

# Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015

Pactos para la igualdad territorial



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015

## Pactos para la igualdad territorial



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este documento fue preparado bajo la supervisión de Jorge Máttar, Director del ILPES. La coordinación y edición final estuvieron a cargo de Rudolf Buitelaar. Sergio González Catalán colaboró en la compilación general de los capítulos y en la edición general del informe, así como en análisis estadísticos y cartográficos del capítulo II.

En la elaboración de los capítulos participaron David Candia, Luis Riffo, Carlos Sandoval y Alicia Williner, del ILPES.

La preparación de los insumos fue posible gracias a la cooperación del Ministerio de Cooperación del Gobierno de Alemania y de la Unión Europea, a través de la GIZ y el proyecto EUROsociAL, respectivamente. La cartografía presentada en los distintos capítulos fue preparada por David Candia, consultor del ILPES. Las bases estadísticas fueron preparadas por Sergio González Catalán y David Candia y se contó con la colaboración de Xavier Mancero y Álvaro Fuentes (División de Estadísticas).

Se agradecen los aportes también realizados por Patricio León, Andrés Espejo, Iván Silva y Rafael Echeverri, como consultores del ILPES. Se agradecen también los comentarios realizados por Luis Mauricio Cuervo, Jorge Rodríguez, Xavier Mancero, Juan Pablo Jiménez y de Adrián Rodríguez.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## Índice

Presentación.....	7
Resumen Ejecutivo.....	9
I. Introducción: desarrollo y desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe.	
Perspectivas para el cambio estructural con igualdad .....	17
A. El desarrollo territorial y la perspectiva estructuralista.....	18
B. Mecanismos determinantes del desarrollo y las desigualdades territoriales.....	22
C. Algunos lineamientos de políticas territoriales.....	25
D. La agenda de integración regional en América Latina y el Caribe .....	26
E. Las perspectivas recientes y el enfoque de la CEPAL .....	27
II. La geografía del desarrollo en América Latina y el Caribe.....	31
A. Evolución de la desigualdad económica.....	32
1. La concentración de la producción en las regiones .....	32
2. Desempeño económico y crecimiento del PIB subnacional .....	37
3. Productividad.....	41
4. Convergencia y reducción de desigualdades económicas .....	43
B. Indicador sintético del desarrollo a nivel territorial: índice de Desarrollo Regional (IDR), 2010 .....	46
1. Objetivos.....	46
2. Metodología.....	46
3. Síntesis de resultados .....	48
C. Indicador sintético de Objetivos de Desarrollo de Milenio a nivel municipal .....	62
D. Evolución del desarrollo social: pobreza y desigualdad .....	64
1. Pobreza .....	65
2. Empleo.....	66
3. Educación.....	67
4. Acceso a servicios básicos.....	67
III. El desarrollo territorial en la agenda política de América Latina y el Caribe.....	77
A. Políticas nacionales de desarrollo regional en los países de América Latina y el Caribe .....	77
1. Planes, estrategias y políticas nacionales de desarrollo regional en América Latina.....	78
2. Políticas de descentralización .....	84

3.	Ordenamiento territorial.....	90
B.	Pactos para la igualdad territorial.....	97
1.	Los pactos sociales territoriales: definición y contexto .....	98
2.	El pacto social territorial como promotor de un desarrollo desde abajo .....	98
3.	Ejemplos de procesos de pactos sociales territoriales en América Latina .....	100
IV.	Conclusiones .....	107
	Bibliografía.....	109
	Anexos.....	115
	Anexo 1 Fuentes de información .....	116
	Anexo 2 Indicador sintético de Desarrollo Regional (IDR 2010).....	121
	Anexo 3 Índice de Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	124
	Cuadros	
Cuadro 1	Regiones de mayor, menor PIB per cápita y razón de ventaja para países de América Latina y OCDE, año más reciente disponible .....	11
Cuadro 2	Estadística descriptiva según cuadrantes de productividad .....	14
Cuadro 3	PIB total, PIB por habitante, superficie y población de regiones, países y territorios de América Latina y el Caribe en el 2010 .....	34
Cuadro 4	Cuadrantes de productividad y crecimiento, 2000-2012.....	39
Cuadro 5	Estadística descriptiva según cuadrantes de productividad .....	42
Cuadro 6	Regiones de mayor, menor PIB per cápita y razón de ventaja para países de América Latina y OCDE, año más reciente disponible .....	43
Cuadro 7	Resumen de los resultados de convergencia Beta. Subperíodos seleccionados.....	45
Cuadro 8	Países seleccionados y ajustes .....	47
Cuadro 9	Pesos relativos por quintil respecto de los ocho países seleccionados .....	49
Cuadro 10	Pesos relativos por quintil respecto del total de América Latina y el Caribe .....	49
Cuadro 11	Entidades territoriales, ordenadas según quintiles y ranking del IDR, 2010.....	51
Cuadro 12	Entidades territoriales por país, ordenadas según el ranking del IDR, 2010.....	57
Cuadro 13	Políticas, planes y/o estrategias nacionales de desarrollo regional.....	82
Cuadro 14	Elección directa de las autoridades subnacionales, año de inicio .....	85
Cuadro 15	Políticas de descentralización en países de América Latina y el Caribe.....	86
Cuadro 16	Organismos rectores del ordenamiento territorial .....	91
Cuadro 17	Políticas de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe .....	92
Cuadro 18	Metodologías utilizadas por nivel .....	97
Cuadro 19	Condiciones del éxito y dificultades encontradas en el pacto territorial del departamento de Rivera .....	102
Cuadro 20	Líneas de trabajo y ejes de actuación del pacto territorial por el empleo de Pereira .....	105
Cuadro 21	Condiciones del éxito y dificultades encontradas en el pacto territorial por el empleo en el eje cafetero .....	105
Cuadro A.1	Base de datos de encuestas de hogares utilizadas en la cartografía.....	116
Cuadro A.2	Base de datos de censos utilizados en la cartografía.....	118
Cuadro A.3	Divisiones administrativas mayores (DAM) analizados en las encuestas de hogares.....	119
Cuadro A.4	Indicadores utilizados en el IDR.....	122
Cuadro A.5	Fuente de información utilizada para la construcción del IDR.....	123
	Gráficos	
Gráfico 1	Coefficiente de Gini ajustado de desigualdades territoriales, 2000-2013.....	12
Gráfico 2	PIB per cápita y densidad, 2010 .....	13
Gráfico 3	Países de América Latina y OCDE: índice de concentración geográfica, 2012....	36

Gráfico 4	Países de América Latina: variación del índice de concentración geográfica, 2000-2012.....	37
Gráfico 5	PIB per cápita y densidad, 2010 .....	42
Gráfico 6	Coefficiente de Gini ajustado de desigualdades territoriales, 2000-2013.....	44
Gráfico 7	Indicadores IDR, 2010.....	50
Gráfico 8	Correlaciones entre variables e IDR 2010 global.....	61

#### Recuadros

Recuadro 1	Banco Mundial: enfoques conceptuales del desarrollo territorial.....	28
Recuadro 2	OCDE: enfoques conceptuales del desarrollo territorial .....	29
Recuadro 3	La comparabilidad de las estadísticas subnacionales .....	45
Recuadro 4	Objetivos de los pactos sociales territoriales .....	99
Recuadro 5	El departamento de Rivera en Uruguay.....	100
Recuadro 6	Resultados generados por consenso en el GTD y la ADR hacia el pacto territorial de Rivera en Uruguay.....	101
Recuadro 7	Líneas estratégicas del pacto territorial de Rivera .....	101
Recuadro 8	El eje cafetero en Colombia .....	103

#### Diagramas

Diagrama 1	Pacto social y desarrollo local .....	99
Diagrama 2	Ejemplo de la Agencia de desarrollo de Rivera .....	102
Diagrama 3	Fases metodológicas para la elaboración de un pacto territorial en el eje cafetero .....	103

#### Mapas

Mapa 1	Población en condición de pobreza CIRCA, 2010 .....	10
Mapa 2	Producto Interno Bruto, 2010 .....	33
Mapa 3	Nivel de PIB por habitante, 2010.....	41
Mapa 4	Indicador de Desarrollo Regional 2010 (ocho países), según entidades territoriales .....	60
Mapa 5	Índice de avance en el logro de los ODM a nivel municipal, 2010 .....	64
Mapa 6	Población en condición de pobreza, 2010 .....	66
Mapa 7	Jefes de hogar: hombres empleados, 2010.....	68
Mapa 8	Jefes de hogar: mujeres empleadas, 2010 .....	69
Mapa 9	Años de estudio de hombres jefe de hogar, 2010 .....	70
Mapa 10	Años de estudio de mujeres jefe de hogar, 2010.....	71
Mapa 11	Hogares con acceso a red de alcantarillado, 2010 .....	72
Mapa 12	Hogares con acceso a red de alcantarillado, 2004 .....	73
Mapa 13	Hogares con acceso a red de agua potable, 2010 .....	74
Mapa 14	Hogares con acceso a red de agua potable, 2004 .....	75



## Presentación

El Panorama de Desarrollo Territorial, en su versión 2015, expresa en números algo que es evidente para quienes vivimos en América Latina y el Caribe: a pesar de los avances en el combate a la pobreza, las condiciones de vida siguen siendo muy distintas en los diferentes lugares de nuestro continente.

La desigualdad se manifiesta entre barrios de una misma ciudad o entre territorios rurales y urbanos de un mismo país, o entre dos lugares separados, por ejemplo, por una frontera nacional. Esta desigualdad territorial ha demostrado ser muy difícil de superar porque contiene la semilla de su propia reproducción: las oportunidades de educación y de empleo, así como el acceso a servicios básicos no son distribuidas equitativamente en el territorio. Las diferencias territoriales pueden llegar a conformar situaciones de segregación cuando las personas encuentran dificultades de conseguir empleo o acceso a educación de calidad por el sólo motivo de su lugar de residencia, independiente de condiciones o aptitudes. La migración interna muchas veces sólo desplaza el problema: transforma las diferencias entre lo rural y lo urbano en diferencias entre la periferia y los barrios acomodados de la misma ciudad, por ejemplo.

La productividad de las empresas también es desigual entre territorios. La productividad empresarial tiene un importante componente sistémico, es decir, es determinada en buena medida por las condiciones del entorno en que operan las empresas: la disponibilidad de recursos humanos calificados, de servicios de apoyo a la actividad productiva y de la infraestructura de calidad para la logística y el acceso a mercados.

Las desigualdades en niveles de productividad y de las condiciones de vida de la población son fenómenos relacionados e interdependientes, lo cual exacerba las dificultades para superar la desigualdad territorial.

La buena noticia es que la desigualdad territorial es un problema que ocupa la agenda de políticas públicas. La profundización de la democracia y los avances en (el acceso a) tecnologías de información y comunicación han hecho que problemas o crisis en zonas alejadas de los centros se pueden transformar rápidamente en situaciones que ocupan la atención de los poderes del Estado. Esto significa un avance respecto de períodos anteriores en que los gobiernos locales tenían que enfrentar prácticamente solos los desafíos de desarrollo de su territorio. Hoy en día el desafío del desarrollo territorial ya no es sólo un asunto local sino se ha transformado en desafío nacional. En todos los países se han registrado iniciativas de política pública y cambios legislativos con el objetivo expreso de promover un desarrollo más armónico en términos geográficos o espaciales.

En la región se observan diferentes enfoques de política pública para promover un desarrollo más integrado en términos territoriales. Esto responde, naturalmente, al carácter idiosincrático del problema: todos los países tienen condiciones y trayectorias diferentes de desarrollo y organización del Estado. También responde a diferentes hipótesis o teorías sobre el desarrollo territorial y el papel de las políticas públicas.

El tema de las desigualdades territoriales aún no ha permeado lo suficiente en la agenda supranacional, es decir, la agenda de las iniciativas de integración y cooperación entre países de la región. Hay ejemplos muy interesantes de enfoques de cooperación binacional para promover el desarrollo transfronterizo, como en las fronteras de Ecuador con Perú y Colombia respectivamente, al igual que en Centroamérica. Sin embargo, en las agendas de los esquemas de integración regional hay mucho por avanzar en la materia.

La CEPAL espera que la publicación de esta nueva versión del Panorama de Desarrollo Territorial contribuya a la comprensión de las dinámicas territoriales del desarrollo y estimule al diseño de políticas públicas nacionales e iniciativas de cooperación regional para promover el desarrollo sostenible y equilibrado territorialmente.

## Resumen ejecutivo

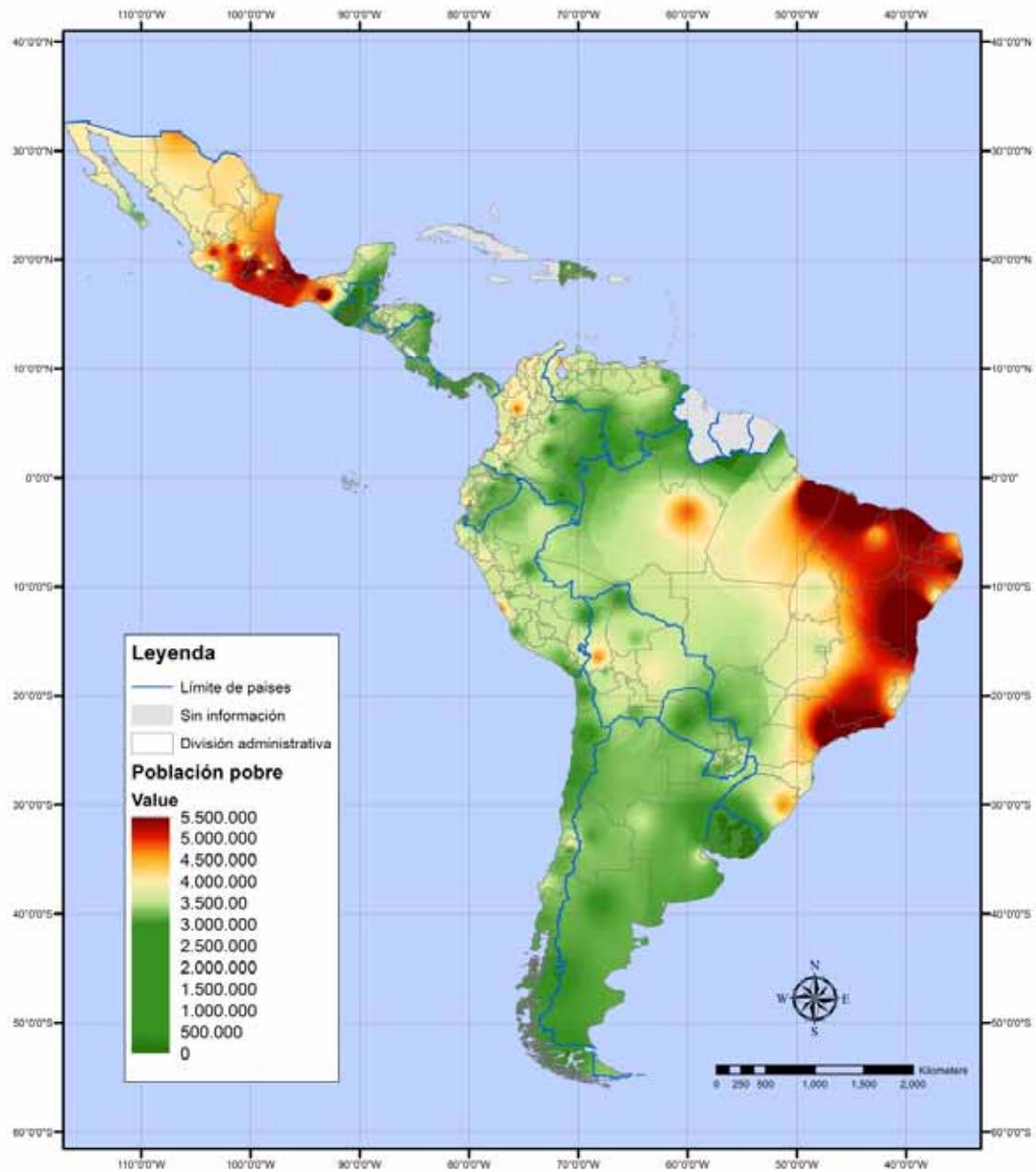
América Latina y el Caribe contiene una gran diversidad de territorios, tanto en su tamaño, geografía, historia, cultura y desarrollo, entre otros aspectos.

