



# INFORME LATINOAMERICANO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

2021



## EL SISTEMA ALIMENTARIO EN EL TERRITORIO

# INFORME LATINOAMERICANO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD 2021

## El sistema alimentario en el territorio

### ISBN

978-956-9153-15-0

### Directores Rimisp

Oficina Colombia: Carlos Córdoba

Oficina Chile: Rodrigo Yáñez

Oficina Ecuador: Carol Chehab

### Reconocimientos

El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2021 ha sido preparado por un extenso equipo de investigadores y colaboradores coordinados por Carlos Córdoba, Miguel Albacete y Jhonathan Mosquera. El trabajo fue conducido bajo la dirección de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

El levantamiento de los indicadores que fueron analizados en la Primera y Segunda Parte del informe fue elaborado por Miguel Albacete y Jhonathan Mosquera. La Tercera Parte presenta trabajos preparados especialmente para el informe, los cuales fueron elaborados por Enrique Maldonado (Guatemala), María Claudia Rojas (Colombia), Carol Chehab y Eugenia Quingáisa (Ecuador), Enrique Maldonado (Guatemala) y Constanza Christian, Xavier Salinas y Pedro Valenzuela (Chile). Los autores agradecen a todos los participantes de los procesos de levantamiento de información cualitativa, a través de entrevistas y grupos focales, como lo fueron funcionarios públicos de los territorios seleccionados, representantes de la sociedad civil, empresarios, empleadores, académicos y expertos.

El Informe contó asimismo con el apoyo y retroalimentación de Germán Escobar, Rodrigo Yáñez, Tatiana Aguirre, Carol Chehab y Lilia Sánchez. Al mismo tiempo, agradecemos al equipo de comunicaciones de Rimisp, particularmente a María del Pilar Valderrama Ramírez (Colombia) y Diego Reinoso (Chile).

El equipo de coordinación general agradece el apoyo financiero de la Fundación Ford, a través de su apoyo al fortalecimiento institucional de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

### Diseño

Alejandro Cepeda Beltrán

### Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá D.C. - Colombia

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

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



## LA SERIE DEL INFORME LATINOAMERICANO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

Desde su primera edición en el año 2011, el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural se ha convertido en una importante herramienta para el monitoreo de una de las aristas menos exploradas, y no por ello menos flagrante, de la desigualdad: la desigualdad territorial. Para ello, a lo largo de sus cinco ediciones previas, el Informe ha venido analizando las brechas territoriales asociadas a un conjunto de indicadores de los resultados alcanzados por los países en diversas dimensiones del desarrollo.

A partir de su IV edición, el Informe entra además en diálogo directo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Y es que, desde su adopción en 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se han convertido en la herramienta por excelencia para el monitoreo del avance de los países hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. Junto con los 17 ODS promulgados, se consensuaron 169 metas, cada una con uno o varios indicadores asociados para posibilitar la medición y fomentar la rendición de cuentas. A pesar de que se incluyen muchos indicadores que dan cuenta y tratan de medir la magnitud de las desigualdades horizontales, la desigualdad territorial, por el contrario, no ha recibido la misma atención. Además, poco se especificó sobre el nivel territorial al cual debían ser evaluados los indicadores y, siendo los estados los responsables últimos de su cumplimiento, los indicadores se evalúan con frecuencia a nivel nacional, descuidando u obviando la dimensión de desigualdad territorial al interior de los países. Así y en aras de complementar los esfuerzos de monitoreo de la Agenda 2030 y sumar a la discusión la existencia de las brechas territoriales, en sus últimas ediciones el Informe abandona la concepción de dimensiones del desarrollo para adoptar el análisis de una serie de ODS. El mensaje es claro: la ambición de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” impone la necesidad de no dejar ningún territorio atrás.

El Informe adopta también una clara vocación regional, en línea con el trabajo de Rimisp, para derivar aprendizajes y tendencias a nivel latinoamericano. En su primera edición en 2011, logró presentar información de 10 países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. Desde entonces, las limitaciones en la disponibilidad de datos e información no han permitido a las ediciones subsiguientes actualizar los indicadores para todos los países. Esto nos lleva a incluir aquí una firme reivindicación de la importancia de producir información pertinente, de calidad, disponible públicamente y desagregable territorialmente para la toma de decisiones. **La acuciante falta de información a nivel territorial que permita entender y considerar la distribución espacial de los resultados de desarrollo es, probablemente, la prueba más evidente del descuido de las brechas territoriales y su desconsideración en la planeación y diseño de políticas.**



## Cohesión territorial para el desarrollo

En América Latina, las oportunidades y el bienestar de las personas dependen en gran medida del lugar donde nacen, crecen y viven. El territorio es una fuente de la persistente desigualdad en la región y es así como en cada uno de los países latinoamericanos se constata que existen zonas con crecimiento e inclusión social, pero que conviven con una gran cantidad de territorios que mantienen rezagos en sus niveles de bienestar. Frente a esta situación, el desarrollo con cohesión territorial es aquel en el que todos los espacios de un país pueden expresar su potencial de desarrollo, donde ningún territorio es persistentemente marginado ni posee niveles de bienestar bajo los mínimos establecidos por la sociedad.

Para promover el desarrollo con cohesión territorial es fundamental partir reconociendo la heterogeneidad de los territorios, como espacios socialmente construidos que presentan características, identidades y recursos propios articulados entorno a dinámicas territoriales únicas. Estos factores tienen efectos significativos para los resultados de desarrollo del territorio y hacen que distintos territorios dentro de un mismo país presenten respuestas muy diversas a la intervención de una misma política. Así, las políticas públicas deben orientarse a potenciar y estimular el capital de cada territorio, a partir de sus recursos endógenos y de manera integral, considerando la interacción entre las dimensiones humana, sociocultural, institucional, ambiental y económica.

En el marco de la contribución del Informe a la discusión del desarrollo con cohesión territorial, conviene hacer dos aclaraciones:

- El enfoque territorial promovido por Rimisp se basa en concepciones de los territorios como espacios geográficos socialmente construidos que pueden ser dinámicos y que con frecuencia no coinciden con los límites administrativos establecidos por los países. Por limitaciones metodológicas y de disponibilidad de información, el Informe adopta como unidad de análisis la menor división administrativa para la cual es posible desagregar la información para todos los indicadores. Somos conscientes de que muchas (si no todas) de estas unidades siguen siendo, en la conceptualización de Rimisp, supra-territoriales e integran varios territorios diversos entre ellos.
- El desarrollo con cohesión territorial se construye alrededor de la consideración de los recursos e identidades propias de cada territorio, a veces difícil de evaluar en términos comparativos entre territorios. El Informe se basa, sin embargo, en un análisis de indicadores de resultado de desarrollo y las brechas asociadas. Así, este debe entenderse como el producto de los recursos de las entidades sub-nacionales y su capacidad de movilizarlos para alcanzar un cierto nivel de desarrollo en línea con la Agenda 2030. El trabajo actual de Rimisp estudia cómo la propia concepción de bienestar y desarrollo se forja y difiere entre territorios.

## Edición VI. Informe Latinoamericano 2021

La presente edición del Informe Latinoamericano llega en un momento particular, tras la irrupción de una pandemia que ha sacudido a la región y que ya sabemos ha tenido profundas implicaciones en términos de pobreza, hambre o empleo, entre otras dimensiones del desarrollo. Es por ello que, a su monitoreo tradicional, el Informe suma ahora una pregunta adicional: ¿cómo ha impactado la pandemia a la desigualdad territorial? En su primera parte, presta por tanto especial atención a la comparación antes-después de la irrupción de la pandemia y se centra en aquellos (pocos) países para los cuales ha sido posible contar con información desagregable territorialmente y actualizada en 2020 o 2021.



Cada edición del Informe ha incluido un foco temático para profundizar en la expresión de la desigualdad territorial en diferentes aspectos. Así, el Informe de 2013 profundizó en la desigual capacidad de los territorios de generar y proveer a sus habitantes de empleo de calidad; el Informe de 2015 abordó la intersección de brechas, estudiando la desigualdad de género desde el prisma de la desigualdad territorial; el Informe de 2017 estudió el rol de la articulación para el desarrollo territorial, y en su última edición, el Informe de 2019 dirigió la mirada hacia las desiguales oportunidades de inclusión económica que los territorios ofrecen a su juventud rural. En consonancia con los esfuerzos de las Naciones Unidas, a través de su Cumbre para los Sistemas Alimentarios, y

otros actores para sensibilizar sobre la relevancia transversal de los sistemas alimentarios para el desarrollo y promover sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos y resilientes, esta última edición del Informe centra su segunda y tercera parte en la expresión territorial de los sistemas alimentarios. La parte 2 analiza las brechas territoriales en materia de desempeño del sistema alimentario a través de una serie de indicadores de resultado en las dimensiones alimentaria, socio-económica y medioambiental. Por su parte, la parte 3 presenta una serie de estudios de caso diversos que ilustran las realidades que se esconden tras las brechas y la interacción entre el sistema alimentario y las dinámicas territoriales.

## Parte 1. Desafíos de equidad territorial en la Agenda 2030 y su evolución durante la pandemia

La construcción de indicadores de desarrollo sostenible, parte esencial de la Agenda 2030, invita a realizar un seguimiento a nivel nacional de los avances en distintas dimensiones. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural ha sido firme en su apuesta por una lectura de los avances en clave territorial para identificar las brechas a nivel sub-nacional. Desde su primera edición en 2011, el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad ha monitoreado los avances –o más bien el estancamiento– en equidad territorial de los que la región ha sido testigo.

