



## **POLÍTICAS FOCALIZADAS TERRITORIALMENTE: IDENTIFICANDO POTENCIALES BENEFICIARIOS**

- Las políticas focalizadas en las personas son un componente necesario e importante para el desarrollo económico y social, pero también hay buenas razones para diseñar e implementar políticas con foco en el territorio, especialmente en las regiones más rezagadas.
- No todos los territorios cuentan con las condiciones para aprovechar en todo su potencial los beneficios de las políticas focalizadas territorialmente. De hecho, muchos programas no conducen a resultados sostenibles una vez que concluye el apoyo externo. Por ello, es importante aplicar buenos procesos y criterios de selección del territorio, a fin de utilizar políticas donde la inversión pública tiene mayores probabilidades de lograr sus objetivos.
- El desafío de política es encontrar el equilibrio entre las comunidades que tienen la necesidad de programas focalizados (por ejemplo, por tener tasas de pobreza relativamente más altas) y la capacidad de beneficiarse de la intervención específica.
- Tras identificar las comunidades que satisfacen tanto los criterios de necesidad como de capacidad para políticas territorialmente focalizadas, la búsqueda de soluciones será diferente para cada caso. Por esta razón, los gobiernos y los actores locales deben participar activamente en definir cuál sería la mejor opción de política, según sus propias condiciones y objetivos.

Las políticas para el desarrollo económico a menudo se clasifican en dos tipos: las focalizadas en las personas y las focalizadas en el territorio. Las dirigidas a las personas son aquellas como las de educación y salud, que apuntan a mejorar el capital humano. Ejemplos de eso son la educación pública o la vacunación infantil, o los programas de transferencias monetarias condicionadas que otorgan aportes en efectivo a los hogares bajo la condición de que sus beneficiarios se comprometan a enviar a los hijos a la escuela y a realizarse los chequeos médicos de los programas de salud. La característica de estas políticas es que sus efectos (personas con mejor salud y mejor educación,

por ejemplo) no están atados a un lugar en particular, porque las personas beneficiadas pueden migrar a otros lugares que son los que capturan el beneficio de contar con individuos con mayor potencial de contribuir al desarrollo.

Las políticas focalizadas en lugares, son aquellas que desarrollan los recursos y capacidades de una comunidad, municipio, territorio o región. Por ejemplo, la construcción de carreteras o de sistemas de riego, la coordinación intermunicipal, el desarrollo de una asociación público-privada para mejorar la economía local o para proteger un ecosistema regional, entre

otros. Los resultados de estas políticas (por ejemplo, un sistema de riego que aumenta la productividad de la agricultura local) no se pueden trasladar a otro lugar, es decir, están atados al territorio. Benefician principalmente a las personas que viven en el lugar que fue objeto de la política.

Las políticas focalizadas en las personas son un componente necesario e importante del desarrollo económico y social, pero hay también buenas razones para diseñar e implementar políticas focalizadas en el territorio, especialmente en las regiones más rezagadas, por ejemplo, para colaborar en la reducción de la pobreza y lograr un desarrollo inclusivo.

Pero no todas las regiones rezagadas poseen las condiciones para lograr un retorno socialmente eficiente de las inversiones focalizadas territorialmente. Muchos programas territoriales bien implementados no han conducido a resultados sostenibles una vez que concluye el apoyo externo. Por ello, reconociendo la existencia de múltiples necesidades y restricciones en el presupuesto público, es importante aplicar buenos procesos y criterios de selección del territorio, a fin de utilizar políticas focalizadas en lugares donde la inversión pública tiene mayores probabilidades de lograr sus objetivos.

**El desafío de política es, por tanto, encontrar el equilibrio entre la necesidad y la capacidad.** Pero ¿cómo identificar las comunidades que tienen más probabilidades de beneficiarse de políticas focalizadas territorialmente? Y, habiendo hecho una selección, ¿qué políticas pueden ser más apropiadas para la región y cómo se toma la decisión?

Un estudio comparativo de Canadá, Chile y Perú – realizado por el Canada Rural Economy Research Lab (C-RERL) de la Universidad de Saskatchewan, Rimisp y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), en el marco del Programa Dinámicas Territoriales Rurales– propone una metodología para resolver estas interrogantes.

