rezagadas. Para efectos de este estudio, se considera a una provincia como rezagada cuando su índice de pobreza/vulnerabilidad en un periodo dado, se encuentra media desviación estándar o más por encima del promedio simple de todas las provincias. Así, se definen cuatro tipos de territorios:

287

1. Siempre rezagados (o en trampa): aquellas provincias que muestran rezago tanto en 1993 como en 2007.
2. Que entran en rezago (o con movilidad descendente): aquellas provincias que no muestran rezago en 1993 pero sí en 2007.
3. Que superan el rezago (o con movilidad ascendente): aquellas provincias que muestran rezago en 1993 pero no en 2007.
4. Nunca rezagados (o sin trampa): aquellas provincias que no muestran rezago en ninguno de los dos años.

Tal como se puede observar en el Mapa 6, buena parte de las provincias de la costa muestran una dinámica consistente con no haber estado rezagadas en ninguno de los dos periodos bajo análisis. Las pocas provincias de la costa que no muestran esta característica han experimentado movilidad ascendente y se han alineado con la dinámica positiva observada en todas las provincias de la costa. En el otro extremo,

MAPA 6: TRAMPAS DE VULNERABILIDAD TOTAL
(POBREZA Y VULNERABILIDAD)



288

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Escobal y Ponce (2010).

casi toda la selva norte muestra una trampa de pobreza significativa. Esta puede vincularse con su aislamiento relativo. Del mismo modo las provincias altas de la sierra norte y sur muestran también este estancamiento relativo. Nótese que el rezago permanente no se registra en una parte importante de provincias de la sierra central, mismas que poseen un mayor grado de integración vial y ferroviario con la costa central.

Ahora bien, el Mapa 8 muestra las provincias que han mostrado movilidad descendente en el periodo 1993-2007, y debe resaltarse que la mayor parte de estas provincias se ubica en la sierra sur, en especial en las provincias altas del Cusco y en la región Puno.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS OPORTUNIDADES HUMANAS

Al evaluar la distribución espacial de la pobreza o la vulnerabilidad, en realidad se están considerando variables de resultados alcanzados por una persona o un hogar. Parte de la literatura de distribución del ingreso reconoce que los resultados son producto no sólo de las circunstancias que rodean a una persona, sino del esfuerzo con el que dicha persona acomete sus actividades de generación de ingresos (Roemer 1998). Cuando se busca incorporar los temas de equidad a la discusión política pública, debe distinguirse la desigualdad de ingresos de la desigualdad en oportunidades.

289

Para evaluar la distribución y evolución de las oportunidades en los territorios se parte de la metodología sugerida por el Banco Mundial. Ésta permite calcular el Índice de Oportunidades Humanas - IOH (Banco Mundial 2006).⁶ Mientras que el Banco Mundial (2006) compara a nivel agregado los IOH para los países de América Latina, Escobar et al. (2010) aplican esa metodología al caso peruano y para un nivel geográfico más desagregado (ámbitos urbano y rural de la costa sierra y selva del Perú). En este capítulo se profundiza aún más en la desagregación espacial.⁷

⁶ Para mayores detalles de la metodología, ver el Apéndice Técnico.

⁷ El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) calcula la cobertura promedio de un determinado servicio en la población (electricidad, por ejemplo), o el acceso promedio a un bien (computadora, por ejemplo) y lo castiga por la desigualdad con que ese servicio o bien está distribuido en la población. La medida de desigualdad utilizada es el índice de disimilaridad. Por lo tanto, el $IOH = p(1-D)$, donde p es el acceso promedio y D el índice de disimilaridad correspondiente a qué tan desigualmente está distribuido el servicio o bien en la población. Ver el Apéndice Técnico para más detalles.

Presentación de los indicadores (ventajas) y de las circunstancias

Antes de presentar los indicadores de las oportunidades a analizar se debe describir el set básico de circunstancias. Tal como se ha mencionado, éstas se refieren a los factores que no deberían incidir en los bienes y servicios a los que los niños deberían acceder para maximizar su potencial. En el Perú, la literatura sobre exclusión social a bienes y servicios es amplia y muestra con claridad el que variables como la etnicidad, género, educación, ruralidad o ingresos, resultan críticas para entender el acceso diferenciado a oportunidades (MIDIS 2012).

290

En este estudio hemos utilizado los siguientes indicadores de circunstancias:

1. Sexo del jefe del hogar en el que vive el niño
2. Años de educación del jefe del hogar
3. Etnicidad del jefe de hogar aproximada por la lengua materna del jefe de hogar (castellano por un lado y quechua, aymara o lengua indígena de la selva, por el otro)
4. Si el hogar es o no monoparental
5. Número de niños en el hogar (15 años o menos)
6. Ocupación del jefe de hogar (sector primario, secundario o terciario)
7. Tasa de dependencia (número de miembros menores de 5 y mayores de 65 respecto al resto de los miembros del hogar)
8. Zona de residencia (urbano/rural)
9. Regiones: Costa y Sierra (segmentadas en norte, centro y sur); selva (segmentada en alta y baja) y Lima Metropolitana
10. Altitud del centro poblado en el que vive el hogar (metros sobre el nivel del mar).

De acuerdo con la literatura sobre el tema, los indicadores de oportunidades que aquí se presentan están calculados para una población de niños y jóvenes menores de 18 años. La idea es considerar el entorno y las oportunidades que ellos enfrentan y minimizar el efecto

que tiene el esfuerzo propio en la consecución de dichas oportunidades. La idea es que éstas se perciban como derechos y no se asocien con el esfuerzo personal. Por ello, estos indicadores no se suelen construir para adultos, pues sus resultados dependen, además de sus circunstancias, del esfuerzo que hagan.

Para estimar el Índice de Oportunidades Humanas a nivel de cada provincia para los años censales de 1993 y 2007, se requiere definir los bienes y servicios (ventajas) para los que se va a construir el indicador y las circunstancias que enfrentan estos niños y jóvenes.

En el caso de los bienes y servicios para los que se calculará el IOH, hay 10 indicadores relacionados con el hogar en donde residen las personas y dos relacionados con construcción de capital humano:

291

1. Calidad adecuada de la vivienda (si ésta no tiene pared de esteras o piso de tierra o paredes de material precario, que es el indicador oficial utilizado por el INEI)
2. Hogar sin hacinamiento (menos de tres personas por habitación, indicador oficial utilizado por INEI)
3. Acceso de la vivienda a agua potable (red pública o agua tratada)
4. Acceso de la vivienda a desagüe adecuado (servicio higiénico conectado a alcantarillado o pozo séptico)
5. Acceso de la vivienda a electricidad
6. Acceso a activos clave como refrigerador, televisión, computadora, internet y telefonía
7. Asistencia a la escuela para niños entre 6 y 12 años y para jóvenes de 13 a 18

La población estudiada fue dividida entre los menores de 12 y los mayores de 12 y hasta los 18 años. La finalidad fue ver si existían patrones diferenciados para estos grupos etarios. Sólo se encontraron diferencias en los datos vinculados con educación. Por esto, sólo en dicho caso se reportan los IOH de ambas subpoblaciones. En todo lo demás, sólo se reportan los casos de la subpoblación menor a 12 años.

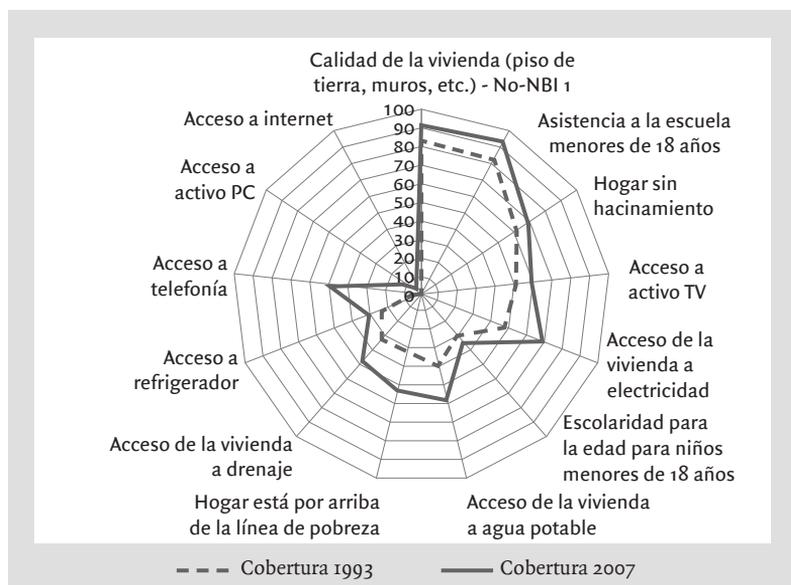
Aunado a los doce indicadores mencionados, se construyó uno adicional ligado con la condición de no estar en situación de pobreza a la que debería aspirar cualquier niño o joven. Se trata de un indicador de resultado y se asocia directamente con el de pobreza que se presentó en la sección anterior. La desigualdad territorial de la pobreza es utilizada para obtener el IOH.

Evolución de las oportunidades en el periodo 1993 - 2007

292

Tal como se manifiesta en la Gráfica 4, el Perú ha experimentado una mejora importante en la cobertura de las distintas oportunidades que enfrenta su población joven. Hay servicios, como el acceso a electricidad, agua o telefonía que han mejorado sensiblemente. No obstante, hay otros indicadores –como asistencia a la escuela– en donde las mejoras no han sido altas, porque la cobertura ya lo era en 1993. Por otro lado, el acceso a internet o a una computadora ha incrementado de

GRÁFICO 4: CAMBIOS EN COBERTURA 1993 - 2007

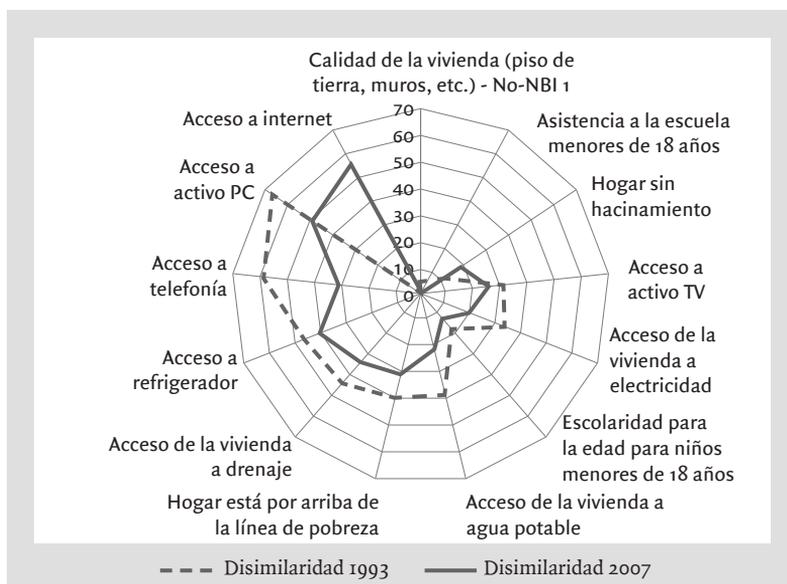


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

manera muy modesta, si se considera que el punto de partida en 1993 era prácticamente cero.

La Gráfica 5 muestra los cambios en disimilitud a nivel agregado, es decir, en la manera en la que se ha desplegado la cobertura de estos bienes y servicios entre los distintos grupos sociales. El acceso a internet o a una computadora exhibe los niveles más altos de disimilitud. De hecho, en lo que respecta a acceso a internet, ya en 1993 mostraba niveles bajos porque muy poca gente tenía acceso a este servicio. Cuando se empezó a elevar su cobertura, se evidenció que su despliegue no era territorialmente homogéneo; la prioridad se dio en los espacios más urbanos, más ricos, más educados y no indígenas. Algo similar ocurrió con la telefonía. En 1993 sus niveles de disimilitud eran altos y en 2007 se redujeron. No obstante y si se los compara con los bienes más tradicionales como el acceso a la electricidad, agua potable, vivienda sin hacinamiento o a una televisión, los niveles de disimilitud de la telefonía aún son elevados.

GRÁFICA 5: CAMBIOS DE DISIMILARIDAD 1993-2007



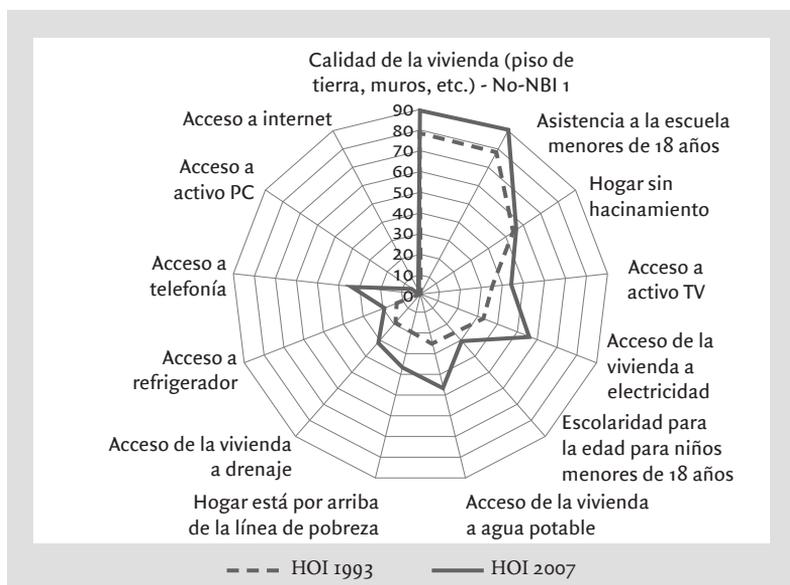
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

Si se combinan las diferencias en cobertura con la disimilitud de los distintos bienes y servicios básicos, se pone de manifiesto el cambio en el IOH para cada una de los servicios que analizamos. Como enseña la Gráfica 6, hay servicios como el acceso a vivienda mínimamente adecuada o la asistencia a la escuela, donde los niveles de IOH son muy altos. En 1993, los valores se acercaban al 80% y para el 2007 el porcentaje se elevó algo%.

294 En el otro extremo está el acceso a internet, o acceso a una computadora –con IOH muy bajo– cuya cobertura se ha incrementado muy poco, pues su expansión ha discriminado a sectores históricamente excluidos.

En el caso del acceso a agua potable y, en menor medida, al saneamiento, la Gráfica 6 muestra que el IOH se ha incrementado en áreas rurales que se caracterizan por ser pobres, tener menor nivel de educación o tener una lengua indígena como materna.

GRÁFICA 6: CAMBIOS EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 1993-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

En lo que respecta a la acumulación de capital humano, llama la atención la marcada diferencia entre el IOH de asistencia a la escuela con el IOH asociado con escolaridad a tiempo, mucho menor para este último indicador.

El peso del territorio en la distribución de oportunidades

Hasta ahora sólo hemos descrito cómo se distribuye el cambio en las oportunidades humanas a nivel nacional. Aunque resulte natural asociar atributos geográficos de los territorios –como ruralidad o lejanía de la capital provincial– con las desigualdades antes descritas, en la explicación de la disimilitud encontrada conviene caracterizar de manera más explícita el rol de lo territorial en las diferencias observadas.

El Cuadro 7 resume los cambios ocurridos entre 1993 y 2007 en los indicadores de IOH para los distintos servicios que aquí analizamos. Las primeras seis columnas muestran los indicadores de cobertura, disimilitud e IOH para 1993 y 2007. Las últimas cuatro muestran la descomposición del cambio en el IOH . Esta descomposición se hace a partir de la siguiente ecuación

$$\begin{aligned} IOH_{2007} - IOH_{1993} &= \bar{p}_{2007}(1 - D_{2007}) - \bar{p}_{1993}(1 - D_{1993}) \\ &= [\bar{p}_{2007} - \bar{p}_{1993}] - [\bar{p}_{2007}D_{2007}] - [\bar{p}_{1993}D_{1993}] \quad (3) \end{aligned}$$

donde el segundo y tercer término representan el castigo que recibe el cambio de la cobertura (en general positivo) por cambios en la disimilitud, o desigualdad con que están distribuidas las ventajas.

Con base en Araar (2008), es posible a su vez descomponer la disimilitud (o cualquier otro indicador de desigualdad) en un componente que mide el cambio en el castigo por la disimilitud hacia adentro de los territorios (intraterritorial) y otro componente que mide el cambio en el castigo por disimilitud entre territorios:

$$\begin{aligned} [\bar{p}_{2007}D_{2007}] - [\bar{p}_{1993}D_{1993}] &= \\ [\bar{p}_{2007}D_{intra,2007} - \bar{p}_{1993}D_{intra,1993}] &+ \\ [\bar{p}_{2007}D_{inter,2007} - \bar{p}_{1993}D_{inter,1993}] & \quad (4) \end{aligned}$$

Los resultados del ejercicio de descomposición tomando en cuenta indicadores a nivel nacional y provincial se expresan en el Cuadro 7.

Un primer conjunto de servicios como calidad de la vivienda, acceso a televisión, a electricidad, a agua potable, a internet y escolaridad, muestran una reducción de las desigualdades espaciales. En casi todos los casos (con la excepción de calidad de la vivienda), la reducción de las desigualdades se explica por reducciones en el componente de disimilitud entre territorios más que en reducciones en la disimilitud intraterritorial.

296

Los demás indicadores muestran un incremento de las desigualdades espaciales (hogar por encima de la línea de pobreza, drenaje, no hacinamiento, acceso a una computadora y a un refrigerador), lo que genera una mejora menos significativa en los IOH de la que se obtiene si sólo se comparan los cambios en cobertura.

Otra manera de evaluar la importancia de lo territorial en los cambios de las oportunidades se obtiene al descomponer el IOH de ambos periodos a partir de la descomposición de Shapley tal como la describe Shorrocks (1999) y la implementan Hoyos y Suárez (2013). La idea es usar el concepto de equilibrio de Shapley en la teoría de juegos para identificar la contribución de todas las combinaciones posibles de circunstancias que afectan el cálculo del IOH (ver Apéndice Técnico).

El Cuadro 8 muestra la descomposición del IOH para la oportunidad de no ser pobre para los dos periodos. Para cada año se ha utilizado el conjunto básico de circunstancias mencionados al inicio de esta sección: género del jefe del hogar en el que vive el niño, años de educación del jefe del hogar, etnicidad del jefe de hogar aproximada por su lengua materna, si el hogar es o no monoparental, el número de niños en el hogar, ocupación del jefe de hogar, y la tasa de dependencia. Por su parte, las tres variables que reflejan las características geográficas del territorio son: zona de residencia urbana o rural, altitud del centro poblado en el que vive el hogar y la región de origen.

Cabe anotar que la región de origen puede expresarse de distintas maneras. Aquí usamos las siguientes tres alternativas:

CUADRO 7: DESCOMPOSICIÓN PROVINCIAL DE LOS CAMBIOS
EN EL IOH 1993 - 2007

	1993			2007			VARIACIÓN IOH 1993 - 2007			VARIACIÓN IOH
	COBERTURA	DISIMILARIDAD	IOH	COBERTURA	DISIMILARIDAD	IOH	VARIACIÓN COBERTURA	CASTIGO DISIM. INTRA	CASTIGO DISIM. ENTRE	
Hogar está por arriba de la línea de pobreza	0.30	0.39	0.18	0.51	0.30	0.36	0.21	-0.065	0.102	0.18
Calidad de la vivienda	0.83	0.05	0.79	0.92	0.00	0.92	0.09	-0.031	-0.011	0.13
Acceso de la vivienda a electricidad	0.47	0.33	0.32	0.68	0.19	0.55	0.21	-0.013	-0.015	0.24
Acceso de la vivienda a agua potable	0.38	0.39	0.23	0.57	0.21	0.45	0.19	-0.011	-0.019	0.22
Acceso de la vivienda a drenaje	0.31	0.44	0.17	0.45	0.33	0.30	0.14	-0.012	0.028	0.13
Hogar sin Hacinamiento	0.61	0.12	0.54	0.68	0.18	0.56	0.07	-0.009	0.063	0.02
Acceso a Activo TV	0.50	0.31	0.34	0.59	0.25	0.44	0.09	-0.002	-0.002	0.09
Acceso a Activo PC	0.01	0.67	0.00	0.12	0.49	0.06	0.11	0.021	0.032	0.06
Acceso a Internet	0.00	0.00	0.00	0.05	0.55	0.02	0.05	-0.010	-0.017	0.02
Acceso a Telefonía	0.05	0.58	0.02	0.48	0.30	0.33	0.43	0.008	0.108	0.31
Acceso a Refrigeradora	0.22	0.46	0.12	0.29	0.40	0.17	0.06	-0.005	0.015	0.05
Escolaridad para la edad (menores de 18)	0.28	0.17	0.23	0.33	0.12	0.29	0.04	-0.003	-0.006	0.05
Asistencia a la escuela menores de 18	0.83	0.05	0.78	0.93	0.02	0.91	0.10	-0.004	-0.022	0.13

Fuente: Elaboración propia en base a los Censos de Población y Vivienda de 1993 y 2007.

1. Región de origen 1. Se basa en nueve dominios geográficos: costa y sierra (segmentadas en norte, centro y sur); selva (segmentada en alta y baja) y Lima Metropolitana.
2. Región de origen 2. Se basa en 46 segmentos geográficos: los 24 departamentos segmentados cada uno de ellos en sus espacios de costa sierra o selva, según corresponda.
3. Región de origen 3. Se basa en las 190 provincias en las que está dividido políticamente el país.

298

Cada una de estas variables regionales, junto con la zona de residencia urbana o rural y la altitud del centro poblado en el que vive el hogar, constituyen un conjunto posible de variables geográficas. Tal como se puede observar en el Cuadro 8, cada descomposición de los IOH se ha realizado con estas tres alternativas para la variable región de origen.

Resáltese que los resultados del ejercicio de descomposición del IOH, según las distintas circunstancias, es consistente con un ejercicio similar hecho por Escobal *et al.* (2012). En éste, con base en las encuestas de hogares ENAHO, se descompone el IOH en Educación y se verifica que la educación del jefe de hogar y su capacidad de generar ingresos, junto con las variables geográficas, sean las circunstancias que más influyan en el IOH. Mientras que en Escobal *et al.* (2012) se usa el ingreso del jefe de hogar como una circunstancia, aquí se ha optado por reemplazar ese indicador por dos que se relacionan: la tasa de dependencia económica del hogar y la ocupación del jefe de hogar.

El Cuadro 8 muestra nítidamente que la importancia del componente geográfico crece de manera dramática entre 1993 y 2007. Si usamos la primera definición de la variable región de residencia, la dimensión geográfica pasa de representar el 14% a casi 50%. Si usamos la segunda definición de la variable región de residencia, la dimensión geográfica pasa de 18% a 51%. Por último, si usamos la tercera definición de esa misma variable (la forma con mayor número de desagregaciones), la dimensión geográfica pasa de representar algo más

CUADRO 8: DESCOMPOSICIÓN PROVINCIAL DE LOS CAMBIOS EN EL IOH (DE NO SER POBRE) 1993-2007

	DESCOMPOSICIÓN DEL IOH SEGÚN CIRCUNSTANCIAS													
	1993					2007								
	MIX GEOGRÁFICO 1 (DOMINIOS)		MIX GEOGRÁFICO 2 (DPTO + REGIÓN NATURAL)		MIX GEOGRÁFICO 3 (PROVINCIA)		MIX GEOGRÁFICO 1 (DOMINIOS)		MIX GEOGRÁFICO 2 (DPTO + REGIÓN NATURAL)		MIX GEOGRÁFICO 3 (PROVINCIA)			
	% IOH	DISIM	% IOH	DISIM	% IOH	DISIM	% IOH	DISIM	% IOH	DISIM	% IOH	DISIM	% IOH	
Género del Jefe de hogar	0.0001	0.0%	0.0002	0.0%	0.0000	0.0%	0.0000	0.01%	0.0000	0.0%	0.0000	0.0%	0.0000	0.0%
Hogar Monoparental	0.0106	2.6%	0.0102	2.5%	0.0100	2.40%	0.0031	1.0%	0.0031	1.0%	0.0031	1.0%	0.0031	1.0%
Años de Educación del Jefe de hogar	0.1218	30.1%	0.1167	28.4%	0.1139	27.34%	0.0541	17.6%	0.0533	17.1%	0.0520	16.4%	0.0520	16.4%
Edad	0.0020	0.5%	0.0019	0.5%	0.0018	0.44%	0.0006	0.2%	0.0007	0.2%	0.0007	0.2%	0.0007	0.2%
# Niños de 0 a 16 edad	0.1440	35.6%	0.1433	34.9%	0.1414	33.93%	0.0253	8.2%	0.0248	7.9%	0.0251	7.9%	0.0251	7.9%
Ocupación de JH	0.0313	7.7%	0.0297	7.2%	0.0286	6.87%	0.0363	11.8%	0.0357	11.4%	0.0349	11.0%	0.0349	11.0%
Lengua indígena de JH	0.0341	8.4%	0.0307	7.5%	0.0301	7.22%	0.0251	8.2%	0.0243	7.8%	0.0239	7.5%	0.0239	7.5%
Tasa de dependencia	0.0047	1.2%	0.0045	1.1%	0.0049	1.17%	0.0107	3.5%	0.0108	3.4%	0.0107	3.4%	0.0107	3.4%
Urbano/Rural	0.0258	6.4%	0.0254	6.2%	0.0239	5.74%	0.0554	18.0%	0.0544	17.4%	0.0526	16.6%	0.0526	16.6%
Altura	0.0083	2.0%	0.0075	1.8%	0.0074	1.78%	0.0436	14.2%	0.0421	13.5%	0.0425	13.4%	0.0425	13.4%
Mix geográfico: Dummiés por Dominio/Región Natural-Dpto/Provincia)	0.0220	5.4%	0.0412	10.0%	0.0546	13.09%	0.0529	17.2%	0.0634	20.3%	0.0717	22.6%	0.0717	22.6%
Total	0.4048	100.0%	0.410	100.0%	0.4168	100.00%	0.4048	100.0%	0.4103	100.0%	0.3171	100.0%	0.3171	100.0%
Importancia del mix geográfico + Urbano/Rural + Altura		13.9%		18.1%		20.61%		49.5%		51.1%		52.6%		52.6%

Nota: Descomposición hecha para la población de menores de 12.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

de 20% a casi 53%. Así, aunque haya cierta variación en los números con base en la definición de región de residencia, no hay duda que la creciente importancia del componente geográfico es un hallazgo robusto. Este incremento del componente geográfico puede observarse con nitidez en el Mapa 2 o en los mapas 4, 5 y 6. Ahí se observa claramente que las mejoras en bienestar han tenido un patrón espacial muy definido: se ha privilegiado a las regiones costeras en desmedro de las de sierra y selva.