En su quinta edición del año 2019, el Informe constató, una vez más, falta de progreso significativo en materia de reducción de la desigualdad territorial en la región. La inequidad se mantuvo en niveles medianos y altos en todos los países entonces analizados, y en magnitud similar a la calculada en la edición previa. Cabe destacar que el estancamiento se produjo en un contexto difícil para la región en la que, con un crecimiento económico frágil, los avances han sido débiles (CEPAL, 2019).

En ese contexto, la irrupción del Covid-19 en la región, a partir de marzo de 2020, ha supuesto además un enorme desafío para los países latinoamericanos y ha puesto de manifiesto la fragilidad de los débiles progresos recientes. Así, CEPAL (2022) advierte en su quinto informe sobre el progreso regional en el cumplimiento de la Agenda 2030, que son necesarios mayores esfuerzos para lograr los compromisos de desarrollo sostenible adquiridos en 2015 a través de la Agenda 2030. Según el informe, los avances son positivos pero insuficientes en el 40% de los indicadores, mientras que un 23% de ellos muestra una tendencia negativa que se aleja de los objetivos.



## Metodología del Informe Latinoamericano 2021

Para el análisis de la desigualdad territorial, el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad se basa en información secundaria procedente de fuentes oficiales tales como encuesta de hogares y otras operaciones estadísticas, y registros administrativos públicamente disponibles. A partir de la información disponible, se actualizan los indicadores que sirven de base para el análisis, el cual se estructura en tres metodologías:

**1. Índice de Equidad Territorial (IET).** Se trata de una medida resumen del grado de equidad territorial en el interior de los países con base en el índice de disimilitud de cada uno de los indicadores. Este índice de disimilitud es una agregación de las diferencias entre el desempeño de una entidad sub-nacional particular y el promedio de todas las entidades sub-nacionales, ponderada por la población de cada entidad sub-nacional y relativa al promedio. Los índices de disimilitud se agregan para obtener índices a nivel de ODS y, posteriormente, un IET general para cada país. Resultados más altos son indicativos de mayor inequidad territorial y se establecen dos umbrales entre los niveles bajo y medio (0,03), y los niveles medio y alto (0,08).

**2. Brechas territoriales.** Para cada país e indicador se analiza la evolución de las brechas territoriales con base en medidas descriptivas de la dispersión. En concreto, se estudia la evolución y tendencia de la desviación típica, el coeficiente de variación y el rango.

**3. Índice de desempeño y acumulación de rezagos.** Para cada país, se normalizan los indicadores. La normalización  $((X_{ij}-X_i)/i)$  permite expresar cada indicador en una misma escala comparable en la que el valor 0 se corresponde con el promedio de las observaciones y 1 representa una desviación estándar. La transformación normativa previa permite interpretar valores positivos como mejores resultados de desarrollo, independientemente la construcción o interpretación del indicador original. Con base en esta metodología, identificamos los rezagos como aquellos casos en los que una entidad sub-nacional está más de una desviación típica por detrás del promedio. Procedemos entonces a realizar un conteo para cada entidad sub-nacional del número de rezagos y lo relativizamos al número total de indicadores para los que contamos información.

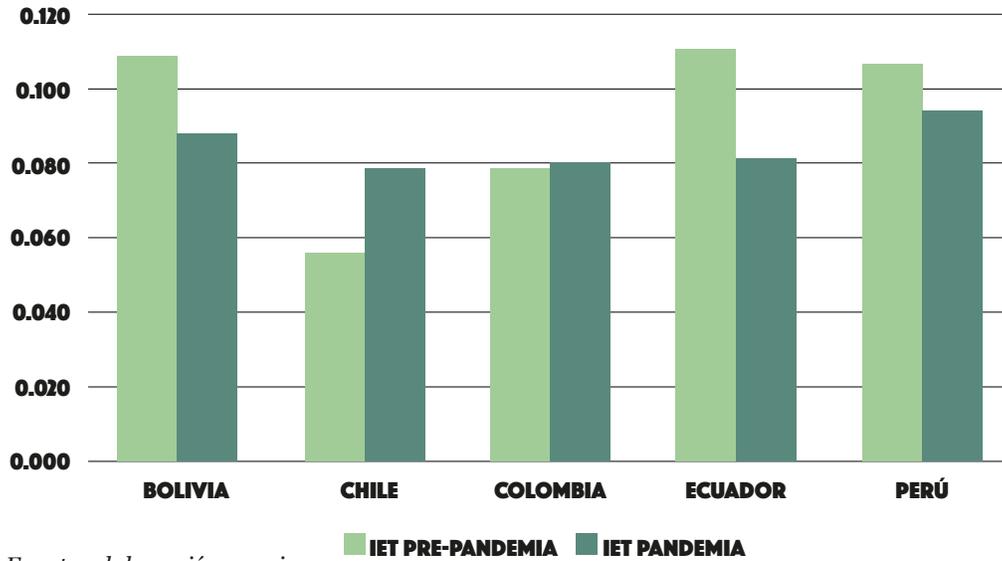
Para profundizar en el impacto de la pandemia sobre las brechas territoriales, el Índice de Equidad Territorial (IET) se emplea en esta edición como herramienta para medir el estado actual de la desigualdad territorial y su evolución reciente. En esta ocasión este se compone de un conjunto de 14 indicadores comparables con actualizaciones para el 2020 y 2021 para Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, y se recalcula, además, el IET de 2019 para el mismo subconjunto de indicadores. Cabe destacar que las tendencias aquí identificadas son robustas a la consideración del conjunto total de indicadores disponibles para cada país (entre 19 y 25 indicadores, dependiendo del país), sólo variando las magnitudes ligeramente.

**El análisis evidencia la persistencia de la desigualdad territorial.** Tres de los cinco países (Perú, Bolivia y Ecuador) muestran valores que se corresponden con niveles altos de inequidad territorial. Mientras tanto, aunque Colombia y Chile registran valores que indican

un nivel mediano de inequidad territorial, ambos se encuentran muy cercanos al umbral que divide la inequidad mediana de la alta.

En comparación con los resultados recalculados del IET de 2019, se destaca una **tendencia reciente en la reducción de la desigualdad territorial en el contexto de la pandemia**, donde Bolivia, Ecuador y Perú, aquellos países con los niveles más altos de inequidad territorial, han registrado reducciones significativas del IET. Ello no ha impedido, sin embargo, que las brechas territoriales sigan siendo amplias. Por su parte, Chile y Colombia, que se encontraban en el espacio de inequidad mediana, no han experimentado la misma tendencia: Chile ha sido testigo de un fuerte incremento del IET, mientras que en Colombia este se ha mantenido al mismo nivel.

## IET antes y después de la irrupción de la pandemia del Covid-19



Fuente: elaboración propia.

Más allá de las tendencias generales, se identifican diferencias entre un conjunto de ODS que muestran mayor equidad territorial, y otros que son más propensos a la desigualdad y exponen mayores desafíos. Sin desmedro de estas líneas generales, es importante resaltar que **cada país muestra desafíos y debilidades propios que se traducen en un peor desempeño en ciertos ODS**. En concreto, observamos que:

- Los ODS 10 (reducir la desigualdad en y entre los países) y ODS 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje) muestran los valores del IET más reducidos. Para el primero de ellos, ningún país registra niveles altos de inequidad, mientras que, para el segundo, ninguno de los países registra siquiera niveles medianos de inequidad territorial, reflejando los avances en cobertura en educación por parte de los países.

- Los ODS que presentan mayores desafíos de equidad territorial son el ODS 5 (lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas), ODS 2 (poner fin al hambre, lograr seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible) y ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo). Merece la pena destacar los niveles especialmente altos del IET para el ODS 5 apuntan a que **la desigualdad de género es especialmente dependiente de la desigualdad territorial, interactuando ambos tipos de brechas y pudiendo posicionar a las mujeres en determinados territorios en situaciones particularmente complejas**.

Los resultados del IET constatan la magnitud de las brechas territoriales y la necesidad de tomarlas en consi-

deración a la hora de evaluar el avance de los países de la región hacia el cumplimiento de la Agenda 2030. **Las medidas resumen a nivel nacional pueden resultar engañosas y no ser representativas de la realidad de los territorios**. En consecuencia, que un país muestre avances hacia el cumplimiento de los ODS no implica necesariamente que todos sus territorios y, por ende, sus habitantes avancen en la misma dirección. Lo anterior recuerda sobre la **necesidad de mantener una mirada territorial en el monitoreo periódico del avance hacia el cumplimiento de los ODS, así como también de concentrar esfuerzos de política pública en las zonas más rezagadas**, focalizando la inversión y aplicación de políticas y programas con una lógica territorial de desarrollo. La ambición de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” impone la necesidad de no dejar ningún territorio atrás.



## ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Para esta edición, el Informe estudia la evolución de los indicadores de tasa monetaria de pobreza y pobreza extrema, así como el porcentaje de población con al menos una necesidad básica insatisfecha y la brecha de género asociada a la tasa de pobreza. En ediciones previas, el Informe registró una constante y generalizada reducción de las tasas de pobreza en la región, aunque a un ritmo más débil cada vez. La última edición (2019) evidenció que este objetivo era uno de los más desiguales territorialmente, resaltando la brecha de género asociada a la tasa de pobreza pues presentaba marcadas variaciones territoriales.