## Un método de selección

Para una aproximación a las comunidades con mayores probabilidades de beneficiarse de políticas focalizadas en el territorio, el método se basa en dos pasos:

- Primero, **dentro del grupo de comunidades rurales dependientes de los recursos naturales, se identifican aquellas que tienen bajos resultados en términos de pobreza y/o crecimiento de la población** en comparación con el promedio de las comunidades de este tipo. Este es un **criterio de necesidad**. Es decir, sobre la base de consideraciones de equidad, se priorizan los lugares que tienen tasas de pobreza más altas que el promedio y que, por ende, requieren de políticas focalizadas territorialmente.
- Segundo, **entre todas las comunidades que están en esa condición de necesidad, se determina aquellas que tienen mayor capacidad de beneficiarse de la intervención específica**. Se evalúa la capacidad de un lugar en relación con el desempeño (en términos de pobreza) del promedio de los lugares con características similares según su cercanía a los mercados y zonas urbanas, grado de dependencia de los recursos naturales, condiciones económicas, demográficas y sociales. Si un lugar se encuentra por debajo de su potencial esperado dadas sus características, significa que una intervención focalizada en el territorio tiene la posibilidad de gatillar un mejor desempeño dado los activos existentes.

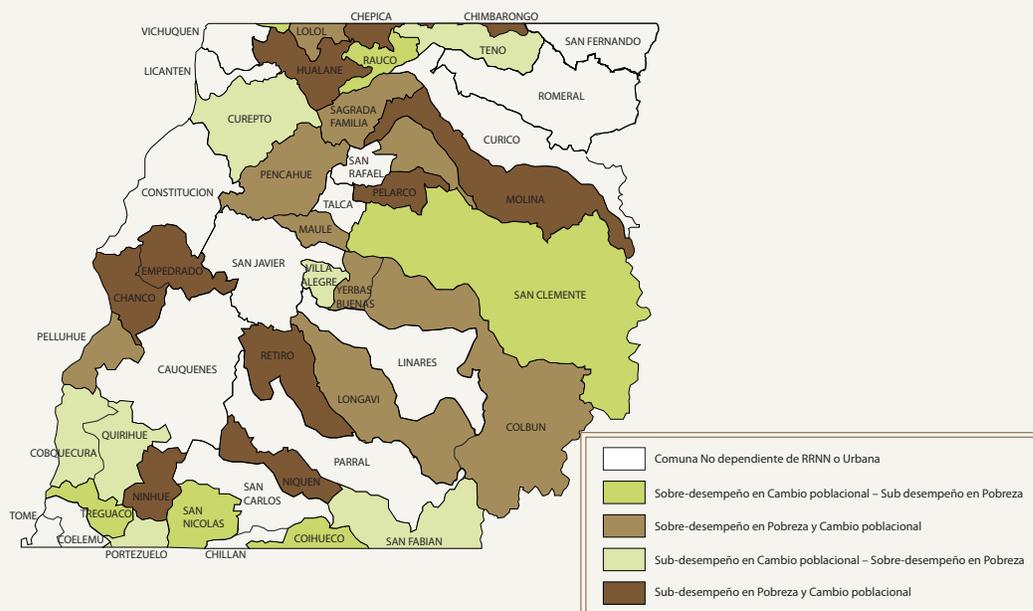


Vista aérea de la VII Región - Foto: Fernando Leiva, Flickr

## Recuadro 1

### Aplicación del método para seleccionar comunidades con probabilidades de beneficiarse de políticas focalizadas territorialmente, en los municipios de Chile central dependientes de los recursos naturales

- En Chile central (entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos) se identificaron 153 comunas (municipios) clasificadas como “dependientes de los recursos naturales”, de las cuales 68 tienen tasas de pobreza claramente peores que la media del grupo, estimada en un 31% para el año 2002.
- En estas comunas, se analizó la relación entre los índices de pobreza y los factores que la determinan: la pobreza en el pasado de la comunidad y de su entorno territorial, niveles de desigualdad, la lejanía respecto de los centros urbanos, tamaño y densidad poblacional, los niveles de educación, la estructura de edad de la población, el grado de dependencia de los recursos naturales, la composición sectorial de la economía local, variables de desempleo y migración, entre otras.
- Luego, se comparó el nivel esperado de pobreza de cada comuna (de acuerdo a sus características) con sus niveles efectivamente observados. Este análisis sigue un procedimiento econométrico que se puede consultar en el documento de Olfert *et al.* (2011).
- Se encontró que 40 comunas rurales y dependientes de recursos naturales responden a los criterios de *necesidad y oportunidad*. Ello debido a sus altos niveles de pobreza y su peor desempeño respecto a la pobreza esperada de acuerdo a sus características (ver mapa).