300

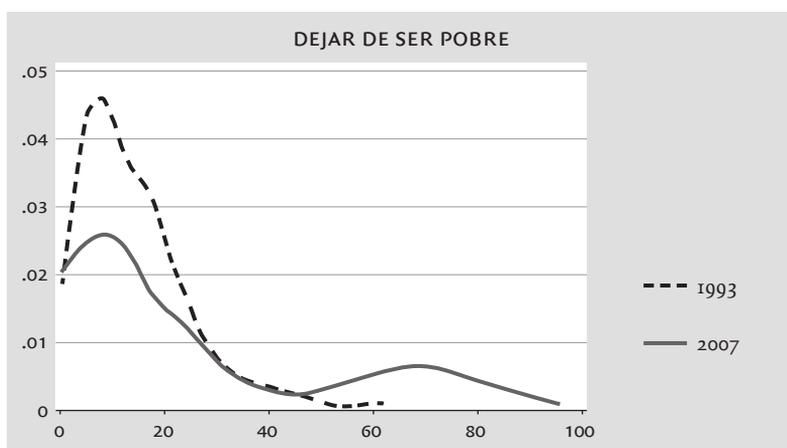
Análisis a nivel territorial de cada IOH

Otra manera de explorar los cambios en la distribución espacial de las oportunidades consiste en graficar los histogramas (en su versión discreta) o, como se realiza aquí, la función de densidad (versión continua) de los IOH a nivel provincial. La Gráfica 7 muestra la función de densidad (kernel) de los IOH provinciales para el indicador ausencia de pobreza. La línea punteada muestra cómo se distribuían los IOH provinciales en 1993, y la continua muestra cómo lo hacían en 2007.

La Gráfica 7 muestra que la función de densidad del IOH asociado con ausencia de pobreza se desplaza a la derecha entre 1993 y 2007, lo que significa que una parte importante de las provincias mejora sus condiciones de vida. De esta gráfica destaca que mientras la función de densidad de 1993 era unimodal (con una importante masa de la distribución ubicada en valores bajos para el IOH), la función de densidad de 2007 es claramente bimodal. Esto significa que mientras un grupo de provincias mejoraron su IOH de manera significativa entre 1993 y 2007, otro grupo de provincias continuó rezagado.

Las gráficas 8 y 9 muestran los cambios en la distribución del IOH provincial para acceso a electricidad y a agua potable. En este caso, vale la pena aclarar que no existe bimodalidad en la función de densidad de 2007. Para el acceso a ambos servicios, el indicador de IOH se desplaza a la derecha y, aunque un número no menor de provincias continúa en rezago, la mayoría de la distribución que en 1993 mostraba muy bajos niveles de IOH, prácticamente desaparece.

GRÁFICA 7: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



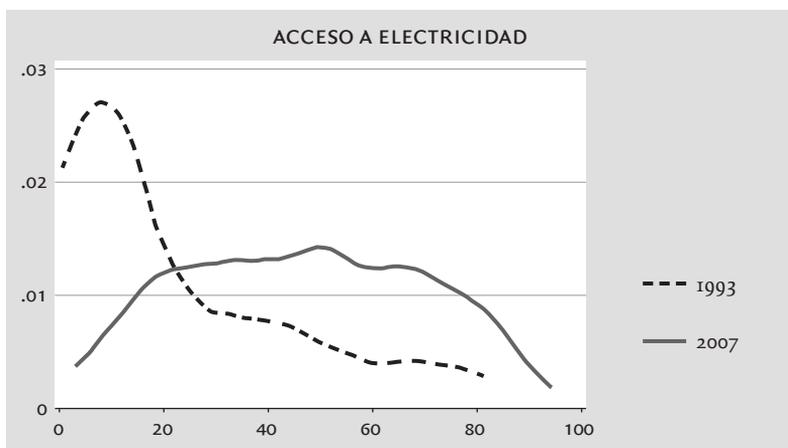
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

Si se contrastan las gráficas 8 y 9 con la 7 vemos que el hecho de que provincias hayan logrado mejorar su acceso a infraestructura clave como electricidad y agua potable, no necesariamente se traduce en reducciones a la pobreza monetaria. Este patrón diferenciado es consistente con la necesidad de que los distintos bienes y servicios públicos, junto con el capital humano o natural lleguen a las manos de las personas en situación de pobreza. Las mejoras importantes, si sólo son en una dimensión, resultan insuficientes.

En el caso del IOH ligado con el acceso a saneamiento adecuado, la Gráfica 10 muestra que el patrón de cambio en la distribución provincial de este indicador ha sido distinta a la que han registrado otros servicios públicos como electricidad y agua potable. En este caso, la gráfica muestra que las mejoras en la distribución han sido por demás modestas.

Por su parte, las gráficas 11 y 12 muestran la distribución territorial de los indicadores IOH que se vinculan con vivir en un hogar adecuado y sin hacinamiento. En ambos casos, la distribución provincial del punto de partida (1993) es mejor que la registrada por los indica-

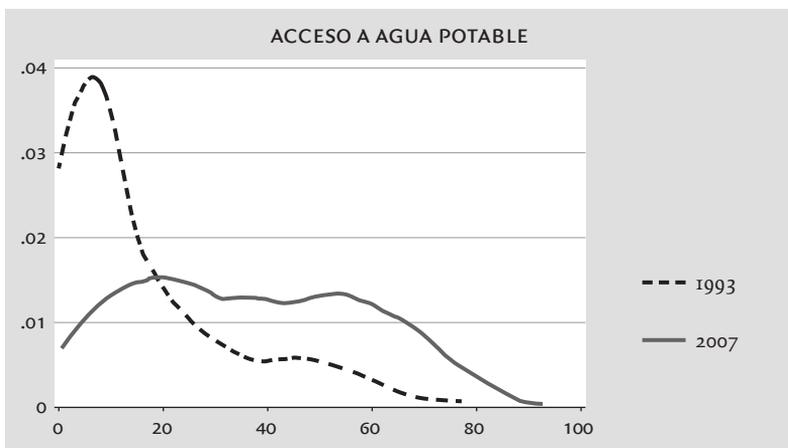
GRÁFICA 8: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



302

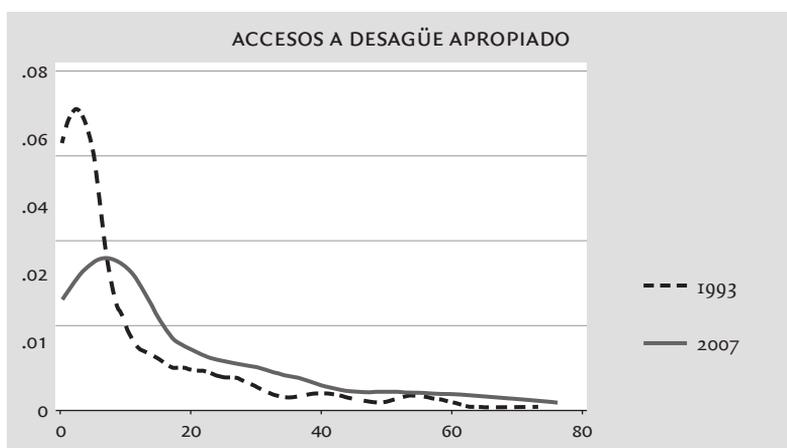
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 9: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 10: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL

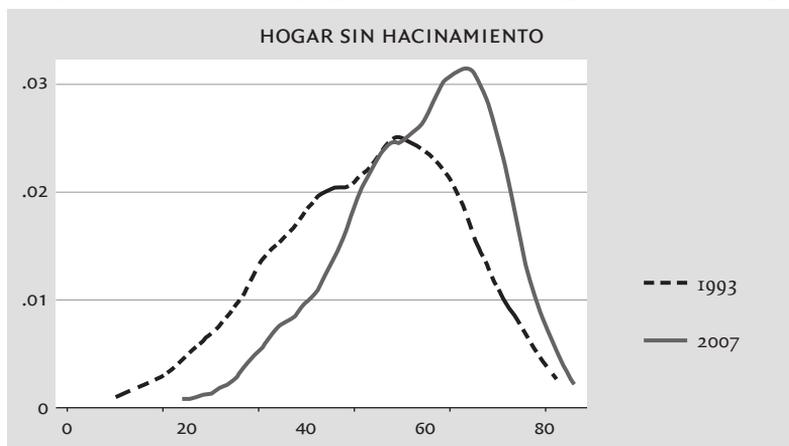


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

dores precedentes. En estos casos, la distribución provincial del IOH se mueve a la derecha hacia los valores más altos vinculados al 100% de cobertura, independientemente de las circunstancias. En el caso de vivienda adecuada, la gran masa de la distribución se acerca al 100% de cobertura, aunque hay un porcentaje no menor de provincias rezagadas. Lo anterior se refleja en la larga cola izquierda de la distribución del IOH en 2007. Para el caso del hogar sin hacinamiento, la masa de la distribución con IOH menores al 50% es aún significativa.

De la Gráfica 13 a la 17 se muestra el acceso a servicios básicos en el hogar (una televisión, un refrigerador, una computadora, internet y teléfono). En el acceso a televisión, ha habido mejoras entre 1993 y 2007, sin ser éstas significativas. Aquí asimismo se evidencia una bimodalidad en la distribución tanto en 1993 como en 2007 con grupos de provincias con acceso sensiblemente distinto a este servicio. En cuanto al refrigerador, bien esencial para la conservación de los alimentos y mejora de la seguridad alimentaria en los hogares, sorprende que la masa de la distribución continúe fuertemente sesgada a

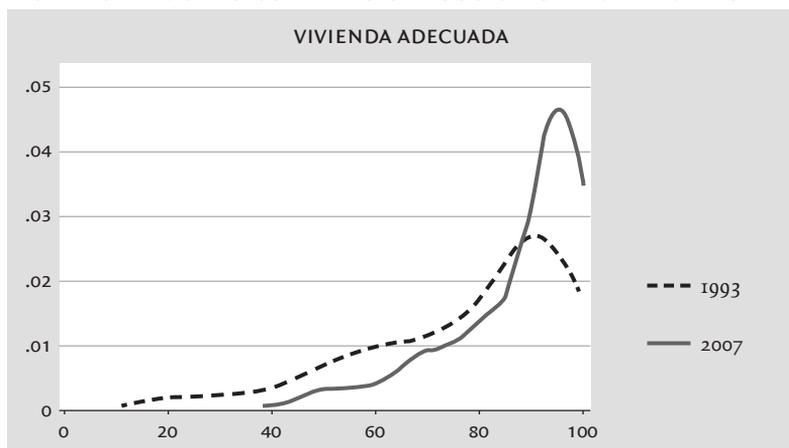
GRÁFICA 11: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



304

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 12: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL

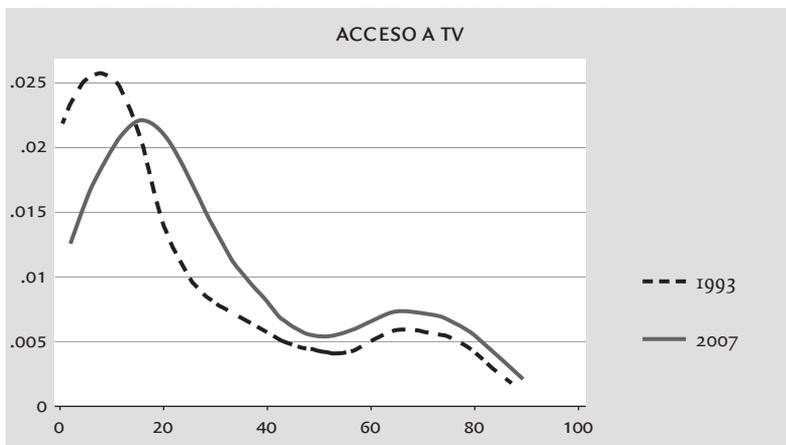


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

la derecha. Esto refleja que las mejoras en la cobertura aún se distribuyen de manera desigual entre los hogares con distintas circunstancias.

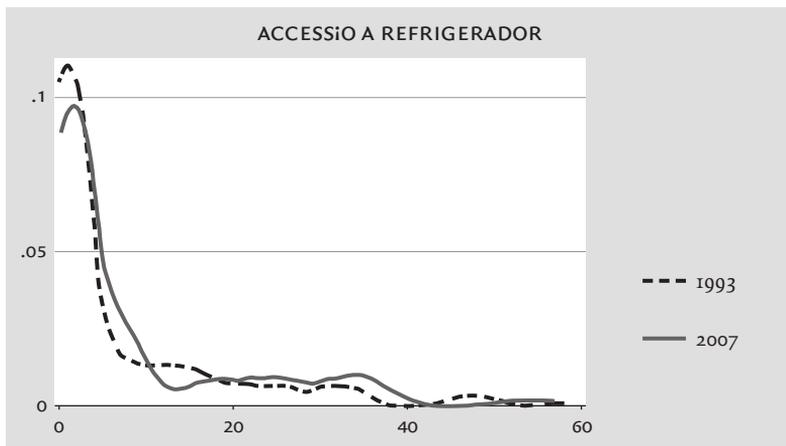
Las gráficas 15, 16 y 17 muestran los casos de bienes y servicios que tenían una cobertura muy baja o nula (caso de internet) en 1993 y que se han expandido de manera desigual hacia 2007 entre los grupos que he-

GRÁFICA 13: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 14: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

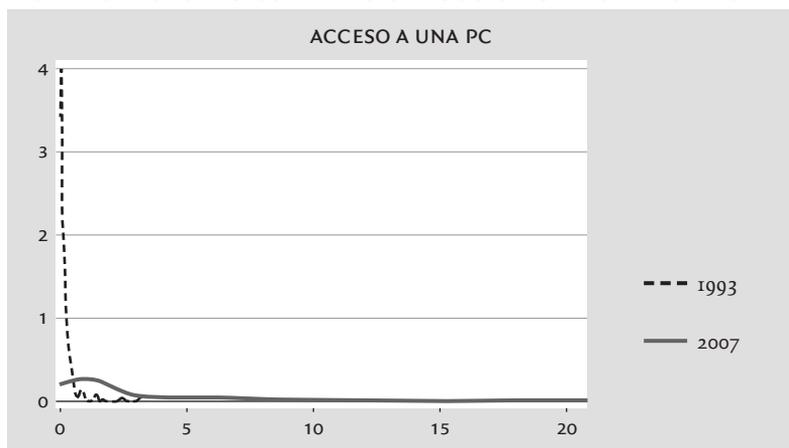
mos analizado. En lo que toca al internet, la mayoría de las provincias tiene una cobertura muy baja y desigual. Los centros urbanos así como capitales provinciales son relativamente privilegiados, en comparación con las periferias y los espacios rurales.

En el caso del acceso a telefonía, tal como lo muestra la Gráfica 17, en 1993 en muy pocas provincias existía una cobertura media o alta; el grueso tenía cobertura nula o muy baja y distribuida de manera desigual (otra vez en las capitales provinciales). Para 2007 el panorama mejoró, pero la bimodalidad de la distribución se ha evidenciado con algunas provincias con coberturas superiores al 60% y otras con sólo 10% ó 20%.

306

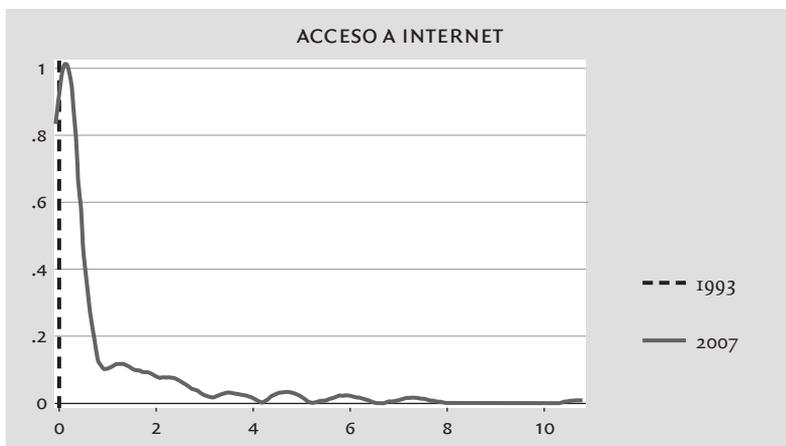
Las gráficas 18 y 19 muestran los cambios en el IOH provincial de dos variables de acumulación de capital humano vinculadas con los niños menores de 12 años. Por un lado, la Gráfica 18 expone la notoria igualdad de oportunidades en el acceso a la escolaridad, en especial al nivel primaria. Aquí, la función de distribución de 2007 hace evidente que el IOH es mayor al 90% en la mayor parte de las provincias. Este dato es consistente con la casi universalización de la matrícula primaria durante las últimas décadas en el país. Sin embargo, cuando se analiza el indicador de escolaridad a tiempo (o escolaridad adecuada para la edad) el panorama es menos optimista. Ciertamente, los datos muestran mejoras importantes entre 1993 y 2007, pero muy pocas son las provincias con escolaridad a tiempo superior al 30%. Esto muestra

GRÁFICA 15: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

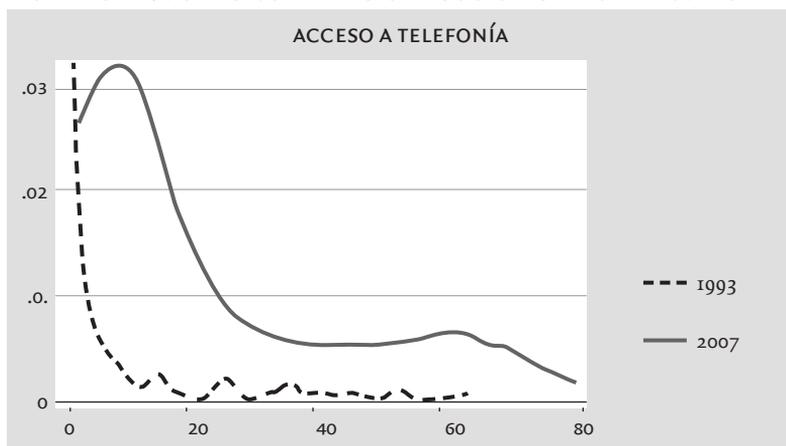
GRÁFICA 16: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



307

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 17: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

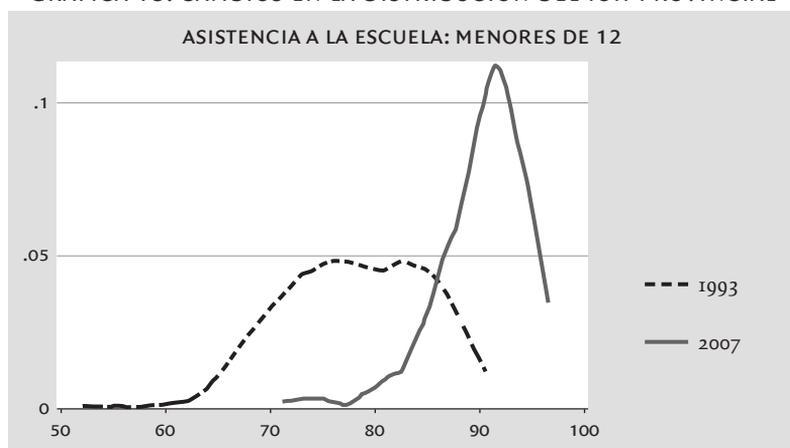
el problema de demora al ingresar al sistema educativo, los rezagos y grados escolares repetidos.

Los problemas de acumulación de capital humano son incluso más evidentes cuando se centra la atención en la escolaridad de los jóvenes mayores de 12 años, a quienes típicamente se los vincula con

la educación secundaria. Si se compara la Gráfica 20 con la 18, se nota que el IOH de asistencia a la escuela en jóvenes de 13 a 18 años es más bajo. Hay además un grupo de provincias en donde el indicador es inferior al 60%. En este caso, el hecho de que las escuelas secundarias

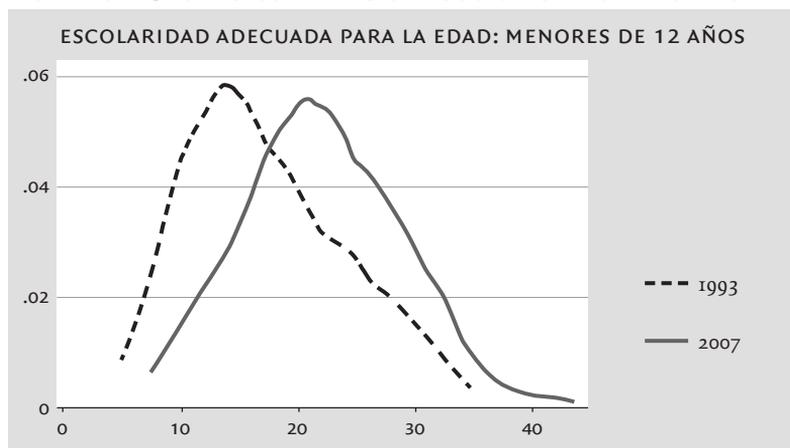
308

GRÁFICA 18: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



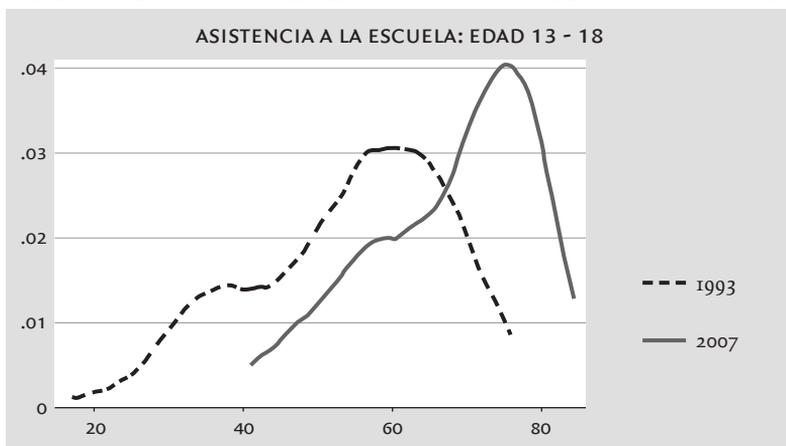
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 19: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

GRÁFICA 20: CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL IOH PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

estén menos desplegadas en zonas rurales más remotas de la sierra y selva genera mayor desigualdad de oportunidades para que los jóvenes de zonas rurales puedan acumular capital humano.