El monitoreo reciente evidencia que la reducción de la pobreza de los últimos años se ha visto interrumpida significativamente por la pandemia del Covid-19, ya que para todos los países se presentaron incrementos en la tasa de pobreza y pobreza extrema para el 2020 (con reducciones particulares para el 2021). El indicador de necesidades básicas insatisfechas ha registrado menores cambios e incluso hay países que han logrado mantener su tendencia hacia la reducción. Por otro lado, la tendencia en el cierre de brechas de género en pobreza se ha visto negativamente afectada, profundizándose la en distintas magnitudes según el país.

En general, se destaca una reducción de la desigualdad territorial, dado que el impacto de la pandemia ha propiciado que las entidades sub-nacionales converjan en los indicadores y estén más cerca las unas de las otras. Así, Chile, Colombia, Ecuador y Perú han mostrado avances en reducir la desigualdad territorial, con la salvedad de que en algún indicador de los estudiados han tenido una evolución negativa. En Bolivia, no obstante, y a diferencia del resto de países, sí ha aumentado la desigualdad territorial en el ODS 1.

De entre las excepciones a la tendencia identificada, destacamos la tasa de pobreza extrema como el indicador que ha tenido peor desempeño. Ecuador, Perú y Bolivia registraron aumentos en la desigualdad territorial siguiendo un incremento significativo en la prevalencia de pobreza extrema en algunos territorios. Otras excepciones son el aumento de la desigualdad territorial en las necesidades básicas insatisfechas en Colombia y Ecuador y en la brecha de género en la prevalencia de la pobreza en el caso de Chile, aunque este último ha sido leve.





## ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

El hambre es una de las manifestaciones más brutales de la exclusión y de la desigualdad en el mundo. Como región de ingresos medios, América Latina ha registrado importantes progresos en la reducción del hambre en las últimas décadas. Sin embargo, la crisis sanitaria del Covid-19 dejó en evidencia importantes perturbaciones sobre los sistemas alimentarios y el acceso de las personas a los alimentos. Los confinamientos implementados para contener los contagios trajeron ciertamente desafíos en la consecución del ODS 2 y su ambición de erradicar el hambre. Con la afectación de las cadenas de suministros, la destrucción e impacto sobre los medios de vida de los hogares y el aumento de los precios de diferentes alimentos, el acceso de los hogares a una alimentación sana y adecuada se ha visto comprometido.

Para alcanzar la seguridad alimentaria, es necesario mirar más allá de la alimentación hacia el origen de los alimentos. Consideramos, por tanto, un indicador de malnutrición infantil junto con uno indicativo de las condiciones en la que los productores se insertan en la estructura de oportunidades: la brecha de ingresos según ocupación. Las ediciones anteriores del Informe registraron progresos significativos en materia de desigualdad territorial para ambos indicadores. Ahora, con la irrupción de la pandemia, la actualización de los datos señala a que no ha habido mayores cambios en su tendencia, mostrando cierta resiliencia ante la coyuntura y pese a las dificultades.

Pese a ello, es de resaltar que las brechas territoriales continúan siendo significativas, mostrando diferencias acuciantes entre territorios. Un ejemplo lo aporta Colombia, donde unos departamentos llegan a registrar hasta 50 fallecimientos por cada 100.000 menores de 5 años a causa de desnutrición, mientras que en otros ni siquiera se registran muertes asociadas a la misma causa. En relación al indicador de ingresos por sector, los cambios que se han producido desde el inicio de la pandemia no han traído consigo grandes modificaciones en la desigualdad territorial en los países, con solo leves descensos (como en Ecuador) o incrementos (como en Chile y Colombia). En la parte 2 del Informe, que aborda las dimensiones alimentaria y socio-económica de los sistemas alimentarios, profundiza sobre el estado de las brechas territoriales en esta temática.

### ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades

Antes de la irrupción de la pandemia del Covid-19, y como lo ilustra la edición anterior, se evidenciaban grandes avances en la mejora de la dimensión de salud para millones de personas, donde se destacaba un aumento de la esperanza de vida y la reducción de algunas de las causas comunes asociadas a la mortalidad infantil y materna. Así, ediciones anteriores registraron una tendencia positiva de los indicadores para este objetivo, aunque resaltaban marcadas diferencias entre países y entre entidades sub-nacionales. En este sentido, se llamó la atención, particularmente, sobre el desigual acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento.

En esta edición se presentan ciertos retrocesos en las tendencias positivas con la que se contaba antes de la pandemia. Con claras diferencias entre y al interior de los países, el 2020 ha sido un año en el que se profundizaron algunas de las brechas territoriales, especialmente en mortalidad materna. La desigualdad territorial también tendió a aumentar en el indicador de número de habitantes por médico. Ello, junto a las brechas en el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento que, aunque disminuyeron ligeramente, continúan siendo grandes, evidencia que **los recursos con los que las entidades sub-nacionales tuvieron que hacer frente a la pandemia fueron muy desiguales.**

### ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

La educación es el principal generador de oportunidades para el desarrollo personal y colectivo de los ciudadanos. En el contexto de la pandemia se han generado obstáculos en el acceso a la educación para las generaciones más jóvenes o aquellas que no cuentan con acceso a servicios remotos o internet. Estas disrupciones pueden comprometer el adecuado progreso de los procesos de aprendizaje e incluso conducir a un abandono temprano del ciclo educativo.



En sus ediciones anteriores, el Informe ha destacado amplias mejoras en materia de educación, particularmente en educación primaria, e importantes esfuerzos hacia la cobertura de la educación en todos los territorios. Para esta edición la educación primaria es el que más se ha visto afectada, pues en cuatro de los cinco países, el porcentaje de niños en edad de asistir a educación primaria registró un descenso con respecto a la última medición antes de la pandemia. Asimismo, en cuatro de los cinco países han aumentado las desigualdades territoriales en el indicador. Si bien el indicador sigue siendo el que menor índice de disimilitud (unidad de la que se compone el IET) muestra y, por tanto, menor inequidad territorial, esta tendencia negativa debe constituir una alerta de que todo avance es susceptible de retroceder ante situaciones excepcionales.

Por su parte, la tasa de matrícula en educación secundaria no se ha visto tan afectada e incluso ha crecido levemente en varios de los países, reduciéndose asimismo la desigualdad territorial. En el mismo sentido, la tasa de analfabetismo (que se mide sobre los mayores de 15 años) ha mostrado un gran avance en los países y ha reducido las brechas territoriales.



## ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

La desigualdad de género es un problema transversal que afecta a todas las dimensiones del desarrollo. De esta forma, analizamos las brechas de género en analfabetismo, en participación laboral y población sin ingresos propios. Además, incluimos la dimensión de representación política de mujeres a través de su participación en los gobiernos locales para aquellos países que cuentan con información disponible.

La edición anterior del Informe documentó incipientes avances en términos generales hacia la reducción de brechas de género y, en algunos casos, también hacia la convergencia territorial. No obstante, para esta ocasión la evolución de las brechas varía entre países e indicadores. La evolución de las brechas varía entre países e indicadores. La evolución más clara y positiva se encuentra, sin duda, en la brecha de género en analfabetismo. De la mano de los avances positivos en la reducción del analfabetismo, también se ha reducido la brecha e incluso la desigualdad territorial asociada a ella.

Menos clara son las tendencias en las brechas de género en la participación laboral y obtención de ingresos propios. No solo son las tendencias a nivel nacional heterogéneas, en todos los países conviven entidades sub-nacionales que ampliaron las brechas y entidades sub-nacionales que las redujeron en el mismo periodo. Como resultado, en cuatro de los cinco países la desigualdad territorial del indicador creció. El estudio de estas brechas desde la óptica de la desigualdad territorial nos permite documentar la interseccionalidad de las desigualdades y cómo un fenómeno global se expresa de diferente manera en cada territorio, con repercusiones particulares y diferenciadas para sus habitantes, en este caso mediadas por el género.

A pesar de que la representación femenina en los gobiernos locales (medida por el porcentaje de alcaldías lideradas por mujeres) no guarde una relación clara con la irrupción de la pandemia, sí merece dirigir la atención al indicador. En 2021, tanto en Bolivia como Perú (países en los que contamos con información) existían departamentos en los que ningún municipio o distrito tenía a una mujer al frente. En el mejor de los casos, las mujeres llegaron a ostentar el cargo de alcalde en el 27% y 17% de los municipios del departamento, respectivamente.

## ODS 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos

El crecimiento económico, a través de la innovación, la generación de empleo y el aumento de los salarios, puede desempeñar un rol clave en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. No obstante, el crecimiento económico por sí solo no basta para lograr un desarrollo justo y equitativo, pues debe traducirse en oportunidades y empleo de calidad para todas y todos en todos los territorios.

En la edición 2019 de este informe, el ODS 8 apareció como el que mayores retrocesos había registrado en el periodo 2017-2019 en materia de desigualdad territorial. En un contexto de fuerte y rápido impacto económico de las cuarentenas y otras medidas para contener la dispersión de Covid-19 por los países, el ODS 8 fue quizá la dimensión más expuesta a los efectos de la pandemia. Así lo muestran los datos. Se trata pues del objetivo que peor evolución ha registrado y muestra un panorama desalentador tanto en su desempeño como en materia de equidad territorial.

En el periodo de interés, se produjo una erosión de los ingresos, cayó la participación laboral, aumentó el desempleo, se destruyeron más empresas de las que se crearon y aumentó la proporción del empleo en rubros primarios. Sin embargo, no todas las entidades sub-nacionales se vieron afectadas con la misma fuerza e incluso hay quien logró sortear el impacto de la pandemia, al menos en algunos indicadores.