Tres lugares concentran la mayor parte de la producción. En primer lugar, el Estado de Sao Paulo constituye el gran polo económico de la región, aportando más de 600.000 millones de dólares o cerca del 13,9% al PIB de América Latina y el Caribe en el 2010. En segundo lugar, la aglomeración del Estado de México con el Distrito Federal concentraba el 5,6% del valor agregado de la producción o 277.000 millones de dólares del PIB regional. Por último, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad homónima juntos producían en el 2010 en torno a 206.000 millones de dólares y concentraban el 4,2% del PIB de la región. Los tres lugares juntos aportaban casi la cuarta parte del PIB de la región latinoamericana y caribeña en 2010.

En el mapa de la región de América Latina y el Caribe la mayor parte de la población en condición de pobreza, medida por ingresos, se concentra en el Nordeste, Sudeste de Brasil y Sur de México. En efecto, el Estado de Bahía en Brasil, presenta más de 5 millones de personas en condición de pobreza en el año 2011, mientras que los estados de Pará, Sao Paulo, Pernambuco y Rio de Janeiro superan a los 3 millones de habitantes en condición de pobreza. En México, en el 2010 más de 5 millones de habitantes en condición de pobreza se ubican en el estado de México, mientras que los estados de Chiapas y Veracruz superan a los 3 millones de habitantes en condición de pobreza. Sin embargo, la reducción de la pobreza ha dado pasos importantes, ya que estas cifras distan bastante de la realidad en torno al 2004, en que se observaban más de 8 millones de pobres en algunos Estados de Brasil. En consecuencia, ha habido enormes avances en materia de reducción de pobreza pero aún pueden apreciarse ciertos territorios de la región donde se concentra un gran volumen de población pobre.

Las brechas internas de productividad son elevadas en varios países de América Latina. Utilizando el PIB per cápita territorial como medida de productividad, podemos observar a través de indicadores como la razón de ventaja, que relaciona la región de mayor PIB per cápita con la de menor PIB per cápita, que para los países de la OCDE esta razón prácticamente no supera las 2 veces, en cambio, en los países de América Latina llega a estar en torno a 8 veces, como son los casos de Brasil, Chile, Colombia y Panamá. En México y Ecuador ésta relación es aún mayor. Sólo en el caso de Bolivia y de Uruguay se observan disparidades más bajas en base a este indicador.

**Mapa 1**  
**Población en condición de pobreza CIRCA, 2010**  
*(En número de personas)*



Fuente: CEPAL, en base a información de BADEHOG.

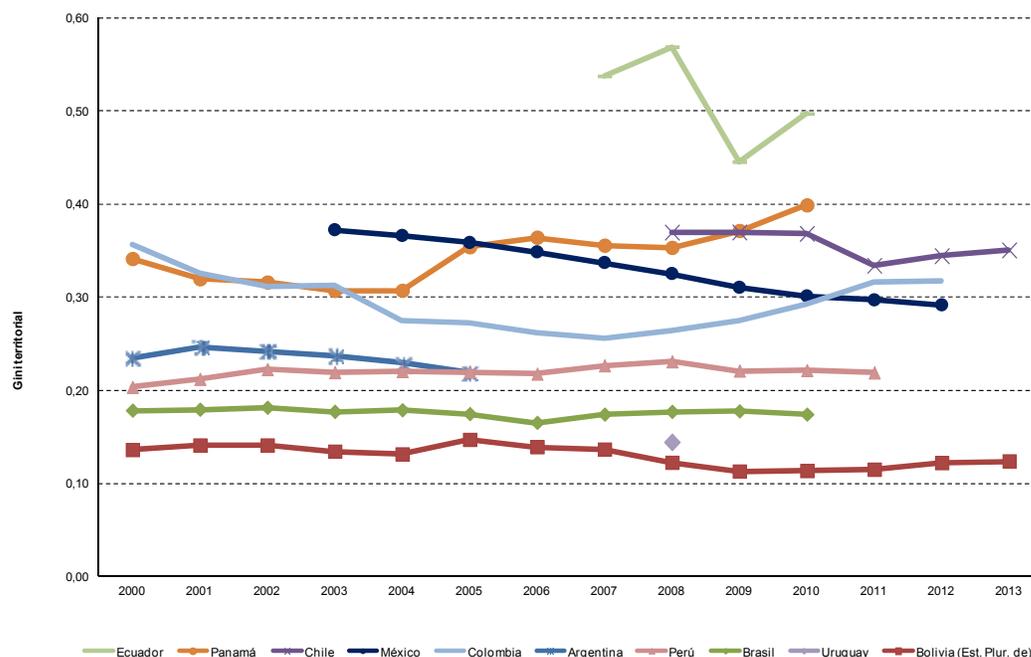
**Cuadro 1**  
**Regiones de mayor, menor PIB per cápita y razón de ventaja para países de América Latina y OCDE, año más reciente disponible**

País	Moneda	Año de referencia	Región de mayor PIB per cápita	Región de menor PIB per cápita	Razón región de mayor/menor PIB per cápita
América Latina					
Argentina	\$ de 1993	2005	Ciudad de B. Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	B\$ de 1990	2013	Tarija	Beni	2,96
Brasil	R\$ de 2010	2010	DF	Piauí	8,46
Chile	\$ del 2011	2013	Antofagasta	Araucanía	7,90
Colombia	\$ del 2005	2012	Casanare	Vaupés	7,73
Ecuador	US\$ de 2007	2010	Francisco de Orellana	Bolívar	14,47
México	\$ del 2008	2012	Campeche	Chiapas	15,82
Panamá	B del 1996	2012	Colón	Darién	5,614
Perú	NSS de 1994	2011	Moquehua	Apurímac	6,65
Uruguay	\$ del 2008	2008	Rio Negro	Artigas	2,74
OCDE					
España	US\$ 2005	2011	País Vasco	Extremadura	1,94
Portugal	US\$ 2005	2011	Lisboa	Norte	1,71
Corea	US\$ 2005	2012	Chungcheong	Gangwon	1,44
Australia	US\$ 2005	2012	Western Australia	Tasmania	2,08
Canadá	US\$ 2005	2012	Northwest Territories	Prince Edward Island	2,80
Estados Unidos de América	US\$ 2005	2012	Distrito de Columbia	Mississippi	5,11
Alemania	US\$ 2005	2011	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	2,42
Francia	US\$ 2005	2011	Ile De France	Limousin	2,20

Fuente: CEPAL, en base a información oficial de los países y de OCDE.

Las trayectorias de las disparidades de PIB por habitante territorial han sido bastante estables en los últimos años, aunque se observa una tendencia convergente en algunos países como México y Argentina, como lo demuestra el gráfico 1 que presenta el Coeficiente de Gini Ajustado de Desigualdades Territoriales (OCDE, 2003; Spiezia, 2003) elaborado en base al nivel del PIB per cápita de las Divisiones Administrativas Mayores (DAM). Los valores cercanos a 1 implican mayores niveles de desigualdad territorial y valores cercanos a 0 indican menor nivel de disparidades territoriales.

**Gráfico 1**  
**Coefficiente de Gini ajustado de desigualdades territoriales, 2000-2013**



Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

El desempeño económico de los territorios de América Latina es heterogéneo. Elevados niveles de riqueza y dinámicas de crecimiento altas en la última década se encuentran tanto en territorios diversificados con fuerte vocación a servicios como la Región Metropolitana en Chile, Estado de Sao Paulo, Lima y el Distrito Federal de México, como en regiones mineras importantes como Atacama en Chile, Oruro y Tarija en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Hay una gran cantidad de territorios de bajo PIB per cápita que han logrado crecer a niveles más altos que las medias nacionales, que presentan casos exitosos de dinamismo económico. En esta situación se encuentran el Estado de México, Goiás y la Provincia de Buenos Aires, que constituyen el entorno inmediato de sus capitales. Pobreza y dinamismo se combinan también en algunos lugares de la Amazonía: Acre, Amazonas, Maranhão y Tocantins de Brasil, Putumayo (Colombia) y Amazonas (Perú), que en la mayoría de los casos constituyen economías relativamente diversificadas en relación a los estándares del país y que explican su buen dinamismo por impulsos externos como sectores exportadores de alta demanda y buenos precios o por la inversión pública.

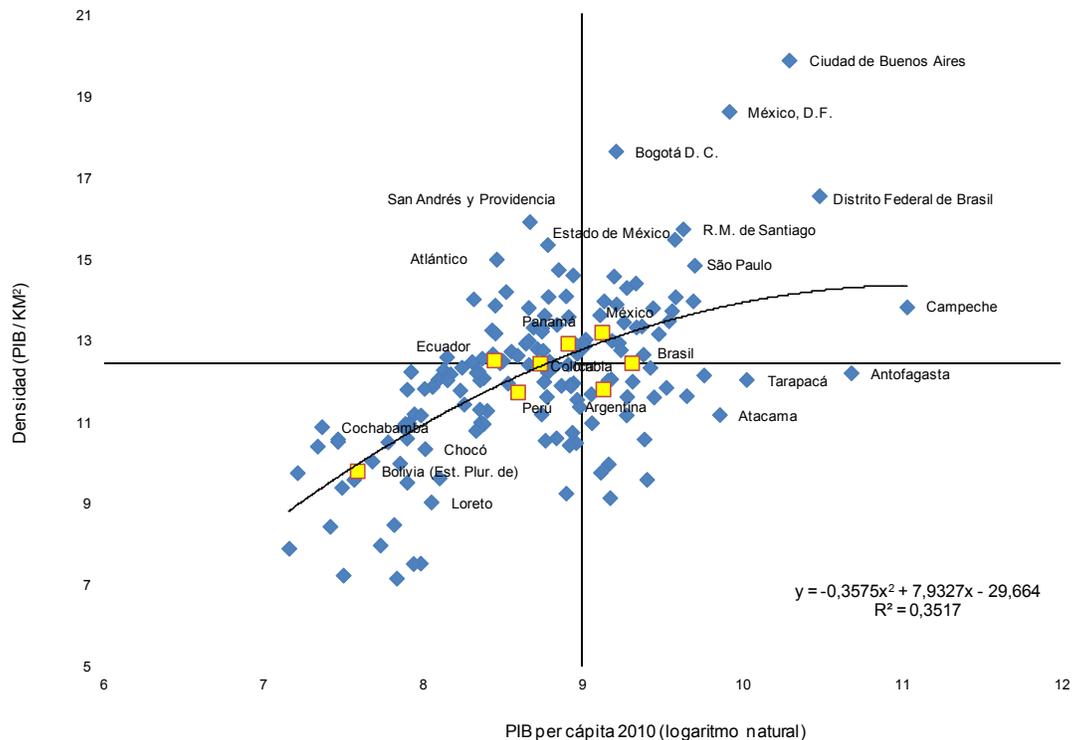
Los territorios de bajos niveles de productividad y bajo crecimiento del PIB per cápita durante la última década presentan distintas vocaciones y diversidad. Buena parte de los territorios de Amazonas se ubica en esta situación: Beni en el Estado Plurinacional de Bolivia, Amapá, Pará, Rondônia y Roraima en Brasil; Amazonas, Caquetá, Guañía, Guaviare y Vaupés en Colombia; Napo y Zamora Chinchipe en Ecuador; Loreto, San Martín y Ucayali en Perú. La mayor parte de estos territorios parecen tener en común una condición de aislamiento que les impide aprovechar factores externos que favorecen el crecimiento.

Entre los territorios de altos niveles de productividad pero que han mostrado dinámicas de crecimiento más bajas están Santa Cruz en el Estado Plurinacional de Bolivia, que corresponde a una economía diversificada y de alto peso en términos de población y PIB dentro del Estado Plurinacional de Bolivia; el Distrito Federal de Brasil y los estados de Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y

Santa Catarina que muestran, en general, elevados niveles de bienestar, economías de gran tamaño y diversificadas. En Chile, Antofagasta y Tarapacá son regiones especializadas en minería del cobre, donde el sector minero representa un 62,7% en el caso de Antofagasta y un 46,7% en el caso de Tarapacá. En Panamá las provincias de Colón y Panamá tienen un gran peso los sectores de comercio y de transportes debido a su vinculación al Canal del Panamá que pasa por estos dos territorios. En México, Baja California, Baja California sur, Colima y Tamaulipas son economías diversificadas con una preponderancia de los sectores de construcción, comercio y servicios. Por otra parte, Campeche tiene un elevado PIB per cápita debido a la minería, principalmente producción petrolera.

El gráfico 2 presenta para el año 2010 los niveles de PIB per cápita y densidad del Producto Interno Bruto, medida como PIB/km<sup>2</sup>, en los diferentes territorios de América Latina. Para la muestra de territorios se aprecia una relación positiva entre niveles de PIB per cápita y densidad, lo que sugiere mayores niveles de actividad económica en aquellos territorios que tienen mayor densidad y que pueden aprovechar beneficios de la aglomeración. Territorios que alojan ciudades capitales presentan elevados niveles de PIB pc y de densidad (en relación a la media de la muestra de países). Estos territorios aportan la mayor parte del PIB del grupo de países (61%) y en ellos vive el 41% de la población. Por otra parte aquellos territorios densos de baja productividad corresponden a una proporción del 21% del PIB y el 32% de la población de la muestra de territorios, es decir, cerca del 82% del PIB y el 73% de la Población se ubica en territorios densos.

**Gráfico 2**  
**PIB per cápita y densidad, 2010**  
(En dólares y en dólares por km<sup>2</sup> en logaritmos naturales)



Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

**Cuadro 2**  
**Estadística descriptiva según cuadrantes de productividad**

Clasificación	PIB 2010 (en dólares)	PIB 2010\ (en porcentaje)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie (en porcentaje)	Población 2010 (en número de personas)	Población 2010 (en porcentaje)	PIB per cápita	PIB/km <sup>2</sup>
Denso de baja productividad	869 806	21	1 520 657	10	138 597 961	32	6 276	571 993
Denso de alta productividad	2 520 569	61	2 182 369	14	178 180 773	41	14 146	1 154 969
No denso de baja productividad	408 779	10	6 930 144	44	90 649 607	21	4 509	58 986
No denso de alta productividad	337 450	8	4 978 282	32	30 056 874	7	11 227	67 784
Total	4 136 604	100	15 611 452	100	437 485 215	100	9 455	264 972

Fuente: CEPAL, en base a fuentes oficiales de los países.

En base al Índice de Desarrollo Regional Latinoamericano (IDR), que analiza las brechas socio-espaciales considerando como marco de comparación a América Latina en su conjunto, se puede identificar la existencia de grandes áreas del continente caracterizadas por elevadas condiciones de rezago, tales como el Nordeste de Brasil, el Sur-Oeste de México y las zonas Andinas y Amazónicas de Colombia, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, para el caso de Chile y Argentina, no obstante tener a la mayoría de sus territorios con altos niveles de indicadores de desarrollo, se observan algunas diferencias en el Norte Grande de Argentina y en el Sur de Chile.

En los niveles más altos del IDR 2010 se localizan las entidades territoriales que incorporan, o contienen, a la mayoría de las principales metrópolis Latinoamericanas, tales como la Ciudad de Buenos Aires más la Provincia del mismo nombre en Argentina; Sao Paulo, Río de Janeiro y Brasilia más Goiás en Brasil; La Región Metropolitana de Santiago en Chile y la Ciudad de México más el Estado de México en México, Lima en Perú y Bogotá más Cundinamarca en Colombia.

Las desigualdades de género entre territorios son relevantes. En general, no se observan grandes brechas entre Divisiones Administrativas Mayores (DAM) en el porcentaje de empleo de jefes de hogar hombres, que en la mayor parte de las DAM supera al 90%. En cambio, en las cifras de empleo de las jefas de hogar mujeres, se observan grandes brechas entre DAM. Tanto en el Estado Plurinacional de Bolivia como en Perú, las jefas de hogar con empleo en algunas DAM no superan al 70%.