Estas comunas son de interés para investigar los factores que pudieran conducir a un desempeño más acorde a su potencial.

## Análisis de tres comunidades de la Región del Maule en Chile

Si bien el análisis y los datos permiten identificar las comunas potencialmente beneficiarias de intervenciones focalizadas, la búsqueda de soluciones para mejorar sus condiciones es más compleja y diferirá en cada caso. Dicho de otra forma, **las condiciones del contexto local importan.**

Por lo anterior, **los actores locales deben participar activamente en definir cuál sería la mejor opción específica de inversión, pues son ellos quienes tienen la mayor capacidad para diagnosticar sus propias condiciones y posibilidades, y relevar sus propios objetivos y preferencias particulares.**

Para llevar a la práctica este ejercicio en tres comunas de interés en la Región del Maule en Chile (San Clemente, Colbún y Longaví), se realizaron entrevistas con funcionarios municipales y regionales, organismos sectoriales, empresarios locales y una ONG local. Estas tres comunas tuvieron un desempeño diferente en los años 90, pero con posterioridad a esa fecha, **todas comparten una sustancial disminución de la pobreza.**

A partir de estos diagnósticos, se concluye que:

- Las tres han dependido tradicionalmente de la agricultura y estiman que este rubro seguirá siendo el eje de sus oportunidades de desarrollo en el futuro.
- Colbún tiene mayores posibilidades de diversificación en torno al turismo, producto de la presencia de ciertos activos específicos (presencia de un lago y termas en la zona). Sin embargo, se reconoce la necesidad de potenciar ciertas estrategias para aprovechar estos activos (infraestructura en zonas más aisladas, capacitación en prestación de servicios turísticos, por ejemplo)
- En cuanto a las políticas ya existentes, en todas se destaca la importancia del transporte, el desarrollo de



Ecoturismo en el lago Colbún - Foto: Chez L' Habitant

los canales de comercialización y de comunicación, y la disponibilidad de servicios básicos.

- Las tres comunas tienen diferentes grados de conexión con los centros urbanos, y ya han impulsado acciones para potenciar estos vínculos.
- En las tres se reconocen falencias en los mecanismos de coordinación entre actores sociales ligados a la agricultura, particularmente respecto a la articulación entre las diversas instancias del sector público, y entre este sector y los actores privados.
- En las tres preocupa la estacionalidad del empleo en la agricultura y la falta de oportunidades laborales en periodos de baja demanda de mano de obra.
- En los tres municipios surge la preocupación respecto de la falta de alternativas para los jóvenes, que estaría provocando la emigración. Al respecto, se plantea la necesidad de adaptar los programas de formación a las necesidades de los sectores productivos locales.

De acuerdo a los diagnósticos particulares en cada comunidad, se identificaron luego algunas opciones de políticas territoriales que ayudarían a mejorar la situación. El recuadro 2 ilustra esto con el caso de Colbún.

## Recuadro 2

### Comuna de Colbún (Chile): del diagnóstico a las posibles soluciones

#### Posibles razones del bajo desempeño

En Colbún, la industria hidroeléctrica generó un lago artificial que ha ayudado a activar el turismo en la zona. Tanto el lago como las aguas termales de la zona, el atractivo de su poblado, los lugares para practicar senderismo y deportes de naturaleza; así como la producción artesanal en localidades cercanas, han sido hasta ahora subutilizados para el desarrollo de la zona como destino turístico. Además, el sector agrícola local se caracteriza por el empleo estacional no calificado. El nivel de habilidades de la fuerza laboral incluso estaba por debajo de lo que se requería para las obras de construcción de la central hidroeléctrica.