Esta diversidad de tendencias fue conducente al aumento de las brechas territoriales. Siendo el ODS 8 el que peor evolución registró en el IET, esto apunta a que **las entidades sub-nacionales con un peor desempeño de partida y, probablemente estructuras productivas más frágiles, fueron las que más afectadas se vieron.**

En este sentido, fueron la tasa de participación laboral y la tasa de desempleo las que con mayor fuerza empujaron el incremento de la inequidad territorial en el ODS.



## ODS 10: Reducir las desigualdades en y entre los países

La desigualdad tiene muchas expresiones diferentes, pero todas ellas conducen a la marginación y exclusión de los grupos más vulnerables. Mientras que este Informe aborda de manera frontal la desigualdad territorial que existe al interior de los países, también presta atención a otros tipos de desigualdades y a la relación que existe entre ellas, ahondando específicamente en la desigualdad de ingresos y su expresión territorial.

El Informe de 2019 advertía que entre los países analizados convivían territorios con coeficientes de Gini sumamente bajos comparables con los de algunos países nórdicos como Noruega y Finlandia, con otros territorios donde la desigualdad de ingresos es comparable con la de algunos países del sur y este de África como Namibia y Zambia. A raíz del impacto económico de la pandemia, que se ha ensañado con los trabajadores más vulnerables, la desigualdad de ingresos ha tendido a aumentar. Sin embargo, las brechas territoriales asociadas a la misma se han reducido en todos los países.

La tendencia en el caso del porcentaje de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana resulta menos clara. Con la reducción de la mediana de los ingresos, también disminuyó este porcentaje en los casos de Bolivia y Chile, mientras que aumentó en Colombia y Perú y se mantuvo constante en Ecuador. Pese a estas diferencias, sí es posible encontrar en común a los cinco países la reducción de la desigualdad territorial. No obstante, las diferencias territoriales siguen siendo significativas.

### Rezagos territoriales

La evolución de la desigualdad territorial en cada uno de los indicadores analizados demuestra que cada entidad sub-nacional presenta características, idiosincrasias y coyunturas particulares que resultan en un conjunto muy heterogéneo de tendencias. Tanto en el corto como en el largo plazo, es posible identificar diferentes velocidades, fluctuaciones e incluso direcciones en los progresos y retrocesos que registran los territorios.

Asimismo, ante el impacto de la pandemia, los territorios también han mostrado comportamientos diferenciados. Esta heterogeneidad de situaciones es indicativa de que **cada territorio presenta desafíos y ventajas particulares que han de considerarse y ser la base de cualquier planificación para el cumplimiento de la Agenda 2030.**

Ahora, la desigualdad territorial no sería necesariamente un problema si la existencia de brechas respondiese única e íntegramente a determinadas particularidades o desafíos concretos de los territorios. Incluso en una situación de equidad territorial, los territorios pueden mostrar cierto rezago relativo en alguna dimensión mientras que en otras su desempeño es mejor relativo al resto de los territorios nacionales. La desigualdad territorial es problemática cuando son algunos territorios los que concentran rezagos en múltiples dimensiones mientras que otros registran desempeños relativamente mejores en muchas o todas ellas. Esta última es, no obstante, una realidad que afecta a numerosos territorios de la región.



Ahora, la desigualdad territorial no sería necesariamente un problema si la existencia de brechas respondiese única e íntegramente a determinadas particularidades o desafíos concretos de los territorios.

Incluso en una situación de equidad territorial, los territorios pueden mostrar cierto rezago relativo en alguna dimensión mientras que en otras su desempeño es mejor relativo al resto de territorios nacionales.

La desigualdad territorial es problemática cuando son algunos territorios los que concentran rezagos en múltiples dimensiones mientras que otros registran desempeños relativamente mejores en muchas o todas ellas. Esta última es, no obstante, una realidad que afecta a numerosos territorios de la región.

El análisis de la distribución y, sobre todo, acumulación de rezagos nos permite clasificar las entidades sub-nacionales en cuatro grupos:

- Algún rezago puntual o ningún rezago. Un 16% de las entidades sub-nacionales se encuentra en este grupo y constituyen los espacios más aventajados de los países.
- Número moderado de rezagos. Aglutina a la mayoría de entidades sub-nacionales (52%), las cuales presentan rezagos en entre un 5% y un 20% de los indicadores.
- Número notable de rezagos. Supone un amplio grupo compuesto por el 22% de las entidades sub-nacionales, las cuales muestran rezagos en un notable número de indicadores (entre el 20% y el 40%).
- Rezagos generalizados. Se trata de un pequeño grupo de 9 territorios (el 7%) con rezagos en más del 40% de los indicadores, estando por detrás del promedio en la inmensa mayoría del resto. Estos territorios ilustran la gravedad y profundidad de la inequidad territorial.

## Acumulación de rezagos (% de indicadores de la Agenda 2030)



Cabe destacar que existen ciertos patrones demográficos que se correlacionan con los diferentes grupos. Así, aquellas entidades sub-nacionales que albergan las principales ciudades aparecen en los dos primeros grupos, mientras que a medida que aumenta la población rural y la población indígena o afrodescendientes, también aumentan las probabilidades de ubicarse en el tercer y cuarto grupo.

Ello nos indica que existe un patrón en la desigualdad territorial y que ésta no es aleatoria o azarosa. Señala así que **los modelos de desarrollo promovidos han tenido un sesgo urbano y se han focalizado en aquellos territorios más grandes y poblados, dejando en muchos casos de lado a los habitantes, indígenas y afrodescendientes, de los territorios rurales.**

Sin embargo, la relación entre ruralidad y rezago no es perfecta. Esto quiere decir que hay entidades sub-nacionales fuertemente rurales que muestran un desempeño relativamente bueno, con poca o sin acumulación de rezagos.

A pesar de que se trata de ejemplos más bien puntuales, no carecen de importancia pues demuestran que **la ruralidad no es una condena y que, en las circunstancias oportunas, pueden hacer plena parte del desarrollo sostenible sin renunciar a su naturaleza rural.**



## Parte 2. Desiguales resultados de los sistemas alimentarios

Resulta indiscutible, y cada vez existe mayor reconocimiento, que los sistemas alimentarios son transversales al desarrollo. No solo son el fundamento de la seguridad alimentaria y la nutrición; también interactúan muy estrechamente con el medio ambiente, impactando en su nivel de conservación o degradación, igualmente constituyen un elemento fundamental de las estructuras productivas. La vinculación entre el sistema alimentario y la Agenda 2030 resulta evidente. Así, abordar los desafíos de sostenibilidad e inclusión enraizados en el sistema alimentario es una condición necesaria para avanzar en el cumplimiento de los compromisos de la Agenda y puede constituir un potente motor de desarrollo.

Si bien los sistemas alimentarios han experimentado un fuerte proceso de expansión y globalización hasta permitirnos hablar de un sistema alimentario global, estos siguen teniendo una base y expresión territorial. Sus configuraciones a nivel territorial están lejos de ser triviales. Qué actores o elementos están involucrados en la producción, elaboración, distribución y consumo de alimentos, y la manera específica en la que estos se articulan y relacionan entre sí y con el entorno, se traduce en resultados alimentarios, socioeconómicos y ambientales concretos. Así, diferentes configuraciones generan distintos niveles de seguridad alimentaria, empleo, inclusión o degradación ambiental, entre otros.

## El sistema alimentario

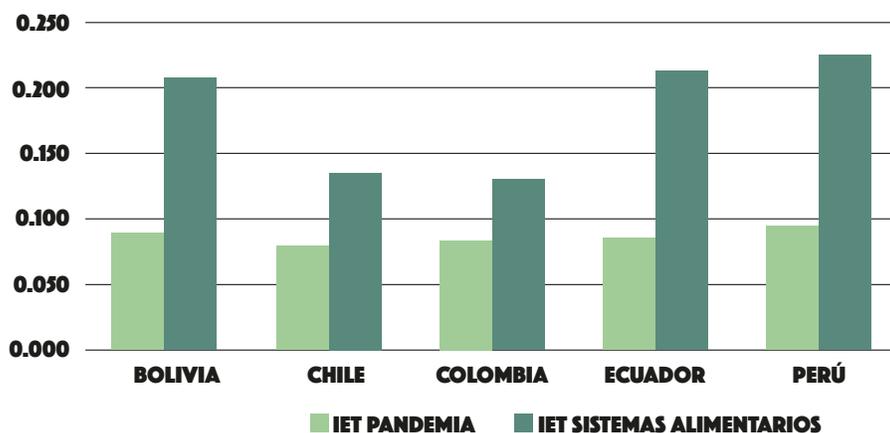
La creciente complejidad con la que se organiza la producción y distribución de alimentos, ha motivado la generación de enfoques que sean capaces de integrar esta complejidad en el análisis y estudiar las diferentes interdependencias entre los distintos elementos involucrados. El Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, vinculado al Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas, adoptó en su octavo informe la siguiente definición: Un “sistema alimentario” reúne todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales (HLPE, 2014, pp. 33). Así, el sistema alimentario se compone de las cadenas de valor, pero también de los elementos sobre los que se fundamentan (ecosistemas, sistemas energéticos, sistema económico...), los entornos alimentarios (disponibilidad de alimentos y acceso físico, información y regulación...), las decisiones de consumo de los hogares y los resultados generales del sistema (HLPE, 2020).