En materia educacional, los valores más elevados de años de estudio se encuentran en las DAM que se ubican el norte de México, República Bolivariana de Venezuela, Argentina, Chile. En Brasil se observan valores más bajos que el resto de los países, al igual que en los territorios que están en países de Centroamérica y al sur de México. Entre hombres y mujeres se observan diferencias de acuerdo a países, por ejemplo, en Brasil los hombres muestran menos años de estudio que las mujeres, caso contrario al de México, Argentina y Chile en que los hombres muestran más años de estudio que las mujeres.

Varios países han reconocido estas disparidades regionales como un problema nacional y han adoptado iniciativas, estrategias y políticas desde el nivel nacional para contrarrestarlas. Desde inicios de los 2000 se observa en varios países de la región una creciente inserción de la dimensión espacial del desarrollo en las reflexiones estratégicas nacionales. Tanto en la interpretación de las causas u orígenes de las desigualdades territoriales, así como de sus impactos, se observan ciertas diferencias entre países. En efecto, en algunos casos estas desigualdades se identifican como barreras para mayores grados de competitividad y por tanto para un mayor crecimiento económico nacional. En otros casos, las desigualdades se perciben como un obstáculo para el logro de mayores niveles de autonomías locales y de profundización democrática. Finalmente, otros enfoques combinan argumentos de justicia social, legitimidad política y eficiencia económica. Esta diversidad de argumentos sobre la naturaleza e impactos de las desigualdades socio-espaciales tiene como expresión enfoques también diferenciados en cuanto a los principales lineamientos o estrategias propuestos para enfrentarlas.

Para la CEPAL, la igualdad debe estar en el centro de la agenda de desarrollo de la región. La igualdad ha estado en el corazón de las luchas sociales por el cambio y el mejoramiento de la sociedad desde hace tres siglos. A la desigualdad de ingresos subyace una heterogeneidad en niveles y velocidades de productividad, por lo que su superación requiere un cambio de estructuras productivas. La productividad tiene un carácter sistémico y depende tanto o más de las condiciones de entorno que de los esfuerzos individuales de personas o empresas, por lo que las políticas para el crecimiento de la productividad y el cambio estructural para la igualdad requieren de una especificidad territorial. Igualdad y ciudadanía son valores universales pero cuya promoción requiere tomar en cuenta especificidades culturales y llegar a todos los territorios.

La interpretación estructuralista sobre el desarrollo y las desigualdades territoriales latinoamericanas de la CEPAL señala, en primer término, que se trata de un proceso relacional que requiere por consiguiente de un análisis de conjunto tanto de los territorios rezagados o en declive, como de aquellos con mayores niveles de desarrollo; en segundo término, que subyacen a estas relaciones un conjunto de condiciones estructurales de tipo productivo e institucional generadores y reproductores de desigualdades; en tercer lugar, que en este proceso también influyen factores endógenos específicos a cada territorio cuya activación, o latencia, adquieren un rol estratégico en las posibilidades de lograr procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo; finalmente, que el problema del desarrollo y las desigualdades territoriales se vincula a procesos multi-escalares, complejos y evolutivos que pueden contribuir o restringir las posibilidades de desarrollo de los territorios.

En base a los mecanismos identificados como determinantes de los procesos de desarrollo territorial desigual algunos lineamientos generales de políticas que pueden contribuir al cierre de brechas territoriales son:

- a) Políticas de transformación de las estructuras productivas de los territorios rezagados o periféricos en el marco de los lineamientos propuestos por CEPAL, en su estrategia de cambio estructural con igualdad, basada en la diversificación productiva sustentada en el desarrollo de dos formas de eficiencia dinámica: eficiencias schumpeterianas promoción de sectores o actividades intensivas en conocimiento, aprendizaje e innovación y con alto poder de difusión del progreso técnico, junto con las eficiencias keynesianas, promoción de sectores y actividades con alta demanda interna y externa que permitan a la vez incrementos de empleo y un crecimiento sin presiones serias sobre la balanza de pagos.
- b) La diversificación productiva en territorios periféricos, puede atenuar de manera significativa la fuerza de los procesos migratorios selectivos, al promover una mayor absorción de empleo en actividades dinámicas. No obstante, lo anterior puede complementarse con políticas de incentivos a la retención de fuerza de trabajo calificada, especialmente en territorios de tipo aislados, y con políticas de formación de capital humano especializado, entre otros.
- c) Políticas nacionales de retención, captación y redistribución territorial de ingresos que operen como balance de las fuerzas que empujan hacia la divergencia económica y social, expresadas en la conformación de sistemas centro-periferia internos.
- d) Fortalecimiento de la organización social en regiones rezagadas, en particular de los actores más vulnerables, a partir de la promoción del desarrollo de capacidades de liderazgo, gobernanza, planificación, gestión y control puede contribuir a mejorar la posición relativa de dichos territorios en materia de participación en el diseño de políticas públicas nacionales regionales y locales. Junto con lo anterior, el impulso a procesos de descentralización y de políticas de transparencia y rendición de cuentas, pueden contribuir a fortalecer la legitimidad de los gobiernos locales, a mejorar la eficiencia y eficacia de los programas públicos y a profundizar en general los procesos de democracia local.

Las transformaciones estructurales que requieren realizarse para enfrentar las fuertes desigualdades socio-espaciales latinoamericanas y caribeñas, y promover un desarrollo territorial más integrado y cohesionado, no pueden sustentarse en estrategias particulares y atomizadas de grupos sociales o regiones particulares sino que deben ser una tarea de alcance nacional. Es por lo anterior que la CEPAL asigna gran importancia a la idea de construcción de pactos, que en este caso se asocian a pactos para la igualdad territorial.

# **I. Introducción: desarrollo y desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe. Perspectivas para el cambio estructural con igualdad**

América Latina y el Caribe se caracterizan por un nivel de desigualdad superior a la del resto de los continentes de acuerdo a comparaciones internacionales de los Coeficientes de Gini (CEPAL, 2011). Esta elevada desigualdad, no obstante algunas tendencias a la reducción en algunos países de la región, no sólo se ha mantenido sistemáticamente en el tiempo sino que además se expresa en múltiples ámbitos, entre ellos, como se analizará en este Panorama, en elevadas brechas socio-espaciales al interior de los países.

Las desigualdades territoriales latinoamericanas han adoptado históricamente dos formas principales. La primera es una fuerte concentración geográfica de la población y la actividad económica, con casos de países que concentran en su área metropolitana principal porcentajes del PIB iguales o superiores al 50% y porcentajes de la población iguales o superiores al 40%, y aún cuando algunos exhiben menores grados relativos de concentración en su área metropolitana principal estos son aún significativamente elevados para estándares internacionales (CEPAL, 2013b). La segunda característica son las elevadas brechas relativas entre territorios en las condiciones generales de vida de la población. En efecto, como puede comprobarse a partir de la reciente ronda de Censos 2010, varios países de la región han experimentado importantes reducciones en las desigualdades, no obstante, los censos también continúan mostrando evidencias de la persistencia de fuertes brechas en materia de desarrollo entre territorios al interior de los países, las cuales se amplifican al pasar de servicios sociales básicos, como educación, salud o vivienda, a dimensiones más sofisticadas, tales como la disponibilidad de computador o acceso a internet. Asimismo, las diferencias territoriales también se amplifican cuando el análisis se realiza a escalas menores, por ejemplo a nivel municipal, donde las diferencias entre municipios ricos y pobres se intensifican notoriamente.

Es, por tanto, debido a la intensidad del problema de las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas que la CEPAL lo ha considerado como objeto de preocupación desde hace varias décadas, tanto en sus dimensiones conceptuales como en las propuestas de políticas para enfrentarlas, incorporando a lo largo de esta trayectoria diversas propuestas interpretativas que han enriquecido la reflexión sobre este problema (CEPAL, 1969, Neira Alva, 1976; De Mattos, 1977, 1988; Boisier, 1979, 1988; Albuquerque, 1997; Silva Lira, 2005; Cuervo, 2006; ILPES, 2009, 2012; Riffo, 2013).

Este capítulo introductorio pretende en primer término sistematizar una perspectiva estructuralista sobre el desarrollo y las desigualdades territoriales y vincularla a la estrategia de cambio estructural con igualdad. En segundo lugar busca aportar a las interpretaciones de las tendencias económicas y sociales sub-nacionales que se presentan en el capítulo II de este Panorama. Finalmente, procura ser una referencia para la revisión y análisis de las propuestas de políticas nacionales de desarrollo territorial en curso en América Latina y el Caribe que se presentan en el capítulo final.

## A. El desarrollo territorial y la perspectiva estructuralista

En esta sección se presenta una perspectiva conceptual basada en el enfoque estructuralista para explicar los problemas del desarrollo y las desigualdades territoriales que sostiene, en lo central, que este problema se vincula a un conjunto de interrelaciones de tipo sistémico, histórico y estructural, específicas a la forma de inserción de la región en la economía mundial y a las estructuras productivas asociadas a ella, en la cual las desigualdades territoriales forman parte de la dinámica general del desarrollo latinoamericano, y deben explicarse entonces en el marco de una perspectiva más global (De Mattos, 1983, 1988). Esta interpretación fue enriquecida a partir de la incorporación, durante los años 80, de nuevos aportes conceptuales que pusieron énfasis en los potenciales endógenos que disponían los territorios que podían ser activados para generar procesos de desarrollo, destacando en particular la capacidad para la construcción social de proyectos políticos por parte de actores sociales y políticos de cada región (Boisier, 1988), aún cuando también se ha destacado que ciertas formas de proyectos socio-políticos regionales pueden obstaculizar el objetivo de un desarrollo territorial más inclusivo (Dunham, 1976; Friedmann, 1969).

Las cuatro ideas fuerza sobre la que se articula la interpretación estructuralista del desarrollo y las desigualdades territoriales latinoamericanas son, en primer término, que se trata de un proceso relacional que requiere por consiguiente de un análisis de conjunto tanto de los territorios rezagados o en declive, como de aquellos con mayores niveles de desarrollo; en segundo término, que subyacen a estas relaciones un conjunto de condiciones estructurales de tipo productivo e institucional generadores y reproductores de desigualdades; en tercer lugar, que en este proceso también influyen factores endógenos específicos a cada territorio cuya activación, o latencia, adquieren un rol estratégico en las posibilidades de lograr procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo; finalmente, que el problema del desarrollo y las desigualdades territoriales se vincula a procesos multi-escalares, complejos y evolutivos que pueden contribuir o restringir las posibilidades de desarrollo de los territorios.

Este marco analítico se complementa con las reflexiones de Naciones Unidas sobre la propia naturaleza del desarrollo, en las cuales se ha avanzado hacia un concepto que busca superar un énfasis concentrado a menudo en la dimensión económica, ampliando la mirada hacia dimensiones sociales, políticas y ambientales y donde, adicionalmente, se ha incorporado la idea del desarrollo desde una perspectiva de derechos (Cuervo, 2006) lo que implicaría desde la perspectiva territorial, por ejemplo, considerar que las personas tienen derecho a condiciones de vida dignas independientemente del lugar en donde nazcan, vivan o trabajen.

La perspectiva de derechos implica también que el análisis y las propuestas de política para promover el desarrollo en general, y territorial en particular, requiere incorporar elementos de carácter institucional y socio-político, los que constituyen los pilares fundamentales de las recientes propuestas de la CEPAL sobre pactos para el desarrollo:

*“Un pacto social es un instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder a la actual encrucijada del desarrollo” (CEPAL, 2014, p.311).*

La interpretación estructuralista sobre el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe se enmarca en una concepción más general sobre el desarrollo, elaborada en la CEPAL a partir de los años 50, la cual representó un enfoque alternativo a los imperantes hasta ese momento (Rodríguez, 2006, 1980). Su principal exponente, Raúl Prebisch, identificó en sus análisis sobre los problemas del

desarrollo latinoamericano una dinámica mundial de tipo sistémica, y por lo tanto relacional, caracterizada por la formación de polos diferenciados, denominados Centros y Periferias (Prebisch, 1949, 1973). Esta interpretación sostiene que ambos polos poseen una naturaleza diferenciada respecto de un grupo de procesos y mecanismos que se encuentran interrelacionados y que generan, y reproducen, mutuamente el sistema centro–periferia y que pueden sintetizarse en:

- 1) Grado de diversificación de las estructuras productivas,
- 2) Grado de heterogeneidad en niveles productividad y,
- 3) Ritmos de difusión del progreso técnico a lo largo del sistema productivo (Porcile, 2011).

Las periferias se caracterizan por una mayor especialización productiva, normalmente asociada a pocas actividades dinámicas, vinculadas normalmente a la exportación de bienes primarios o semi-procesados, y con bajos niveles de encadenamientos, o bien a actividades productivas de subsistencia. Por otra parte, muestran elevados grados de heterogeneidad estructural en cuanto a niveles de productividad entre sectores y tamaños de empresa, lo que influye a su vez en una fuerte segmentación laboral y elevada diferenciación de ingresos. Finalmente, la periferia se caracteriza también por una lenta difusión del progreso técnico, la cual tiende a concentrarse en unos pocos sectores de la economía. Todas estas características periféricas tienden a generar una débil absorción de empleo en las actividades modernas manteniendo elevados niveles de empleo en sectores de subsistencia o de baja productividad, lo que se traduce finalmente en bajos niveles de ingresos que tienden a mantener una situación de rezago económico y social relativo a los centros. Estos últimos muestran características inversas a las periféricas, es decir una mayor diversificación productiva, mayor homogeneidad en cuanto a niveles de productividad y mayor difusión del progreso técnico (Pinto, 1965; Infante, 1981; Rodríguez, 2006; Porcile, 2011).

Las versiones actuales del enfoque estructuralista incorporan nuevos aportes conceptuales sobre el crecimiento económico, destacándose, en primer lugar, las interpretaciones sobre las dinámicas del progreso técnico, la innovación y el aprendizaje, derivadas de los enfoques neoschumpeterianos (Katz y Cimoli, 2001; CEPAL 2007; Porcile, 2011; Robert y Yoguel, 2010) que añaden mayor complejidad al pensamiento cepalino. Como sugieren Katz y Cimoli (2001, p.6):

Las interacciones entre lo macro y lo micro, la co-evolución entre lo económico, lo institucional y lo tecnológico, resultan cruciales para comprender el complejo mosaico de situaciones que han ido surgiendo tras las reformas estructurales. El modelo neoclásico convencional resulta, en nuestra opinión, demasiado reduccionista para brindarnos una descripción razonable de lo que está ocurriendo.

Algunas características específicas de la perspectiva neoschumpeteriana son el carácter localizado del aprendizaje; la importancia del conocimiento tácito; el rol de la dependencia de trayectoria en los procesos de progreso técnico; el estrecho vínculo entre innovación y difusión de tecnología y los retornos crecientes asociados al aprendizaje (Porcile, 2011).

En segundo lugar, también se ha profundizado en la naturaleza de las relaciones entre los tipos de especialización, las elasticidades de exportaciones e importaciones y sus impactos en el crecimiento potencial a largo plazo, elementos desarrollados en particular por los enfoques neokaldorianos. En ellos se enfatiza la idea de que estructuras productivas especializadas en bienes de baja elasticidad ingreso de exportaciones, junto con patrones de consumo intermedio y final caracterizados por altas elasticidades de importaciones, tienden a generar dinámicas lentas de crecimiento y absorción de empleo y problemas de desequilibrios de balanza de pagos (Cimoli and Porcile, 2013; CEPAL/IRCD, 2007; Thirwall, 2013; Setterfield, 2010).

Un rasgo particularmente importante del enfoque estructuralista es que permite interrelacionar diferentes campos de análisis sobre la realidad socio-económica, lo que ayuda explicar, para el caso latinoamericano, los diversos procesos de generación y reproducción de desigualdades —en particular la elevada concentración económica, social y espacial— a partir de las características específicas de sus estructuras productivas, patrones de consumo, estructuras institucionales y modalidades específicas de inserción en la economía mundial (CEPAL, 2010; Pinto, 1965). Desde esta perspectiva

entonces, aún cuando el enfoque estructuralista sobre la formación de un sistema con centros y periferias fue elaborado originalmente para explicar las diferencias en los niveles de desarrollo entre países, también permite identificar mecanismos similares, aunque no idénticos, que ayudan a explicar las diferencias en los niveles y ritmos de desarrollo territorial entre los principales sistemas centrales de acumulación, normalmente las grandes áreas metropolitanas, y las áreas periféricas rezagadas (Sunkel, 1970; De Mattos, 1982, 1988; Di Filippo, 1981; Porcile, 2011).