#### Políticas focalizadas territorialmente con potencial

Colbún se beneficiaría de esfuerzos coordinados para mejorar la productividad en el sector agrícola y el acceso a mercados y a la industria de procesamiento. Sin embargo, una oportunidad especial para esta comunidad es el desarrollo de su potencial turístico. La combinación de los lagos y de vertientes termales en la zona cordillerana, el atractivo de la ciudad en sí, y las industrias artesanales cercanas, necesita desarrollarse y promoverse en forma coordinada. La capacitación de la fuerza laboral local en servicios de acogida mejoraría notoriamente sus posibilidades de éxito. Una importante carretera que conecta Argentina y Chile por el paso Pehuenche, ha sido objeto de importantes mejoras en la última década, y podría convertirse en un activo importante para el desarrollo del turismo y de los servicios de transporte. Pero sin un esfuerzo coordinado y concertado, estas oportunidades podrían desaprovecharse.

## Conclusiones

A diferencia de las políticas orientadas a las personas, la pertinencia de las políticas focalizadas en los territorios es un tema de debate. Se reconoce aquí que ante una realidad de vastas necesidades y fuertes restricciones en el presupuesto público, su espectro de aplicación debe ser acotado. Por ello, se propone un método de focalización que se basa en la compatibilización de los criterios de *necesidad* y *oportunidad*. En un marco de orientaciones generales y respon-

sabilidades bien definidas, las comunidades locales necesitan decidir por sí mismas sobre las iniciativas específicas que darán cuerpo a las políticas territoriales más generales. Esto dotará de mayor soporte local a las iniciativas priorizadas e incrementará las oportunidades de impacto de este tipo de inversiones, pues son los propios actores locales quienes cuentan con un mejor diagnóstico de las necesidades y oportunidades que ofrece el contexto territorial.

## Lecturas sugeridas

Para profundizar sobre políticas focalizadas territorialmente, ver Documentos del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, de Rimisp, disponibles en [www.rimisp.org/dtr/documentos](http://www.rimisp.org/dtr/documentos), en especial:

- Documento N° 79. Places for Place-Based Policies. Olfert, R.; Berdegué, J.; Escobal, J.; Jara, B.; y Modrego, F. 2011
- Documento N° 56. Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas. Ropert, M.A. 2009
- Documento N° 28. Catastro de políticas y programas de desarrollo territorial rural en México. Soberanes, M.; Burgin, M. 2009
- Documento N° 27. Catastro de políticas y programas con enfoque territorial en Nicaragua. Ammour, T. 2009
- Documento N° 26. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Favareto, A. 2009
- Documento N° 25. Catastro de políticas y programas con enfoque territorial en Honduras. Ammour, T. 2009
- Documento N° 24. Catastro de políticas y programas de desarrollo rural en Bolivia basados en un enfoque territorial. Ranaboldo, C.; Uribe, M. 2008
- Documento N° 3. Desarrollo Territorial en Chile: Instrumentos del Estado. Cox, M. 2008

Esta publicación es un resultado de la serie Políticas para el Desarrollo Territorial del programa Dinámicas Territoriales Rurales.

El Programa de Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural ([www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)) es un esfuerzo colaborativo de investigación aplicada, fortalecimiento de capacidades e incidencia en políticas que se lleva a cabo en 11 países de América Latina, a través de una red de 52 socios y 150 colaboradores. El programa busca determinar cuáles son los factores que explican dinámicas territoriales caracterizadas por procesos simultáneos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, y a partir de ello informar políticas y estrategias de acción pública que promuevan cambios en esta dirección.

The Rural Territorial Dynamics Program, coordinated by Rimisp- Latin American Centre for Rural Development ([www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)) is a collaborative effort of applied research, capacity building and public policy incidence in 11 latinamerican countries, through a network of 50 associates and 150 collaborators. The program tries to determinate the factors that explain territorial dynamics in the form of simultaneous processes of economic groth, social inclusion and environmental sustainability, thereby informing public policies and strategies that promote changes in this direction.

Cita / Citation:

Serie Políticas para el Desarrollo Territorial - Políticas focalizadas territorialmente: Identificando potenciales beneficiarios.  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales.  
Rimisp, Santiago, Chile. Octubre - 2011

### Para mayor información:

Mónica Maureira  
Coordinadora de Comunicaciones  
[mmaureira@rimisp.org](mailto:mmaureira@rimisp.org)

### © Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Programa Dinámicas Territoriales Rurales

Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Tel + (56-2) 236 45 57  
[dtr@rimisp.org](mailto:dtr@rimisp.org)  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