La lógica de sistema nos permite establecer que la configuración particular que el sistema alimentario toma, entendida ésta como la combinación particular de actores y actividades y su articulación, se traduce en una serie de resultados alimentarios, socio-económicos y medioambientales concretos. Esto es, distintas configuraciones generan distintos niveles de empleo, inclusión, nutrición o degradación medioambiental, entre otros. Desde la perspectiva de los resultados, las crecientes tasas de obesidad, las mayores tasas de pobreza en áreas rurales y entre productores, o la importante contribución del sector agrario al cambio climático son el producto de la manera en la que el sistema alimentario está organizado y están interconectadas entre sí.

En este contexto, es frecuente hablar de Sistemas Alimentarios Sostenibles (SAS), incorporando conceptualizaciones normativas que apuntan a sistemas alimentarios que logran garantizar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada para todas las personas, de una manera medioambientalmente sostenible y socialmente inclusiva desde la producción al consumo. Así, entendemos que el carácter sostenible de un sistema alimentario se alcanza en la medida en que las relaciones que se establecen entre los actores son inclusivas en términos de ingresos y acceso a alimentación sana y nutritiva, respetando la cultura alimentaria local y en base a tecnologías amigables con el medio ambiente en todas las fases del sistema.

En un contexto regional de alta desigualdad territorial en indicadores de resultado de desarrollo, no es de extrañar que podamos también identificar amplias brechas territoriales con respecto al desempeño de los sistemas alimentarios a nivel sub-nacional. La aplicación de la metodología del IET a un conjunto de nueve indicadores representativos de tres dimensiones de desempeño del sistema alimentario (alimentaria, socio-económica y medioambiental) muestra ciertamente altos niveles de desigualdad territorial. Es más, la comparación de los resultados con aquellos obtenidos en base a los indicadores de desarrollo de la Agenda 2030 apuntan a que **los sistemas alimentarios pueden resultar especialmente susceptibles a la desigualdad territorial.**

**Índice de Equidad Territorial de indicadores ODS y de desempeño del sistema alimentario**



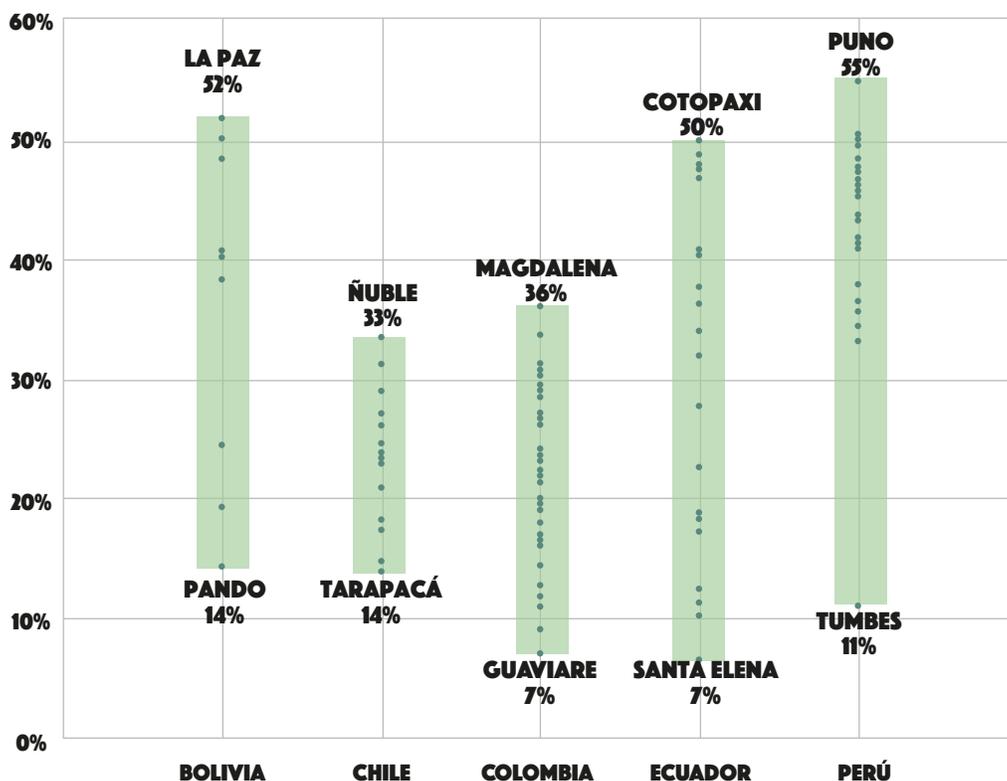
Fuente: elaboración propia.

De entre los indicadores de desempeño del sistema alimentario, la inequidad territorial es particularmente alta en las dimensiones socio-económica y medioambiental, siendo los resultados del IET en estas dimensiones más altos que para cualquiera de los ODS analizados. Esto es indicativo de que la manera en la que los sistemas alimentarios contribuyen al empleo inclusivo y al crecimiento económico, así como **la manera en la que impactan en el medio ambiente es especialmente desigual entre entidades sub-nacionales**. Ejemplo de ello son las diferencias en la participación femenina en el sector silvoagropecuario y pesquero.

La participación y aporte de las mujeres a la agricultura se encuentran fuertemente invisibilizados, con frecuencia no son reconocidos formalmente y se conciben como esfuerzos asistenciales al trabajo de los hombres. La invisibilización del trabajo de las mujeres productoras y trabajadoras se ve reflejada en que, a pesar de que en América Latina y el Caribe una gran proporción de las mujeres rurales están incorporadas de manera activa al trabajo agrícola (Ballara, Damianovic y Valenzuela, 2012), el número de mujeres que se reconocen como

responsables de explotaciones es mucho menor y se corresponde mayoritariamente con casos de ausencia de un hombre, ya sea por migración o por fallecimiento (Ballara y Parada, 2009). De igual manera, también se ve reflejado en un porcentaje elevado, y aun así muy probablemente subregistrado, de mujeres ocupadas en la agricultura en calidad de trabajadoras familiares no remuneradas, sin percibir retribución por su trabajo (ídem). A ello se suma la invisibilización que se produce cuando las mujeres que realizan trabajo productivo en unidades familiares se autocalifican como trabajadoras del hogar y que, junto a definiciones restrictivas de trabajo, conducen a que una parte no menor de las mujeres rurales se consideren como población no activa económicamente (Chiappe, 2005). No obstante, la realidad en los territorios es diversa y diferencias en factores como las instituciones informales que dan forma a la división sexual del trabajo o las estructuras productivas que generan oportunidades diferenciadas pueden contribuir a explicar el origen de las brechas territoriales en la representación de mujeres entre los asalariados y productores del sector silvoagropecuario y pesquero.

**Participación femenina en el sector silvoagropecuario y pesquero**  
(mujeres ocupadas en el sector como % del total de personas ocupadas en el mismo sector)



Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta de Hogares 2021 (EH, INE) (Bolivia), Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional 2020 (CASEN, INE) (Chile), Censo agropecuario 2014 (DANE) (Colombia), Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua 2020 (ESPAC, INEC) (Ecuador) y Encuesta Nacional de Hogares 2020 (ENAH0, INEI) (Perú).

Cuando consideramos las brechas territoriales en el conjunto de indicadores, en lugar de estudiarlas individualmente, constatamos que **existen entidades sub-nacionales que acumulan rezagos en un gran número de indicadores**. Se trata de territorios donde el sistema alimentario es, en términos relativos a la situación país, altamente deficiente y enfrenta grandes desafíos para alcanzar la seguridad alimentaria, generar empleo inclusivo, contribuir al crecimiento económico y proteger el medio ambiente. Entre ellos podemos destacar la provincia ecuatoriana de Azuay, el departamento peruano de Cajamarca y la región chilena de Tarapacá. Estas entidades sub-nacionales conviven, además, con otras que no registran rezagos en ningún indicador y que muestran una situación de ventaja en el camino hacia un sistema alimentario sostenible e inclusivo. Cabe resaltar que la distribución de los rezagos en el desempeño del sistema alimentario no se correlaciona de manera clara con la de las brechas territoriales en los indicadores de la Agenda 2030. A partir de la normalización de cada uno de los indicadores para cada país y su agregación mediante el cálculo de promedios aritméticos, se puede obtener un índice de desempeño relativo tanto para el cumplimiento de la Agenda 2030, como en el terreno del sistema alimentario<sup>1</sup>.

Ello nos permite ubicar a cada territorio en un continuo de desempeño relativo al resto de territorios al interior de su país. Si, además, miramos conjuntamente estos dos índices (de Agenda 2030 y de desempeño del sistema alimentario), podemos observar fácilmente esa clara falta de correlación y una distribución prácticamente equitativa de las 97 entidades sub-nacionales en los cuatro cuadrantes que surgen de la intersección de ambos y es indicativa de distintas dinámicas:

- Cuadrante I, con un total de 27 entidades sub-nacionales que registran un desempeño mejor que el promedio en ambos aspectos. Son entidades que avanzan aventajadas en el camino hacia el desarrollo sostenible, incluyendo al sistema alimentario en su desarrollo.
- Cuadrante II, compuesto por 27 entidades sub-nacionales que, aunque registran un desempeño relativamente negativo en el conjunto de indicadores de desarrollo y Agenda 2030, muestran un buen desempeño, de nuevo en términos relativos, del sistema alimentario. Esta

clasificación apunta a ciertas ventajas comparativas del sistema alimentario en el territorio, a pesar de que aún no haya logrado constituir un motor de desarrollo.