Antes de presentar el núcleo de la interpretación sobre el desarrollo y las desigualdades territoriales deben señalarse dos consideraciones metodológicas previas que complementan la perspectiva estructuralista presentada. La primera se refiere a la concepción sobre la relación sociedad-espacio y la segunda a la particular formación histórico-estructural de la organización socio-espacial latinoamericana y caribeña.

La primera se refiere a la concepción del territorio como un proceso de construcción social, o como se expresa en *“La Hora de la Igualdad”*, como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución (CEPAL, 2010). Esto significa que tanto las dimensiones físicas o materiales, como aquellas subjetivas o culturales, que caracterizan a un territorio en un momento histórico dado, son producto de un complejo y evolutivo sistema de interacciones sociales que produce, reproduce y transforma los lugares específicos y su vinculación o interacción con otros lugares (Massey, 1994; Paasi, 2002; Martin y Sunley, 2007). Por otra parte, este proceso se realiza en directa imbricación con los ecosistemas que le albergan, los cuales pueden también imprimir determinado sentido a las formas de organización socio-espacial que se vayan estructurando históricamente, ya sea que actúen como facilitadores o como restricciones. Por tanto se trataría de un proceso de co-evolución sociedad-naturaleza que puede sufrir momentos de contradicción, crisis, adaptación y resiliencia.

Esta perspectiva no implica necesariamente considerar como óptima cualquier forma de construcción social, ya que los procesos sociales se caracterizan tanto por cooperación como por contradicciones o conflictos, sino proponer que lo que normalmente se denomina como regiones, localidades, u otra referencia espacial concreta, no es un constructo natural o preestablecido sino que es una expresión del conjunto complejo de relaciones sociales, tanto en su dimensión material como simbólica (Shields, 1992). En efecto, como lo destaca CEPAL:

*“...la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para generar confianza, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo. Asimismo, en el otro extremo del espectro, un número considerable de territorios no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia. Se dan allí sistemas de relaciones sociales, caracterizados por una estructura histórica, que perpetúan y ahondan el rezago económico y social, y reclaman nuevas relaciones sistémicas para revertirse”*, (CEPAL, 2010, pág. 132).

Esta concepción se nutre también de los propios aportes teóricos de la CEPAL sobre la importancia de las estructuras sociales y de su transformación histórica como foco de análisis del desarrollo en general, y territorial en particular. Al respecto pueden destacarse como ejemplos los estudios histórico-estructurales sobre la formación del Brasil, elaborados por Celso Furtado; sobre la dependencia y el desarrollo latinoamericano de Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto y Osvaldo Sunkel; sobre la dinámica territorial de acumulación desigual de Carlos De Mattos y sobre la construcción social de las regiones, de Sergio Boisier (De Mattos, 2001; Boisier, 1988; Furtado, 1957; Cardoso y Faletto, 1969; Sunkel y Paz, 1970).

Un aspecto importante en esta concepción de la relación espacio-sociedad es el de la multi-escalaridad de los procesos de desarrollo territorial, que alude al hecho de que en cualquier dinámica territorial sub-nacional se imbrican o interrelacionan procesos emanados a distintas escalas geográficas, tanto globales, nacionales, regionales y locales, entendiendo la noción de escala como el nivel de resolución geográfica dentro del cual se piensan, actúan o estudian los fenómenos sociales, los cuales pueden abarcar desde la dimensión comunitaria o local, pasando por las escalas regionales y

nacionales, hasta la escala supranacional o global (Swyngedow, 1997; Brenner, 2004). Las configuraciones escalares son el producto complejo y cambiante de las dinámicas socio espaciales, por lo que son producidas, articuladas y jerarquizadas socialmente. Esto significa que no existen configuraciones escalares necesariamente estables en el tiempo, lo que es aún más evidente bajo un contexto de acelerada globalización donde están ocurriendo transformaciones cada vez más intensas y rápidas, como lo demuestra el rápido proceso de urbanización china.

Otros ejemplos de este permanente proceso de re-escalamiento lo constituyen las nuevas formas territoriales producidas o construidas con fines de políticas públicas o de iniciativas empresariales, tales como las rutas temáticas, las regiones transfronterizas, los corredores industriales, entre otros. Una expresión más institucionalizada la constituyen las nuevas formas de relaciones internacionales entre regiones o ciudades, que ha recibido la denominación de para-diplomacia regional, donde se encuentran ejemplos cada vez más frecuentes de cooperación sub-nacional entre países, tales como el de regiones o “ciudades hermanas”.

Finalmente, desde un punto de vista político administrativo interno de los países latinoamericanos, otro ejemplo relevante es la creciente complejidad de los procesos de descentralización, los que buscan incentivar procesos de transferencia de competencias a escalas sub-nacionales para efectos de promover el desarrollo territorial. Este proceso ha ido acompañado en varios países con nuevas figuras constitucionales que abren espacios para una reorganización interna al promover la asociatividad entre municipios, regiones, provincias o estados, todo lo cual implica un gran desafío de coordinación y gestión de políticas.

La segunda consideración conceptual alude planteamientos realizados a partir del método histórico-estructural (Bielschowsky, 1998; Boianovsky, 2014) relativos a la particular forma de organización socio-espacial de los países de América Latina y el Caribe que emerge a partir de la etapa colonial, ya que en ella se estructuran los principales sistemas urbanos que duran hasta la actualidad, junto con la acentuada orientación externa de sus sistemas productivos. Al respecto, como es sabido, el proceso de colonización y expansión europea en el Continente se organizó a partir de los principales asentamientos humanos pre-existentes desde donde se conducirá política, económica, militar y administrativamente el sistema colonial, configurándose una modalidad de control altamente centralizada (Rofman, 1974).

Este sistema de áreas centrales, junto con las áreas periféricas de emplazamiento de las actividades exportadoras, fue articulado al complejo sistema de redes comerciales coloniales de generación, circulación y consumo de mercancías, y el cual no sufre modificaciones sustantivas en las décadas posteriores a los procesos de independencia en cuanto a la configuración centro-periferia de sus estructuras productivas y a su acentuada orientación externa. A partir de la década de los 50 comienza una fase de industrialización sustitutiva que acentúa el rol del mercado interno, resultando aún más fortalecidas las principales áreas urbanas, con lo cual se intensifica el proceso de concentración espacial (Di Filippo, 1976; De Mattos, 1988). Durante este proceso, los grupos sociales que lograron acumular y concentrar mayor fuerza económica, social y política, en particular luego de los procesos independentistas, tendieron a concentrarse en el área central principal de cada país con lo que a lo largo del tiempo tendió a fortalecerse un mecanismo de causación circular acumulativa que reprodujo diversas formas de concentración (De Mattos, 1988; Myrdal, 1954; Friedmann, 1969).

Esta impronta centralizadora, concentradora y desigual se convirtió, siguiendo la propuesta conceptual de Fernand Braudel (2001), en una estructura de larga duración, que ha mantenido su fuerza en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe a lo largo de los diferentes estilos de desarrollo por los que ha transitado, y llegando en términos generales hasta la actualidad (Boisier, 2004). Por tanto es bajo esta matriz político-institucional concentradora y centralizadora, junto con la acentuada diferenciación centro-periferia al interior de los países, que deben considerarse los factores o mecanismos determinantes del desarrollo y las desigualdades territoriales y que se exponen a continuación.

## **B. Mecanismos determinantes del desarrollo y las desigualdades territoriales**

Habiendo presentado algunos elementos básicos de la perspectiva estructuralista se revisarán a continuación un grupo de mecanismos o fuerzas explicativas del desarrollo y las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas. Lo anterior no implica que en estos procesos de desarrollo territorial desigual no operen otros mecanismos complementarios, pero se considera que los presentados a continuación juegan un rol central en la determinación de los mismos.

El primer mecanismo se refiere a las diferencias en las estructuras productivas que se observan en la organización espacial interna de los países en la cual se reproduce, aunque no de manera idéntica, el esquema centro - periferia que se observa entre países (Pinto, 1965; Sunkel, 1970; Di Filippo, 1976; De Mattos, 1982). La primera diferencia se expresa en los grados de especialización en los territorios periféricos y los centrales, ya que mientras los primeros tienden normalmente a mostrar estructuras productivas fuertemente especializadas en pocos sectores, ya sea en actividades principalmente de subsistencia, o en actividades de exportación normalmente asociadas a recursos naturales, los territorios centrales, normalmente las principales áreas metropolitanas, muestran estructuras productivas más diversificadas, principalmente orientadas a manufacturas y servicios (Di Filippo, 1976, 1981a; CEPAL, 2009). En el caso de los bienes exportables periféricos ellos tienden normalmente a caracterizarse por una menor elasticidad ingreso-exportaciones en el largo plazo que aquellos exportados por los territorios centrales, lo que implica, de acuerdo a las leyes de de Thirwall y de Verdoorn, que las brechas de crecimiento e ingresos existentes entre la periferia y las áreas centrales pueden mantenerse o ampliarse a largo plazo (Dixon y Thirwall, 1975; Cimoli y Porcile, 2013; Di Filippo, 1981a).

La segunda diferencia se refiere a la elevada heterogeneidad estructural coincidiendo en la periferia sectores de muy baja productividad junto con actividades modernas y dinámicas, normalmente complejos o polos exportadores primarios, con niveles de productividad muy elevados, lo que determina una absorción limitada de la población activa en dichos sectores modernos y dinámicos y una mantención de una proporción importante en sectores de muy baja productividad media (Pinto, 1965; Di Filippo, 1981b; Infante, 1981). Un efecto asociado a la elevada heterogeneidad estructural se refiere a los potenciales impactos negativos sobre la base productiva periférica derivados del comercio interregional con los centros metropolitanos. Como lo precisa Camagni (2002), en el comercio interregional no operan los procesos clásicos de ajuste observados en el comercio entre países a partir de ventajas comparativas, como son los ajustes vía precios o salarios o vía movimientos de tipos de cambio, sino que más bien opera principalmente la movilidad de factores. Lo que tiende a primar entonces son las ventajas absolutas basadas en eficiencias productivas, por lo que si un territorio rezagado muestra menores niveles de productividad en todos sus sectores corre el riesgo de enfrentar migraciones masivas a menos de que pueda sostenerse dicha población mediante mecanismos de transferencias exógenas o sistemas de incentivos de carácter más o menos permanente (Camagni, 2002). Un proceso similar fue señalado por Albert O. Hirschmann (1959) al referirse a los potenciales impactos depresivos sobre la periferia derivados de la mayor competitividad de la producción de los centros, y que identificó como una de las formas que adoptan los efectos de polarización.

El segundo mecanismo se refiere a la transferencia geográfica de ingresos desde las periferias hacia los principales centros metropolitanos internos, así como hacia el exterior, lo que implica que una proporción importante del valor producido en las periferias no sea retenido en estos territorios dificultando por lo tanto sus procesos de acumulación, crecimiento y desarrollo (De Mattos, 1988; Hadjimichalis, 1987). Este fenómeno se explica en parte por el carácter normalmente exógeno a los territorios periféricos de la propiedad de los principales polos o complejos exportadores, lo que implica que se producen transferencias de excedentes y salarios que son realizados mayoritariamente fuera de las periferias, así como compras de insumos fuera de la región de emplazamiento, lo que explica en gran medida los bajos niveles de encadenamientos productivos que se observan en muchos de estos polos o complejos exportadores.

Uno de los procesos que facilitan esta transferencia es la intermediación financiera realizada por los sistemas bancarios, los cuales tienden a orientar los flujos de ahorro hacia los territorios y sectores con rentabilidades mayores que se encuentran normalmente en áreas centrales metropolitanas

(De Mattos, 1982, 2014). Desde esta perspectiva entonces se considera que el análisis de las dinámicas metropolitanas latinoamericanas no puede desvincularse de las dinámicas de las regiones periféricas, ya que estas últimas interactúan con las primeras tanto como lugares de generación de excedentes que serán posteriormente transferidos hacia las principales ciudades; como mercados locales para los bienes y servicios generados en dichas áreas metropolitanas y, finalmente, las periferias operan también como fuentes permanentes de mano de obra.

El proceso de transferencia geográfica de ingresos adquiere mayor relevancia en años recientes debido al creciente peso de las cadenas globales de valor en el comercio internacional las que exhiben un despliegue territorial altamente diferenciado en cuanto al tipo de etapas del proceso de producción, circulación y consumo, en donde los territorios periféricos se insertan típicamente en las fases más primarias de la cadena (Gereffi et al, 2001; Coe et al, 2004; CEPAL, 2013a).

El tercer mecanismo, explicado en parte por las diferencias observadas en las estructuras productivas entre centros y periferias, se refiere al proceso de migraciones selectivas —población joven, con mayor capital humano— que se produce desde las regiones periféricas hacia las áreas centrales (De Mattos, 1972). Este proceso fue destacado por exponentes clásicos de la teoría del desarrollo como Gunnar Myrdal (1957) y Hirschman (1959) quienes plantearon que este fenómeno tiende generalmente a agravar la situación de rezago de la periferia y reforzar por otra parte el progreso de las regiones centrales, formando parte de lo que Hirschmann identificó como una segunda forma de efectos de polarización y que Myrdal los incorpora en los denominados efectos backwash, o regresivos.

Al respecto deben considerarse tres características especiales del proceso migratorio latinoamericano, y en general de los países en vías de desarrollo. El primero es que las dinámicas productivas urbanas han sido a menudo insuficientes para absorber tanto el propio crecimiento vegetativo de la población como los flujos migratorios provenientes de áreas rurales, situación que produce y reproduce espacios urbanos que concentran grandes contingentes de población activa que viven en condiciones de desempleo estructural, subempleo, pobreza y exclusión social y que sólo pueden obtener precarios medios de vida a partir de su inserción en actividades de tipo informales (Prebisch, 1976, Quijano, 1976; Tokman, 2003). El segundo aspecto es que los análisis tradicionales sobre migraciones selectivas se concentraron principalmente en los flujos rural-urbano, sin embargo, y de acuerdo a análisis censales latinoamericanos recientes, este proceso ha adquirido mayor complejidad, emergiendo un importante flujo migratorio urbano-urbano lo que implica que el análisis de los impactos sobre los potenciales de desarrollo debe asignar mayores consideraciones a las dinámicas migratorias entre ciudades (Rodríguez, 2011). Finalmente, debe indicarse que en términos de flujos absolutos las migraciones selectivas más importantes se producen desde territorios de países periféricos latinoamericanos y caribeños hacia los países centrales, lo que está originando un importante flujo de remesas que han adquirido un peso creciente en los ingresos de muchos territorios periféricos de origen.

El cuarto mecanismo se vincula a los determinantes institucionales del desempeño diferenciado de los territorios. A este respecto pueden identificarse un conjunto de factores endógenos a los territorios cuya activación o promoción permitiría generar e impulsar procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo. Ellos pueden asociarse en primer término a factores de naturaleza socio-económica, en particular la cooperación, el conocimiento tácito, la confianza, la innovación, el aprendizaje, entre otros, que forman parte de los contextos de competitividad territoriales en los cuales se insertan las empresas (Albuquerque, 1997; CEPAL/GTZ, 2001; Silva Lira, 2005; Dini, 2010). Estos factores se encuentran a la base de diversos modelos de desarrollo económico territorial que buscan maximizar las sinergias de estos factores blandos o relacionales, tales como los distritos industriales, los sistemas regionales de innovación o los clusters.

Un segundo tipo de factores endógenos se refieren a determinantes de tipo político y social del desarrollo territorial, donde se destaca como aspecto fundamental la capacidad endógena de generar proyectos regionales por parte de las propias comunidades de los territorios periféricos (Boisier, 1988). Esta perspectiva permite incorporar elementos de tipo político-institucional en el análisis del rezago o progreso de los territorios, permitiendo identificar factores que por su naturaleza

relacional se encuentran profundamente enraizados en entornos socio-espaciales históricamente construidos. Como lo menciona uno de sus principales impulsores.