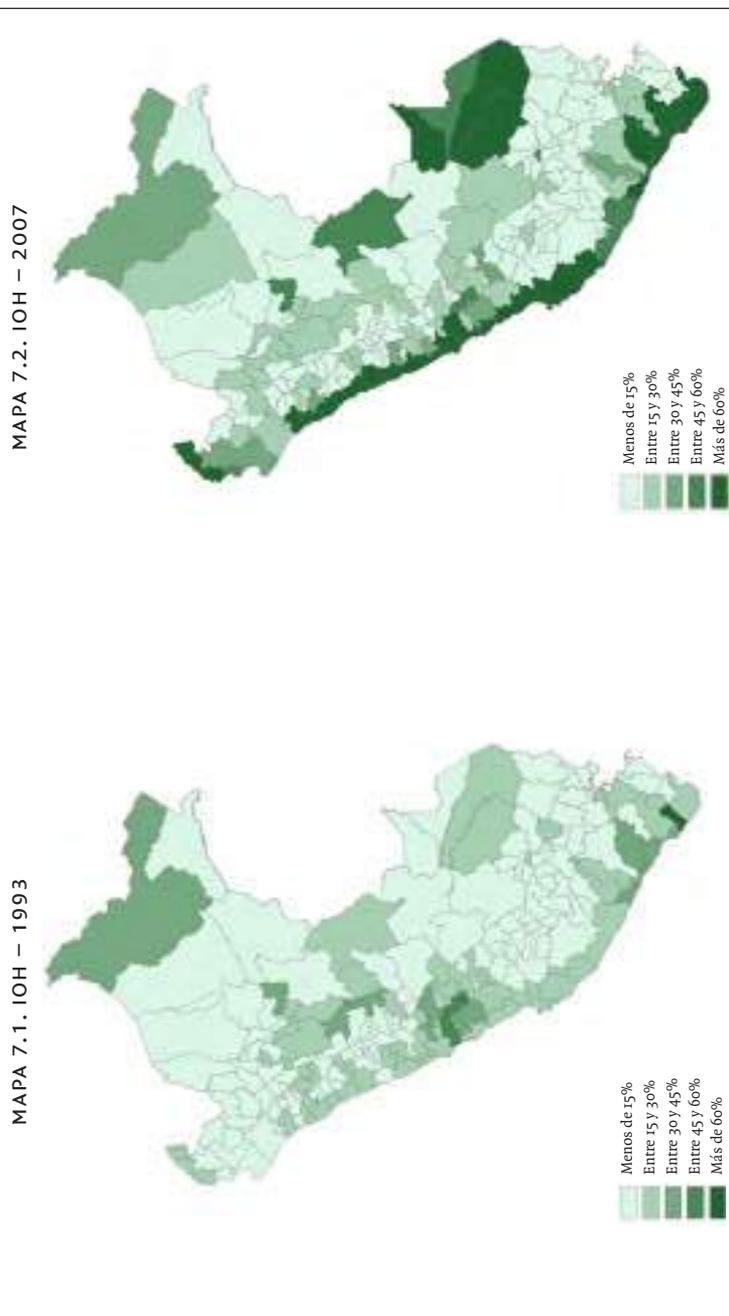
Mapas de cambios en la distribución territorial de las oportunidades

De manera complementaria, el análisis puede realizarse a partir de mapas donde se presente cómo se despliegan las distintas oportunidades en los territorios tanto en 1993 como en 2007. Es posible visualizar además como este cambio en el IOH se puede descomponer en mapas que muestren el cambio de cobertura y el cambio en el castigo por disimilitud.

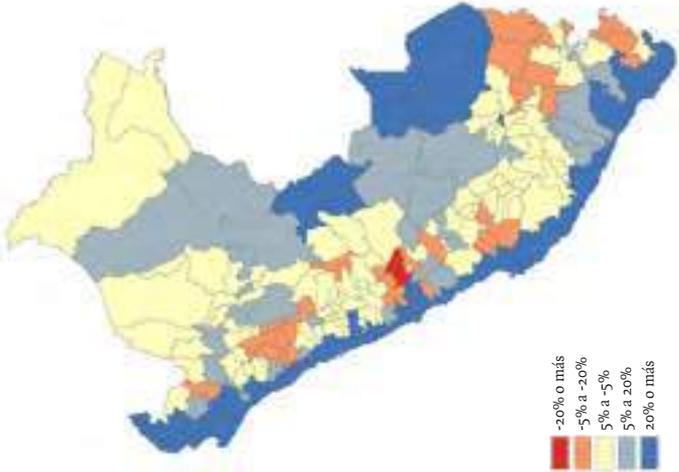
A manera de ejemplo, los mapas 7.1 al 7.4 presentan estos indicadores para la oportunidad vinculada con no estar en situación de pobreza.⁸ Como se puede ver en el Mapa 7.1, en 1993 los mayores valores del IOH para la variable ausencia de pobreza estaban concentradas, en primer lugar, en la costa central y la costa sur de país, junto con algu-

⁸ El mismo conjunto de cuatro mapas para cada una de las oportunidades analizadas en este estudio están disponibles en www.rimisp.org.

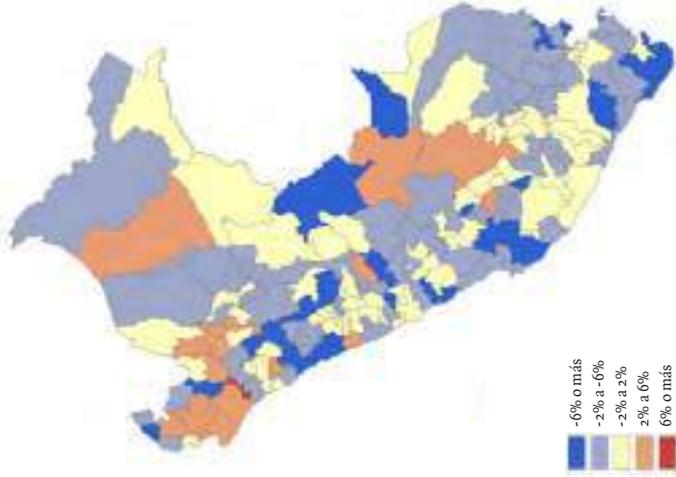
MAPA 7: CAMBIO Y DESCOMPOSICIÓN EN EL ÍNDICE DE OPORTUNIDADES: NO SER POBRE



MAPA 7.3. CAMBIOS EN COBERTURA
1993 - 2007



MAPA 7.4. CAMBIO EN EL CASTIGO POR DISIMILITUD
1993 - 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

nos pocos espacios de la sierra central (vinculados con el valle del Río Mantaro), y en la sierra norte en zonas fuertemente vinculadas con la producción de café y cacao. El Mapa 7.2 muestra los fuertes cambios ocurridos en el IOH con un aumento de las oportunidades de dejar de ser pobre en las provincias de la costa. Fuera de ésta, las pocas provincias con valores altos del IOH están en la selva y se vinculan con una actividad informal y no sostenible, como lo es la explotación del oro aluvial.

312 Por su parte, el Mapa 7.3 muestra los cambios en cobertura, que para el caso de este indicador, no es más que las reducciones en pobreza que ya se habían identificado en el Mapa 2. El Mapa 7.4 muestra que las provincias cuya reducción en disimilitud ha contribuido a la mejora del IOH son pocas. Entre ellas destaca Contralmirante Villar en Tumbes, Trujillo y Virú en la Región Trujillo; Santa, Chimbote y Casma en Ancash, así como Lima, Ica, Ilo y Tacna. También destacan las provincias en las que se ubican otras grandes capitales como San Martín, Arequipa y Cusco. En todos los casos, una característica común de estos territorios es la de un mercado laboral muy activo en el marco de una región de un gran dinamismo empujado por los servicios, la agroindustria, la pesca, el comercio o, en el caso de Ilo, por la minería.

Cuando se analiza el conjunto de cuatro mapas para cada uno de los indicadores de IOH, en general los resultados muestran patrones repetitivos, con mejoras en los indicadores de IOH en las provincias de la costa y pocas provincias donde las mejoras de cobertura hayan sido desplegadas de una manera que no discrimine poblacionales con circunstancias desfavorables vinculadas con su educación, su etnicidad o su ruralidad.

Identificación de territorios entrampados

A partir de los doce indicadores de oportunidades que hemos discutido en esta sección, es posible distinguir territorios que no se han rezagado, territorios que están en trampa de oportunidades y los que han mostrado movilidad ascendente o descendente. Al igual que en

el tema de pobreza y vulnerabilidad, aquí se indica que una provincia está rezagada en cada indicador de oportunidades, cuando su IOH en un periodo determinado se encuentra media desviación estándar o más por debajo del promedio simple de todas las provincias en ese mismo lapso. De esta manera, para cada IOH se definen cuatro tipos de territorios:

1. Siempre rezagado (o en trampa): aquellas provincias que muestran rezago en 1993 y en 2007.
2. Entran en rezago (o con movilidad descendente): las provincias que no muestran rezago en 1993 pero sí en 2007.
3. Superan el rezago (o con movilidad ascendente): las que muestran rezago en 1993 pero no en 2007.
4. Nunca rezagado (o sin trampa): las que no muestran rezago en ninguno de los dos años.

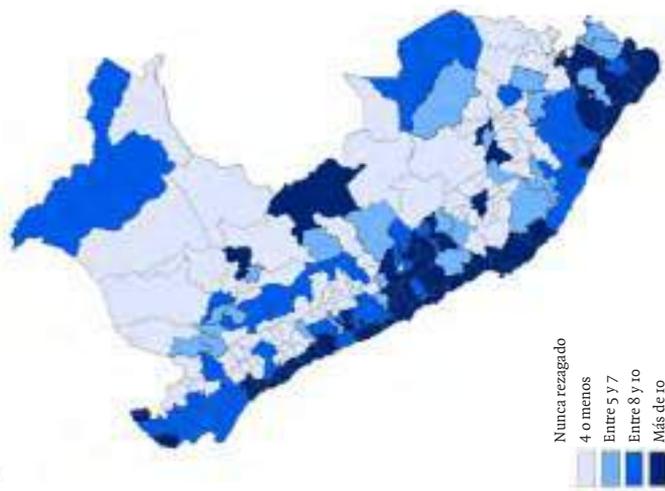
313

Ya que en este caso tenemos doce indicadores de oportunidades, hemos optado por mostrar los mapas donde se evidencia la frecuencia con la que las distintas provincias aparecen en cada una de las cuatro situaciones. Como se puede ver en el Mapa 8.1, una vez más, las provincias que no presentan rezagos relativos son las de la costa. A éstas se puede añadir unas pocas de la sierra central y algunas con ciudades dinámicas de la sierra y selva como Iquitos, San Martín (gracias al dinamismo de la ciudad de Tarapoto), Coronel Portillo (gracias al dinamismo de la ciudad de Pucallpa), Huamanga, Abancay y Cusco. En todos los casos se trata de capitales regionales.

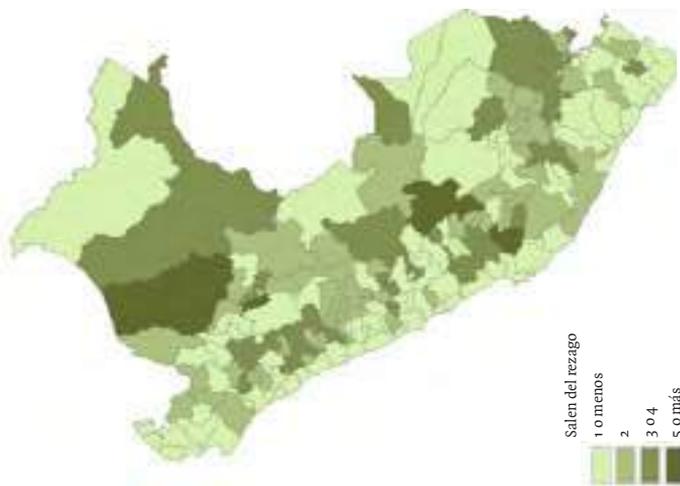
El Mapa 10.4 ilustra que las provincias que mantienen una situación de trampas de oportunidades son las de la sierra norte y sur y las provincias de la Selva alta, con excepción de las capitales regionales, que han logrado no aparecer entre las provincias entrampadas.

En el caso de provincias donde hay cierta movilidad ascendente (Mapa 8.2) destacan algunos espacios de la sierra centro-norte (en la región Ancash) y de la Sierra Sur (Espinar). Éstos se vinculan con

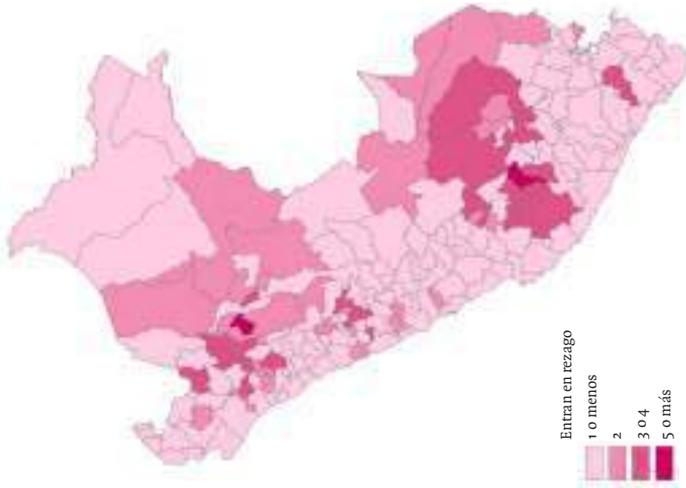
MAPA 8.1: PROVINCIAS QUE NO SE HAN REZAGADO



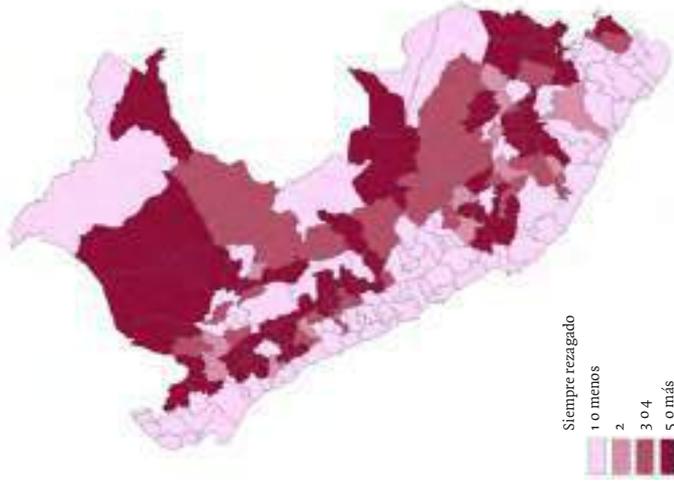
MAPA 8.2: PROVINCIAS CON MOVILIDAD ASCENDENTE



MAPA 8.3: PROVINCIAS CON MOVILIDAD DESCENDENTE



MAPA 8.4: PROVINCIAS SIEMPRE REZAGADAS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

la expansión minera y con el mayor canon minero disponible que ha permitido invertir en la mejora de servicios públicos en esas regiones.⁹

Si se combinan los cuatro mapas, es posible caracterizar las provincias con base en las cuatro situaciones: nunca rezagada (cuando esto ocurre en al menos nueve de los 10H considerados), siempre rezagadas (cuando esto ocurre en al menos nueve de los 10H considerados), con movilidad ascendente cuando mejoran en al menos cinco indicadores y con movilidad descendente cuando la situación empeora en al menos cinco indicadores.

316

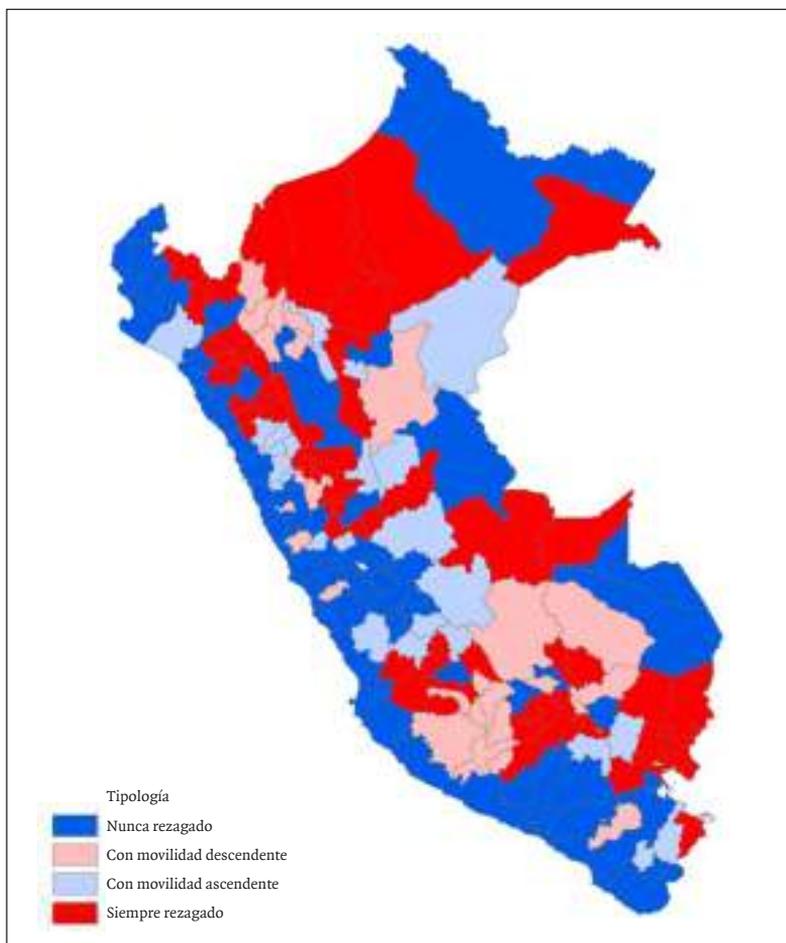
El Mapa 9 resume lo ya caracterizado en los mapas 9.1 a 9.4 con el gran dinamismo de la costa cuyas provincias no se rezagan en ninguno de los periodos. Esta situación la comparten pocas provincias adicionales de la sierra y selva, casi todas capitales regionales. En este mapa también se puede observar el estancamiento de provincias de la sierra norte y sur (especialmente provincias altas del Cusco y Puno en el sur y provincias de Cajamarca y Huánuco). También es evidente que las provincias con movilidad descendente se concentran en la sierra sur, especialmente en Ayacucho y Apurímac, y en el norte de la región Cusco.

CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS REZAGADOS

Una vez identificados los territorios rezagados, conviene caracterizarlos y compararlos con las provincias que muestran movilidad ascendente, o aquellas que no han mostrado rezago en pobreza, ni en vulnerabilidad ni en la mayor parte de los indicadores de oportunidades. El Cuadro 9 presenta las características de los territorios de acuerdo con su dinámica de vulnerabilidad total, mientras que el Cuadro 10

⁹ El Canon Minero, es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales y Regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos (https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=454).

MAPA 9: TIPOLOGÍA DE MOVILIDAD PROVINCIAL



317

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

hace lo propio al caracterizar a los territorios de acuerdo con su dinámica de oportunidades.

Tal como se puede ver en ambos cuadros, las provincias nunca rezagadas en las dos dimensiones son provincias más urbanas y en ellas se ubican todas las grandes ciudades del país; no resulta extraño

que más del 70% de la población –pero menos de la mitad de los territorios– se ubiquen entre los espacios que no han mostrado rezagos en 1993 y en 2007. Los niveles de ruralidad de los siempre rezagados o de aquellos que han mostrado movilidad descendente son sustantivamente mayores que los que nunca han mostrado rezagos. En un espacio intermedio se ubican los territorios que han logrado movilidad ascendente y que representan apenas el 8% de la población. Como es de esperar, en ambos cuadros se observa que los nunca rezagados son los sectores más modernos y con mayor acceso a bienes y servicios públicos. Son además los espacios donde la actividad del sector secundario (industria) y terciario (servicios) es más alta. Los ingresos por ventas per cápita son sustantivamente más altos.

Otra característica que conviene resaltar es la diferencia que existe en el grado de diversificación de los ingresos y del empleo de los territorios que nunca se han rezagado respecto de aquellos que se han rezagado o han registrado movilidad descendente. Mientras que los territorios más rezagados o con dinámicas descendentes muestran bajos niveles de diversificación en su aparato productivo, los territorios que han logrado una movilidad ascendente lo han hecho junto con el aumento del grado de diversificación de su aparato productivo.

Por otro lado, nótese que la presencia minera coincide tanto en espacios donde no han ocurrido rezagos, como en territorios donde el rezago ha sido una constante o que han ocurrido dinámicas de movilidad descendente.

Ahora bien, la presencia minera ha sido significativa en los territorios que han logrado tanto dinámicas de movilidad ascendente como mejorar el acceso a bienes y servicios básicos (Cuadro 2). Sin embargo, esto no se refleja en reducciones importantes de pobreza monetaria o en vulnerabilidad. Este hallazgo muestra cierta dinámica positiva pero a todas luces insuficiente.

CUADRO 9: CARACTERIZACIÓN DE LAS DINÁMICAS PROVINCIALES DE VULNERABILIDAD TOTAL

	NUNCA REZAGADO	CON MOVIMIENTO ASCENDENTE	CON MOVIMIENTO DESCENDENTE	SIEMPRE REZAGADO
Población	20,075,083	2,209,362	2,445,486	2,698,238
Número de Provincias	89	21	36	49
Gasto per-cápita	444.0	271.8	172.5	178.5
Ruralidad	11%	38%	68%	67%
Altitud	946	1129	3296	2411
Pobreza	18%	38%	75%	70%
Ni Pobres ni vulnerables	11%	5%	10%	4%
Tamaño hogar	4.0	4.1	3.8	4.2
JH es de idioma materno indígena	14%	19%	56%	54%
Años de educación del JH	9.7	7.1	5.7	5.5
Hogares jefaturados por Mujeres	30%	24%	28%	25%
Población con Agua potable (red pública)	74%	53%	38%	33%
Población con acceso a electricidad	85%	61%	44%	43%
Población con refrigerador	42%	18%	2%	4%
Población con Tv	73%	47%	19%	21%
Censo Económico 2012: tasa por mil habitantes				
Personal empleado en el sector primario	5.03	2.85	3.78	4.27
Personal empleado en el sector secundario	25.87	9.53	2.07	2.23
Personal empleado en el sector terciario	92.61	33.84	19.21	17.95
Número de negocios en el sector primario	0.39	0.49	0.03	0.02
Número de negocios en el sector secundario	3.50	2.23	1.26	1.16
Número de negocios en el sector terciario	35.40	23.24	14.14	13.11
Ingresos por ventas netas	21,390	2,128	1,510	654
%prim	17%	4%	65%	0%
%sec	26%	18%	3%	13%
%ter	56%	78%	33%	87%
Índice de diversificación - 13 sectores (o menos diversificado a 1 más diversificado)				
Diversificación laboral	0.73	0.68	0.64	0.60
Diversificación Numero de Negocios	0.60	0.58	0.52	0.50
Diversificación Ingresos por ventas netas	0.59	0.49	0.49	0.53
% Provincias con actividad Minera	37%	4%	65%	16%

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de este documento e información del Censo Económico 2012.

CUADRO 10: CARACTERIZACIÓN DE LAS DINÁMICAS
PROVINCIALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

	NUNCA REZAGADO	CON MOVIMIENTO ASCENDENTE	CON MOVIMIENTO DESCENDENTE	SIEMPRE REZAGADO
Población (cantidad de habitantes)	20,447,804	1,880,286	1,297,791	3,802,288
Número de Provincias	76	26	26	67
Gastoper-cápita (en Soles)	443.7	211.8	217.9	174.3
Ruralidad	10%	57%	55%	72%
Altitud (en metros)	927	2076	2378	2660
Incidencia de la pobreza	17%	57%	55%	71%
Ausencia de pobreza y de vulnerabilidad	11%	8%	6%	7%
Tamaño hogar (número de miembros)	4.0	4.1	3.9	4.1
JH tiene como idioma materno una lengua indígena (en % de la población)	15%	41%	52%	43%
Número de años de educación del JH	9.7	6.5	6.2	5.3
Hogares jefaturados por Mujeres	30%	25%	26%	25%
% población con acceso a Agua potable (red pública)	75%	37%	48%	32%
% población con acceso a electricidad	86%	53%	55%	36%
% población con refrigeradora	42%	8%	7%	3%
% población con TV	74%	31%	31%	17%
Información Censal 2012: tasa por cada mil habitantes				
Personal empleado en el sector primario	5.16	3.33	3.65	3.04
Personal empleado en el sector secundario	26.07	4.06	3.52	1.63
Personal empleado en el sector terciario	92.27	27.70	24.15	15.58
Número de negocios en el sector primario	0.43	0.08	0.04	0.02
Número de negocios en el sector secundario	3.52	1.69	1.96	0.99
Número de negocios en el sector terciario	35.59	18.91	19.27	11.48
Ingresos por ventas netas (en Soles)	21,111	2,397	1,372	421

CUADRO 10: CARACTERIZACIÓN DE LAS DINÁMICAS
PROVINCIALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (CONTINÚA)

	NUNCA REZAGADO	CON MOVIMIENTO ASCENDENTE	CON MOVIMIENTO DESCENDENTE	SIEMPRE REZAGADO
Índice de diversificación - 13 sectores (o menos diversificado a 1 más diversificado)				
Diversificación laboral	0.76	0.66	0.64	0.60
Diversificación Numero de Negocios	0.61	0.56	0.54	0.50
Diversificación Ingresos por ventas netas	0.61	0.51	0.51	0.51
% provincias con actividad Minera en al menos 1 distrito	86%	62%	38%	63%

Fuente: Elaboración propia basado en las estimaciones de este documento e información del Censo Económico 2012.