- Cuadrante III, que siendo el grupo con menos representación (21 entidades sub-nacionales) aglutina a aquellas que muestran desempeños deficientes en ambos aspectos. En ellas las brechas territoriales de desarrollo se extienden igualmente al sistema alimentario, resultando en profundos rezagos generalizados.
- Cuadrante IV, reúne a las 22 entidades sub-nacionales restantes que, mostrando un buen desempeño relativo en términos generales (Agenda 2030), el sistema alimentario muestra cierto rezago relativo. Apunta a situaciones en las que el modelo de desarrollo ha traído consigo un abandono de este último, no haciéndolo partícipe de los avances.

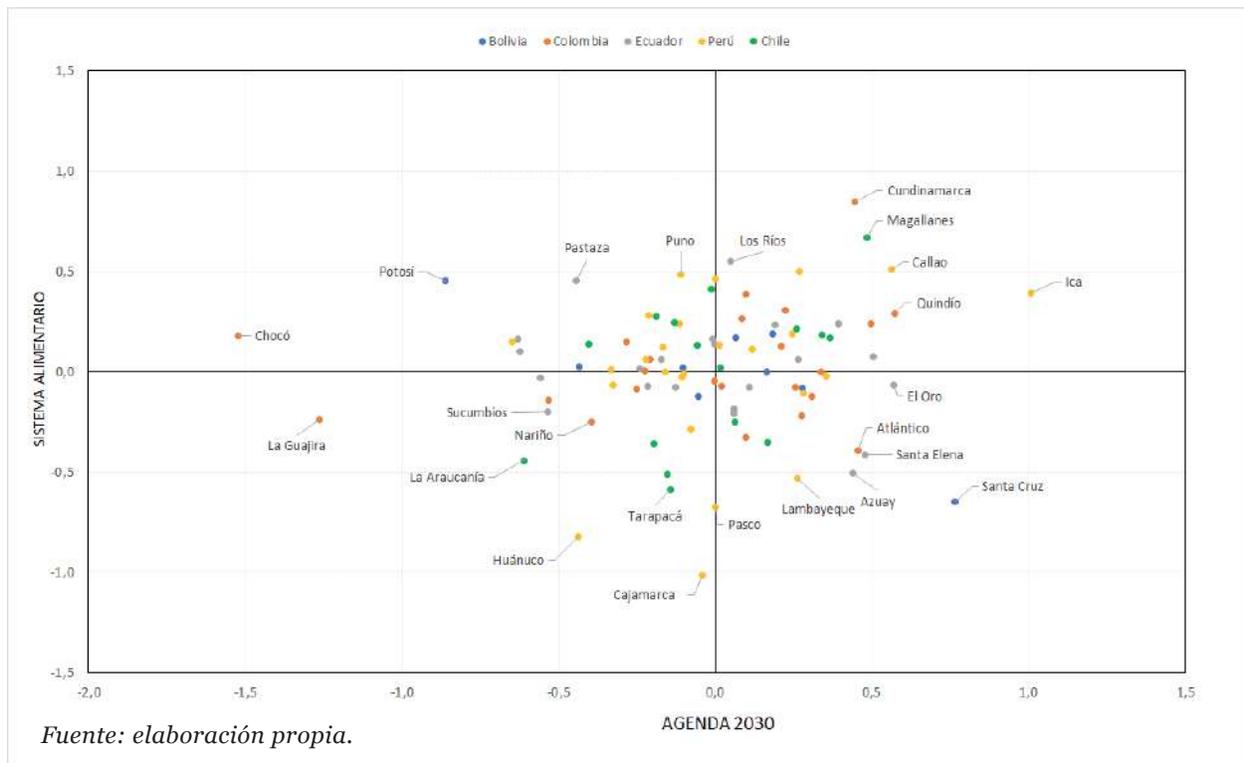


<sup>1</sup>La normalización  $((X_{ij}-X_i)/i)$  permite expresar cada indicador en una misma escala en la que el valor 0 se corresponde con el promedio de las observaciones y 1 representa una desviación estándar. Esta metodología es la que utilizamos para identificar rezagos (más de una desviación estándar por detrás del promedio) y poder comparar los valores de diferentes indicadores. Para obtener índices de desempeño general, promediamos aritméticamente los valores normalizados de los indicadores para cada ODS (en el caso de los indicadores de cumplimiento de la Agenda 2030) y para cada dimensión del sistema alimentario. Si a su vez promediamos estos índices, obtenemos índices generales de desempeño relativo en la Agenda 2030 y en el sistema alimentario.

La distribución de las entidades sub-nacionales en estos cuatro grupos implica que no hay una relación clara entre el desarrollo en términos más generales y el desempeño del sistema alimentario. Esto es, **un mejor desempeño de un territorio no se traduce necesariamente en una mayor sostenibilidad e inclusión del sistema alimentario y sus actores**. Tal es el caso de las entidades sub-nacionales del cuarto grupo. Es por ello que resulta fundamental considerar de manera específica las necesidades del sistema alimentario dentro de esfuerzos más generales para mejorar la educación, la salud o la igualdad de género. Por el

contrario, resulta interesante aprender aquellos territorios en los que, a pesar de enfrentar grandes desafíos en materia de desarrollo sostenible, logran desplegar el rol positivo del sistema alimentario. Asimismo, resulta interesante ahondar en las dinámicas entre el sistema alimentario y otros aspectos del desarrollo en aquellas entidades sub-nacionales que sí logran desempeños relativos más equilibrados. Por último, especial atención ha de prestarse a los territorios más rezagados, a aquellos que se están quedando atrás en muchos aspectos del desarrollo sostenible, pero también en el desempeño de sus sistemas alimentarios.

**Desempeño, en términos relativos al contexto nacional, de las entidades sub-nacionales para los indicadores de la Agenda 2030 (eje horizontal) y del sistema alimentario (eje vertical)**



### Parte 3. Sistemas alimentarios sujetos a dinámicas territoriales

El análisis de las brechas territoriales contribuye a evidenciar y documentar la expresión de la desigualdad territorial en el desempeño del sistema alimentario en los territorios. Como hemos visto, la capacidad de estos últimos para garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes, su contribución a la generación de oportunidades de empleo inclusivas y de riqueza, y su impacto en el medio ambiente que lo sustenta, varían con fuerza entre entidades sub-nacionales. Y es que el sistema alimentario, al tener base territorial, está sujeto a las dinámicas territoriales de los mismos, a la vez que las

retroalimenta y tiene capacidad para transformarlas. Expresado de otra manera, la desigualdad territorial es el reflejo de la propia heterogeneidad existente entre los territorios y la interrelación entre los sistemas alimentarios y las dinámicas territoriales.

Ahondar en una serie de casos particulares nos permite explorar algunas dinámicas que se dan tras la desigualdad territorial. Para ello, presentamos estudios de caso de cinco territorios latinoamericanos que presentan dinámicas, desafíos y ventajas particulares y que, en su conjunto, ilustran la heterogeneidad de sistemas alimentarios.

## Políticas públicas e institucionalidad en el desarrollo del sector arrocero del Bajo Guayas (Ecuador)

La parte de la cuenca baja del Guayas es una de las regiones con mayor fertilidad del suelo en Ecuador y con uno de los sistemas fluviales más importantes de la costa suroccidental del Pacífico. En este territorio la actividad agropecuaria dinamiza la economía tanto en la producción como en la industrialización y comercialización, por lo que se ha ido especializando en diversos cultivos agropecuarios, instaurando una agricultura agroindustrial que convive con una agricultura de pequeños productores. Destaca por su importancia y contribución el sector arrocero, en el cual participan un gran número de pequeños productores que conviven con grandes productores capitalistas y que, en su conjunto, consiguen garantizar en Ecuador la autosuficiencia de un producto crucial para la alimentación nacional.

El desarrollo del sector se ha producido como resultado de la acumulación de esfuerzos durante décadas que, a través de mejoras tecnológicas y políticas diferenciadas han logrado que el sector se posicione como uno de los más significativos en el país por su incidencia social y económica. Los primeros pasos en el desarrollo del sector se remontan a las décadas de los 70 y 80 con la reforma agraria para una redistribución y formalización de la tierra, el proceso de legalización y promoción de cooperativas, y la construcción de infraestructura de riego. La posterior cesión de los sistemas de riego a los comuneros y la constitución de estos últimos en juntas de riego alrededor de los años 2000 marca también un importante hito, al constituir el germen de un proceso de construcción de agencia entre productores, que más tarde llegaron a fundar la Corporación Nacional de Arroceros. Si bien la productividad del sector sigue siendo uno de los mayores desafíos, se han registrado importantes mejoras de la mano de inversiones para el desarrollo y distribución de semillas mejoradas.

En todos estos esfuerzos resulta destacable los procesos de articulación entre actores de diverso tipo. Así, entre las dinámicas que han permitido la consolidación del sector resalta el alto grado de vinculación entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales del territorio, los cuales han adelantado acciones conjuntas en temas de infraestructura pública, planificación, desarrollo productivo y comunitario, ambiental y desarrollo cultural, mediante el Consejo Provincial conformado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta institucionalidad ha apuntado a potenciar los recursos territoriales, vinculando a las autoridades locales en cada etapa de producción, comercialización y procesamiento del arroz.