*“Sea cual fuere la cantidad de recursos que el Estado vuelque en una región, no conseguirá su desarrollo si ésta carece de una sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, una clase política, una clase empresarial, organizaciones sociales de base, proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente”*, (Boisier, 1988).

La incorporación de factores de naturaleza socio-política e institucional permite analizar y destacar el rol de actores concretos y sus capacidades para construir estructuras de poder que en algunos casos permitirían impulsar, y en otros casos retrasar o detener, procesos de desarrollo territorial inclusivos. En este campo existe una importante reflexión académica y política sobre el rol de las estructuras y relaciones de poder para explicar las desigualdades regionales y urbanas, y en particular para explicar la mantención del sistema centro-periferia en su dimensión sub-nacional (Friedmann, 1967; Dunham, 1976, Massey, 1993; Allen, 1999; Brenner, 2004). Más recientemente han aparecido interesantes estudios que aún cuando no se concentran en la dimensión territorial ayudan a explicar el comportamiento de las elites para mantener o reproducir sus posiciones de poder en diferentes contextos institucionales (Acemoglu y Robinson, 2006).

*“La consideración de la dimensión socio-política del desarrollo territorial permite explicitar entonces la complejidad, y muchas veces la conflictividad, de los procesos de desarrollo, por lo que resulta útil para la reflexión sobre la necesidad del diálogo social y la generación de acuerdos o pactos globales para el desarrollo”*. Como lo destaca la CEPAL (2014, p. 312).

La trayectoria de crecimiento actual está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de las mayorías latinoamericanas y caribeñas, y se requiere una nueva trayectoria de cambio estructural con igualdad para hacer frente a las nuevas circunstancias. Concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas necesarios para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada.

Esta síntesis de mecanismos explicativos de la dinámica del desarrollo territorial desigual en América Latina y el Caribe permite distinguir un núcleo interpretativo específico de la CEPAL, que aún cuando ha incorporado elementos provenientes de otros espacios académicos e institucionales, mantiene como ideas matrices el hecho de que las desigualdades territoriales deben interpretarse en el marco de una dinámica relacional donde interactúan:

- a) los estilos de inserción en la economía mundial,
- b) la formación de centros y periferias internas con estructuras productivas diferenciadas según grado de especialización y heterogeneidad,
- c) las interacciones entre centros y periferias en torno de flujos migratorios, transferencia de valor y comercio interregional y,
- d) factores institucionales de tipo socio-económico y socio-político que influyen en las especificidades territoriales para generar, o detener, procesos de crecimiento y desarrollo.

## C. Algunos lineamientos de políticas territoriales

El marco de interpretación propuesto pone de relieve el hecho de que para enfrentar las agudas desigualdades territoriales e impulsar procesos de desarrollo territorial más armónico en América Latina y el Caribe se requiere promover cambios sustantivos y estructurales en diferentes frentes simultáneos, lo que implica el involucramiento de diversos actores, instituciones y escalas. Con base entonces en los cuatro procesos o mecanismos identificados como determinantes de los procesos de desarrollo territorial desigual pueden destacarse algunos lineamientos generales de políticas que pueden contribuir al cierre de brechas territoriales:

- a) Políticas de transformación de las estructuras productivas de los territorios rezagados o periféricos en el marco de los lineamientos propuestos en la estrategia de cambio estructural con igualdad, basada en la diversificación productiva sustentada en el desarrollo de dos formas de eficiencia dinámica: eficiencias schumpeterianas —promoción de sectores o actividades intensivas en conocimiento, aprendizaje e innovación y con alto poder de difusión del progreso técnico- junto con las eficiencias keynesianas— promoción de sectores y actividades con alta demanda interna y externa que permitan a la vez incrementos de empleo y un crecimiento sin presiones serias sobre la balanza de pagos (CEPAL, 2012, p.31).

El impulso de ambos tipos de eficiencia requiere de políticas industriales activas que promuevan una necesaria diversificación productiva interna. También pueden contribuir políticas de up-grading en cadenas globales de valor que busquen mejorar las formas de inserción de los territorios rezagados (CEPAL, 2012, p.17).

- b) La diversificación productiva en territorios periféricos, puede atenuar de manera significativa la fuerza de los procesos migratorios selectivos, al promover una mayor absorción de empleo en actividades dinámicas. No obstante, lo anterior puede complementarse con políticas de incentivos a la retención de fuerza de trabajo calificada, especialmente en territorios de tipo aislados, y con políticas de formación de capital humano especializado, entre otros.
- c) Políticas nacionales de retención, captación y redistribución territorial de ingresos que operen como balance de las fuerzas que empujan hacia la divergencia económica y social, expresadas en la conformación de sistemas centro-periferia internos. Lo anterior implica reconocer en primer término las enormes dificultades de territorios con condiciones significativas de rezago y vulnerabilidad, que deben constituir objetivos prioritarios para el desarrollo de programas nacionales sustantivos de inversión pública en servicios básicos. En segundo lugar, la condición periférica de muchos territorios latinoamericanos plantea la necesidad de proponer programas integrales de desarrollo de largo plazo sustentados en mecanismos financieros estables y orientados al cambio estructural.

Dentro del conjunto de instrumentos que actualmente utilizan, o podrían utilizar, diversos gobiernos latinoamericanos y caribeños pueden destacarse algunos como royalties o regalías, fondos nacionales de desarrollo regional y bancos de desarrollo regional, entre otros. En una esfera complementaria pueden destacarse políticas públicas activas orientadas a promover una mayor retención del valor generado en territorios periféricos a partir de políticas de upgrading en cadenas o redes globales de producción (Humphrey y Schmitz, 2000; CEPAL, 2013).

- d) En lo referido a la dimensión socio-política el fortalecimiento de la organización social en regiones rezagadas, en particular de los actores más vulnerables, a partir de la promoción del desarrollo de capacidades de liderazgo, gobernanza, planificación, gestión y control puede contribuir a mejorar la posición relativa de dichos territorios en materia de participación en el diseño de políticas públicas nacionales regionales y locales. Junto con lo anterior, el impulso a procesos de descentralización y de políticas de transparencia y rendición de cuentas, puede contribuir a fortalecer la legitimidad de los gobiernos locales, a mejorar la eficiencia y eficacia de los programas públicos y a profundizar en general los procesos de democracia local.

Este conjunto de lineamientos generales debe insertarse en el marco de planes, estrategias y políticas que tengan como objetivo general un desarrollo socio-espacial más armónico o equilibrado al interior de los países, lo cual requiere contar con acuerdos políticos de gran amplitud. En efecto, las transformaciones estructurales que requieren realizarse para enfrentar las fuertes desigualdades socio-espaciales latinoamericanas y caribeñas, y promover un desarrollo territorial más integrado y cohesionado, no pueden sustentarse en estrategias particulares y atomizadas de grupos sociales o regiones particulares sino que deben ser una tarea de alcance nacional. Es por lo anterior que la CEPAL asigna gran importancia a la idea de construcción de pactos, que en este caso se asocian a pactos para la igualdad territorial.

## **D. La agenda de integración regional en América Latina y el Caribe**

La aspiración a la integración latinoamericana y caribeña se ha renovado en años recientes, lo que se ha materializado en diversas iniciativas institucionales, como CELAC, UNASUR y MERCOSUR, entre otras.

Si bien estos procesos de integración han tenido como objeto de interés inicial los impactos positivos esperados desde una perspectiva nacional, puede constatar que en varios países y organismos se ha comenzado a incorporar progresivamente la dimensión territorial como un aspecto integral de la reflexión sobre dichos procesos integracionistas, donde han adquirido particular relevancia los programas de desarrollo transfronterizo y las iniciativas de promoción de infraestructuras para la integración.

América Latina se caracteriza por constituir un continente vasto signado por una serie de obstáculos naturales y accidentes geográficos que han dificultado su integración física. Desde la Cordillera de los Andes hasta la Selva Amazónica, desde el Pantanal hasta la Plataforma del Caribe, se trata en todos los casos de zonas de frontera que constituyen nodos clave de la integración física regional. La Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) y la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) han sido diseñados con miras a proponer una mayor interconexión interregional.

La IIRSA tiene su origen en la Cumbre de Brasilia del año 2000. Su principal objetivo es el de “promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”. Su diseño conceptual se encuentra basado en los denominados “Ejes de Integración y Desarrollo” (EID) y de los “Procesos Sectoriales de Integración” (PSI). Actualmente, IIRSA se encuentra enlazada con la estructura del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

La infraestructura se presenta como la expresión más emblemática de la consolidación de los procesos de integración, cristalizándose en términos formales o simbólicos pero también reales o prácticos. A modo de ejemplo, el corredor bioceánico que conecta desde Porto Alegre (Brasil) hasta Coquimbo (Chile), pasando por las provincias argentinas de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan es relevante no sólo es para los tres países, sino que tiene un significativo impacto a nivel regional e incluso global por la posibilidad de conectar el Atlántico con la cuenca del Pacífico. Este corredor procura afianzar los niveles de integración existente, por un lado, al inaugurar nuevos canales de intercambio entre los mercados latinoamericanos y procurar a su vez el fortalecimiento de América Latina y su inserción a nivel internacional mediante la ampliación de los mercados de exportación. Por otro, pone en cierta medida en cuestionamiento las diferenciadas estrategias que llevan hacia un lado y otros los países de la región, es decir, economías que desembocan al Pacífico orientadas al mercado asiático, economías con salida al Atlántico, orientadas a Europa. También es sumamente importante tener en cuenta que cuando la construcción o la ampliación de un puente o carretera permiten potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá de diversos factores, pero la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrece mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias. Por ejemplo, el compromiso del MERCOSUR por instituir las aduanas integradas en los pasos fronterizos ofrece una condición

fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física (la construcción o ampliación del puente). Por el contrario, cuando no existen mecanismos de concertación regional, los acuerdos dependen totalmente de las voluntades bi-nacionales, sin vínculos estructurales y a menudo caracterizados por una alta volatilidad.

Estos ejemplos indican que la dimensión territorial del desarrollo comienza a concebirse más allá de los límites políticos administrativos estrictamente definidos y están pasando a formar parte de la agenda continental, aún cuando debe reconocerse que su incorporación en dicha agenda es todavía débil, quedando aún muchos esfuerzos por realizar en materia de lograr una mayor visibilidad en espacios de integración tales como la CELAC, la UNASUR, la CAN o el MERCOSUR. Bajo el contexto señalado previamente se requiere maximizar los esfuerzos y coordinaciones multi-escalares que permitan generar sinergias, coherencia y efectividad en las estrategias y políticas de desarrollo territorial. En particular, deben integrarse las estrategias y políticas elaboradas desde marcos nacionales que velan por el conjunto de los territorios, con las estrategias y políticas emanadas de escalas regionales locales, que enfrentan contextos y procesos específicos y diferenciados. Desde esta perspectiva entonces, la calidad y legitimidad de los mecanismos de gobernanza aparecen como un requisito central que permita procesar e integrar, de manera inclusiva y democrática, una creciente complejidad de actores e intereses, tanto globales, nacionales y sub-nacionales.

Una política nacional de desarrollo regional puede concebirse entonces como nodo estratégico que permita articular las iniciativas emanadas tanto de escalas sub-nacionales como supranacionales. De esta forma, junto con el rol de velar por el desarrollo equilibrado de las condiciones sociales, económicas y ambientales al interior de los países, dando cuenta de los problemas diferenciados de cada localidad, una política nacional de desarrollo territorial deberá considerar también los vínculos supranacionales de cada territorio que permitan potenciar sus alternativas de desarrollo.

## **E. Las perspectivas recientes y el enfoque de la CEPAL**

El creciente interés por la dimensión territorial del desarrollo que se observa tanto en la reflexión académica, como en las discusiones sobre políticas públicas, en América Latina y el Caribe ha tenido como expresión concreta una nueva generación de políticas nacionales de desarrollo regional puestas en marcha en varios países de la región (ILPES, 2015). En este contexto de reemergencia de la cuestión territorial en las agendas estratégicas nacionales de los países latinoamericanos y caribeños han adquirido particular relevancia las propuestas conceptuales del Banco Mundial y la OECD para interpretar los diferenciales de crecimiento y desarrollo entre territorios, junto con esquemas de políticas públicas para la promoción del desarrollo territorial. A partir del enfoque de la CEPAL presentado, y de manera de identificar su especificidad resulta conveniente realizar un breve contraste con las perspectivas de las agencias mencionadas que han captado la atención de los países en lo referido a marcos de análisis y de políticas territoriales.

Esta síntesis de los enfoques del Banco Mundial y la OECD permite identificar algunas semejanzas y diferencias con la propuesta de la CEPAL sobre el desarrollo y las desigualdades territoriales donde puede destacarse, en primer término, la cercanía de la CEPAL con ambos organismos respecto de la idea de que el desarrollo territorial requiere de un abordaje conceptual y de políticas públicas de tipo multidimensional y complejo.

### Recuadro 1

#### Banco Mundial: enfoques conceptuales del desarrollo territorial

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Una Nueva Geografía Económica. Los principales determinantes que moldean la geografía económica de los países pueden asociarse a tres fuerzas o mecanismos que denomina como densidad, distancia y división. La densidad, basado en gran medida en los aportes de la Nueva Geografía Económica, alude a los vínculos e interdependencias entre las economías externas (localización y urbanización) y la aglomeración espacial y donde la escala principal es la local. La distancia, se refiere a las brechas en los niveles de desarrollo entre áreas de un país y a la fricción espacial en la movilidad de factores, en particular de las migraciones desde áreas rezagadas hacia áreas dinámicas. La división, se refiere a las restricciones o barreras internacionales al movimiento de personas, capitales y bienes, las que originan divisiones entre países. A partir de estas tres dimensiones, las diferenciaciones en cuanto a escalas geográficas, el grado de urbanización, la intensidad de las brechas internas en materia de desarrollo territorial y la distancia a los mercados mundiales, el Banco propone tres formas o tipos principales de políticas: a) instituciones espacialmente ciegas o neutras al ser de carácter universal; b) infraestructuras de conectividad espacial que ayuden a los procesos de integración; y c) Incentivos espacialmente focalizados que den cuenta de problemas específicos. Al considerar adicionalmente los diversos estadios de desarrollo urbano, el tamaño de los países y la cercanía o lejanía a mercados mundiales dinámicos, se llega a una tipología de políticas que depende del rango de problemas que enfrente un país en particular.

A modo de ejemplo, a escala local y en condiciones de baja urbanización la fuerza fundamental es la densidad y por lo tanto el énfasis debe colocarse en políticas de promoción de urbanización y el tipo de políticas deben sustentarse en instituciones espacialmente neutras que promuevan la densidad y la urbanización. A escala nacional el factor principal es la distancia, entre territorios prósperos y rezagados en un país, y en este caso el énfasis debe colocarse en facilitar las migraciones internas mediante políticas de desarrollo territorial para enfrentar brechas internas, mencionando en particular el desarrollo de infraestructuras; Finalmente, a escala internacional el factor principal es la división y el énfasis se coloca en el impulso a la especialización y en políticas de integración, pudiendo requerirse también, en el caso países con mayores dificultades de acceso a mercados mundiales dinámicos, de políticas basadas en incentivos especiales, tales como mecanismos de acceso preferencial.

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2009).

Una segunda similitud se produce con la OECD en el énfasis otorgado a la innovación como factor determinante del crecimiento territorial, aún cuando para la CEPAL este énfasis se asocia principalmente a la promoción de un tipo de estructura productiva que contemple sectores con eficiencia schumpeteriana.

No obstante, una primera diferencia sustantiva se refiere al carácter de los procesos socio-espaciales, ya que en los enfoques del Banco Mundial y la OECD tiende a primar un concepto de espacio más bien neutro o contenedor, en donde los procesos económicos y sociales operan “sobre” el espacio, mientras que en el caso de la CEPAL se propone la existencia de una interacción mutua entre las dinámicas sociales y la organización espacial los que se determinan mutuamente en un proceso complejo y evolutivo.