321

MOVILIDAD DE GRUPOS SOCIALES

Hasta el momento hemos discutido temas de pobreza, vulnerabilidad y de desigualdad de oportunidades con base tanto en los individuos y hogares, como en su despliegue en las distintas provincias. De alguna manera, esta evidencia es parte de lo que la literatura sobre desigualdades reconoce como desigualdad vertical, o desigualdad entre personas (Stewart *et al.* 2005). No obstante, también existe la desigualdad horizontal, que es la que existe entre grupos de una sociedad. Dar cuenta de los cambios que ocurren a nivel de los grupos sociales importa tanto como dar cuenta de los cambios en la desigualdad de oportunidades entre individuos.

Cuando se calculan los indicadores de igualdad de oportunidades, un primer intento es reconocer las desigualdades horizontales a sabiendas de que hay circunstancias como la de género, etnicidad o lugar de residencia, que pueden ser determinantes para explicar por qué las oportunidades entre dos niños no son las mismas.

Para reforzar esta discusión, convendría registrar cómo ciertos grupos sociales tienen dinámicas de ingreso convergentes o divergentes y en qué medida grupos sociales históricamente excluidos registran algún nivel de movilidad de ingreso ascendente. Para avanzar en esta dirección, construimos un pseudopanel a partir de la información censal de 1993 y de 2007, incluyendo las estimaciones de gasto per cápita y pobreza con las que hemos trabajado al inicio de este estudio¹⁰. Dicho pseudopanel nos permite estimar si existe o no convergencia y, de existir, la velocidad a la que se da.¹¹

322

La construcción de pseudopaneles para evaluar la movilidad de grupos sociales

En la medida en que los censos son anonimizados, no es posible construir directamente un panel de hogares o individuos entre dos censos consecutivos. Sin embargo, sí se puede hacer un panel sintético que resuma las características promedio de individuos tipo. En este caso, interesa seguir a hombres y mujeres por separado, por grupos de edades, que viven en hogares con distintos niveles de educación y que nacieron en las zonas urbanas o rurales de los distintos territorios.

El Cuadro 11 muestra las definiciones de los tres pseudopaneles alternativos que hemos construido para evaluar la existencia de movilidad entre grupos sociales. Los tres pseudopaneles sólo se diferencian por la definición de territorio (o lugar de origen). El primer panel es el de mayor desagregación. A éste siguen las distintas cohortes de individuos que nacieron en las 190 provincias que se han explorado en este estudio. Ya que este primer pseudopanel contiene un total de 68,092 celdas con al menos una observación en los dos años censales, es posible que celdas con pocas observaciones puedan sesgar el

¹⁰ Un pseudopanel es un conjunto de individuos caracterizados por variables que o bien no cambian en el tiempo (etnicidad, sexo y escolaridad, por ejemplo) o bien cambian de una manera previsible (edad). Esto permite trabajar con las variaciones en los promedios de ingreso de grupos caracterizados por estas variables, de la misma forma que se trabajaría con datos de panel.

¹¹ Ver Apéndice Metodológico para la forma de estimación de las convergencias territoriales.

CUADRO 11: VARIABLES UTILIZADAS EN LA CONSTRUCCIÓN
DE LOS PSEUDOPANELES

	PANEL 1	PANEL 2	PANEL 3	COMENTARIOS
Territorio	190	46	9	Panel 1: 190 provincias, Panel 2: 24 regiones políticas (departamentos), 3 reg. Naturales (Costa, Sierra y Selva), Lima Metropolitana, Panel 3: Dominios: Costa Norte, Costa Centro, Costa Sur, Sierra Norte, Sierra Centro, Sierra Sur, Selva Alta, Selva Baja y Lima Metropolitana.
Grupo de Edad	13	13	13	En 1993: de 5-9 años, 10-14, 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64, 65 a más.
Ruralidad	2	2	2	Urbano / Rural.
Género	2	2	2	Hombre / Mujer
Nivel Educativo del jefe/a del hogar	4	4	4	Sin escolaridad, con primaria completa, con secundaria completa, con alguna escolaridad de nivel superior
Total sin la dimensión Territorial	416	416	416	
Total Potencial	79,040	19,136	3,744	Si todas las celdas tuvieran observaciones
Total de celdas que tienen al menos una observación	68,092	16,938	3,666	

Fuente: Elaboración propia.

análisis. Para verificar cuán robustos son los resultados de movilidad o convergencia, se ha optado por construir un panel donde se reduce el número de territorios a 46 (lo que genera 91 regiones de origen cuando se interactúa con ruralidad) y un tercer panel que se limita a identificar los nueve grandes dominios geográficos (lo que genera 17 regiones de origen cuando se interactúa con ruralidad). El Cuadro 11 muestra que estos dos últimos pseudopaneles contienen 16,938 y 3,666 observaciones, respectivamente.

Presentación del modelo de convergencia condicional y sus principales resultados

La identificación de la existencia de convergencia entre países o regiones de un mismo país, tanto absoluta como condicional, se ha estudiado intensamente desde Barro y Sala-i-Martin (1991). La idea básica de este tipo de modelos es verificar si los territorios más rezagados crecen a tasas más altas que los territorios no rezagados, de tal manera que las brechas entre los territorios se reduzcan en el tiempo.

324 Nótese que en un entorno de crecimiento económico y de ampliación de cobertura de oportunidades como la del Perú en el periodo inter-censal analizado, si existe convergencia entonces hay evidencia de movilidad ascendente entre los grupos menos favorecidos. Con base en Fuente (2000), se estima un modelo de crecimiento expresado en logaritmos:

$$g_t \equiv \ln(y_t) - \ln(y_{t-1}) = \alpha + \beta \ln(y_{t0}) + \sum \varphi_i x_i \quad (5)$$

Donde y representa el gasto per cápita de cada grupo social (identificado por su rango de edad, género, educación del jefe de hogar, ruralidad y el territorio de origen); y x representa un vector de variables de control que incluye características de las personas y de su entorno. Las variables consideradas como controles en esta estimación serán las siguientes:

- Tasa de dependencia promedio en 1993
- Porcentaje que habla lengua indígena en 1993
- Edad promedio del jefe de hogar en 1993
- Nivel educativo promedio de la celda (según categorías: sin nivel educativo, primaria completa, secundaria completa)
- Variable dicotómica si es mujer
- Variable dicotómica si tiene lengua materna indígena
- Variable dicotómica si es ambiente rural

Las variables territoriales están incorporadas en la misma definición del pseudopanel. Las variables grupo de edad, género y nivel educativo definen al pseudoindividuo, mientras que las variables territorio y ruralidad ayudan a definir el entorno en el que nació dicho individuo.

A partir de la estimación obtenida en (5) es posible calcular las tasas de convergencia (Cuadro 11) y, a través de éstas, el tiempo que se demoran las provincias en alcanzar el $\gamma\%$ del valor de equilibrio; indicador que se expresa como:

$$H(\gamma) = \frac{\ln(1-\gamma)}{\ln(1+\beta)} \quad (6)$$

325

donde β es el parámetro que multiplica al ingreso inicial en (5). Así, para alcanzar el 50% del valor de equilibrio (indicador conocido como vida media, se requiere $\ln(0.5)/\ln(1+\beta)$ años. Cálculos similares se pueden realizar para simular, por ejemplo, el número de años requeridos para reducir la brecha a la cuarta o a la décima parte. En este caso, el Cuadro 12 presenta las estimaciones realizadas del modelo (5) en tanto que el Cuadro 13 presenta el número de años requeridos para reducir las desigualdades a la mitad y el Cuadro 14 para reducirlas a la cuarta parte.

Aunque el análisis a profundidad del pseudopanel construido escape al propósito de este estudio, interesa mostrar los indicadores de convergencia y mostrar cuán rápida es la convergencia que habría entre los distintos grupos sociales identificados.

El Cuadro 12 muestra los parámetros de convergencia absoluta y de convergencia condicional. Conviene señalar que, en sentido estricto, los parámetros de convergencia absoluta ya están afectados por la construcción misma del pseudopanel y, probablemente, exista una sobreestimación de la velocidad de ajuste. Por su parte, la convergencia condicional recoge tanto las características utilizadas en la construcción del panel como aquellas de los controles incorporados en la ecuación (5).

CUADRO 12: CONVERGENCIA DE INDICADORES DE BIENESTAR ENTRE GRUPOS SOCIO-ECONÓMICOS (PSEUDO-PANEL). TASA ANUALIZADA

ECUACIÓN	PSEUDO-PANEL 1				PSEUDO-PANEL 2				PSEUDO-PANEL 3			
	CONVERGENCIA ABSOLUTA		CONVERGENCIA CONDICIONAL		CONVERGENCIA ABSOLUTA		CONVERGENCIA CONDICIONAL		CONVERGENCIA ABSOLUTA		CONVERGENCIA CONDICIONAL	
Razón de bienestar	2.2%	***	4.8%	***	2.0%	***	5.0%	***	1.4%	***	4.4%	***
Incidencia de la pobreza	3.2%	***	4.9%	***	3.2%	***	5.0%	***	0.16	***	4.6%	***
Calidad de la vivienda	4.3%	***	4.6%	***	4.3%	***	4.7%	***	-0.83	***	4.8%	***
Acceso a electricidad	2.6%	***	4.8%	***	2.3%	***	5.0%	***	0.12	***	4.6%	***
Acceso a agua potable	2.4%	***	4.4%	***	1.9%		4.9%	***	0.11	***	4.4%	***
Acceso a desagüe	1.6%	***	4.6%	***	1.3%	***	4.9%	***	0.66	***	4.7%	***
Acceso a TV	2.1%	***	4.5%	***	1.9%	***	4.8%	***	0.51	***	4.6%	***
Acceso a teléfono	1.7%	***	4.6%	***	1.5%	***	4.8%	***	-0.57	***	4.6%	***
Acceso a refrigeradora	2.7%	***	4.3%	***	2.6%	***	4.7%	***	0.40	***	4.4%	***

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos 1993 y 2007.

Los resultados del Cuadro 12 indican que existe convergencia entre los grupos para los distintos indicadores seleccionados. Cabe destacar, que en el caso de acceso a computadora o a internet, no es posible calcular los indicadores de convergencia, pues en 1993 no existía acceso a estos servicios en la mayoría de los territorios. Los resultados muestran tasas de convergencia más altas en el indicador de calidad de la vivienda que en la de los demás. Las tasas de convergencia más

lentas se asocian con desagüe y teléfono, justamente dos de los servicios que, junto con el acceso a computadora e internet, mostraban las mejoras más modestas en los indicadores de IOH.

El Cuadro 13 se construye a partir de los parámetros estimados y muestra el número de años requeridos para reducir las desigualdades a la mitad. Como puede observarse para el caso de convergencia absoluta, el número sólo es relativamente bajo para el indicador de calidad de la vivienda y llega a más de 15 años para los indicadores de accesos a electricidad o agua potable, 20 o más años en el caso de la razón de bienestar (es decir el gasto per cápita como porcentaje de la línea de pobreza), o acceso a televisión y más de 30 años para reducir las brechas a la mitad en cuanto al acceso a desagüe o a teléfono. En el caso de la convergencia absoluta, los valores son más altos cuando se pasa del panel 1 (el panel que considera a las 190 provincias) al panel 3 (el panel que considera como variable de territorio sólo a los nueve dominios). Lo anterior evidencia el patrón marcadamente diferenciado de las grandes regiones en el país.

327

El tiempo que se requiere para reducir las brechas a la mitad es menor para el caso de la convergencia condicional. Esto es esperable ya que las variables que definen a cada uno de los grupos de convergencia ya han eliminado para cada individuo parte sustantiva de las diferencias en los indicadores de oportunidades¹². En otras palabras, individuos relativamente desaventajados dentro de cada grupo definido por las variables de control en (5) convergen más rápidamente al ingreso per cápita de su grupo de pertenencia. Reducir las brechas con esta vara menos estricta toma en general un promedio de 5 años, dependiendo del indicador de oportunidades y el pseudopanel escogido. El contraste entre los indicadores de convergencia absoluta y convergencia condicional hace evidente que los grupos de convergencia (conocidos como clubes de convergencia en la literatura) que

12 Estos grupos quedan definidos por las características incluidas como controles en la ecuación (5) (género, etnicidad, educación, lugar de nacimiento y característica migratoria), y se conocen en la literatura como clubes de convergencia (ver Apéndice Metodológico).

CUADRO 13: NÚMERO DE AÑOS REQUERIDOS
PARA REDUCIR LAS -BRECHAS DE INGRESO A LA MITAD

	PSEUDO-PANEL 1		PSEUDO-PANEL 2		PSEUDO-PANEL 3	
	CONVERGENCIA ABSOLUTA	CONVERGENCIA CONDICIONAL	CONVERGENCIA ABSOLUTA	CONVERGENCIA CONDICIONAL	CONVERGENCIA ABSOLUTA	CONVERGENCIA CONDICIONAL
Razón de bienestar	21.5	3.6	24.9	2.4	39.7	5.7
Incidencia de la pobreza	11.7	3.1	12.2	2.7	18.5	4.8
Calidad de la vivienda	5.8	4.8	6.1	4.2	6.4	3.7
Acceso a electricidad	16.7	3.6	21.0	2.5	141.5	4.6
Acceso a agua potable	19.3	5.3	26.5	3.0	79.9	5.4
Acceso a desagüe	34.2	4.8	43.0	3.1	201.0	4.1
Acceso a TV	23.3	5.3	27.3	3.5	112.3	4.7
Acceso a teléfono	31.3	4.8	35.4	3.6	70.2	4.7
Acceso a refrigeradora	16.0	6.1	16.9	4.4	24.0	5.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

328

se forma cuando se controla por género, etnicidad, educación, lugar de nacimiento y característica migratoria son marcadamente distintos entre sí.

Nótese en el Cuadro 14 que el número de años que toma el reducir las brechas a la cuarta parte, es sustantivamente más alto que los tiempos requeridos para reducir las brechas a la mitad. El tiempo necesario para reducir las brechas a la cuarta parte es de 11 años para el indicador de oportunidades asociado con calidad de la vivienda y varía entre 24 y 69 años para el resto de los indicadores. Claramente estos tiempos pueden considerarse como excesivos y configuran una situación no deseable.

CUADRO 14: NÚMERO DE AÑOS REQUERIDOS PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES A LA CUARTA PARTE

	PSEUDO-PANEL 1		PSEUDO-PANEL 2		PSEUDO-PANEL 3	
	CONVERGENCIA ABSOLUTA	CONVERGENCIA CONDICIONAL	CONVERGENCIA ABSOLUTA	CONVERGENCIA CONDICIONAL	CONVERGENCIA ABSOLUTA	CONVERGENCIA CONDICIONAL
Razón de bienestar	42.9	7.2	49.8	4.8	79.4	11.4
Incidencia de la pobreza	23.5	6.2	24.4	5.3	36.9	9.7
Calidad de la vivienda	11.6	9.7	12.1	8.5	12.8	7.5
Acceso a electricidad	33.3	7.3	42.1	5.1	283.1	9.2
Acceso a agua potable	38.5	10.7	53.1	6.1	159.8	10.8
Acceso a desagüe	68.5	9.6	85.9	6.2	402.1	8.3
Acceso a TV	46.6	10.5	54.5	7.0	224.7	9.4
Acceso a teléfono	62.7	9.6	70.8	7.2	140.4	9.5
Acceso a refrigeradora	32.0	12.3	33.8	8.7	48.1	10.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos de 1993 y 2007.

CONCLUSIONES Y DILEMAS DE POLÍTICA

Tal como hemos reseñado en este documento, Perú ha experimentado un importante crecimiento en las últimas dos décadas. Éste se ha acompañado de una reducción de la pobreza, así como de una mejora generalizada en el acceso a bienes y servicios públicos. Las mejoras en la cobertura de electricidad, agua potable, saneamiento y telefonía han sido importantes. Estos incrementos también han conllevado mejoras en la cobertura de educación (especialmente educación primaria). Asimismo, se observan mejoras en las condiciones materiales de las viviendas y en el acceso a algunos bienes clave (como refrigerador, televisión o computadora).

Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que, a nivel nacional, estos cambios esconden importantes diferencias. En muchos casos ciertos segmentos de la sociedad mejoran, pero lo hacen a un ritmo mucho más lento que el promedio, o que los segmentos sociales más dinámicos. Para algunos, éste es el talón de Aquiles del modelo económico que prevalece en el Perú desde inicios de la década de los noventa,¹³ luego que comenzara la recuperación después de la guerra interna contra el terrorismo, la crisis macroeconómica e hiperinflación que azotaron al país durante la década de los ochenta. Para otros, estas distintas velocidades o capacidades de respuesta frente al crecimiento económico alertan sobre ajustes que son necesarios para tener una política mucho más activa de igualdad de oportunidades.¹⁴

Este estudio ha mostrado que la mejora en las oportunidades ha sido desigual. Cuando nos concentramos en niños –segmento de la población en el que la igualdad de oportunidades puede evaluarse sin tomar en cuenta temas de diferencias en productividad o esfuerzo, que sí están presentes entre los adultos– se evidencia que los avances en igualdad de oportunidades existen y no son menores. Sin embargo, un niño o niña cuya madre tiene educación primaria incompleta, su lengua materna es indígena y vive en zonas rurales de la sierra o selva tendrá indicadores de igualdad de oportunidades mucho más bajos que los que enfrenta otro niño o niña cuya madre tiene algún nivel de educación superior, su lengua materna no es una indígena y vive en alguna de las principales ciudades del país.

Otro de los resultados centrales al que se llegó en este estudio, es que estas desigualdades, en la manera como se despliegan las distintas oportunidades, tienen un fuerte componente territorial. Mientras en 1993 menos del 20% de la desigualdad de oportunidades estaba asociada con variables geográficas (región de residencia, ruralidad y altitud – como indicadores de cuan remoto es el lugar de residencia), en el 2007 más de la mitad de esta desigualdad de oportunidades se

13 Ver por ejemplo Béjar 2006; Francke y Mendoza 2012; Sánchez-Moreno 2013.

14 Ver por ejemplo Rey y Rojas 2002; Escobal et al. 2012.

asocia con estas mismas variables geográficas. La evidencia muestra que este resultado es robusto a distintas maneras de caracterizar la región de residencia.

Esta desigualdad en el cómo se despliegan las oportunidades, se correlaciona tanto con las trampas de pobreza y vulnerabilidad que se han identificado, como con las trampas de desigualdad de oportunidades que enfrentan territorios que sistemáticamente se quedan rezagados frente a otros que logran escapar de las trampas de pobreza o han tenido la suerte de siempre mantenerse fuera de ellas. El estudio muestra que la mayor parte de las provincias entrampadas se ubican en la selva norte y en la sierra sur, pero también las hay en el resto de la sierra (centro y norte). Los niveles de bienestar que se identifican en la selva sur (especialmente Madre de Dios) son sorprendentes en la medida en que su dinámica, aunque parezca positiva, es evidentemente no sostenible desde el punto de vista ambiental, pues se la asocia con la explotación informal del oro en esa región.

Como era de esperar, los territorios nunca rezagados son los mejor articulados a los mercados (vía la Carretera Panamericana, el transporte de cabotaje y las pocas carreteras y ferrocarriles de penetración que comunican la costa norte con la sierra norte y la Lima con la sierra central).

Las conclusiones de este capítulo alertan sobre la importancia de construir políticas que no sean espacialmente neutras, sino que impriman una discriminación positiva hacia territorios rezagados que no cuentan con las oportunidades mínimas para poder aprovechar decididamente los beneficios del crecimiento económico.

El estudio termina con un ejercicio de estimación de la velocidad a la que podrían converger los distintos territorios en ausencia de políticas adicionales. La evidencia muestra que sí existe convergencia entre los grupos sociales identificados en el pseudopanel en razón de su localización geográfica, ruralidad, nivel educativo, edad y género. Sin embargo, las tasas de convergencia se pueden calificar, sin temor a equivocarnos, como intolerablemente bajas. Reducir la disparidad en

los distintos indicadores de servicios a la cuarta parte de la desigualdad prevaleciente en la actualidad tomaría más de 30 años (electricidad o agua potable) y más de 50 años en otros que son críticos cómo telefonía o acceso a desagüe. Lo anterior sin mencionar que no hay convergencia posible en otros servicios, como acceso a internet.

Políticas explícitas que aceleren la convergencia territorial a través de un efectivo aumento en los indicadores de igualdad de oportunidades requieren un esfuerzo fiscal sostenido. Éste necesita de un acuerdo político que aún queda por construir. Hacer explícita la magnitud de las desigualdades regionales intenta ser un aporte en el proceso de construcción de los consensos políticos necesarios para avanzar en esta dirección.

332

REFERENCIAS

- Araar, A. 2008. On the Decomposition of the Gini Coefficient: an Exact Approach, with an Illustration Using Cameroonian Data. Disponible en: http://www.cirpee.org/fileadmin/documents/Cahiers_2006/CIRPEE06-02.pdf
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin. 1991. Convergence across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, 1991, pp. 107-158.
- Béjar, H. 2006. Crecimiento macroeconómico y exclusión social. Disponible en: http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/es/peru2006_esp.pdf.
- Duncan, o. y B. Duncan. 1955. A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*, 20 (1955), 210-17
- Escobal, J. y C. Ponce. 2012. Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales. Lima: GRADE. Documento de Investigación, 62.
- Escobal, J. y C. Ponce. 2010. Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú, 1993-2007. Mimeo. Proyecto Dinámicas Territoriales Rura-

- les. *Documento de Trabajo*. Santiago de Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Escobal, J. y C. Ponce. 2008. Dinámicas Provinciales de Pobreza en el Perú 1993 – 2005. *Documento de Trabajo N° 11*. Informe de la Primera Etapa Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Escobal, J., J. Saavedra y R. Vakis. 2012. ¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades. Lima: Banco Mundial; GRADE. 95 p.
- Francke, P. y M. Mendoza. 2012. El grado de orientación pro-pobre de las políticas económicas peruanas: una revisión bibliográfica. *Economía*, 28(55-56), 80-81.
- Fuente, A. 2000. Convergence across Countries and Regions: Theory and Empirics. *Working Paper 2465*, Center for Economic Policy Research, 2000.
- Hoyos Suárez, A. 2013. HOISHAPLEY: A Module to Perform Shapley Decomposition of the Human Opportunity Index. PREM Poverty Reduction & Equity Group, World Bank.
- INEI. 2013. Informe técnico: Evolución de la pobreza al 2007-2012. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2012. Informe técnico: Evolución de la pobreza 2004-2010. Actualización metodológica. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2011. Perú: Perfil de la Pobreza por departamentos: 2001-2010. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2010. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. 2001. Nuevas Estimaciones de la Pobreza en el Perú, 1997-2000. CIES, IRD, INEI. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Ipsos-Apoyo. 2007. Informe gerencial de marketing. Niveles socioeconómicos. Lima.