Asimismo, se destaca la colaboración público-privada que ha liderado y caracterizado la expansión de la semilla certificada en el territorio. Para el incremento del rendimiento en el cultivo, resulta clave la mayor disponibilidad y abastecimiento nacional de semilla certificada que proviene de desarrollos realizados por el INIAP (Instituto de Investigaciones Agropecuarias) en colaboración con FLAR (Fondo Latinoamericano para Arroz de Riego) y el sector privado, quien se ha dedicado a la producción y multiplicación de semilla certificada de arroz. Desde 2013, la promoción de las semillas de alto rendimiento pasa a liderarla el Ministerio de Agricultura a través de convenios público-privados para la implantación de los subsidios y un modelo de gestión también público-privado que ha permitido la alianza entre el sector oficial y las empresas proveedoras de insumos para la distribución de los paquetes tecnológicos.

Finalmente, cabe resaltar la conformación del Consejo Consultivo del Arroz como instrumento de concertación entre el sector público y privado, relacionados con la investigación, producción, industrialización y comercialización de este producto. El Consejo involucra a todos los actores de la cadena del arroz y, entre otras funciones, emite recomendaciones que, aunque no son vinculantes, conforman la base para la determinación del precio mínimo de sustentación que establece el Ministerio de Agricultura. Así, a pesar de que el sector aún enfrenta grandes desafíos (principalmente en términos de productividad y sostenibilidad), la intervención acumulada en el tiempo con colaboración de múltiples actores ha convertido al arroz en un cultivo estratégico en el proceso de contribuir a la seguridad alimentaria en el país y por su impacto económico y social en el territorio.

## Seguridad y soberanía alimentarias arraigadas en el patrimonio territorial de Nariño (Colombia)

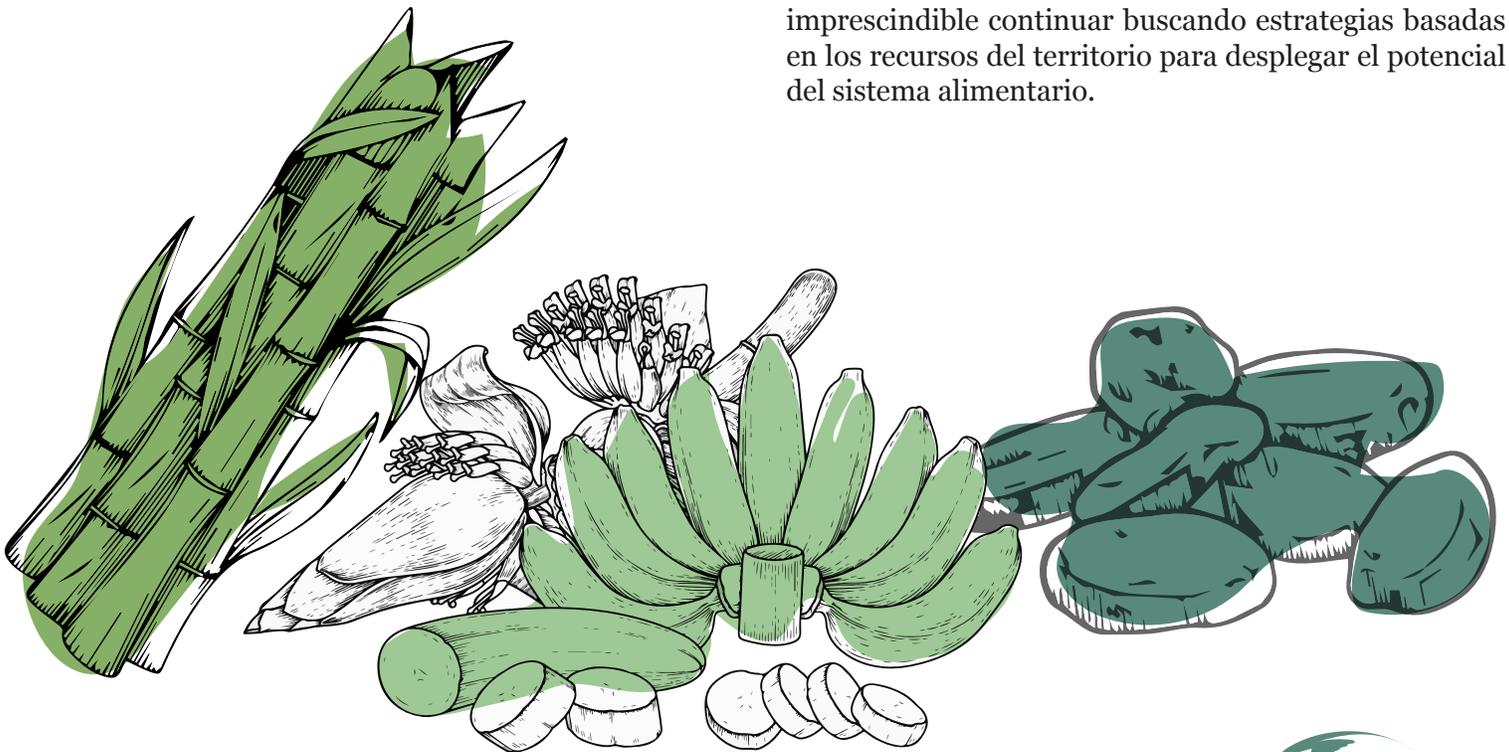
El departamento de Nariño, en el sur del país en la frontera con Ecuador, constituye un importante punto de confluencia de ecosistemas y culturas. En él convergen la Región del Pacífico, que hace parte del Chocó Biogeográfico y destaca por sus recursos hídricos y biodiversidad, la Región Andina, dominada por el Macizo Colombiano donde nacen las arterias fluviales más importantes del país, y la Región Amazónica, de vegetación selvática y reservorio de biodiversidad. Con un 56% de sus más de millón y medio de habitantes en zonas rurales, el departamento cuenta también con una alta diversidad étnica y cultural y una fuerte representación de grupos indígenas y afrocolombianos. Lejos de ser trivial, la diversidad poblacional da pie a dinámicas territoriales y del sistema alimentario particulares entorno a la producción y comercialización de diferentes productos autóctonos del departamento.

El paisaje agrícola nariñense se caracteriza por una alta presencia de pequeños productos y el autoabastecimiento. El 55% de las Unidades de Producción Agrícola (UPA) pertenecen a la agricultura familiar, campesina y comunitaria y el 31% tiene al menos un lote de producción para el autoconsumo. Además, el autoabastecimiento se da también a nivel departamental, ya que existe un alto grado de autosuficiencia y los alimentos que se consumen proceden en su inmensa mayoría del propio departamento.

Así, el patrimonio agrícola, las identidades territoriales y el autoabastecimiento constituyen importantes ejes de la dinámica en el funcionamiento del sistema alimentario, las cuales se han visto reforzadas por la apuesta institucional por la soberanía alimentaria con base territorial. Desde la institucionalidad pública del departamento se ha apostado por políticas en línea con los principios de la soberanía alimentaria: foco en alimentación para los pueblos, valoración de los proveedores de alimentos y fomento del control a nivel local, entre otros. Gran parte de las intervenciones han girado de esta manera en mejorar el entorno alimentario a través del rescate de prácticas y saberes autóctonos de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En especial destacan los esfuerzos para la conservación de las semillas nativas para potencializar el territorio y garantizar el autoabastecimiento de las comunidades. En esta línea, se estableció un mercado de semillas nativas y autóctonas, y se ha venido posicionando el municipio de San Lorenzo como territorio libre de transgénicos. Esto último ha constituido un ejemplo de relevancia en el desarrollo de políticas municipales de apoyo a la producción y conservación de semillas territorialmente adaptadas.

Pese a los esfuerzos, Nariño sigue enfrentando importantes desafíos para garantizar el acceso de todas y todos a una cantidad adecuada y diversa de alimentos. Durante la pandemia la inseguridad alimentaria llegó a afectar al 46% de los hogares, poniendo en evidencia las debilidades del sistema alimentario. En este contexto, se hace imprescindible continuar buscando estrategias basadas en los recursos del territorio para desplegar el potencial del sistema alimentario.



## Un sistema alimentario entre el patrimonio y las nuevas dinámicas en Chiloé (Chile)

La provincia de Chiloé es un archipiélago conformado por la Isla Grande de Chiloé (la segunda isla más extensa de Sudamérica) y 40 islas menores, ubicado en la Región de Los Lagos, a 1.200 kilómetros al sur de la capital de Chile. En esta región predomina un gran nicho de recursos hídricos que ha posibilitado el desarrollo de un sistema de producción agropecuaria con un gran arraigo territorial identitario y de un patrimonio alimentario particular y único, hoy día en tensión por la expansión del sistema alimentario acuícola industrial.

En Chiloé, el porcentaje de personas que trabajan en el sector primario es relativamente alto, denotando la gran relevancia para el empleo de las actividades productivas vinculadas directamente a la extracción y manejo de los recursos naturales territoriales. El aislamiento geográfico ha fomentado además la generación de variedades únicas que dan forma al sector agropecuario y pesquero tradicional, así como a la dieta local que, en el contexto nacional, aparece como muy particular y distintiva. Así, se destaca el cultivo del ajo y de la papa, la ganadería del cordero chilote y una pesca y marisquería artesanal caracterizada por la transmisión intergeneracional de los conocimientos y las técnicas.