Una diferencia importante respecto del Banco Mundial se refiere al concepto o idea del desarrollo, donde este último lo concibe como una trayectoria de etapas, a la manera del antiguo enfoque de Walter Rostow, el cual propone que los países avanzan en general hacia un proceso modernizador atravesando fases similares y donde la única diferencia entre desarrollo y subdesarrollo se refiere a un rezago temporal. En última instancia todos los países avanzan hacia una convergencia tanto de estructuras productivas como de ingresos. Este proceso seguiría asimismo una fase de U invertida donde al inicio del proceso de desarrollo se incrementan las desigualdades socio-espaciales mientras que en fases posteriores ellas tienden a disminuir. Esta idea se complementa con el énfasis, y relativa confianza, otorgada a los mecanismos de mercado como principal factor organizador de todo este proceso.

La CEPAL, por el contrario, ha postulado sistemáticamente que el problema del rezago entre países, así como entre territorios al interior de un país, se explica a partir de un marco relacional, de interdependencias estructuradas en torno de sistemas centro-periferia que tienden a mantener, o amplificar, las desigualdades en materia de desarrollo económico y social.

## **Recuadro 2**

### **OCDE: enfoques conceptuales del desarrollo territorial**

OECD (2009) *How Regions Grow. Trends and Analysis*. Las diferencias en el crecimiento regional pueden explicarse por una combinación virtuosa de factores interconectados tales como la geografía, la demografía, la especialización, el capital humano y físico y la capacidad para innovar, entre otros, destacando adicionalmente que estos factores son específicos o únicos a cada región lo que implica que las políticas territoriales deberán dar cuenta de esta diversidad diseñándose a medida de cada región (OECD, 2009, 2012). En el caso específico de la aglomeración espacial, aún cuando la OECD concuerda en términos generales con el enfoque de la Nueva Geografía Económica, y por tanto con el Banco Mundial, referido al rol que juega la concentración territorial en la generación de economías externas y los rendimientos crecientes, advierte que la concentración por sí sola no necesariamente puede conducir a resultados favorables. A este respecto, otro resultado interesante es la elevada correlación que se encuentra respecto del desempeño de regiones vecinas, que la OECD denomina efectos espaciales, lo que sugiere la presencia de vínculos causales probablemente asociados al comercio o a encadenamientos inter-regionales, los que podrían ser entonces complementarios a la influencia de las economías de aglomeración.

OECD (2012) *Promoting growth in all regions*, Analiza seis factores para 23 casos de regiones de países miembros: Infraestructura, capital humano, mercado de trabajo, innovación, aglomeración y conectividad y productividad. Una de las conclusiones destacadas se refiere al aporte de las regiones rezagadas al crecimiento nacional, encontrándose que dichas regiones contribuyen de manera importante al crecimiento observado reciente, lo que permite sostener que el apoyo a dichas regiones no sólo debe fundamentarse en razones de equidad social sino que también porque ayuda a maximizar el crecimiento conjunto. Junto con esto, se encuentra que dos determinantes significativos que explican mejores desempeños en materia de crecimiento económico regional son el capital humano y la innovación. Las implicancias en materia de políticas que se derivan de este informe refuerzan la idea de contar con diseños específicos para cada región, con base en “paquetes” de políticas, dada la amplia variación que se encuentra en el tipo de barreras que enfrentan las regiones para impulsar el crecimiento. En definitiva el desarrollo territorial para la OECD se refiere a un proceso multidimensional, diferenciado, basado en especificidades regionales y a su vez en efectos de contigüidad que sugieren vínculos interregionales asociados a comercio u otros factores.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2009, 2012).

A modo de síntesis puede señalarse entonces que las dos principales diferencias con ambas instituciones se refieren a la importancia asignada por la CEPAL a las diferencias estructurales de los sistemas productivos de centros y periferias internas y, en segundo lugar, al rol que juegan los factores socio-políticos e institucionales ya sea en la reproducción de este sistema o en la apertura hacia a proyectos de desarrollo territorial más inclusivos.

Actualmente, en el contexto de la región se observa que los movimientos sociales han cambiado agendas nacionales; conflictos sobre gestión de recursos naturales han escalado de asuntos locales a globales; crimen e impunidad han evidenciado la vulnerabilidad del estado de derecho y de la gestión pública en todos los niveles. Igualdad y ciudadanía son valores universales pero cuya promoción requiere tomar en cuenta especificidades culturales y llegar a todos los territorios.

La igualdad ha estado en el corazón de las luchas sociales por el cambio y el mejoramiento de la sociedad desde hace tres siglos. La CEPAL ha puesto la igualdad en el centro de la agenda de desarrollo de la región. La desigualdad de ingresos subyace una heterogeneidad en niveles y velocidades de productividad, por lo que su superación requiere un cambio de estructuras productivas. La productividad tiene un carácter sistémico y depende tanto o más de las condiciones de entorno que de los esfuerzos individuales de personas o empresas, por lo que las Políticas para el crecimiento de la productividad y el cambio estructural para la igualdad requieren de una especificidad territorial.

El desafío de la igualdad no solo es una cuestión interna a la región, a los países o territorios particulares. También preocupa la brecha con respecto a los mejores estándares globales. América Latina y el Caribe buscan la igualdad con respecto a todos los países en el mundo, tanto en la esfera de la diplomacia, de los negocios y de las personas. Una igualdad real o sustantiva como la que propone la CEPAL requiere una estructura socio-económica y política que promueva la justicia social y el crecimiento inclusivo para mayor prosperidad de todos. El hecho concreto, como se mostrará en esta

entrega del Panorama del Desarrollo Territorial, es que el desarrollo se ha dado de manera muy desigual los territorios de América Latina y el Caribe, independiente de los modelos de desarrollo que se han ensayado en la región.

En Septiembre 2015 la Asamblea General adoptará una nueva agenda global del desarrollo, con una perspectiva de largo plazo y basado en una visión amplia, consistente, compartida. Las premisas, principios, elementos y aspiraciones ya son conocidas y expresadas en el informe del Secretario General de Diciembre 2014: El Camino hacia la Dignidad. Uno de los principios es que ningún objetivo es alcanzado hasta que todos y cada uno de los grupos sociales lo hayan alcanzado. La dignidad, que comprende la erradicación de la pobreza y la promoción de la igualdad, es un elemento central en la agenda. Un elemento clave es que la agenda tiene un carácter universal pero la estrategia de lograrla debe involucrar actores locales y considerar las especificidades socio-económicas y culturales de cada territorio.

En esta entrega del Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe se presenta a continuación un capítulo que muestra la evolución de la geografía del desarrollo regional en América Latina y el Caribe. A través de diferentes indicadores, gráficos y mapas se intenta dar un diagnóstico, el cuál puede ser leído a la luz del marco conceptual previamente expuesto.

En el capítulo III, se realiza un análisis comparativo de las principales iniciativas en materia de políticas de desarrollo territorial que están realizando los países de la región, donde puede comprobarse en algunos casos la importancia asignada a los cambios estructurales para avanzar en el cierre de brechas territoriales. También se revisa que ha ocurrido en materia de dos familias de políticas que se ubican dentro de la política de desarrollo regional: Ordenamiento territorial y Descentralización.

En el tercer capítulo se aborda también la nueva agenda de desarrollo para América Latina y el Caribe que incluye como componente central a los pactos territoriales para enfrentar las desigualdades.

## II. La geografía del desarrollo en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012b) existen grandes brechas en las condiciones de vida a las que se accede, el acceso al empleo, a los servicios básicos, ó en los niveles de productividad dependiendo del lugar de nacimiento o residencia. Si bien en varios países se ha registrado un desempeño económico y social positivo en las últimas dos décadas, resulta evidente que esto no ha permitido superar las grandes distancias relativas entre territorios rezagados y avanzados.

A continuación se presenta un panorama general de los principales indicadores que refuerzan los argumentos sobre desigualdades territoriales. Utilizando diversas fuentes de información de los países se muestran una serie de indicadores territoriales ajustados a las divisiones político administrativas de los países y para las cuáles se dispone de información representativa y comparable. Una de las principales novedades de éste panorama es que busca retratar una mirada continental y comparable entre territorios de distintos países en torno a la problemática territorial.

En la primera sección se muestran la evolución de las desigualdades económicas entre territorios, utilizando información de PIB y Población de las Divisiones Administrativas Mayores (DAM) se muestra, en primer lugar, cómo se distribuye la producción en los territorios y cuán concentrada es la producción dentro de los países, posteriormente, se realiza un análisis de cómo ha sido el crecimiento económico y desempeño de los territorios, mostrando una clasificación de ellos en base a los niveles de riqueza y desempeño económico reciente. Las brechas de productividad entre territorios y la relación que hay entre densidad y productividad entre territorios se muestran a continuación y, por último, se muestra como ha sido la evolución temporal de estas brechas desde el 2000, evidenciando que en el caso de las desigualdades territoriales la persistencia de brechas es mayor.

La segunda sección de éste capítulo presenta el Índice de Desarrollo Regional (IDR) que constituye un esfuerzo por obtener un indicador sintético que permita medir el desarrollo de las DAM y que permitan la comparación de niveles de desarrollo entre territorios a nivel latinoamericano. El indicador incluye información para 182 entidades territoriales de 8 países de América Latina. Siguiendo la misma línea, la tercera sección muestra el Índice de Desarrollo del Milenio a Nivel Municipal, que se construye para las Divisiones Administrativas Menores (DAME) de los países utilizando una síntesis de 12 Indicadores asociados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por último, para profundizar el análisis se muestra una serie de mapas de información georeferenciada construida utilizando las bases de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) para las

DAM de 17 países de América Latina y el Caribe. Esta información permite profundizar el análisis para observar las brechas en el empleo, educación, género y servicios básicos que existen entre los territorios.

## **A. Evolución de la desigualdad económica**

### **1. La concentración de la producción en las regiones**

La enorme diversidad de divisiones político-administrativas que se observa en los países de América Latina y el Caribe constituye una de las primeras fuentes de disparidad que se observa en la región. En efecto, las estadísticas básicas de la región por países y unidades territoriales político-administrativas (véase el cuadro 1) muestran que el Estado de Sao Paulo supera en PIB a países como Argentina, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, y aporta un 13,9% del PIB de América Latina y el Caribe en el 2010.

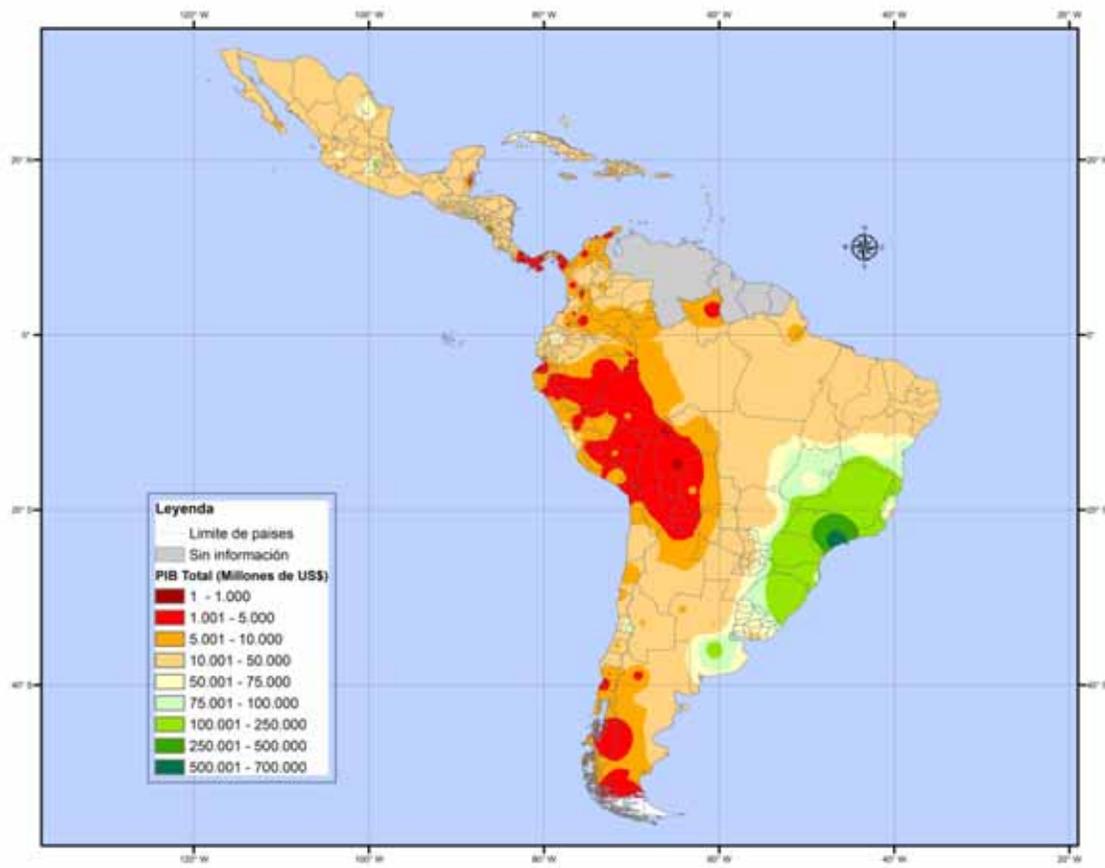
El Mapa 2 presenta la distribución del Producto Interno Bruto en dólares corrientes del 2010. Existen 3 puntos en que se concentra la mayor parte del producto de América Latina:

- i. El Estado de Sao Paulo constituye un gran polo de producción de la región,
- ii. Por otra parte, en México, el Estado de México-Distrito Federal concentran el 5,6% de la Producción y 277.000 millones de dólares. La Provincia junto a la Ciudad de Buenos Aires, producen en torno a 206.000 millones de dólares y concentran el 4,2% del PIB de la región.
- iii. Por otra parte, el Estado de Rio de Janeiro tiene un PIB de 228 705 millones de dólares, más alto que el de Chile. Minas Gerais y el Distrito Federal de México tienen mayor PIB que Perú. Territorios que alojan ciudades capitales, como la región metropolitana de Santiago, el distrito federal de México y de Brasil, Bogotá, Ciudad de Buenos Aires y Lima están entre los territorios de mayor PIB de América Latina, sin embargo, no todos estos territorios tienen niveles de PIB por habitante elevados, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, la Región Metropolitana de Chile, Distrito Federal de México y de Brasil tienen niveles de PIB por habitante muy superiores al promedio de América Latina y el Caribe (7.933 millones de dólares), pero otros territorios como Provincia de Buenos Aires, Estado de México y Bahía no superan esta media. Esto nos indica que no necesariamente aquellos territorios de mayor producción tienen los niveles más altos de productividad y bienestar.

Al determinar la superficie de estos territorios, se constata que en pocos casos de la muestra de estos territorios de mayor PIB y Población, superan al 2% del territorio de la región, es decir, el PIB y la Población se concentran en una pequeña porción de la superficie Latinoamericana y Caribeña.

Las disparidades territoriales que se manifiestan entre territorios se expresan en distintas dimensiones y escalas (CEPAL, 2012) y es necesario considerar éstas diferencias en la elaboración de las políticas que las enfrenten. El avance en definir tipologías de territorios y áreas funcionales es indispensable para enfrentar los desafíos de enfrentar la desigualdad, las estrategias a adoptar deben ajustarse a las particularidades, potencialidades y aspiraciones de los diferentes territorios.