- López-Calva, L.F. y E. Ortiz-Juárez. 2011. A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. *The Journal of Economic Inequality*, 1-25.
- MIDIS. 2012. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- INCLUIR PARA CRECER Pradhan, M., A. Suryahadi, S. Sumarto, y L. Pritchett. 2001. Eating Like which 'Joneses'? An Iterative Solution to the Choice of a Poverty Line "Reference Group". *Review of Income and Wealth*, 47, 473-487.
- 334 Revez, Bruno. 2009. Descentralización, instituciones locales y desarrollo territorial rural en la sierra. Capítulo 6 en: Trivelli, C.; Escobal, J. y Revez, B.: Desarrollo rural en la sierra: Aportes para el debate. Lima, CIPCA, GRADE, IEP, CIES, 2009.
- Rey, I. R. y B. Rojas. 2002. Pobreza y exclusión social: una aproximación al caso peruano. *Bull. Inst. fr. études andines*, 31(3), 699-724.
- Sánchez-Moreno, F. 2013. La inequidad en salud afecta el desarrollo en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 30(4), 676-682. Disponible en: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342013000400022
- Shorrocks, A. 1999. Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value. University of Essex and Institute for Fiscal Studies. June 1999. Disponible en: <http://www.komkon.org/ffitacik/science/shapley.pdf>
- Stewart, F., G. Brown y L. Mancini. 2005. Why horizontal inequalities matter: Some implications for measurement. CRISE Working Paper No. 19. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.

ANEXO 1: DETERMINANTES DEL GASTO
PER CÁPITA Y DE LA POBREZA, PERÚ: 2007-2009

MODELO:	PROBIT	MCO
VARIABLE DEPENDIENTE:	POBREZA - 2009	RATIO BIENESTAR 2009
2007 : Educación Jefe del Hogar (JH)	-0.07*** (0.01)	0.1*** (0.01)
2007 : Edad JH	-0.04*** (0.01)	0.03*** (0.01)
2007 : Edad al cuadrado JH	0*** (0)	0*** (0)
2007 : Género del JH (1=hombre)	-0.14*** (0.08)	0.21*** (0.1)
2007 : Piso inconcluso en el hogar	0.54*** (0.06)	-0.42*** (0.04)
2007 : Hogar sin desagüe	0.31*** (0.07)	-0.32*** (0.06)
2007 : JH conviviente	0.54*** (0.07)	-0.75*** (0.11)
2007 : JH casado	0.31*** (0.07)	-0.51*** (0.11)
2007 : JH sin pareja	0.37*** (0.15)	-0.4*** (0.08)
2007 : JH en Agricultura	0.64*** (0.09)	-0.49*** (0.08)
2007 : JH en Minería, Electricidad, gas y agua	0.13 (0.2)	0.05 (0.21)
2007 : JH en Manufactura	0.35*** (0.11)	-0.49*** (0.1)
2007 : JH en construcción	0.55*** (0.12)	-0.26 (0.21)
2007 : JH en Comercio	0.3*** (0.09)	-0.36*** (0.11)
2007 : JH en Transporte y Construcción	0.26*** (0.11)	-0.45*** (0.1)
2007 : JH en Gobierno o actividades afines	0.21 (0.13)	-0.27*** (0.13)
2007 : JH en Otros Servicios	0.19*** (0.09)	-0.24*** (0.09)
Dominio Selva	0.39*** (0.11)	0.03 (0.08)
Dominio Costa Norte	0.28*** (0.12)	0.1 (0.09)
Dominio Costa Centro	0.14 (0.13)	-0.01 (0.1)
Dominio Costa Sur	0.34*** (0.15)	0.11 (0.13)

**ANEXO 1: DETERMINANTES DEL GASTO
PER CÁPITA Y DE LA POBREZA, PERÚ: 2007-2009 (CONTINÚA)**

MODELO:	PROBIT	MCO
VARIABLE DEPENDIENTE:	POBREZA - 2009	RATIO BIENESTAR 2009
Dominio Sierra Norte	0.49*** (0.13)	
Dominio Sierra Centro	0.73*** (0.11)	-0.3*** (0.08)
Dominio Sierra Sur	0.84*** (0.11)	-0.23*** (0.08)
Dominio Lima Metropolitana		0.52*** (0.16)
Ruralidad	-0.21*** (0.07)	0.35*** (0.06)
Variación número de miembros en el hogar trabajando (2009-2007)	0.01 (0.03)	-0.06*** (0.02)
Variación número de miembros en el hogar (2009-2007)	0.08*** (0.02)	0.08*** (0.01)
Constante	0.03 (0.27)	0.98*** (0.25)
Observaciones	3848	3848
Pseudo R ₂ / R ₂	0.2455	0.2537

Nota: Los valores entre paréntesis son los errores estándar. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

**DETERMINANTES DEL GASTO PER CAPITA
Y DE LA POBREZA, PERÚ: 1991-1994**

MODELO:	PROBIT	MCO
VARIABLE DEPENDIENTE:	POBREZA - 1994	RATIOBIENESTAR 1994
1991 : Piso inconcluso en el hogar	0.43*** (0.1)	-0.4*** (0.1)
1991 : Hogar sin desagüe	0.34*** (0.1)	-0.09 (0.1)
1991 : JH en Agricultura	0.24*** (0.14)	0.05 (0.13)
1991 JH en Minería, Electricidad, gas y agua	-0.47 (0.29)	0.08 (0.25)
1991 : JH en Manufactura	0.15 (0.14)	-0.21 (0.14)
1991 : JH en construcción	0.4*** (0.18)	-0.18 (0.18)
1991 : JH en Comercio	0.11 (0.12)	-0.1 (0.12)
1991 : JH en Transporte y Construcción	-0.03 (0.16)	0.07 (0.15)
1991 : JH en Gobierno o actividades afines	0.05 (0.29)	-0.09 (0.28)
1991 : JH en Otros Servicios	0.09 (0.29)	0.21 (0.27)
1991 : Educación JH	-0.08*** (0.01)	0.11*** (0.01)
1991: Dominio Sierra Urbana	-0.83*** (0.15)	0.62*** (0.14)
1991: Dominio Sierra Rural	-0.24*** (0.1)	0.07 (0.09)
1991: Dominio Costa Urbana	-0.01 (0.1)	-0.01 (0.1)
Variación número de miembros en el hogar trabajando (1991-1994)	-0.05*** (0.03)	0.04 (0.03)
Variación número de miembros en el hogar (1991-1994)	0.14*** (0.02)	-0.11*** (0.02)
1991: Género de JH (1= hombre)	0.49*** (0.12)	-0.24*** (0.11)

DETERMINANTES DEL GASTO PER CAPITA
Y DE LA POBREZA, PERÚ: 1991-1994 (CONTINÚA)

VARIABLE DEPENDIENTE:	MODELO:	PROBIT	MCO
		POBREZA - 1994	RATIO BIENESTAR 1994
1991: JH Casado		-0.16*** (0.09)	-0.16*** (0.09)
1991: Edad JH		0 (0.01)	-0.02 (0.01)
1991: Edad al cuadrado JH		0 (0)	0*** (0)
Constante		0.19 (0.4)	0.82*** (0.39)
Observaciones		1584	1584
Pseudo R ₂ / R ₂		0.1605	0.1893

Nota: Los valores entre paréntesis son los errores estándar. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

VII

RESTRICCIONES Y TRAMPAS AL CRECIMIENTO TERRITORIAL – EL CASO DE DOS TERRITORIOS ANDINOS DEL PERÚ

Gerardo Damonte

Investigador Principal, GRADE

339

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el Perú ha gozado de un periodo de crecimiento económico sostenido; sin embargo, éste no ha sido homogéneo en términos territoriales, ya que se evidencia que ha habido territorios sub-nacionales estancados o rezagados del conjunto nacional en el mismo periodo (Escobal 2014). Es así, que a partir de este contexto, en este trabajo se presenta un estudio comparativo de dos territorios de la región de Cusco, cuya pregunta guía es la siguiente: ¿Cuáles son las razones que explican el rezago de dichos territorios con respecto a los promedios de crecimiento nacionales?

Como hipótesis general, planteamos que los territorios se mantienen en condiciones de rezago por dos razones principales: la existencia de *restricciones operativas al crecimiento* (ROCS) y la existencia de *condiciones de marginación* de ciertas poblaciones dentro del territorio. Lo anterior bajo el argumento de que existen trampas territoriales que limitan tanto el crecimiento general económico del territorio, como la participación de ciertos grupos en situación de pobreza y/o vulnerables en los beneficios del crecimiento.

Se considera que para entender dichas ROCS es necesario identificar las reglas institucionalizadas que las subyacen generando su exis-

tencia y persistencia, así como el contexto histórico político y económico que las enmarcan. Para ello, nos aproximamos a este análisis desde el enfoque de la economía política, el cual busca entender las múltiples interacciones entre los procesos económicos y políticos a escalas locales, nacionales y globales con el fin de mostrar cómo éstas influyen en los procesos de cambio institucional en una sociedad determinada.

340

Con base en Lefwich (2006) en este trabajo se define como institución el conjunto de reglas y procedimientos persistentes que estructuran –aunque no determinan– las relaciones sociales, económicas y políticas, y las interacciones de las personas y grupos sociales que conforman una sociedad. Cabe señalar que las instituciones no deben verse como un conjunto de prácticas estables que se forman a partir de respuestas óptimas para atender dilemas de la acción colectiva. Según Hall (2010), las instituciones se encuentran en constante ajuste *vis-à-vis* el contexto en el que se desenvuelven, es por ello que la persistencia y el cambio institucional pueden analizarse mejor desde una perspectiva histórica.

Para definir “trampas territoriales” es necesario distinguir entre dos sub-conceptos: trampas de pobreza y trampas de desigualdad. Según Roa (2006) las trampas de pobreza se presentan cuando la población de un territorio se encuentra estancada en una situación de pobreza debido a la falta de recursos. Mientras que, las trampas de desigualdad se definen como “situaciones en donde la distribución completa se mantiene estable debido a varias dimensiones de la desigualdad –de poder, riqueza, estatus social, etcétera– que interactúan para evitar la movilidad descendente de los favorecidos y prevenir la movilidad ascendente de los pobres” (Roa 2006:11).

Las trampas de pobreza pueden relacionarse con un conjunto de indicadores asociados con bajos niveles de vida tales como la depredación de recursos locales, bajo nivel educativo y/o la falta de oportunidades laborales, entre otros (Smith 2005). Sin embargo, lo que realmente importa es analizar los mecanismos que reproducen esta situación de

pobreza; es decir, los mecanismos de auto-reforzamiento que permiten que la pobreza persista (Azariadis y Stachurski 2005:326).

Ahora bien, las salidas de las trampas de pobreza y desigualdad están relacionadas con la posibilidad de crecimiento económico equitativo, con cambios político-institucionales que no solamente permitan el desarrollo económico del territorio sino también la incorporación de los grupos marginalizados. Esta salida puede darse a partir de choques externos; a saber, cambios en las condiciones económicas o sociales extra-territoriales que sustentan las trampas –como por ejemplo, modificaciones en la estructura de distribución del poder del Estado o re-organización de mercados. No obstante, esta salida puede ser posible gracias a procesos internos de transformación cultural, económica o política, como la aparición de escenarios de conflicto que desestabilizan las instituciones (Bebington 2012). En todos los casos, hablamos de cambios procesuales y acumulativos: cada uno determina un nuevo escenario que puede propiciar o no una nueva transformación (Hall 2010).

En nuestro estudio hemos identificado tres factores interrelacionados que pueden explicar la persistencia de estas trampas. En primer lugar, la existencia de grupos sociales favorecidos que se apropian, por medio de múltiples mecanismos, del excedente o renta de un territorio determinado en detrimento de otros grupos que terminan por ser “subalternizados”. En estos casos, las condiciones que definen la asimetría entre grupos pueden ser económicas (como el control de las etapas del proceso económico), políticas (como el control de los espacios de diseño de políticas públicas, distribución de bienes o toma de decisiones), o discursivas (como el mantenimiento de narrativas que naturalizan el *status quo*). Cualquiera que sea el caso, la trampa se produce cuando el grupo social de dominio necesita –o cree necesitar– que los grupos subalternos no disputen estas condiciones para mantener su estatus y beneficios.

En segundo lugar, la revisión de los arreglos institucionales nos lleva a un análisis de escalas espaciales, ya que como argumentan

Bourguignon *et al.* (2007:2), las diferencias entre grupos económicos se sostienen en el tiempo gracias a instituciones económicas, políticas y sociales; estos arreglos institucionales pueden estar presentes tanto dentro como fuera del territorio. En este caso, estaríamos frente a dinámicas externas que tendrían un rol protagónico en el entrampamiento del territorio. En tercer lugar, el tema de la normatividad e identidad institucional puede ser un campo clave para entender las dinámicas vinculadas con el desarrollo territorial. Las instituciones pueden ser formales cuando están oficial y claramente normadas, e informales cuando organizan prácticas basadas en el uso y la costumbre. Asimismo, pueden tener una identidad cerrada que dificulta su articulación interinstitucional o constriñe sus posibilidades de innovación (Abramovay *et al.* 2008).

El presente artículo argumenta que los territorios se encuentran en constante construcción a partir de diversas dinámicas económicas y políticas de articulación y desarticulación. Las bifurcaciones históricas intra e interterritoriales dejan a ciertas zonas y poblaciones frente a trampas institucionales que reproducen su situación de pobreza o desigualdad. Ante los ojos de los actores locales, las causas de esta situación de desventaja territorial que limitan sus posibilidades de acceder a empleo asalariado y/o articularse al mercadoes lo que se traduce como *ROCS*. Consideramos que la persistencia o superación de estas *ROCS* se vincularía con tres elementos: los procesos históricos que muestran el surgimiento y accionar formal o informal de ciertos actores sociales clave como las élites, organizaciones locales o el Estado; las políticas y arreglos institucionales que refuerzan o lidian con la desigualdad de los territorios; y las condiciones geográficas y ambientales de los territorios que pueden influir en el surgimiento e identidad de ciertas instituciones.

La selección de los territorios siguió dos criterios: En primer lugar, se buscó territorios que dentro de su situación de rezago relativo, tuviesen zonas emergentes. A partir del estudio de Escobal (2014), se identificó a Calca como una provincia en general rezagada donde,

sin embargo, algunos de sus distritos habían logrado mejorar su situación en el último periodo intercensal. En segundo lugar, se buscó establecer territorios que mostrasen desarrollos económicos y políticos comparables, además de cierta articulación territorial interna. Los territorios escogidos fueron dos: el Territorio 1, compuesto por los distritos de Calca, Taray, San Salvador, Lamay y Coya, todos pertenecientes a la provincia de Calca y ubicados en el Valle Sagrado de los Incas; y el Territorio 2, formado por los distritos de Lares, Yanatile y Quelloúno ubicados en la cuenca de Lares. Cabe señalar que mientras Lares y Yanatile también pertenecen a la provincia de Calca, Quelloúno es parte de la vecina provincia de la Convención.

Como se puede evidenciar en el Cuadro 1, el primer territorio ha mantenido una situación de rezago mientras el segundo ha mejorado su situación de pobreza en el último periodo intercensal.

El artículo se divide en cinco secciones. En la primera se traza la historia económico-político-territorial de las zonas estudiadas con el

CUADRO 1 - DATOS BÁSICOS SOBRE LOS TERRITORIOS ESTUDIADOS

	TERRITORIO 1 <i>Calca – Valle Sagrado</i>	TERRITORIO 2 <i>Lares – Yanatile – Quelloúno</i>
Área (Km ²)	805	4,406
Población *		
1993	40.366	26.838
2007	47.310	33.170
Pobreza Monetaria **		
1993	69%	80%
2007	69%	49%
Presupuesto Gobiernos Locales** (Millones S/.)		
2007	32.188	N.D.
2013	76.632	134.466

Fuente: *Instituto Nacional de Información y Estadística (INEI), **Escobal (2014),

***Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

fin de mostrar su constante fragmentación y reconstitución territorial. La segunda analiza cómo se ha prefigurado una trampa de desigualdad en el territorio situado a lo largo del Valle Sagrado (Territorio 1). En la tercera sección, se explora el segundo territorio y se muestran las diferencias entre la zona alta (Lares), que está entrampada, y la zona baja (Yanatile-Quelloúno), que ha logrado emerger. En la cuarta sección se hace un análisis de las vinculaciones entre ROCS, institucionalidades y procesos sociales con el fin de entender los entrampamientos y emergencias territoriales y finalmente se presentan algunas reflexiones a manera de conclusión.

344

TERRITORIOS EN CONSTRUCCIÓN

Procesos de articulación y desarticulación territorial económica en la provincia de Calca

Hacia mediados del siglo xx, Calca estaba integrada económicamente a partir de la producción realizada en las haciendas. En esta época hubo tres espacios productivos diferenciados: En la parte baja del valle de Lares –hoy distritos de Yanatile y Quelloúno– se producía caña de azúcar, aguardiente, café y coca; en la parte alta del valle –actual distrito de Lares– la producción para el mercado giraba en torno a la fibra de auquénidos y por último, en las haciendas ubicadas en el Valle Sagrado –en la actualidad distritos de Calca, Lamay, Písac, Taray y Coya– se producía maíz blanco.

La producción de la parte baja seguía dos rutas paralelas de comercialización. Por un lado, el azúcar, aguardiente y coca llegaban a los mercados regionales de Cusco vía Lares pueblo y Calca capital mientras el café, salía por Quillabamba, donde existía mayor infraestructura para su acopio, de ahí viajaba en tren hacia Cusco y demás mercados regionales. Dentro de este mapa económico, la capital de la provincia, Calca, se dibujaba como el centro administrativo y político de este territorio, pues funcionaba como la puerta de entrada y salida

de la mayoría de los productos de los valles bajos. Además, era uno de los centros de producción de maíz.

En las zonas altas del Valle Sagrado y Lares, las haciendas convivían con comunidades campesinas que mantenían una economía orientada hacia la autosubsistencia, la cual se basaba en la producción de papa, maíz y tejidos que consumían, vendían o intercambiaban a nivel local o regional. El principal mercado se localizaba en la parte alta de Lares, donde llegaban productores campesinos de las zonas altas y bajas para intercambiar sus productos como fruta, papa, coca y café que no se llevaban al mercado.

La reforma agraria cambió el panorama. En los valles bajos de Calca (Yanatile - Quelloúno) y de la Convención la progresiva movilización campesina terminó por desencadenar una temprana reforma agraria en la década de los años sesenta que reestructuró la articulación territorial de esta zona. En la nueva economía política de la producción agrícola de las zonas bajas, los actuales distritos de Yanatile y Quelloúno reforzaron los lazos territoriales con la provincia de la Convención. Con ello, la capital de la Convención, Quillabamba, gradualmente desplazó a Calca capital como cabecera política y económica. La economía del café se desarrolló gracias a una nueva infraestructura vial, por lo que se consolidó la salida por la ruta Quillabamba-Cusco. Esta nueva configuración se expresaría incluso en los cambios en la demarcación política que tuvo lugar en la década de los ochenta, en la cual se crearon los distritos de Yanatile y Quelloúno; mientras el primero aún es parte de Calca, el segundo se anexó a la provincia de la Convención.

En este contexto, la ruta que unía económicamente los valles bajos con Calca capital perdió importancia, aunque algunos productos como la coca siguieron transitando por este circuito. Asimismo, el pueblo de Lares (a medio camino entre Yanatile y Calca) se mantuvo como centro de las prácticas tradicionales de intercambio entre las zonas altas y bajas. Sin embargo, en términos económicos, el volumen de intercambio es hoy poco significativo en relación con la comercialización de café para mercados nacionales e internacionales.

En el Valle Sagrado, el gobierno implementó más tarde la reforma agraria y condujo a la creación de cooperativas en el piso de Valle para la producción y comercialización de maíz blanco que ya cultivaban las haciendas orientado hacia mercados urbanos nacionales e internacionales. Por otro lado, en las zonas altas del Valle Sagrado, menos articuladas al mercado, se prefirió mantener la organización comunal existente. Estas comunidades continuaron con su producción tradicional de productos agrícolas de primera necesidad, conocidos como panllevar y, en algunos casos, tejidos para su comercialización en ámbitos locales.

346

Con la crisis de las cooperativas en los años ochenta, la apuesta productiva del valle por convertirse en un centro de exportación internacional de maíz se diluyó y de manera paulatina fue reemplazada por el turismo, actividad que, en ese entonces, era de importancia menor en la zona. Luego de su estancamiento propiciado por la década de violencia política que vivió el país de 1980 a 1992, el turismo resurgió y en particular en el Cusco (Domingo et al. 2012: 82). Los distritos de la provincia Calca, ubicados en el Valle Sagrado, vieron en el turismo una nueva oportunidad de desarrollo y buscaron integrarse al circuito turístico del Valle, que tiene como centro la ciudad de Urubamba, en la vecina provincia del mismo nombre. Así, Calca ciudad, buscó su articulación horizontal con Urubamba en detrimento de su vieja articulación vertical con los distritos bajos de su provincia.

Este breve recuento muestra cómo la provincia de Calca ha pasado de ser un territorio económicamente articulado en la época de hacienda, a uno fragmentado en dos, que, aunque ligados por lazos culturales y políticos, tienen dinámicas económico-territoriales distintas. Por un lado, los distritos de Yanatile y Quelloúno están claramente vinculados con la dinámica de los valles bajos, cuyo centro económico se encuentra en Quillabamba, aunque su población mantiene prácticas de intercambio, y por ello, cierta articulación con la población del distrito de Lares (Territorio 2). Por otro lado, los distritos de Calca ubicados en el Valle Sagrado (Territorio 1) han consolidado su economía

con los vecinos de valle en un circuito turístico comercial cuyo centro está en Urubamba. En ambos casos, se trata de territorios periféricos de centros económicos ubicados fuera de la provincia de Calca.

Fragmentación territorial y clientelismo político en la provincia de Calca

Como se ha mencionado, a mediados del siglo xx, Calca ciudad era la principal cabecera económica-administrativa y puerta de salida de los productos de los valles bajos de la provincia. En esta época, la élite se conformó por hacendados comerciantes y profesionales urbanos, la cual acaparó todos los puestos políticos y excluyó a los sectores rurales-campesinos de cualquier tipo de representación política. Luego de la reforma agraria, Calca perdió importancia en términos económicos y políticos debido al desarrollo de otros centros y rutas económicas: Quillabamba alrededor de la producción café y Urubamba en torno a la organización del circuito turístico y la economía zonal. En concordancia, la élite del pueblo se empobreció y decreció con la migración de sus miembros.

En este contexto, en la provincia emergió una nueva élite compuesta por familias de origen campesino que, paulatinamente, migraron desde sus comunidades hacia Calca ciudad y empezaron a buscar espacios de representación política. En 2006, se eligió como alcalde a un profesional de origen campesino que no provenía de la vieja élite local, quien desplegó su base y apoyo político en las comunidades y desató un enfrentamiento entre las antiguas familias urbanas y los nuevos líderes de corte más campesino y rural. Con la llegada del canon gasífero¹, el presupuesto de la provincia se incrementó considerablemente (en 26% entre 2007 y 2013), lo que generó una pugna entre las facciones políticas por los fondos públicos. En medio de esta lucha se suscitaban eventos de violencia, generando caos y fragmentación política en el distrito y la provincia.

¹ El canon es la participación de los gobiernos regionales y locales en los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos gasíferos en la zona.

La actual crisis institucional es producto de las pugnas no resueltas entre viejas y nuevas élites que no logran establecer un control político hegemónico, ni en el distrito capital ni en la provincia de Calca. Las viejas élites establecieron redes de poder excluyentes basadas en la división social urbano-rural y cimentaron así ciertas reglas de juego político. La emergencia de los grupos campesinos las desafió buscando una política más inclusiva. Con la llegada del canon, lo que se quiere es institucionalizar nuevas reglas de juego informales (o ilegales) para la construcción de redes de clientelismo desde el municipio. Con base en Williams *et al.* (2009) se puede afirmar que estamos ante un caso donde no se cumple una de las condiciones para el crecimiento: estar “libre del peligro de expropiación”. En este ejemplo, los funcionarios que detentan el control del municipio se apropian de recursos públicos para su propio beneficio político (*looting* en la tipología del autor).

En este contexto, varios alcaldes distritales buscan desarticularse políticamente de la capital provincial. Como parte de esta estrategia, los distritos ubicados en el Valle Sagrado han establecido una mancomunidad y han excluido al distrito de Calca; la finalidad es llevar a cabo proyectos de desarrollo turístico sin pasar por la supervisión de la alcaldía provincial. Así, Calca como provincia, es un territorio políticamente acéfalo, lo que agrava su fraccionamiento económico.

TERRITORIO 1: DESARROLLO TURÍSTICO EN EL VALLE SAGRADO

En la provincia de Calca, la actividad turística ha generado una gran expectativa de desarrollo, varios de los distritos que la componen se encuentran ubicados en el “Valle Sagrado de los Incas”, una de las zonas que más turistas atrae en el país. Sin embargo, como nos muestra la literatura, el turismo también puede ser generador de desigualdades (Salazar 2006; Picard y Wood 1997; Dogan 1989), éste parece ser el caso de Calca, donde la llegada del turismo ha generado una

trampa de desigualdad que restringe sus posibilidades de desarrollo territorial. A continuación presentamos los factores que subyacen a la reproducción de la desigualdad en este territorio.