No obstante, el sector ha sido testigo de importantes transformaciones a partir del boom de la industria salmonera desde los años 80. Así, para el 2007, la industria llegó a representar por sí sola el 15% de la población económicamente activa (PEA) en toda la Región de Los Lagos, ofreciendo puestos de trabajo formal, con una temporalidad rutinaria estable y con un sueldo fijo. Esto generó paulatinamente el tránsito desde una economía autónoma de pequeña agricultura y pesca artesanal con identidad cultural e interrelación con los ecosistemas territoriales hacia la proletarianización de la población, procesos de migración interna rural-urbana y desde otros sectores de la región hacia el archipiélago. Todas estas transformaciones han tendido un hondo calado, no sólo en la matriz productiva y del empleo, sino en numerosos aspectos de la vida en el territorio. Así, la llegada de las salmoneras terminó con la necesidad de migración masculina e incorporó a las mujeres chilotas al trabajo, impactando en los imaginarios socioculturales y el sistema de género territorial, ya que la obtención de ingresos monetarios generó mayor autonomía económica en las mujeres, y ello cambió el rol y capacidad de agencia de éstas. Asimismo, los cambios también se vieron reflejados en las dietas, ya que la mayor disponibilidad de ingresos monetarios motivó el incremento en el consumo de alimentos procesados.

La relación entre los sistemas alimentarios tradicional e industrial se complejizó a raíz de las crisis sanitarias en la industria salmonera de 2009 y 2016, con grandes impactos medioambientales y económicos. Estos episodios derivaron en cambios en la percepción de la última, en conflictividad y en cierta reconfiguración de las coaliciones de actores del sistema alimentario.

En este contexto de tensión, es importante resaltar los esfuerzos realizados en aras de rescatar y proteger el patrimonio agroalimentario chilote. Aunque, el Estado ha contribuido al desarrollo dual del sistema alimentario, su apoyo como fomentador del desarrollo con rescate de la identidad y el patrimonio local es notable. Entre las iniciativas institucionales más relevantes para el sector agropecuario destacan los programas dirigidos a los pequeños productores rurales y a la agricultura familiar campesina, mujeres rurales y pueblos indígenas, la obtención del sello SIPAM (Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial), y la promoción de la seguridad alimentaria. Entre éstas, cabe destacar el importante trabajo que realiza el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en el territorio, con un amplio despliegue territorial en base a 6 agencias y una oficina de área y diversos instrumentos de fomento que entregan capital y asistencia técnica para la producción agropecuaria y conexas.

Así, el sistema alimentario en Chiloé se caracteriza por sus dinámicas de tensión y dualidad a raíz de la irrupción y auge del sistema productivo industrial y la posterior inserción de Chiloé en el sistema alimentario mundial. La industria salmonera jugó un papel fundamental a partir de múltiples intervenciones públicas que favorecieron innovación, transferencia tecnológica y capacidad exportadora de la industria, pero que también generaron afectaciones sobre el patrimonio, las dietas y la organización social y cultural chilote.



## Fortalecimiento de cadenas de valor territoriales e integración regional en el Huila (Colombia)

El departamento colombiano del Huila tiene una ubicación geográfica estratégica en la cuna conformada por las cordilleras Oriental y Central, recorrida de sur a norte por el río Magdalena, uno de los más importantes del país, y donde se bifurca la cordillera de los Andes en el macizo colombiano. Aglutina un total de 1.140.000 habitantes, de los cuales el 60% reside en cabeceras municipales, dentro de las que destaca la capital departamental de Neiva con aproximadamente el 30% de la población del Huila. Pese a que la población rural es minoritaria en el contexto departamental, su proporción es relativamente alta comparada con el total nacional.

Las características geográficas han facilitado el desarrollo de un fuerte sector agropecuario. Así, es el origen de aproximadamente el 20% del Valor Agregado Bruto (VAB) del departamento, constituyendo el principal sector productivo. Su relevancia es también notable a nivel nacional. Con una contribución alrededor del 4,5% al VAB agropecuario y pesquero de Colombia, se trata del quinto departamento por importancia. Naturalmente, su relevancia económica se traduce también en empleo e incidencia social. Casi el 40% de la población ocupada se emplea en el sector agropecuario y cabe destacar que el 53% de las unidades de producción agrícola son explotaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Con un 73% del suelo destinado a cultivos permanentes, es asimismo importante resaltar la preponderancia del cultivo del café para el sector agrícola huilense.



La ubicación del departamento no sólo ha generado oportunidades para la agricultura por sus características biofísicas, sino que también constituye un factor relevante para la comercialización, el abastecimiento y la vinculación con mercados dinámicos a partir de la cercanía con Bogotá. Estos lazos se han visto fortalecidos a partir de la creación en 2004 de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) para impulsar y articular planes de desarrollo económico, social y ambiental en los territorios asociados: Bogotá D.C., Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima. A pesar de que la inserción de productos huilenses en el mercado de la ciudad Bogotá, es aún limitada; las oportunidades son grandes y la gran cantidad de alimentos procedentes desde los mercados mayoristas de Bogotá y otros departamentos de la región para su consumo en el Huila apunta a la integración del sistema alimentario.



El fomento del sector desde las instituciones locales ha sido también significativo y ha tenido una importante orientación hacia las oportunidades de comercialización. Así, resultan destacables los esfuerzos para posicionar la denominación de origen de varios productos del departamento, las políticas de abastecimiento local para programas públicos como los de Alimentación Escolar o Bienestar Familiar, y el impulso de cadenas de valor seleccionadas con pertinencia territorial. Este último es resultado de la implementación del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSR) que ha llevado la planeación rural desde el orden departamental hasta el orden municipal y cuyos resultados condujeron a la selección de veintidós cadenas productivas estratégicas. Es importante recalcar la diferenciación territorial ya que cada región del departamento priorizó aquellas cadenas más adecuadas dadas las condiciones de productividad y las necesidades territoriales.

## Respuestas territoriales a la crisis alimentaria en el corredor del Polochic (Guatemala)

El departamento de Alta Verapaz es uno de los más rurales e indígenas del país, con un 69% de la población residiendo en áreas consideradas rurales y un 93% de la población de procedencia indígena, principalmente de la comunidad lingüística Q'echí y Poqomchí. Con niveles de pobreza del 83%, es, además, el departamento más pobre de Guatemala. Estas altas tasas de pobreza son un reflejo de las duras condiciones para la vida y la prosperidad. A un contexto geográfico de alta exposición a fenómenos climáticos extremos, hay que sumar factores humanos, entre los que destacan los procesos históricos de discriminación y relegación de la población indígena y los modelos de desarrollo que han promovido procesos de acumulación de capital altamente desiguales.

En la parte sur del departamento se ubica el corredor del río Polochic, que conecta de manera directa con Cobán, capital departamental. Con las más altas tasas de desnutrición aguda infantil en el departamento (13.7 por cada 1,000 en 2021), se trata también de un corredor de inseguridad alimentaria donde la situación se ha agravado a raíz de la irrupción de la pandemia del Covid-19 y la inflación de fertilizantes y alimentos. Ante la difícil situación del territorio, han surgido respuestas de diverso tipo que, en menor o mayor medida, han logrado mitigar, aunque sea parcialmente, la situación y que dan cuenta de algunas dinámicas territoriales de importancia.

Las relaciones entre el Estado guatemalteco y el territorio son complejas. Por un lado, se pueden identificar relaciones históricas de abuso contra el territorio, como la masacre de Panzós en 1978 o, más recientemente, desalojos forzados. Por otro lado, el diseño de políticas con frecuencia no considera la realidad del territorio, lo que ha llevado a un impacto muy limitado. Un ejemplo de ello es la implementación del Bono Familia durante la pandemia que establecía como condición tener acceso a la red eléctrica sin tomar en cuenta que en el departamento solo uno de cada dos hogares, principalmente urbanos, disponen de él. Finalmente, hay que resaltar también esfuerzos más recientes de respuesta a la crisis alimentaria que han involucrado a la sociedad civil en su implementación y que han mostrado mejor acogida y un mayor impacto. La clave que ha marcado la diferencia en estos casos, entre los que destacan los programas de transferencias condicionadas y de alimentación escolar, es la positiva articulación con el territorio y sus actores, demostrando la utilidad, también en términos pragmáticos, de trabajar con las instituciones territoriales en lugar de pasarlas por alto o incluso, contraponerse a las instituciones que operan en el territorio.

La insuficiente respuesta estatal ha propiciado a su vez la necesidad de que la sociedad civil dé respuestas para afrontar la crítica situación alimentaria. Existen iniciativas de gran valor, entre las que destacan algunas procedentes de la Cooperación y que han logrado llegar a áreas rurales y aisladas a las que el Estado no llega, implementado diferentes proyectos para apoyar la seguridad alimentaria. Particularmente destacable son los esfuerzos de Plan Internacional, que ha desplegado verdaderos programas de transferencias condicionadas en trabajo conjunto con las comunidades. Así, aunque los bajos niveles educativos, la aún baja capacidad agencia de muchos actores locales y la falta de apoyos desde las instituciones constituyen, sin duda, obstáculos para potenciar las respuestas comunitarias, estas siguen resultando significativas y valiosas.



Finalmente, el desarrollo en las últimas décadas de las cadenas productivas de cacao y cardamomo en el territorio han contribuido a la dinamización de la agricultura y a la generación de ingresos monetarios valiosos para el acceso a alimentos. En un contexto de alta concentración de la tierra y prevalencia de la agricultura de infra-subsistencia que no alcanza a cubrir las necesidades alimentarias, la generación de nuevas oportunidades y medios de vida es de gran importancia. Además, se trata de cultivos dominados principalmente por pequeños productores.

# **INFORME LATINOAMERICANO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD**

**2021**

**EL SISTEMA ALIMENTARIO EN EL TERRITORIO**



**Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**  
Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá D.C. - Colombia  
e-mail: [rimisp@rimisp.org](mailto:rimisp@rimisp.org)  
[www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)