**Mapa 2**  
**Producto Interno Bruto, 2010**  
*(En millones de dólares corrientes)*



Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

**Cuadro 3**  
**PIB total, PIB por habitante, superficie y población de regiones, países y territorios de América Latina y el Caribe en el 2010**

	PIB dólares corrientes (En millones de dólares)	PIB Latinoamericano (En porcentajes)	PIB por habitante (En dólares corrientes)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie del total de AL y C (En porcentajes)	Población (En número de personas)
América Latina y el Caribe	4 945 076	100,0	7 993	20 345 037	100,0	618 705 774
América Latina	4 885 913	98,8	8 410	19 745 735	97,1	580 993 304
Brasil	2 143 034	43,3	10 981	8 464 861	41,6	192 040 996
México	1 049 925	21,2	9 106	1 957 801	9,6	112 336 538
São Paulo	688 427	13,9	16 274	248 209	1,2	42 302 467
Argentina	370 263	7,5	9 172	2 780 092	13,7	40 117 096
Colombia	287 018	5,8	6 179	1 146 309	5,6	45 509 584
Venezuela (República Bolivariana de)	239 620	4,8	8 252	916 445	4,5	29 038 758
Rio de Janeiro	228 705	4,6	14 362	43 696	0,2	15 924 410
Chile	217 556	4,4	12 686	756 102	3,7	17 094 275
Minas Gerais	204 440	4,1	10 237	586 528	2,9	19 971 397
Distrito Federal	178 975	3,6	20 221	1 479	0,0	8 851 080
Perú	157 324	3,2	5 375	1 272 465	6,3	29 461 933
Rio Grande do Sul	145 461	2,9	12 983	281 748	1,4	11 203 504
Paraná	124 353	2,5	11 684	199 314	1,0	10 642 691
Provincia de Buenos Aires	121 025	2,4	7 746	307 571	1,5	15 625 084
Región Metropolitana de Santiago	104 216	2,1	15 140	15 403	0,1	6 883 563
México	98 295	2,0	6 477	21 355	0,1	15 175 862
Bahia	90 108	1,8	6 330	564 692	2,8	14 234 209
Distrito Federal	88 476	1,8	35 577	5 801	0,0	2 486 861
Santa Catarina	86 738	1,8	14 116	95 346	0,5	6 144 783
Ciudad de Buenos Aires	85 050	1,7	29 427	200	0,0	2 890 151
Lima	76 348	1,5	7 593	34 948	0,2	10 054 952
Nuevo León	75 054	1,5	16 129	64 924	0,3	4 653 458
Bogotá D. C.	73 175	1,5	9 937	1 605	0,0	7 363 782
Ecuador	69 555	1,4	4 631	256 978	1,3	14 204 900
Jalisco	66 030	1,3	8 983	80 386	0,4	7 350 682

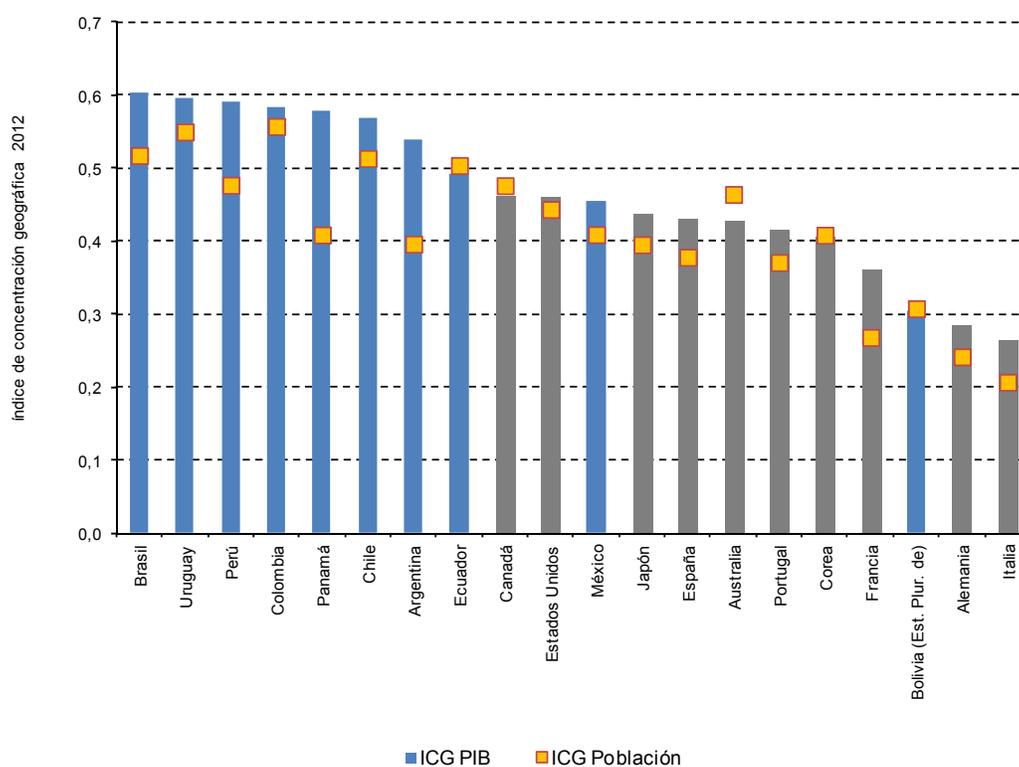
Cuadro 3 (conclusión)

	PIB dólares corrientes (En millones de dólares)	PIB Latinoamericano (En porcentajes)	PIB por habitante (En dólares corrientes)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie del total de AL y C (En porcentajes)	Población (En número de personas)
América Latina y el Caribe	4 945 076	100,0	7 993	20 345 037	100,0	618 705 774
América Latina	4 885 913	98,8	8 410	19 745 735	97,1	580 993 304
Veracruz de Ignacio de la Llave	56 442	1,1	7 385	71 699	0,4	7 643 194
Cuba	64 328	1,3	5 694	110 860	0,5	11 298 250
El Caribe	59 163	1,2	1 569	599 302	2,9	37 712 470
Goiás	56 291	1,1	9 451	340 086	1,7	5 956 196
Pernambuco	54 207	1,1	6 242	98 311	0,5	8 683 651
República Dominicana	51 576	1,0	5 206	48 670	0,2	9 906 954
Campeche	50 677	1,0	61 618	50 812	0,2	822 441
Pará	47 177	1,0	6 380	1 247 689	6,1	7 394 980
Ceará	45 331	0,9	5 358	148 825	0,7	8 460 779
Espírito Santo	44 829	0,9	12 529	46 077	0,2	3 578 025
Guatemala	41 338	0,8	2 884	108 889	0,5	14 333 748
Guanajuato	39 854	0,8	7 264	30 491	0,1	5 486 372
Uruguay	38 846	0,8	11 516	176 215	0,9	3 373 243
Antioquia	37 919	0,8	6 251	63 612	0,3	6 066 003
Costa Rica	36 298	0,7	7 775	51 100	0,3	4 668 635
Mato Grosso	35 212	0,7	11 871	903 357	4,4	2 966 275
Coahuila de Zaragoza	33 860	0,7	12 320	149 982	0,7	2 748 391
Puebla	33 230	0,7	5 749	33 902	0,2	5 779 829
Amazonas	33 193	0,7	9 486	1 570 745	7,7	3 499 275
Tamaulipas	33 031	0,7	10 106	79 384	0,4	3 268 554
Tabasco	32 308	0,7	14 432	25 267	0,1	2 238 603
Baja California	30 562	0,6	9 686	69 921	0,3	3 155 070
Sonora	29 337	0,6	11 019	182 052	0,9	2 662 480
Chihuahua	28 979	0,6	8 507	244 938	1,2	3 406 465

Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

En el gráfico 3 se presenta el índice de concentración geográfica de la producción y de la población para países de América Latina y países seleccionados de la OCDE. Éste índice se mueve entre valores de 0 y 1 y nos permite medir el grado de concentración de una variable (PIB o población) en la superficie, a medida que el índice se acerca a 1 indica una mayor concentración de la variable en la superficie y valores bajos cercanos a 0 indican una distribución más homogénea en la superficie. De acuerdo a información del 2012, podemos observar altos niveles de concentración en Brasil, Uruguay, Perú y Chile, países en que pocos territorios concentran una alta proporción del PIB. En todos los casos de países de América Latina, exceptuando el Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, la concentración de la producción supera a la concentración de la población. En comparación a los índices de concentración geográfica del PIB con países de la OCDE podemos constatar que los niveles de concentración geográfica de la producción son, en general, más altos en los países de América Latina que en los de la OCDE. Una excepción es el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se presenta una distribución del producto menos concentrada que en el resto de países de la muestra. Los países de Norteamérica, Canadá, Estados Unidos y México, muestran niveles similares de concentración del PIB y población y se ubican en una situación media con respecto al resto de países de la muestra.

**Gráfico 3**  
**Países de América Latina y OCDE: índice de concentración geográfica, 2012**



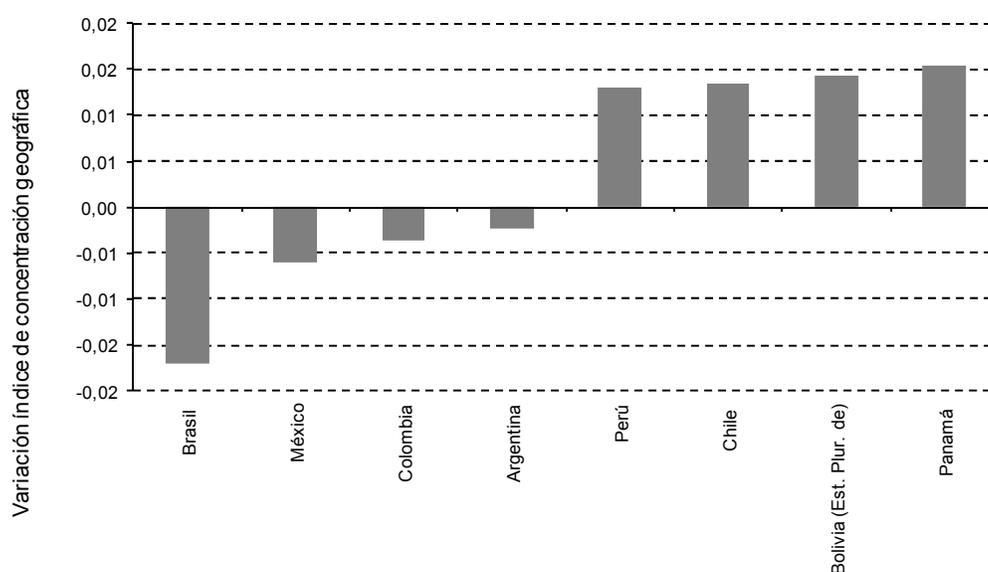
Fuente: CEPAL, en base a información oficial de los países y base de datos de indicadores regionales OCDE.

Nota: Índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de superficie y PIB de la División administrativa mayor (DAM) sobre el total del país en valores absolutos dividida por 2. El índice toma valores de 0 cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción sobre el país y tiende a 1 cuando las diferencias entre proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores.

Desde otra perspectiva, el gráfico 4 muestra la evolución de la concentración geográfica del PIB en varios países entre el 2000 y 2012. En él se observa por ejemplo que en Brasil se produce una importante disminución de la concentración geográfica del producto, explicada principalmente por la disminución relativa que ha tenido Sao Paulo, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul en el porcentaje de participación del PIB total de Brasil y por el aumento de la participación por parte del Distrito Federal y Espirito Santo. México, Colombia y Argentina por su parte también muestran una disminución de la concentración geográfica del producto.

En el caso de Perú, Chile, Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá se observa un aumento en la concentración del producto. En el caso de Chile se presenta un fuerte aumento de la participación relativa de la Región Metropolitana en el PIB nacional en la década del 2000.

**Gráfico 4**  
**Países de América Latina: variación del índice de concentración geográfica, 2000-2012**  
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, en base a información oficial de los países.

## 2. Desempeño económico y crecimiento del PIB subnacional

En base al análisis del PIB por habitante territorial que presentan los países podemos clasificar a los territorios de acuerdo a su nivel de productividad (nivel de PIB per cápita) y crecimiento económico (crecimiento del PIB per cápita). De acuerdo a los niveles de productividad y crecimiento en relación a las medias nacionales los territorios se pueden clasificar en 4 categorías:

- i. Mayor productividad y mayor crecimiento que la media nacional (caso tipo Luna Llena): Territorios de elevados niveles de riqueza y que han mantenido dinámicas de crecimiento altas en la última década. Se pueden encontrar territorios diversificados con fuerte vocación a servicios como la Región Metropolitana en Chile, Sao Paulo, Lima y el Distrito Federal de México. También se encuentran regiones mineras importantes como Atacama en Chile, Oruro y Tarija en el Estado Plurinacional de Bolivia.

- ii. Menor productividad y mayor crecimiento que la media nacional (casos tipo Luna Creciente): Son territorios de bajo PIB per cápita pero que han logrado crecer a niveles más altos que las medias nacionales. Una gran cantidad y diversidad de territorios de los países se ubica en este cuadrante, en él se ubican territorios que constituyen el entorno inmediato de grandes capitales latinoamericanas como el Estado de México, Goiás y la Provincia de Buenos Aires, entornos inmediatos del DF de México, DF de Brasil y la Ciudad de Buenos Aires, respectivamente. También se observan una serie de territorios de la Amazonía: Acre, Amazonas, Maranhão y Tocantins de Brasil, Putumayo (Colombia) y Amazonas (Perú), que en la mayoría de los casos constituyen economías diversificadas en relación a los estándares del país y que explican su buen dinamismo por impulsos externos como sectores exportadores de alta demanda y buenos precios o por la inversión pública (Buitelaar *et al*, 2014).
- iii. Menor productividad y menor crecimiento que la media nacional (casos tipo Luna Nueva): varios territorios presentan bajos niveles de productividad y crecimiento del PIB per cápita menor a la media nacional durante la última década. Territorios de distintas vocaciones y muy diversos entre sí se ubican en esta categoría. Buena parte de los territorios de Amazonas se ubica en esta situación: Beni en el Estado Plurinacional de Bolivia; Amapá, Pará, Rondônia y Roraima en Brasil; Amazonas, Caquetá, Guanía, Guaviare y Vaupés en Colombia; Napo y Zamora Chinchipe en Ecuador; Loreto, San Martín y Ucayali en Perú. La mayor parte de estos territorios parecen tener en común una condición de aislamiento que les impide aprovechar factores externos que favorecen el crecimiento (Buitelaar *et al*, 2014).
- iv. Mayor productividad y menor crecimiento que la media nacional (casos tipo Luna Menguante): son territorios que tienen niveles altos de productividad pero que han mostrado dinámicas de crecimiento menores a las nacionales. Casos característicos son Santa Cruz en el Estado Plurinacional de Bolivia, que corresponde a una economía diversificada y de alto peso en términos de población y PIB dentro del Estado Plurinacional de Bolivia. En Brasil el DF y los estados de Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y Santa Catarina corresponden a territorios de elevada productividad, que muestran, en general, indicadores sociales que evidencian elevados niveles de bienestar, economías de gran tamaño y diversificadas. En Chile, Antofagasta y Tarapacá son regiones especializadas en minería del cobre, donde el sector minero representa un 62,7% en el caso de Antofagasta y un 46,7% en el caso de Tarapacá. En Panamá las provincias de Colón y Panamá tienen un gran peso los sectores de Comercio y de Transportes debido a su vinculación al Canal del Panamá que pasa por estos dos territorios. En México, Baja California, Baja California sur, Colima y Tamaulipas son economías diversificadas con una preponderancia de los sectores de construcción, comercio y servicios. Por otra parte, Campeche tiene un elevado PIB per cápita debido a la minería, principalmente producción petrolera.