Turismo de paso: oportunidades limitadas para un desarrollo territorial

El turismo que se desarrolla en el Valle Sagrado es una actividad que se estructura a partir de circuitos organizados en torno a “destinos” turísticos específicos. Los lugares que no forman parte de estos circuitos sólo pueden integrarse de manera indirecta como proveedoras de algunos servicios. Ahora bien, los lugares que son parte de los circuitos y que no logran convertirse en destinos en sí mismos, se vuelven lugares de paso y esto los limita para generar ingresos significativos para el grueso de la población.

El turismo en el Valle Sagrado se realiza a partir de circuitos que duran de uno a tres días. Los destinos son Písac, Urubamba y Ollantaytambo; de éstos, sólo Písac se ubica en la provincia de Calca. En este pueblo los turistas pasan algunas horas visitando el sitio arqueológico y el famoso mercado de artesanías local; luego, el circuito continúa hasta Urubamba donde se suele pernoctar. Los otros cinco distritos de Calca que tienen también parte de su territorio asentado en el Valle Sagrado: Calca, Lamay, Coya, Taray, y San Salvador se conectan con la actividad turística sólo de manera periférica, pues son lugares de paso. Por ello, el turismo es una actividad económica importante sólo en Písac, aunque exista una gran expectativa por este negocio en el resto de distritos de la provincia.

El problema pareciera ser que el negocio turístico se maneja por actores externos en alianza con élites y funcionarios locales. El grueso de la actividad turística se organiza a través de la intermediación tanto de funcionarios públicos encargados de la gestión de la actividad turística, como de actores privados vinculados con agencias de viaje nacionales o extranjeras. Estos actores son centrales en la circulación de la actividad turística, pues en gran medida definen hacia dónde va

el turista, lo que verá y lo que experimentará. La articulación local al turismo es imposible sin la mediación de estos actores, en gran medida, extraterritoriales.

**Ámbitos urbanos y rurales: acceso desigual
al mercado turístico**

350

Existe una marcada diferencia en el acceso al negocio turístico por parte de la población urbana y la rural; la población urbana se integra en mejores términos al negocio turístico, mientras las familias que habitan en las comunidades altas no se articulan o lo hacen en condiciones poco favorables. El ejemplo más paradigmático de este proceso lo tenemos en Písac, donde podemos identificar cuatro maneras en las que la población urbana acapara el negocio turístico.

Un primer mecanismo es el control del principal espacio de comercio turístico en Písac: el mercado “indio”. Hacia la década de 1990, se afianzó el carácter de Písac como centro productor de artesanías y su mercado “indio” se convirtió en uno de los atractivos principales del pueblo; se desvinculó su funcionamiento de la feria dominical y ahora controla un espacio propio al que se puede acceder todos los días (Henrici 2007). En la última década, los artesanos y negociantes urbanos han logrado dominar el negocio de compra y venta de artesanías en este mercado mediando o excluyendo así el acceso a los artesanos rurales.

En la actualidad, el mercado de artesanías se extiende alrededor de la Plaza de Armas, la cual funciona como su punto concéntrico. Este espacio lo gestiona la Municipalidad de Písac, la cual cobra un importe mensual a los comerciantes de cada puesto del mercado. Estos comerciantes pueden ser de dos tipos: Por un lado están los artesanos que logran tener un puesto para exhibir sus productos; por el otro –y que son la mayoría– están los comerciantes intermediarios que acopian artesanías para después revenderlas. En ambos casos, hablamos de comerciantes predominantemente urbanos. De hecho, una de las condiciones tradicionales para acceder a los puestos es ser resi-

dente del pueblo de Písac, con lo cual, se excluye a la población de las comunidades rurales de la venta de sus productos artesanales dentro del perímetro del mercado.

Ante la presión de las comunidades, el municipio ha dispuesto que se establezca un espacio en el mercado para que los productores de comunidades rurales vendan directamente sus productos los jueves y domingos. Asimismo, las asociaciones de tejedoras, tanto de la Comunidad Campesina de Chahuaytire como la de Pampallacta –ambas ubicadas en el distrito de Písac–, han logrado hacerse de varios puestos permanentes en el mercado artesanal a través de su articulación con mayoristas urbanos. Aun así, la disparidad en el acceso a puntos de venta de artesanías es evidente.

Una de las estrategias de los artesanos rurales para no depender de intermediarios urbanos ha sido comenzar a vender sus productos en sus propias comunidades. Sin embargo, los turistas que llegan hasta aquí suelen ser excursionistas que gastan poco en suvenires o bien, llegan a través de paquetes turísticos, cuyo momento y espacio de compra está programado de antemano por la agencia de turismo (Henrici 2007). Si se trata de este último tipo de turistas, los comuneros no podrán prescindir de la figura del intermediario, pues de vender artesanías en sus comunidades, la agencia demandaría un 10% del total de la venta (Entrevista a un consultor en turismo de Cusco, 30.03.13).

Un segundo mecanismo es el control del negocio de exportación de artesanías que se canaliza principalmente por empresas exportadoras especializadas que entran en negociaciones con los rescatistas y acopiadores pueblerinos. Desde la década de los noventa, algunas ONGS peruanas y extranjeras han promovido que sean las mismas comunidades las que negocien directamente con agencias extranjeras para exportar sus artesanías (Henrici 2007). No obstante, a veces el eliminar de la cadena al intermediario pueblerino no basta para asegurar condiciones más igualitarias de negociación. Así, por ejemplo, Pérez (2013) cuenta cómo en el Centro de Textiles Tradicionales del

Cusco (empresa de venta y exportación) los empleados comuneros tienen que trabajar en promedio 15 horas diarias para cumplir con los pedidos.

352 Un tercer mecanismo de acaparamiento se da por medio del control de la gestión de “lo auténtico”. En el Valle Sagrado, el turista busca “autenticidad”, definida por la continuidad o permanencia de manifestaciones u objetos auténticos de la cultura Inca. La comercialización de esta autenticidad, sin embargo, termina por manejarse no por los sujetos auténticos sino por los grupos sociales mejor preparados para gestionar el negocio: en el caso del territorio estudiado, esta habilidad recae nuevamente sobre las élites urbanas que concentran el negocio turístico.

Como sostiene Henrici (1999), la presencia física de los “indios” no es la condición esencial para que el turismo se mantenga; al final, no es la cultura en sí misma la que está en venta, sino una *representación* de ésta. Sólo si la autenticidad es *representada* bajo el marco del discurso turístico apropiado es que puede consumirse. Para ello, un grupo experto que sepa representar lo que el turista espera encontrar (Hall 1997) es el que debe gestionarla. Así, si bien los campesinos comuneros pueden tener el *expertise* cultural, no cuentan con el *know-how* para comercializar sus productos. Dentro de este panorama, los indígenas, junto con su patrimonio material e inmaterial, terminan por ser un insumo, central, pero insumo al fin, de un esquema de gestión de la tradición que administran otros.

Una cuarta modalidad de acaparamiento reside en la mayor capacidad económica y social para ofrecer servicios turísticos. La oferta de servicios de alojamiento y alimentación la concentra también la población urbana, ésta no sólo tiene acceso a un espacio privilegiado para desarrollar estas actividades, sino que cuenta además con mayores recursos económicos para invertir en un negocio (capital y acceso a crédito) y un mayor capital social (grado educativo, experiencia, familiaridad cultural) que le permite interactuar más eficientemente con el turista promedio.

Articulación limitada e intermediada de la población rural al mercado turístico

La articulación de la población comunera rural al negocio turístico se ha dado a partir de tres mecanismos principales: En primer lugar, como mano de obra porteadora de los pertrechos de aquellos turistas que llegan a Machu Picchu haciendo *trekking* a través del Camino Inca, una actividad poco remunerada y poco regulada, que acarrea problemas de salud a largo plazo. En algunas comunidades, y para poder ejercer esta actividad, los varones pueden ausentarse hasta diez días al mes, situación que se ve agravada en temporada alta, cuando la localidad prácticamente sólo aloja a mujeres, niños y ancianos, como sucede en Pampallacta (Málaga 2012).

En segundo lugar está la comercialización de productos agrícolas o artesanales. En la comunidad de Huama en el distrito de Lamay, por ejemplo, una asociación de productores de papas nativas vende sus productos a los hoteles de cinco estrellas del Cusco “El Libertador” y “El Monasterio” (Málaga 2012). Asimismo, se ha intensificado la crianza de cuyes en el distrito de Coya para el consumo turístico gastronómico. Sin embargo, el mercado para estos productos es aún muy pequeño.

Finalmente, tenemos el turismo vivencial o rural comunitario. Varias son las iniciativas, desde instituciones estatales y ONGs de promover este modelo. Sin embargo, se trata todavía de una actividad marginal y no ha podido superar el esquema que concentra las ganancias en los intermediarios. En muchos casos, algunas familias de la comunidad equipan sus casas para poder recibir huéspedes; pero, como afirma un entrevistado, “de los 365 días, de tres a cinco días estarán ocupadas las casas”. Además, la agencia que lleva los turistas hasta la comunidad cobra por turista una comisión fija a la asociación de comuneros involucrados en la actividad turística; esto sin mencionar que demandan un 10% de sus ventas en artesanía. Otra modalidad de participación restringida la señala Pérez (2013), quien afirma que es muy común que las comunidades den en cesión porciones considerables de su territorio a favor de las empresas de turismo para el desarrollo del negocio.

Vale la pena mencionar los efectos que el turismo puede tener sobre las comunidades desde un plano social. La incursión en el turismo implica una necesaria restructuración del uso de los recursos (naturales, energéticos, humanos y financieros) (Gascón 2011); esto significa que recursos y energía que antes se utilizaban en otras actividades serán desviados hacia la actividad turística una vez que ésta se establezca. Por lo general, el turismo no genera beneficios de manera equitativa, por lo que habrá un grupo que haga su “mudanza de actividad”, que no se beneficie del mismo y que además deteriore su control sobre actividades tradicionales. Por ejemplo, en la comunidad campesina de Pampallacta en Lamay-Calca, donde la mayoría de varones se emplea como porteadores, se ha producido una desestructuración comunal a varios niveles, puesto que sus miembros ya no participan en las actividades comunales.

¿Por qué la comunidad campesina con sus institucionalidades no puede articularse en mejores condiciones al mercado turístico? Los emprendimientos turísticos en las comunidades se han establecido a partir de asociaciones de familias comuneras; es decir, de la participación de ciertas familias de la comunidad que se asocian de manera independiente. Sin embargo, su proliferación ha provocado la atomización de la organización comunal en múltiples asociaciones comunitarias. Esta situación ha repercutido, a su vez, en la generación (o agudización) de una serie de conflictos a nivel intracomunal y extracomunal, lo que ha propiciado una tensión entre las organizaciones comunales y las asociaciones.

TERRITORIO 2: LARES-YANATILE- QUELLOÚNO: HISTORIAS DIVERGENTES DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Este territorio une la parte baja de la cuenca de Lares (distritos de Yanatile y Quelloúno) con la parte alta (distrito de Lares); se encuentra verticalmente integrado a partir de prácticas históricas de intercambio

que aún persisten. Sin embargo, en las últimas décadas, la producción para el mercado de la parte baja se ha articulado con la provincia de la Convención, mientras el distrito de Lares se ha aislado del mercado. En esta sección, veremos las historias divergentes en estas dos zonas como forma de explicar porqué, en términos de crecimiento, la parte baja ha emergido mientras la alta pareciera encontrarse frente a una trampa de pobreza. Nuestro análisis se enfoca en dos dimensiones: las economías domésticas y las formas colectivas de representación política-económica.

Unidades Domésticas y culturas de producción

Yanatile y Quelloúno: procesos de diversificación y especialización

Las unidades domésticas de esta zona han desarrollado dos estrategias para articularse al mercado agropecuario sin poner en peligro su seguridad alimentaria. En primer lugar, el uso diversificado de fuerza de trabajo: asalariada y familiar. En esta zona, la tierra se trabaja de manera estacional, por lo que la demanda de mano de obra es variable. Cuando la fuerza de trabajo asalariada libre escasea, se recurre a mano de obra familiar o vecinal apelando a la práctica de ayuda mutua llamada “rol”, que consiste en una cuadrilla de vecinos o parientes (en promedio 5 ó 6) a quienes se los convoca para realizar jornadas de trabajo en la tierra de dicho familiar o vecino. El convocante tiene la obligación de pagarles la jornada, darles de comer dos veces en el día y proveerlos de coca y chicha (bebida de maíz). Cada uno de los integrantes del “rol” tiene la posibilidad de convocar a la cuadrilla para el trabajo en sus parcelas cuando lo necesite, y la obligación de acudir de manera recíproca al llamado de los otros miembros del “rol”. Este arreglo institucional permite distribuir el costo del trabajo que se asume por un conjunto de unidades domésticas.

En segundo lugar, las familias campesinas buscan diversificarse manteniendo un stock de cultivos que combina productos para el mercado con otros destinados al autoconsumo o al intercambio. Tanto el café como la coca son los productos más importantes. También se ven-

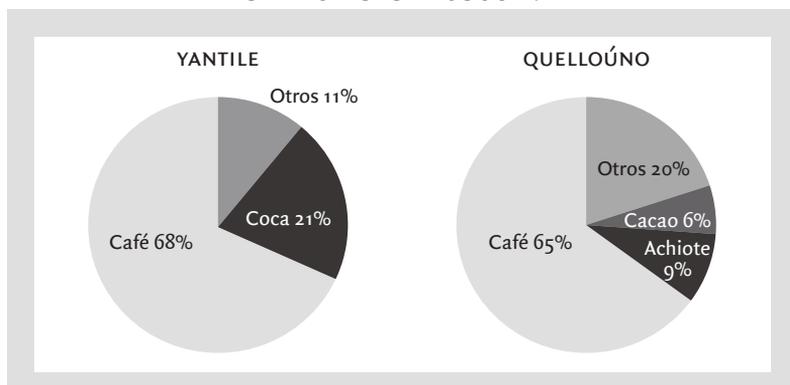
de o intercambia fruta, achiote y cacao. Para el autoconsumo se cultiva yuca, plátano y maíz. Normalmente, una unidad productiva maximiza el uso de su tierra cultivando en una misma parcela frutas y café, o frutas y yuca. La coca, por sus características, se adapta a suelos menos fértiles y regados, con exposición a la luz, y requiere menos trabajo.

356

Según el censo agrario de 2012, en Yanatile, el principal cultivo es el café seguido por la coca, mientras que en Quelloúno el café es seguido por una variada cartera de productos (ver Gráfica 1). En estos distritos 5396 unidades productivas cultivan 13608 hectáreas de café y, en promedio, manejan una superficie de 2,4 hectáreas cada una. A la par, alrededor de 5000 unidades productivas cultivan cerca de 2084 hectáreas de hoja de coca en todo el valle. Entre el 10 y 15% de las tierras se cultivan con productos comerciales de segundo orden y autoconsumo.

El calendario agrícola permite a la unidad productiva contar con ingresos monetarios en ocho meses del año: con campañas “chicas” en enero y septiembre con la venta de coca, en agosto con la venta de achiote, y una campaña “grande” de febrero a junio con la venta de café, coca y cacao. Mientras tanto, la disponibilidad de productos para el autoconsumo se distribuye en dos campañas medianas: por un

GRÁFICA 1 – COMPOSICIÓN DEL STOCK DE CULTIVOS DE LA UNIDAD PRODUCTIVA



Fuente: CENAGRO 2012.

lado, la cosecha estacional de maíz en febrero y marzo, y de yuca en noviembre y diciembre. La cosecha de plátano es permanente.

La canasta básica se complementa con productos de panllevar adquiridos en los mercados y tiendas locales:

“Aquí en el valle cada campesino tiene su café y su coca. La coca es como un seguro, ‘caja chica’, en cualquier momento para una emergencia o para comprar en el mercado traemos nuestra coquita y la vendemos a ENACO. Así en nuestra casa guardamos quintales, y vamos vendiendo según necesitamos, igual que el café” (Secretario General de la Federación de Campesinos de Yanatile).

357

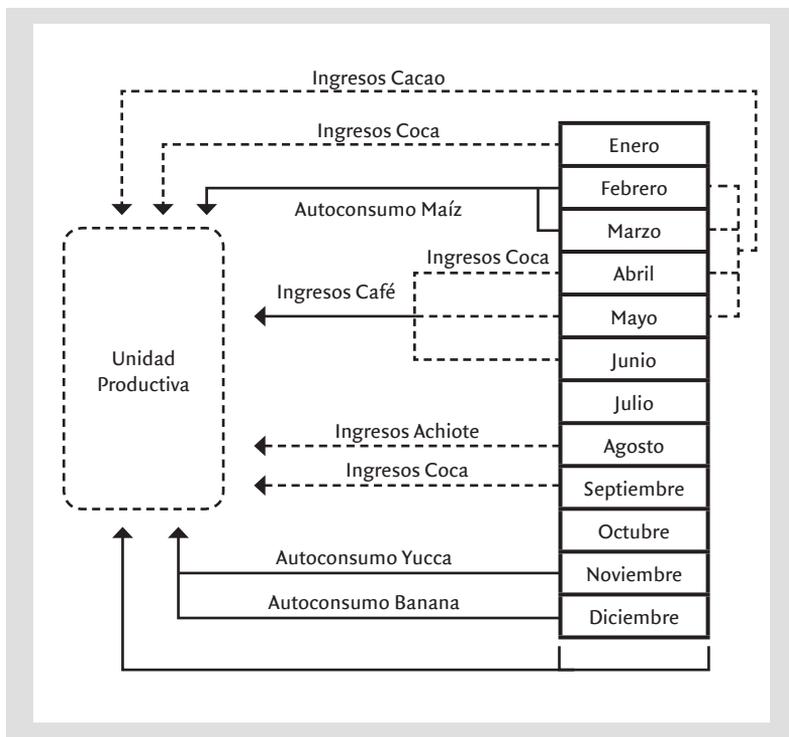
La especialización de las unidades productivas en el cultivo de café y coca, y en segundo nivel, cacao y achiote permite a los campesinos contar con un calendario de ingresos a lo largo del año, así como con un cronograma que diversifica la disposición de cultivos que componen la canasta básica en distintos momentos de año, como lo muestra la Gráfica 2.

Lares: diversificación para el autoconsumo

En relación con el acceso de mano de obra, las familias campesinas de Lares dependen de la mano de obra familiar y de prácticas tradicionales de ayuda mutua conocidas como “ayni” y “faena”. El “ayni” consiste en la organización de jornadas colectivas recíprocas en las que parientes y vecinos trabajan para una unidad doméstica a la vez; el beneficiario debe proveer a cambio comida, coca y chicha a los trabajadores y contrae la obligación de brindar su fuerza de trabajo cuando sea convocado. La “faena” es un tipo de trabajo comunal que se convoca por la dirigencia comunal, normalmente después de una asamblea, para realizar obras comunales como abrir un canal o reparar un camino.

La cartera de cultivos de Lares se basa en dos tipos de cultivos: papa nativa y maíz; ambos productos tienen espacios de comercialización restringidos que suelen ser el autoconsumo y el intercambio.

GRÁFICA 2 – CALENDARIO AGRÍCOLA DE LA UNIDAD PRODUCTIVA



Fuente: Elaboración propia.

El énfasis al momento de decidir los cultivos se pone en asegurar la seguridad alimentaria de la unidad doméstica, cuando hay excedente, se intercambia o se vende principalmente en la feria de pueblo de Lares.

Otra de las actividades principales es la ganadería de auquénidos, de los cuales se extrae fibra que se utiliza para la elaboración de vestimenta y tejidos. En la época de las haciendas, la fibra era el principal producto de venta de la región, pero luego de la reforma agraria su producción decayó. En la actualidad, al menos tres comunidades del distrito han formado en su interior asociaciones de tejedoras que, gracias a la inversión tanto de ONGs como del gobierno local, pueden comercializarse en los baños termales del distrito y en una tienda en Cusco.

Nuevos y viejos actores: cooperativas, comunidades y sindicatos

Las zonas correspondientes a los actuales distritos de Yanatile y Queulloño, hasta la reforma agraria, eran las haciendas que se articulaban al mercado. Los hacendados producían directamente las mejores tierras y arrendaban las de secano y de laderas.² Para el mercado se cultivaba principalmente caña de azúcar para la producción de aguardiente, que fue reemplazada poco a poco por el cultivo de café. En menor medida, se vendía hoja de coca y fruta. Estos productos se vinculaban con dos tipos de mercados: los locales en las zonas altas –donde se demandaba coca y aguardiente– y mercados regionales y nacionales de café. A partir de los años cuarenta se creó la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) que concentra la comercialización legal de la hoja de coca para uso tradicional.

359

La crisis del sistema de haciendas y su transformación está íntimamente ligada con la aparición de una nueva organización: los sindicatos agrarios de trabajadores. La progresiva sindicalización campesina en la década de los cuarenta, generaría las condiciones para la revuelta y posterior cambio de la estructura agraria. En 1958 se fundó la Federación Provincial de Campesinos de La Convención y Lares. La consolidación de la capacidad de movilización y negociación de los sindicatos desembocó en la toma de tierras y en la implementación de una reforma de la propiedad hacia la mitad de la década de 1960. Al final de este proceso, los antiguos arrendatarios tomaron el control de las mejores tierras de las haciendas; el resto de campesinos jornaleros obtuvieron parcelas y activos de menor cantidad y calidad³ (Rénique 1991: 208-226; Encinas 1986: 34).

Luego de la reforma agraria, los sindicatos jugaron un rol central en tres procesos. Primero, se aseguraron que las familias campesinas

² En la década de 1950, los hacendados manejaban directamente alrededor del 22% de las parcelas cultivadas, mientras que los arrendatarios y allegados el 78% (Guillén 1989: 234).

³ En esta zona se expropiaron y reasignaron alrededor de 80 mil hectáreas al final del proceso de reforma agraria. Fuente: Dirección de Reforma Agraria – Unidad Agraria Departamental XX Cusco.

tuvieran acceso a la tierra. Los sindicatos establecieron las reglas de redistribución de tierra y otros activos entre los campesinos. Segundo, los sindicatos se constituyeron en la plataforma política para que las familias campesinas pudiesen negociar mejores condiciones y precios para la hoja de coca con ENACO. Tercero, los sindicatos promovieron la formación de cooperativas de producción y servicios que reemplazaran a las haciendas como vehículos institucionales de articulación al mercado. De este modo, las primeras cooperativas agrarias se formaron a partir de algunas bases sindicales y, en 1967, conformaron una central de cooperativas de segundo nivel: COCLA.

Las cooperativas se formaron principalmente para organizar el acopio y comercialización del café y, en menor medida, del cacao y las frutas. Las cooperativas de café se articulaban en COCLA, la central de cooperativas (Remy 2006). Para el funcionamiento administrativo de las cooperativas, se contrató a técnicos, mientras que los socios campesinos mantenían el control político de la organización a partir de la asamblea. Así, las cooperativas constituían a la vez plataformas económicas y políticas de sus socios al momento de negociar en el mercado del café.

Los socios cooperativistas se comprometían a separar parte de su producción para la cooperativa, abonar sus cuotas de afiliación y participar del control del aparato administrativo de la organización. A cambio recibían un conjunto de beneficios; a saber, mejores precios, acceso a créditos adelantados, entrenamiento y asistencia técnica. Asimismo, las cooperativas brindaban un conjunto de servicios como transporte para los productos, financiamiento para campañas agrícolas, créditos para la modernización de la producción, seguros agrarios parciales e identificación de nuevos mercados. Este esquema se mantuvo hasta la década de los ochenta gracias, en parte, a la existencia de una banca de fomento agropecuario y a los precios altos del café.

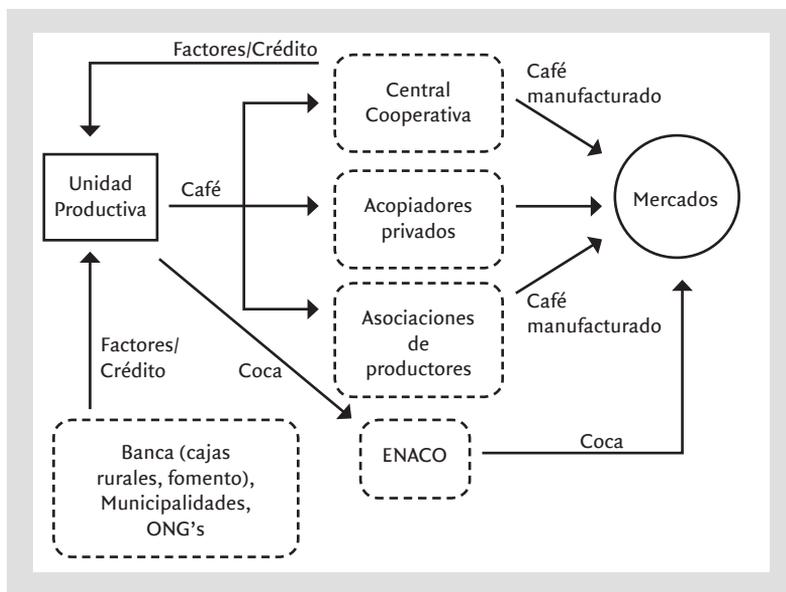
En las décadas de los ochenta y noventa se produjo un deterioro de las cooperativas, en particular las de producción. Con la liberalización de la economía, ingresó un conjunto de actores, como acopia-

dores privados o asociaciones de productores no cooperativizados al negocio del café. En este escenario, COCLA, como cooperativa de servicios (segundo piso), aunque ha mantenido su vigencia ha perdido importantes segmentos del mercado ante actores privados.

Los productores no han percibido la liberalización como positiva porque han perdido capacidad de negociación con el mercado; la diversificación de sus canales ha traído consigo una caída del precio del café que afecta a los productores locales. Por ello, existen nuevas iniciativas que buscan reactivar las cooperativas, aunque con características distintas. Los casos que llaman más la atención son los de las cooperativas impulsadas desde las municipalidades como la Cooperativa de Servicios Yanatile-LaccoYavero. Estos modelos cooperativos, financiados por los gobiernos locales, buscan constituirse en plataformas organizativas que conecten a los productores directamente

361

GRÁFICA 3 – ARREGLOS INSTITUCIONALES DE LA ECONOMÍA LIBERALIZADA



Fuente: Elaboración propia.

con *brokers* y certificadoras, y así lograr mejores precios tras controlar más etapas del proceso de producción. Sin embargo, los réditos de estas experiencias están por constatarse debido a lo reciente de su implementación.

362 En el actual distrito de Lares, la principal organización campesina ha sido y aún es la comunidad campesina, ésta regula el acceso a los bienes colectivos, como los pastos, y articula la acción colectiva para la provisión de bienes, como las faenas. La organización comunal ha logrado mantener la estabilidad económica y política de las unidades domésticas en este territorio. Para lidiar con conflictos por tierras y robo de ganado, se han conformado rondas campesinas que se articulan con la organización comunal. Las comunidades y rondas son las organizaciones que regulan la vida cotidiana de las familias campesinas.

Con el fin de ayudar a las familias campesinas a desarrollar bienes y/o servicios para el mercado, las ONGS y el gobierno local han impulsado la formación de asociaciones de productores. El impacto de estas asociaciones es todavía muy limitado. La única experiencia relativamente exitosa es la asociación de tejedoras: ésta agrupa a mujeres de varias comunidades que venden sus textiles en los baños de Lares y en una tienda en Cusco.

TERRITORIOS ENTRAMPADOS Y EMERGENTES: ANÁLISIS DE LOS CASOS PRESENTADOS

En los territorios presentados, los actores sociales locales han identificado Restricciones Operativas al Crecimiento (ROCS), cuya existencia puede explicarse a partir de ciertas institucionalidades que las subyacen, y a procesos sociales que las enmarcan. En la presente sección se establece la relación entre ROCS, institucionalidades y procesos, con el fin de definir los entrampamientos y desentrampamientos institucionales que frenan o facilitan el desarrollo económico en los territorios estudiados.

TERRITORIO 1: RESTRICCIONES E INSTITUCIONALIDADES
VINCULADAS AL DESARROLLO TURÍSTICO

**Restricciones Operativas al Crecimiento (ROCS)
e institucionalidades subyacentes**

En el primer territorio, las ROCS señaladas son cuatro: La primera es el turismo desarrollado en la zona, que tiene como característica principal ser un turismo de paso articulado en función de destinos, esta actividad está controlada principalmente por actores externos que actúan en coordinación con algunas élites locales. Los paquetes de visitas turísticas diseñados por estos agentes, no incentivan que el turismo deje ganancias importantes en los territorios de la provincia, con excepción de Písac. Esta situación se ve reflejada en la siguiente cita:

363

“Si eres grande, ya tienes toda la ruta armada. Vas de Písac al restaurante de tu empresa y con los buses de tu empresa. Incluso hay quienes son socios de tiendas de joyas en Písac y Ollantaytambo, o tienen acuerdo previos... los medianos, los que captan a los turistas en la agencia de Cusco, tienen un poco más de margen, le proponen más lugares al turista, aunque igual ya tiene acuerdos previos con dueños de tiendas y restaurantes” (Consultor de Plan COPESCO).

Esta ROC se vincula con dos institucionalidades, por un lado, tenemos las reglas de acceso a los mercados turísticos, las cuales son establecidas por agentes e intereses extra-locales. Tanto los destinos designados y circuitos turísticos como las condiciones de acceso a éstos, se definen por las agencias cuzqueñas en respuesta a lo que consideran la demanda turística nacional e internacional. Por otro lado, son las élites urbanas locales las que acaparan las oportunidades al negociar con las agencias turísticas las reglas de articulación local al turismo.

La segunda restricción al crecimiento identificada es la marginación económica de las comunidades por parte de la élite comercial urbana, del principal lugar de venta turística del valle: el mercado de

Písac. Las citas a continuación muestran la dificultad de los comuneros para competir con los comerciantes urbanos ya sólidamente establecidos en el mercado.

364

“Aquí cada uno trabaja con permiso del municipio, y nuestros lugares ya están tradicionales de cada uno de nosotros. Trabajamos con proveedores de otros lados, ...vendemos así en volumen puedes vender, de acuerdo al sitio que agarres y si tienes contactos con agentes de turismo para que te arreen gringos, pero en artesanías competimos, las asociaciones de tejedores ya su producto, telas así tienen, pero esas no venden mucho... bien nomás hacen sus textiles y caro puede ser...pero pocos nomás es, más volumen sacamos los urbanos” (Vendedor de artesanías de Písac).

“El mercado de Písac de artesanías ya se ha hecho complejo. ...las comunidades que se han logrado asociar ha entrado y pueden competir, y el municipio les ayuda tratando de construir un mercado artesanal, haciendo convenios con ONGS, así, pero es difícil competir con los comerciantes” (Funcionario de la Gerencia de Desarrollo Económico y Social de la Municipalidad de Písac).

Esta restricción puede explicarse a partir de las reglas de acceso al mercado que los actores urbanos han establecido. A partir de esta institucionalidad, los pobladores urbanos aseguran no sólo los mejores puestos de compra-venta en el mercado, sino que se constituyen, además, como los intermediarios de la venta de la producción de los artesanos rurales.

En tercer lugar, una roca clara es la ausencia de una oferta adecuada de servicios turísticos. Un funcionario municipal de Calca lo explica como sigue.

“Aquí en Calca, como no viene [sic] muchos turistas, casi no hay hoteles. Pocos nomás, como ese que está en la plaza de armas, de ahí otros pero no de calidad, pues...Más en Urubamba, en Yanahuara así [sic] hay hoteles” (Regidor [Alcalde interino] de la Municipalidad Provincial de Calca).

Esta restricción nos remite a dos institucionalidades. Primera, el que las reglas que establecen cuál es el tipo de servicios que resultan atractivos para el turista –como hemos visto en el roc (a)– se definen por agentes externos. Segunda, que las reglas de acceso al capital necesario, ya sea económico o social para mejorar servicios, marginan a la población campesina rural.

En estrecha vinculación con la anterior, la cuarta roc identificada es la falta de una adecuada inversión pública en servicios que incentiven el turismo rural. En particular, la falta de inversión en caminos rurales que mejoren la conectividad entre el piso de valle y las comunidades altas. El presidente de la Comunidad de San José de Urco, ubicada en la zona alta del distrito de Calca, habla de esta limitación en su testimonio:

“En general, difícil era la conexión con las comunidades altas. Solo caminos de herradura... las carreteras recién se han ido construyendo hace 30 años para entrar al valle [a la ceja de selva], pero así carreteras a comunidades, recién estos últimos años se han puesto a ampliar, a construir así”.

Esta roc se relaciona a su vez con dos prácticas institucionalizadas. Por un lado, que las reglas de negociación para acceder a inversión pública benefician sólo a los pobladores urbanos, quienes aseguran tener mejor conocimiento del negocio turístico. Por otro lado, las reglas formales de asignación de recursos públicos se ven sobrepasadas por reglas informales vinculadas con redes de clientelismo en el caso de Calca ciudad.

Trampa de desigualdad en el Valle Sagrado

Consideramos que la manera en la que se ha desarrollado el turismo, como principal apuesta al crecimiento económico en el territorio del Valle Sagrado, ha generado una trampa de desigualdad; la cual se enmarca en procesos históricos que han coadyuvado al surgimiento de tres factores que la definen.

En primer lugar está la posición de dominio que tienen actores externos para definir los circuitos y destinos turísticos. El turismo de paso gestionado desde actores externos como COSITUC,⁴ las agencias y empresas de turismo que negocian con la élite turística local, ha creado circuitos turísticos que se focalizan en ciertos destinos y excluyen vastas zonas del valle. La alianza entre actores externos y la élite local restringe la posibilidad de ampliar la oferta turística a otros espacios en el valle. Las comunidades de altura que se ven marginadas buscan articularse de manera mediada a partir de la venta de su mano de obra (en condiciones desventajosas) como porteadores.

En segundo lugar se presenta la consolidación de una élite urbana, principalmente en Písac, vinculada con el negocio turístico que margina el acceso de las poblaciones rurales comuneras a este negocio. Esta élite se compone principalmente de familias “pueblerinas” de artesanos, funcionarios y pequeños comerciantes urbanos, que antes de la reforma agraria se ubicaban por debajo del poder hacendatario. En las últimas décadas, los programas de capacitación de las ONGs han mejorado su capacidad de inserción al negocio turístico.

Esta élite sustenta su poder político en el discurso del turismo como (única) oportunidad de desarrollo que reafirma su condición de liderazgo. En este contexto, constituye su poder a partir de tres capacidades: a) en términos económicos, la de acceder a capital financiero para brindar servicios y apropiarse de los mejores puntos de venta de mercancías y/o servicios; b) En términos políticos, el articular con los actores externos el manejo político y acaparar los cargos públicos; c) En términos culturales, el subordinar grupos campesinos, en especial de altura, para “gestionar” su autenticidad.

En tercer lugar, está la ausencia de una organización consolidada que sirva de vehículo de articulación al mercado. Existe una ten-

⁴ El Comité de Servicios Integrados Turístico Culturales-Cusco COSITUC, es el Comité formado por la Municipalidad Provincial del Cusco, Instituto Nacional de Cultura Cusco y la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo, creado mediante el Convenio de Bases de Integración de los Servicios Turísticos Culturales del Cusco.

sión entre la vieja organización comunal que mantiene su vigencia y la formación de asociaciones de productores que no logran establecer su propio espacio institucional. En este proceso, las comunidades –principal referente organizativo rural– pierden capacidad productiva (escasez de mano de obra por porteadores), cohesión política (asociaciones de turismo vivencial) y capacidad negociadora (no son vistas como contrapartes para el desarrollo turístico).

TERRITORIO 2: RESTRICCIONES E INSTITUCIONALIDADES VINCULADAS AL DESARROLLO AGRÍCOLA

367

Restricciones Operativas al Crecimiento (ROCS) e institucionalidades subyacentes

En nuestro segundo territorio estudiado se identificó a su vez cuatro restricciones operativas al crecimiento. Primero, las condiciones geográfico-ambientales se configuran como una ROC. En Lares, la altitud y el clima son constantemente señalados como limitantes para un mejor desarrollo agropecuario. En contraposición y en los territorios bajos de Yanatile - Quelloúno, se considera que las condiciones ambientales aventajan a la actividad agrícola.

“Aquí, la coca, todo da [sic]. En la ladera arcillosa, donde ya difícil es que crezca otras plantas, ahí da bien la coca...y no necesita muchas labores culturales” (Director de ENACO– Yanatile).

“El valle es fértil...da naranja, café, cacao, coca, frutas... lo que falta es inversión, buenos caminos, plantas industriales” (Alcalde de Yanatile).

En este caso, las limitantes geográficas y ambientales se asocian con la falta de capacidad de producción de cultivos con demanda del mercado, como la coca y el café en la zona baja.

Una segunda restricción operativa al crecimiento está ligada con la deficiente inversión pública en vías de comunicación que pueda me-

jorar el acceso de los productores de Lares a los mercados regionales. Por el contrario, en Yanatile y Quelloúno se ha realizado una inversión significativa en carreteras en las últimas décadas, lo que ha favorecido el desarrollo de este territorio como una zona cafetalera. Los siguientes testimonios de productores de Lares, marcan la importancia de las carreteras como vías de integración al mercado.

368

“Aquí no hay (carreteras). Ahora recién estos últimos años hay a algunas comunidades...sólo había principal para bajar a Calca, al valle así” (Comunero de la Comunidad Campesina Huacahuas- Lares).

“Recién con las carreteras [que han construido el último año] a las comunidades algo de desarrollo hay, ya alguna lana se puede vender en la feria, papita así. Desde siempre la falta de carretera ha sido un atraso aquí [en Lares]” (Presidente de la Comunidad Campesina de Lares- Lares).

Se puede decir que esta ROC se relaciona no sólo con las reglas formales de asignación de inversión pública, sino también con la diferenciada capacidad de negociación por más inversión en los distintos distritos. Lares es uno con poca renta y capacidad de negociación con los gobiernos provinciales y el regional. Peor aún, a raíz de los problemas políticos en la Calca capital, su capacidad de recibir fondos de inversión pública se ha restringido todavía más. Esta ROC ha sido superada en los distritos de Yanatile y Quelloúno gracias a una mayor inversión pública y privada. Los hacendados, y luego las cooperativas y sindicatos, han presionado de manera efectiva a las entidades estatales para mayor inversión pública y, en algunos casos, han participado directamente en inversiones público-privadas para la construcción y mejoramiento de carreteras.

Por otro lado, los productores de Lares no tienen una “cultura” de producción al mercado, pues la mayoría de su producción se destina al autoconsumo. Desde nuestro punto de vista, esta predisposición se configura en el territorio como una tercera ROC. Por el contrario, en

Yanatile-Quelloúno existe una cultura de producción para el mercado. Las unidades familiares combinan la producción de cultivos para el mercado con cultivos para el autoconsumo. A continuación, los testimonios muestran esta diferenciación entre la orientación de la producción de una y otra zona del territorio:

“Siempre hemos vendido pisillá [poco] nomás, papa kunata semilla paqrantirayku [papas para semillas vendíamos], lana de alpaca así, pero pisipisi [poquito] nomás papay [papá]... más intercambio hacíamos. Igual, kunanqa [ahora] más qolqeta [dinero] usamos, como más camión llega, más gringo seqamushan [suben], más cosas para vender y comprar hay” (Comunero de Cachin – Lares).

“No es como en las comunidades altas, de nuestros abuelos así, que no pueden vender su tierra, comprar así... más difícil es porque tienes que consultar a la comunidad... aquí, desde la toma de tierras, reforma, esa época, ya como nuestros padres han sido colonos, yo mismo, así, gente más mayor, tenemos título, tenemos más tierra... ahí nomás hay quien compra más hectáreas si junta plata, saca préstamo... igual podemos vender café y coca, achiote así, tiene precio, aunque sea para comprar televisión, viajar, así” (Campesino, sector de Chancamayo – Yanatile).

Esta ROC se relaciona con las reglas que rigen las formas de producción en las unidades campesinas de Lares. La cartera y volumen de producción responde principalmente a la búsqueda por mantener la seguridad alimentaria familiar. En el caso de Yanatile y Quelloúno, las familias han aprendido a establecer reglas de producción que las permiten orientarse hacia el mercado sin dejar de producir para el autoconsumo.

Por último, una cuarta ROC identificada en Lares se vincula con la ausencia de vehículos institucionales adecuados para la mejor comercialización y/o negociación con el mercado. Las asociaciones de productores no han logrado consolidarse. En contraposición, en Yanatile-Quelloúno surgieron los sindicatos como plataformas políticas

para asegurar la tenencia de la tierra y negociar con el Estado la compra-venta de hoja de coca y las cooperativas como plataformas institucionales colectivas para insertarse al mercado del café. Las siguientes citas reflejan tanto la dificultad de consolidación de estos vehículos institucionales en Lares, como la importancia de las formas asociativas desarrolladas en Yanatile para su inserción al mercado:

370

“Existen dificultades para trabajar con la comunidad. Por eso muchos hemos formado comités, asociaciones de criadores, forestal, para trabajar más especializado. La comunidad es como asamblea, ahí deciden, pero no es para estar trabajando a cada rato, con objetivos... Por ejemplo, nosotros tenemos un programa de premios según lo que cada familia de cada asociación produce con los cuyes, con la fibra, con la leche, así... es por familia, por comité, no por comunidad” (Funcionario ONG Pachamama Raymi- Lares).

“La cooperativa, en general todas, lo que daban era crédito adelantado, te daban insumos, te vendían cosas de primera necesidad, te cubrían el flete en sus camiones... mientras así funcionaba, bien ha estado la gente... ahora ya o bien le vendes a COCLA, o a la gente que viene a comprar de Quillabamba, y tu coca a ENACO... a veces te adelantan la plata por tu cosecha, cuando está bien el precio... igual la Federación de Campesinos hace paros y negocia mejores precios cuando la coca está bajo” (Campesino, sector Santiago – Yanatile).

Esta restricción debe entenderse dentro de las reglas y formas de organización política-productiva en cada una de las zonas que componen este territorio. En Lares, la comunidad campesina se ha mantenido como la principal organización local, pero no se ha constituido en plataforma de inserción al mercado. Las asociaciones han buscado cumplir este rol pero no han logrado institucionalizarse. Por el contrario, en los valles bajos de Yanatile y Quelloúno, los sindicatos y cooperativas han permitido el establecimiento de reglas de comercialización y negociación con el mercado.

Historias divergentes: trampa de pobreza en Lares y emergencia en los Yanatile-Quelloúno

En el caso del distrito de Lares, se han producido procesos sociales que, junto con las condiciones geográficas y ambientales del distrito, han prefigurado lo que podríamos conceptualizar como una trampa de pobreza, mientras en los distritos de Yanatile y Quelloúno las ROCS que prefiguran dicha trampa han podido superarse.

En primer lugar, las familias comuneras de Lares, luego de la reforma agraria, mantuvieron una “cultura” productiva orientada al autoconsumo. Sin embargo, no pudieron mantener el mercado de fibra de auquérido al que se encontraban insertadas las haciendas. Los hacendados manejaban la producción y comercio de fibra, por lo que su producción decayó con la reforma agraria. Ni el Estado ni los nuevos propietarios pudieron reconstruir o crear nuevos circuitos de comercialización de fibra de auquéridos. Por el contrario, las familias productoras de Yanatile y Quelloúno, luego de la reforma, reafirmaron su articulación hacia el mercado con el desarrollo de cultivos de café y coca. La “cultura” productiva que combina cultivos mercantiles y de autoconsumo se vio reforzada con la adquisición de tierras. Los pobladores de Yanatile y Quelloúno hicieron más sólidas sus prácticas institucionalizadas de producción mixta en un contexto más favorable cuando aseguraron la tenencia de tierras.

En segundo lugar, en Lares los sindicatos que se formaron con la reforma agraria no prosperaron. La comunidad campesina se consolidó como la principal organización luego del proceso reformista. Las prácticas institucionales de la organización comunal fueron exitosas al momento de asegurar el acceso a recursos comunes para la producción orientada al autoconsumo. Sin embargo, dichas prácticas mostraron sus limitaciones al momento de buscar nuevas formas de inserción al mercado. Las iniciativas de las ONGS y la municipalidad para la creación de asociaciones de productores que establezcan reglas de producción de mercado, han tenido un impacto aún muy limitado.

Por el contrario, la movilización campesina que desencadenó la temprana reforma agraria en Yanatile y Quelloúno creó las condiciones para el surgimiento de sindicatos y cooperativas como organizaciones que han servido como vehículos legítimos de negociación y articulación al mercado de los productores locales. Probablemente, la ausencia de comunidades en esta zona haya permitido el surgimiento y consolidación de nuevas organizaciones, como los sindicatos y cooperativas. Las prácticas políticas y económicas que se institucionalizaron en el seno de estas organizaciones demostraron ser clave para el desentramamiento de este territorio.

Por último, la baja inversión pública y privada en Lares es, en parte, el resultado de la poca capacidad de negociación de sus dirigentes y la ausencia de actores privados con poder económico. Como consecuencia, las comunidades de Lares se encuentran en una situación de doble marginación: están marginadas de los centros y circuitos económicos de café y turismo, y de los centros de poder de la provincia. Por el contrario, las familias productoras de Yanatile y Quelloúno han logrado recibir inversión tanto pública como privada debido al peso político y económico de sus organizaciones. Las organizaciones locales han sabido negociar con el Estado y actores económicos privados con base en intereses políticos y económicos comunes, vinculados con la regulación de la producción de coca y ampliación del negocio del café.

CONCLUSIONES

La historia económica y política de la zona de estudio evidencia cómo los territorios se encuentran en constante construcción y reconstrucción. En términos económicos, este análisis nos muestra cómo territorios como el de Calca provincia, alguna vez articulados, hoy son territorios que desarrollaron sus propias dinámicas. En términos políticos, el estudio nos muestra cómo la constitución de distintos tipos de

élite y redes de clientelismo afecta la capacidad de gobierno territorial. En Calca capital, el conflicto entre la vieja y la nueva élite, en el contexto de acusaciones de corrupción, ha traído consigo el desgobierno de la provincia, ante la falta de lo que Sen llama un “compromiso creíble” (Sen 1977). Como consecuencia, los distritos de la provincia han buscado nuevas articulaciones político-territoriales.

Hemos sido cuidadosos en exponer la manera en que las reglas de juego que subyacen a las restricciones operativas al crecimiento están íntimamente vinculadas con procesos históricos que propician su generación, o crean las condiciones para su superación. Estas historias construidas a partir de factores externos –como el resurgimiento del turismo en el Valle Sagrado– e internos –como la constitución de una cultura de producción campesina hacia el mercado en Yanatile y Quelloúno– son las que delimitan las fronteras y ritmo de los cambios institucionales. Lo central aquí son las modalidades de articulación de los factores exógenos con los endógenos. La comparación entre territorios sugiere que, cuando actores locales logran al menos negociar en buenos términos la intervención exógena, como es el caso del territorio de Yanatile-Quelloúno, los resultados son más alentadores que cuando los actores externos imponen condiciones, como en el caso del desarrollo turístico en Písac.

Asimismo y con base en Sach (2003), encontramos que determinadas condiciones geográficas y ambientales influyen en la aparición o no de ciertas institucionalidades y organizaciones, como en el caso del territorio Lares – Yanatile - Quelloúno. Cuando hablamos de este tipo de condicionantes naturales, debemos entender que éstas sólo se manifiestan como restricciones cuando se asocian con contextos sociales específicos. En el caso de Lares, su aislamiento “natural”, vinculado con la altitud y clima, está asociado al menos con dos condiciones sociales interrelacionadas: la falta de infraestructura de servicios, como carreteras o caminos de conexión, y la ausencia de actividades de mercado, como la producción de cultivos para el comercio o el desarrollo de actividades turísticas. En el caso de los territorios de Yanatile-

Quelloúno o Písac, que bien podrían estar naturalmente aislados, estas condiciones no se presentan.

374 En los territorios estudiados, el proceso histórico que más influye en la configuración de dichas historias es el de reforma y post reforma agraria. En el Valle Sagrado, la reforma agraria no rompió con las divisiones sociales campo-ciudad, ni desembocó en la consolidación de un desarrollo agrícola capitalista más inclusivo. La posterior apuesta por el turismo terminó por reconstruir las viejas divisiones sociales. Por el contrario, la reforma en los valles de Yanatile y Quelloúno, tal vez por tratarse de un proceso más endógeno y temprano, generó las condiciones para el surgimiento de institucionalidades y organizaciones –como los sindicatos y cooperativas– que lograron direccionar y afianzar cambios institucionales que han facilitado el surgimiento económico de este territorio.

Un aspecto histórico central para entender el entrampamiento y desentrampamiento territorial, es el del proceso de reemplazo, reconstitución o anulación de élites. Los procesos políticos en Calca capital han producido pugnas entre viejas y nuevas élites, mientras en Lares, este grupo de poder no se ha constituido de la misma manera. En el caso de Písac, la élite urbana que emerge (subordinada a actores externos), con el desarrollo del turismo como actividad económica, reprodujo la desigualdad social en el territorio a partir de la adopción de prácticas de exclusión social propias de la época pre-reformista. Sólo en Yanatile-Quelloúno se han reemplazado las viejas élites y sus prácticas excluyentes por nuevas formas de representación política e institucionalidades económicas más incluyentes. En contraposición con los casos anteriores, la nueva élite en Yanatile-Quelloúno ha sabido construir una visión territorial de futuro que ha sido fundamental para evitar trampas territoriales.

Sin embargo, el entrampamiento o emergencia de los territorios no se explica únicamente por procesos histórico-estructurales de cambio vinculados con una infinidad de factores económicos y políticos, sino también con el establecimiento más contingente de instituciones

políticas específicas. Por ejemplo, el mejorar las reglas de asignación de la inversión pública en conectividad o educación podría darle mayores posibilidades de desentramamiento a las zonas rurales del Valle Sagrado o al distrito de Lares. Asimismo, una mayor planificación y regulación del mercado turístico podría ayudar a establecer formas más democráticas de acceso a este mercado y, eventualmente, romper con las bases que sustentan la exclusión de los actores rurales por parte de los urbanos en Písac.

La comparación entre los casos nos muestra que un tema clave para potenciar la inversión pública es establecer formas democráticas de gestión que logren incorporar las necesidades e intereses locales al momento de planificar la intervención. Por ejemplo, en el caso de Yanatile-Quelloúno, la inversión pública en carreteras respondió a intereses comunes locales y regionales por mejorar el acceso del café a mercados externos. Así, la intervención pública no solamente mejoró la conectividad, sino que también reforzó las prácticas institucionalizadas de producción de café al fortalecer el acceso de los productores al mercado. Por el contrario, la inversión pública en Lares no sólo es escasa, sino que parece responder a intereses extraterritoriales. En este sentido, la inversión pública debería orientarse a reforzar los activos y prácticas institucionalizadas locales que ayuden a superar entramamientos territoriales.

375

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R., Magalhães, R. y Schröder, M. 2008. "Social Movements beyond the Iron Cage: Weak Ties in Territorial Development". *World Development*, 36, 12, 2906-2920.
- Azariadis, C., & Stachurski, J. 2005. "Poverty Traps" en *Handbook of Economic Growth*.
- Bebbington, A. 2012. *Social conflict, economic development and the extractive industry: Evidence from South America*. London: Routledge.

- Bourguignon, F. et al. 2007. "Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda". *The Journal of Economic Inequality* 5 (2). 235-256.
- Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas". 2009. *Distrito de Lares: Plan de Desarrollo Turístico*. Cusco: CBC.
- Dogan, H. 1989. "Forms of adjustment. Sociocultural impacts of tourism". *Annals of Tourism Research* 16(2). 216-236.
- Encinas, M. A. 1986. *Organizaciones populares y cambio social: La Convención y Lares 1944 a 1984*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de Las Casas".
- 376 Evans-Pritchard, D. 1989. "How 'they' see 'us': Native American images of tourists". *Annals of Tourism Research* 16(1). 89-105.
- Gascón, J. 2005. *Gringos como en sueños: Diferenciación y conflicto campesinos en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gascón, J. 2011. "Turismo rural comunitario y diferencia campesina. Consideraciones a partir de un caso andino" en *Mundo Agrario* 11(22) [en línea].
- Guillén, M. J. 1989. *La economía agraria del Cusco, 1900-1980*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Hall, P. A., 2010. "Historical Institutionalism in Rational and Sociological perspective". Mahoney J. y K. Thelen (eds.) *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, S. 1997. *Representation: Cultural representations and signifying practices*. London: Sage in association with the Open University.
- Henrici, J. M. 1997. *The artisanal and the touristic in Písaq, Peru*. Ann Arbor Mich.: University Microfilms International.
- Henrici, J. M. 1999. "Trading Culture: tourism and tourist art in Písaq, Perú" en Robinson, M., & Boniface, P. *Tourism and cultural conflicts*. Oxon: CABI Pub. 161-179.
- Henrici, J. M. 2007. "Género, turismo y exportación: ¿llamando a la plata en el Perú?". *Antropológica* 25(25). 83-101.
- Hobsbawm, E. J. E. 1969. "A Case of Neo-Feudalism: La Convencion,

- Peru". *Journal of Latin American Studies* 1(1).31-50.
- Hollinshead, K. 1999. "Surveillance of the worlds of tourism: Foucault and the eye-of-power". *Tourism Management* 20(1).7-23.
- Leftwich, A. 2006. "What are institutions?". IPPG Briefing Paper 1: <http://www.ippg.org.uk/papers/bp1.pdf>.
- Soler Domingo, A. et al. 2013. "El sector turístico de Cuzco: una perspectiva de turismo comunitario" en Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis* 2(16). 289-300.
- Málaga, X. 2012. "Turismo y organización comunal en el Valle Sagrado del Cusco: el caso de Huama y Pampallacta" en Diez, A. (ed.) *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: PUCP. 207-221.
- Perche, G. 2012. "Cuando el cuy tuvo que salir de la cocina. Turismo e intimidad en la zona de Amantani, Lago Titicaca, Perú". Asensio H. R. y B. Pérez. ¿El turismo es cosa de pobres? Patrimonio cultural, pueblos indígenas y nuevas formas de turismo en América Latina. Lima y Tenerife: IEP / El Sauzal. 201-224.
- Perez, B. 2006. Somos como Incas: los varayoc de Písac en los 90. *Bar International Series* 1478, 207-214.
- Pérez, B. 2006. "Turismo y representación de la cultura: identidad cultural y Resistencia en comunidades andinas del Cusco" en *Antropológica* 24(24). 29-49.
- Pérez, B. 2012. "Retóricas de turismo y desarrollo en los Andes. La red de turismo rural comunitario Pacha Paqareq". Asensio H. R. y B. Pérez. ¿El turismo es cosa de pobres? Patrimonio cultural, pueblos indígenas y nuevas formas de turismo en América Latina. Lima y Tenerife: IEP / El Sauzal. 171-200.
- Picard, M., & Wood, R. E. 1997. *Tourism, ethnicity, and the state in Asian and Pacific societies*. Honolulu, Hawaii: University of Hawai'i Press.
- Rao, V. 2006. *Culture and public action*. Stanford: Stanford University Press.
- Remy, M. I. 2007. *Cafetaleros empresarios: Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam Internacional.

- Rénique, C. J. L. 1991. *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.
- Sachs, J. 2003. "Institutions matter, but not for everything. The role of geography and resource endowments in development shouldn't be underestimated". FMI: Finance and Development June 2003: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/sachs.pdf>.
- Salazar, N. B. 2006. Antropología del turismo en países en desarrollo: Análisis crítico de las culturas, poderes e identidades generados por el turismo. *Tabula Rasa: Revista De Humanidades*.
- Sen, A. 1977. "Rational fools: a critique of the behavioral foundations of Economic Theory". *Philosophy and Public Affairs* 6(4): 317-344.
- Smith, S. 2005. *Ending Global Poverty: a guide to what works*. Palgrave McMillan.
- Urry, J. 2002. *The tourist gaze*. London: Sage Publications.
- Williams et al. 2009. "Politics and Growth". *Development Policy Review* 27(1). 5-31.
- Wyllie, R. 2000. *Tourism and Society: explorations in the Anthropology of Tourism*. State College: Venture Publishing.

APÉNDICE TÉCNICO

1.- ESTIMACIONES DE VULNERABILIDAD

A un cuando un hogar se encuentre por encima de la línea de pobreza, tiene asociada una probabilidad de caer en ella en un año determinado. Esta probabilidad depende de características tales como escolaridad del jefe/la jefa del hogar, ocupación, localización geográfica, composición familiar, etc. Siguiendo los trabajos de López Calva y Ortiz Juárez (2011), la metodología empleada se sustenta en el uso de un panel de hogares y se compone de tres etapas. En la primera se construye una matriz de transición. En ésta, se busca a los pobres y no pobres en un año base y se los sigue hasta un año fin, identificando cuántos de ellos mantuvieron su condición y cuántos cambiaron. La segunda etapa utiliza los resultados de la primera para ejecutar una regresión logit que estime la probabilidad de que un hogar se mantenga o caiga en la pobreza, sujeto a sus características en el año base:

379

$$p_{it} = E(pobre_{i,t+1} | X_{it}) \quad (1)$$

donde $pobre_{i,t+1}$, toma valor de 1 si el hogar permanece o entra en la pobreza y X_{it} corresponde a un vector de características observables del hogar en un año base.

La tercera etapa utiliza el mismo vector de características del hogar empleado en la regresión logit para estimar una regresión lineal que explique el nivel de ingresos per cápita del hogar:

$$\ln Y_{it} = \alpha + X_{it} + \varepsilon_i \quad (2)$$

donde $\ln Y_{it}$ corresponde al logaritmo natural del ingreso per cápita del hogar en el año base. Realizadas estas dos estimaciones, se asocia el nivel de ingresos estimado a la probabilidad promedio de caer en pobreza. López de Calva y Ortiz Juárez (2014), aplican esta metodología en Chile, México y Perú estableciendo un umbral de ingresos en torno a US\$ 10 PPP de 2005.

2.- ÍNDICE DE OPORTUNIDADES HUMANAS Y DESCOMPOSICIÓN SHAPLEY

Tomando como unidad de análisis a niños y jóvenes, el IOH evalúa la disponibilidad promedio de un bien o servicio, la cual es penalizada por su desigual distribución dentro de la población. Conceptualmente, el IOH busca determinar en qué medida las circunstancias personales (como lugar de nacimiento, riqueza del hogar de origen, etnicidad o sexo) impactan en las probabilidades de acceder a servicios que son necesarios para el bienestar y desarrollo de las personas (Aroca et al. 2013).

En su formulación, el IOH está definido por la cobertura promedio de una ventaja (\bar{p}) castigada por la desigualdad en su distribución ($1-D$). Esta penalización se calcula mediante el Índice de Disimilitud (también conocido como índice de Disimilaridad) que estima la probabilidad de acceso al bien/servicio de k grupos de la sociedad, definidos en función de sus circunstancias.

$$D = \frac{1}{2\bar{p}} \sum_{k=1}^m |p(x_k) - \bar{p}| \beta_k \quad (3)$$

Donde $p(x_k)$ proviene de un modelo probit o logit que estima la probabilidad de acceso a la ventaja; β_k indica la participación en la población de cada uno de estos k grupos, y \bar{p} corresponde al nivel promedio de cobertura de la ventaja.

Utilizando el Índice de Disimilitud se construye el IOH de la siguiente manera:

$$\text{IOH (ventaja } j) = \bar{p}_j(1 - D(j)) \quad (4)$$

Puede verse que el valor de IOH dependerá positivamente de la cobertura promedio de la ventaja \bar{p}_j y negativamente de su desigual distribución $(1 - D(j))$.

En cuanto a las circunstancias estas suelen combinar características de los menores con las de su hogar de origen. Entre las primeras suelen utilizarse factores como su sexo o etnia. En cuanto a las características del hogar éstas incorporan factores como sexo del jefe de familia, educación de los padres, ingreso familiar entre otras. Adicionalmente pueden incluirse información relevante sobre el lugar de residencia del menor, como por ejemplo si pertenece a una zona rural, si se encuentra ubicado en una capital, etc.

El IOH tiene la característica de ser una medida descomponible. Así, es posible evaluar qué porcentaje de su evolución corresponde a variaciones en la cobertura promedio de la ventaja y qué porcentaje a variaciones en la equidad de su distribución:

$$\text{IOH}_{t+1} - \text{IOH}_t = \Delta\bar{p} + \Delta D \quad (5)$$

$$\Delta\bar{p} = \bar{p}_{t+1} \cdot (1 - D_t) - \bar{p}_t \cdot (1 - D_t) \quad (6)$$

$$\Delta D = \bar{p}_{t+1} \cdot (1 - D_{t+1}) - \bar{p}_{t+1} \cdot (1 - D_t) \quad (7)$$

Asimismo, siguiendo los trabajos de Soloaga y Chávez (2014) y Hoyos y Narayan (2011), el componente de inequidad expresado por el índice de disimilitud puede sujetarse a una descomposición Shorrocks-Shapley (1999) que permita identificar el aporte relativo de cada circunstancia en la inequidad total.

Esta metodología identifica en qué medida la inequidad calculada cambia al incorporarse una nueva circunstancia. No obstante, como puede dilucidarse de la fórmula (3), los efectos de incorporar una nueva circunstancia estarán estrechamente relacionados con las circunstancias previamente incorporadas. Así, para encontrar el efecto

“aislado” de una circunstancia es necesario considerar los efectos que esta ocasiona sobre todos los subconjuntos posibles de circunstancias pre existentes y tomar el promedio de todos esos cambios posibles. Matemáticamente esto se expresa de la siguiente manera:¹

$$D_A = \sum_{S \subseteq n \setminus \{A\}} \frac{|s|!(n-|s|-1)!}{n!} [D(SU\{A\}) - D(S)] \quad (8)$$

382

Donde n corresponde al set de todas las circunstancias existentes, S es un subconjunto de circunstancias que excluye a la circunstancia A (o conjunto de circunstancias). $D(S)$ corresponde al índice de disimilitud estimado con el set de circunstancias S y $D(SU\{A\})$ el índice de disimilitud estimado con el set de circunstancias S y la circunstancia A .

Así se puede definir el aporte de la circunstancia A al índice de disimilitud como:

$$M_A = \frac{D_A}{D(n)}; \text{ donde } \sum_{i \in n} M_i = 1 \quad (9)$$

BIBLIOGRAFÍA

- Chávez Juárez, F. e I. Soloaga. 2014. iop: Estimating ex-ante inequality of opportunity Florian The Stata Journal 14, Number 4, pp. 830–846.
- Hoyos A. y A. Narayan. 2012. Inequality of opportunities among children: how much does gender matter? Background Paper for World Development Report 2012. World Bank.
- López-Calva, L.F. & Ortiz-Juárez. 2014. A vulnerability approach to the definition of the middle class. E. J Econ Inequal March 2014, Volume 12, Issue 1, pp 23–47.

¹ Ver Hoyos y Narayan (2011).

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acceso a bienes, 36, 76, 87, 97, 276, 292, 297, 306, 318, 362
Acceso a ventajas, 27, 29, 34, 76, 78, 81, 87, 104, 115, 290
Agregación territorial, 59, 75, 228, 274
Análisis de oportunidades, 15, 18, 25, 36, 81, 90, 101, 109, 185, 199,
268, 300, 380
Ausencia de pobreza, 17, 191, 196
Bienestar humano, 20, 80
Bienestar social, 14
Brechas territoriales, 13, 15, 36, 57, 112, 125, 222, 324, 328
Calidad de vida, 15, 27, 51, 57, 116, 156, 199
Capital humano, 24, 27, 43, 50, 134, 136, 149, 151, 154, 158, 229,
232, 237, 251, 262, 272, 291, 295, 301, 308
Coeficiente de Engel, 280
Competitividad económica, 14
Componente dinámico, 20
Concentración de pobreza, 20, 57
Conectividad de territorios, 24, 135, 247, 255, 365, 375
Convergencia, 15, 17, 36, 50, 109, 112, 114, 116, 189, 223, 226, 228,
269, 322, 324, 326, 328, 331, 332
Convergencia absoluta, 37, 110, 325, 326, 328
Convergencia condicional, 37, 110, 112, 325, 326, 328
Crecimiento económico regional, 14, 19, 44, 51, 57, 87, 134, 159, 231,
233, 236, 257, 258, 260, 262, 267, 324, 330, 339, 365
Curva de distribución territorial de las oportunidades, 29, 90
Desarrollo económico, 13, 341, 343, 362
Desarrollo social, 19, 66, 77, 167

- 384
- Descomposición de Shapley, 34, 81, 216, 218, 296, 381
 - Desigualdad territorial, 13, 58, 185, 330, 342, 349
 - Dinámica virtuosa de bienestar, 14
 - Dinámica de movilidad virtuosa, 14, 159
 - Dinámicas convergentes, 36, 322
 - Dinámicas divergentes, 36, 158
 - Dinámicas negativas, 22, 70
 - Dinámicas territoriales excluyentes, 38
 - Dinamismo, 45, 60, 142, 146, 150, 152, 154, 158, 228, 312, 313, 316
 - Distribución de oportunidades, 16, 28, 33, 34, 50, 75, 79, 81, 84, 87, 90, 92, 95, 115, 269, 289, 295, 300, 307, 309
 - Distribución espacial, 35, 50, 70, 75, 76, 172, 209, 216, 233, 276, 289, 300
 - Economías de escala, 274
 - Equidad, 14, 28, 81, 289
 - Estancamiento económico, 14, 22
 - Estancamiento relativo, 19, 22, 33, 50
 - Estancamiento social, 14
 - Evolución territorial de las oportunidades, 29, 76, 80, 115, 185, 188, 289, 292
 - Función de densidad de la oportunidad, 31, 300
 - Grupos vulnerables, 21, 70, 269, 278
 - Hacinamiento, 27, 35, 77, 83, 95, 188, 195, 202, 209, 273, 291, 297, 304
 - Hogar monoparental, 28, 78, 81, 83, 107, 290, 296, 299
 - Igualdad de oportunidades, 15, 26, 76, 186, 222, 294, 306, 320, 330
 - Índice de Disimilitud/Disimilaridad, 189, 190, 193, 216, 293, 295, 297, 309, 312, 380, 382
 - Índice de Oportunidades Humanas (IOH), 26, 29, 30, 76, 90, 92, 95, 189, 191, 194, 196, 199, 202, 209, 216, 220, 289, 291, 295, 300, 313
 - Índice de pobreza, 20, 22, 62, 68, 72, 115, 158, 287
 - Inequidad, 13, 16, 26, 35, 50, 58, 81, 84, 87, 88, 101, 125, 381

- Jefatura del hogar, 28, 110, 223, 271, 319
- Localización geográfica, 216, 218
- Marginación, 38, 41, 44, 47, 138, 158, 249, 259, 339, 372
- Material de vivienda, 29, 32, 35, 77, 80, 85, 93, 95, 188, 190, 195, 202, 206, 209, 216, 291, 328
- Mercado laboral, 127, 139, 237, 239, 312
- Metodología de Roemer, 26, 76, 185, 289
- Migración interna, 16, 108
- Modelo de convergencia condicional, 110, 112, 324
- Movilidad ascendente, 25, 27, 32, 36, 72, 74, 102, 248, 268, 279, 287, 288, 313, 316, 318, 322, 324, 340 385
- Movilidad descendente, 25, 33, 66, 72, 74, 101, 102, 248, 268, 287, 289, 313, 315, 317, 320, 340
- Población indígena, 58, 110, 221, 225, 299, 320, 330
- Pobreza monetaria, 20, 31, 33, 104, 106, 115, 125, 127, 133, 158, 186, 221, 268, 272, 278, 301, 318, 343
- Pobreza multidimensional, 31, 186
- Pobreza patrimonial, 24, 32, 167, 171, 172, 176, 189, 192, 197, 202, 217, 221, 225
- Pobreza relativa, 23, 63, 109, 216, 239
- Producto Interno Bruto (PIB), 14, 19, 57, 128, 167, 168, 233, 239
- Programa Dinámica Territoriales (DTR), 14
- Pseudo-panel, 16, 36, 109, 229, 269, 322, 325, 326, 328, 331
- Ratio de bienestar, 280, 282, 335, 337
- Restricciones operativas al crecimiento (ROC), 15, 41, 44, 134, 249, 339, 342, 344, 363, 367, 371
- Rezago relativo, 16, 25, 39, 72, 101, 170, 172, 174, 179, 180, 189, 199, 200, 202, 207, 209, 212, 222, 228, 231, 239, 313, 342
- Segregación, 31, 112, 116, 276
- Servicios básicos, 25, 27, 29, 34, 75, 82, 92, 273, 294, 303, 318
- Tasa de dependencia, 28, 78, 82, 290, 296, 299, 324
- Tasa de pobreza, 20, 61, 63, 65, 70, 72, 110, 133, 138, 167, 170, 267, 272, 274

- 386
- Territorio rezagado, 16, 24, 31, 38, 50, 58, 70, 72, 101, 104, 109, 115, 116, 127, 200, 204, 210, 221, 287, 313, 316, 318, 324, 339
 - Territorios entrampados, 15, 17, 23, 24, 32, 38, 41, 72, 75, 106, 108, 115, 222, 228, 231, 278, 287, 312, 362
 - Territorios funcionales, 16, 21, 24, 57, 59, 63, 68, 72, 75, 81, 93, 101, 103, 106, 112, 120, 128, 130, 133, 186, 228, 237
 - Territorios rurales, 22, 51, 115, 125, 127, 139, 184, 186, 189, 192, 194, 201, 209, 215, 228, 322, 375
 - Territorios semi-rurales, 22, 33, 186, 189, 190, 194, 202, 209, 216, 228, 238
 - Territorios semiurbanos, 189, 202, 209, 213, 215
 - Territorios urbanos, 22, 189, 194, 202, 209, 350
 - Trampas de desigualdad, 14, 39, 47, 48, 126, 167, 202, 209, 213, 222, 228, 231, 236, 249, 259, 262, 268, 331, 340, 365
 - Trampas de oportunidad, 31, 50, 101, 105, 106, 115, 122, 199, 202, 222, 269
 - Trampas de pobreza, 14, 17, 23, 33, 37, 41, 47, 50, 72, 75, 106, 108, 120, 126, 138, 142, 172, 221, 222, 228, 231, 236, 249, 254, 269, 331, 340, 355, 371
 - Umbral de ingresos, 20
 - Variables de localización, 220
 - Variables territoriales, 28, 110, 227, 325
 - Vulnerabilidad, 14, 19, 20, 22, 29, 50, 60, 65, 68, 74, 78, 80, 99, 104, 109, 115, 119, 142, 179, 182, 279, 284, 289, 318, 379
 - Vulnerabilidad total, 21, 22, 70, 73, 75, 78, 115, 120, 284, 287, 288, 316, 319
 - Zona de residencia, 28, 59, 223, 330
 - Zona entrampada, 25, 32, 313, 331, 344
 - Zonas emergentes, 342

Anthony Bebbington. Director de la *Graduate School of Geography* en la *Clark University* (EE.UU), es miembro de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos y profesor-investigador asociado a la Universidad de Manchester (Reino Unido). Sus principales trabajos tratan sobre la ecología política del cambio en áreas rurales, en particular, sobre las industrias extractivas, los conflictos socio-ambientales, los movimientos sociales y las organizaciones indígenas. Sus investigaciones se han enfocado en analizar estos temas en Latinoamérica.

Isidro Soloaga. Profesor en el Departamento de Economía de la Ibero-Ciudad de México, Coordinador de la Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar y Director del proyecto *www.sobremexico.mx*, ambos de la Universidad Iberoamericana. Ha realizado trabajos sobre las dinámicas de pobreza, desigualdad y movilidad social en Latinoamérica, enfocándose particularmente en los determinantes territoriales que están detrás de la transmisión intergeneracional de estados de bienestar.

Javier Escobal. Investigador principal de *GRADE* y miembro del directorio del Banco Central de Reserva, del Consejo Fiscal, de la Comisión Consultiva del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y de la Comisión Consultiva para Estimación de la Pobreza (*INEI*). Implementó en el Perú el estudio internacional *Niños del Milenio* y sus líneas de investigación incluyen los determinantes de la pobreza rural y la medición de la desigualdad y la polarización espacial de los ingresos.

Andrés Tomaselli. Investigador y colaborador del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - *RIMISP*. Ha colaborado con diversas instituciones públicas y organismos no gubernamentales de Ecuador y Chile y con organismos de Naciones Unidas. Entre sus temas de estudio se hallan el desarrollo territorial, la competitividad, la responsabilidad fiscal y el desarrollo institucional. Ha sido además profesor de economía, de políticas públicas y de competitividad y desarrollo en diversas universidades de Chile.

Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V., Calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, Ciudad de México, en febrero de 2017.
Para su composición se usaron las tipografías Quadraat y Formata. Diseñado por José Luis Lugo.
México. MMXVII.