**Cuadro 4**  
**Cuadrantes de productividad y crecimiento, 2000-2012**

Baja productividad y alto crecimiento (caso tipo Luna creciente)				Alta productividad y alto crecimiento (caso tipo Luna llena)			
Argentina	Catamarca	Santa Fe		Bolivia (Estado Plurinacional de)	Oruro	Tarija	
	Provincia de Buenos Aires	Stgo. del Estero		Brasil	Espirito Santo	São Paulo	
	Córdoba	Tucumán		Chile	Región Metropolitana de Santiago	Atacama	
	Río Negro			Colombia	Meta	Santander	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Potosí	La Paz	Chuquisaca	México	Querétaro Arteaga	Tabasco	Coahuila de Zaragoza
Brasil	Acre	Ceará	Paraíba	Maranhão	Quintana Roo	Distrito Federal (Mex)	
	Amapá	Goiás	Pernambuco	Piauí	Sonora	Nuevo León	
	Amazonas	Mato Grosso	Sergipe	Perú	Arequipa	Lima	
	Bahia	Mato Grosso do Sul	Tocantins				
Chile	Araucanía	Coquimbo	Magallanes y de la Antártica Chilena				
	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	O'Higgins	Maule				
	Biobío	Los Ríos					
Colombia	Chocó	Cesar	Cauca				
	Bolívar	Magdalena	Nariño				
	Boyacá	Sucre	Putumayo				
México	Chihuahua	San Luis Potosí	Zacatecas				
	Aguascalientes	Sinaloa	Jalisco				
	México	Veracruz de Ignacio de la Llave					
	Puebla	Yucatán					
Panamá	Coclé	Herrera	Los Santos				
Perú	Cusco	Apurímac	Ica	Piura			

Cuadro 4 (conclusión)

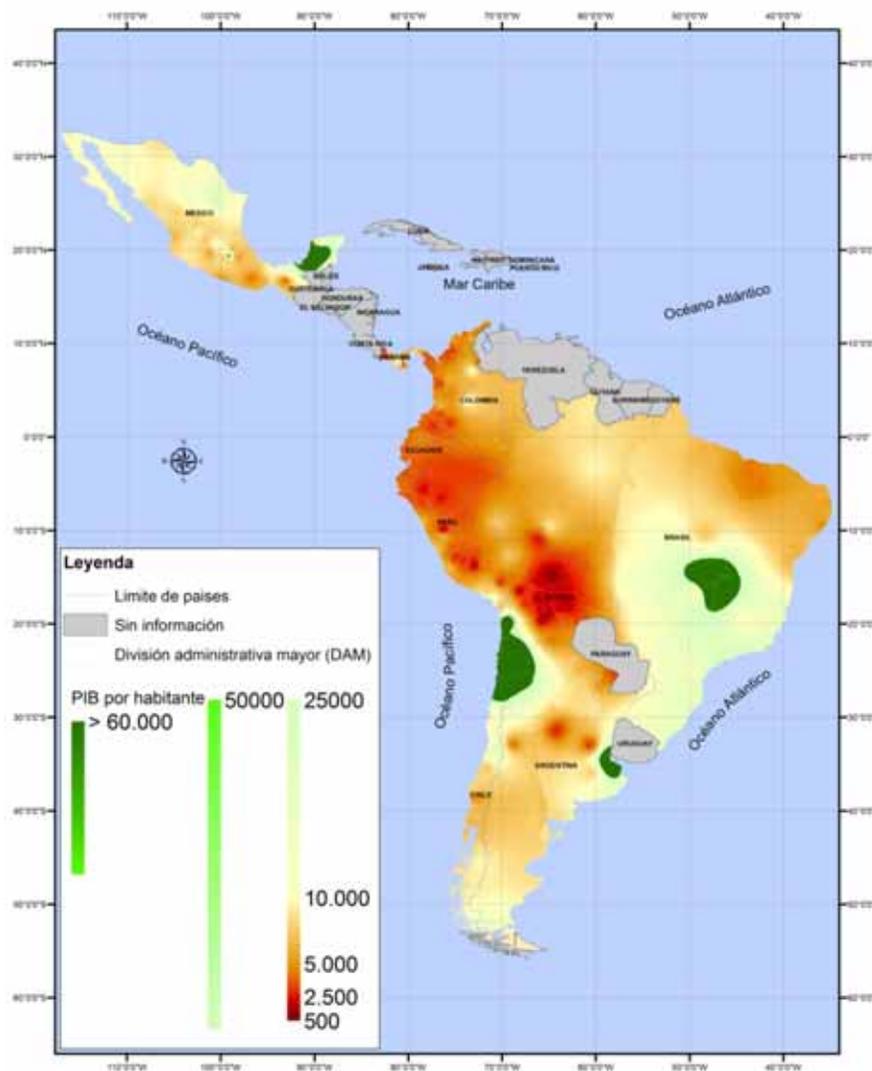
Baja productividad y bajo crecimiento (Caso tipo Luna Nueva)					Alta productividad y bajo crecimiento (Caso tipo Luna Menguante)			
Perú	Amazonas	Ayacucho	La Libertad					
Argentina	Corrientes	Formosa	Mendoza	San Juan	Argentina	Ciudad de Buenos Aires	La Pampa	Santa Cruz
	Chaco	Jujuy	Misiones	San Luis		Chubut	Neuquén	Tierra del Fuego
	Entre Ríos	La Rioja	Salta		Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pando	Santa Cruz	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Beni	Cochabamba			Brasil	Paraná	Rio Grande do Sul	Distrito Federal
Brasil	Minas Gerais	Rondônia	Alagoas			Rio de Janeiro	Santa Catarina	
	Rio Grande do Norte	Roraima	Pará		Chile	Antofagasta	Tarapacá	
Chile	Arica y Parinacota	Los Lagos	Valparaíso		Colombia	Antioquia	Bogotá D. C.	Casanare
Colombia	Atlántico	Quindío	Guanía			Valle	Arauca	
	Caldas	Risaralda	Guaviare		México	Baja California	Colima	Baja California Sur
	Caquetá	Tolima	San Andrés y Providencia			Campeche	Tamaulipas	
	Cundinamarca	Córdoba	Vaupés		Panamá	Panamá	Colón	
	Huila	La Guajira	Vichada		Perú	Madre de Dios	Tacna	
	Norte Santander	Amazonas				Moquegua	Pasco	
México	Chiapas	Michoacán de Ocampo	Tlaxcala	Oaxaca				
	Durango	Morelos	Guerrero					
	Guanajuato	Nayarit	Hidalgo					
Panamá	Bocas del Toro	Darién						
	Chiriquí	Veraguas						
Perú	Ancash	Puno	Ucayali	Huánuco				
	Junín	San Martín	Cajamarca	Loreto				
	Lambayeque	Tumbes	Huancavelica					

Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales de los países.

### 3. Productividad

En el Mapa 3 se muestran los niveles de PIB per cápita para diferentes territorios de América Latina en dólares a precios corrientes del 2010. El territorio de mayor PIB per cápita corresponde a Campeche, México, alcanzando un valor en torno a 61.618 dólares. Este altísimo valor se explica en mayor parte por la participación de la minería. Antofagasta en Chile presenta un PIB por habitante de 43.426 dólares al 2010, también por el sector minero. Por otra parte el Distrito Federal de Brasil es el tercer territorio de mayor PIB por habitante, alcanzando 35.577 dólares, pero en este caso, se explica principalmente por el sector público. Otros con elevados niveles de PIB per cápita son las provincias de Sucumbios y Orellana de Ecuador y la región de Tarapacá en Chile, todos territorios fuerte presencia de minería extractiva y con un sector terciario importante como Ciudad de Buenos Aires y el Distrito Federal de México.

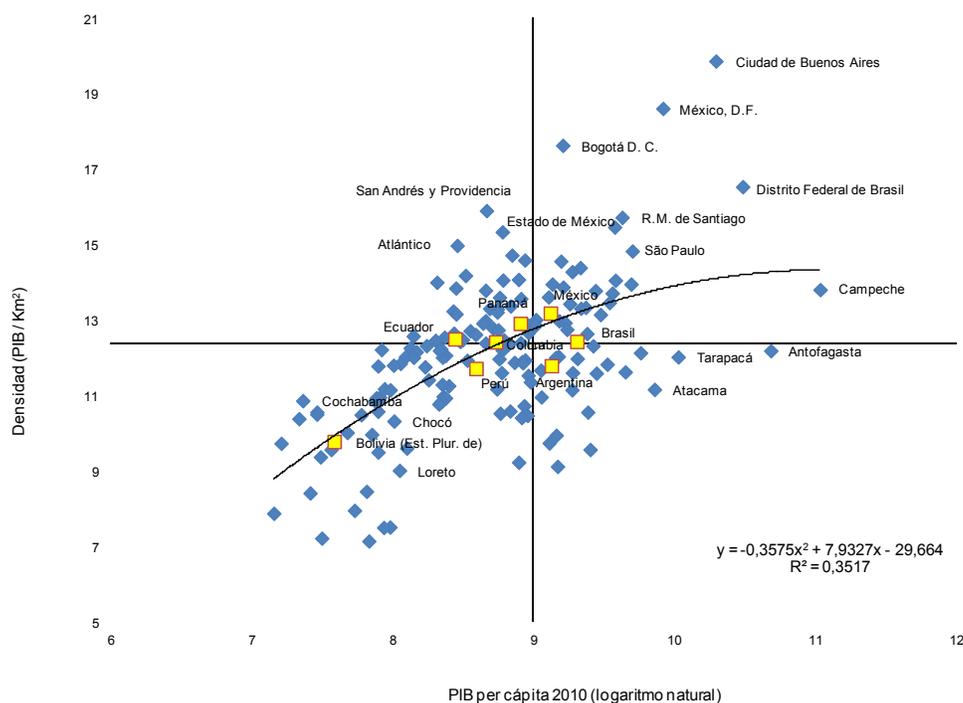
**Mapa 3**  
**Nivel de PIB por habitante, 2010**  
*(En dólares corrientes)*



Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

En el gráfico 5 se observa para el año 2010 niveles de PIB per cápita y densidad del Producto Interno Bruto, medida como PIB/km<sup>2</sup>, en los diferentes territorios de América Latina. Para la muestra de territorios se aprecia una relación positiva entre niveles de PIB per cápita y densidad, que sugiere mayores niveles de actividad económica en aquellos territorios que tienen mayor densidad y que pueden aprovechar beneficios de la aglomeración. Territorios que alojan ciudades capitales presentan elevados niveles de PIB per cápita y de densidad. Estos territorios aportan la mayor parte del PIB del grupo de países (61%) y en ellos vive el 41% de la población. Por otra parte aquellos territorios densos de baja productividad corresponden a una proporción del 21% del PIB y el 32% de la población de la muestra de territorios, es decir, cerca del 82% del PIB y el 73% de la Población se ubica en territorios densos.

**Gráfico 5**  
**PIB per cápita y densidad, 2010**  
(En dólares y dólares por km<sup>2</sup> en logaritmos naturales)



Fuente: CEPAL, en base a cifras oficiales de los países.

**Cuadro 5**  
**Estadística descriptiva según cuadrantes de productividad**

Clasificación	PIB 2010 (En dólares)	(En porcentajes)	Superficie (km <sup>2</sup> )	(En porcentajes)	Población 2010 (número de personas)	(En porcentajes)	PIB per cápita	PIB por km <sup>2</sup>
Denso de Alta Productividad	2 520 569	61	2 182 369	14	178 180 773	41	14 146	1 154 969
Denso de Baja Productividad	869 806	21	1 520 657	10	138 597 961	32	6 276	571 993
No Denso de Alta Productividad	337 450	8	4 978 282	32	30 056 874	7	11 227	67 784
No Denso de Baja Productividad	408 779	10	6 930 144	44	90 649 607	21	4 509	58 986
Total	4 136 604	100	15 611 452	100	437 485 215	100	9 455	264 972

Fuente: CEPAL, en base a fuentes oficiales de los países.

#### 4. Convergencia y reducción de desigualdades económicas

Un indicador que permite observar el nivel de disparidades económicas entre territorios es la razón de ventaja, que relaciona la región de mayor PIB per cápita de un país con la de menor PIB per cápita. Esto se presenta en el siguiente cuadro donde también se comparan países de América Latina con algunos de la OECD. Como se puede observar, en estos últimos, el indicador prácticamente no supera las 2 veces, en cambio en los países de América Latina llega a estar en torno a 8 veces, como son los casos de Brasil, Chile y Colombia. En México y Ecuador ésta relación es aún mayor. Sólo en el caso de Bolivia se observan disparidades más bajas en base a este indicador.

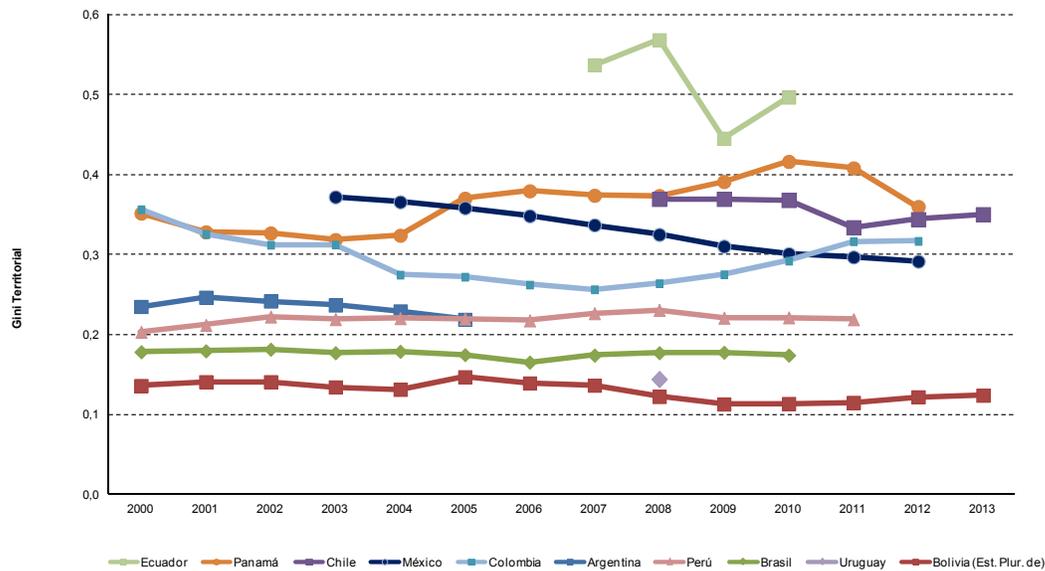
**Cuadro 6**  
**Regiones de mayor, menor PIB per cápita y razón de ventaja para países**  
**de América Latina y OCDE, año más reciente disponible**  
*(En millones de dólares)*

País	Moneda	Año de referencia	Región de mayor PIB per cápita	Región de menor PIB per cápita	Razón región de mayor-menor PIB per cápita
América Latina					
Argentina	Pesos de 1993	2005	Ciudad de B. Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	bolivianos de 1990	2013	Tarija	Beni	2,96
Brasil	reales de 2010	2010	DF	Piauí	8,46
Chile	pesos de 2011	2013	Antofagasta	Araucanía	7,90
Colombia	pesos de 2005	2012	Casanare	Vaupés	7,73
Ecuador	dólares de 2007	2010	Francisco de Orellana	Bolívar	14,47
México	pesos de 2008	2012	Campeche	Chiapas	15,82
Panamá	balboas de 1996	2012	Colón	Darién	5,61
Perú	nuevos soles de 1994	2011	Moquehua	Apurímac	6,65
Uruguay	pesos de 2008	2008	Río Negro	Artigas	2,74
OCDE					
España	dólares 2005	2011	País Vasco	Extremadura	1,94
Portugal	dólares 2005	2011	Lisboa	Norte	1,71
Corea	dólares 2005	2012	Chungcheong	Gangwon	1,44
Australia	dólares 2005	2012	Western Australia	Tasmania	2,08
Canadá	dólares 2005	2012	Northwest Territories	Prince Edward Island	2,80
Estados Unidos de América	dólares 2005	2012	Distrito de Columbia	Mississippi	5,11
Alemania	dólares 2005	2011	Hamburg	Mecklenburg-Vorpommern	2,42
Francia	dólares 2005	2011	Ile De France	Limousin	2,20

Fuente: CEPAL, en base a información oficial de los países y de OCDE.

En el gráfico 6 se presenta un Coeficiente de Gini Ajustado de desigualdades territoriales (OCDE, 2003; Spiezia, 2003) elaborado en base al nivel del PIB per cápita de los territorios. Los valores cercanos a 1 implican mayores niveles de desigualdad territorial y valores cercanos a 0 indican menor nivel de disparidades territoriales. En él podemos constatar que las trayectorias de convergencia han sido más bien estáticas en los últimos años, aunque se observa una tendencia convergente en algunos países como México y Argentina.

**Gráfico 6**  
**Coeficiente de Gini ajustado de desigualdades territoriales, 2000-2013**  
**(En base al nivel del PIB per cápita)**



Fuente: CEPAL, 2014, en base a cifras oficiales de los países.

En el Cuadro 7 se presentan los resultados del análisis de convergencia Beta, basado en el concepto de convergencia absoluta de Barro y Sala-i-Martin (1992), para subperíodos de la década del 2000 en que se observan tendencias convergentes en los países. Éste análisis nos permite establecer si existen evidencia estadística de que el proceso de convergencia se llevo a cabo. Podemos observar que en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México el coeficiente de convergencia Beta es negativo y estadísticamente significativo a un 5%, lo que estaría indicando evidencia de convergencia absoluta hacia un mismo estado estacionario en dichos países. Cabe destacar que la magnitud del coeficiente Beta, que está asociada a la velocidad de convergencia de los países, es mayor en el caso de Chile (-0,1470) y relativamente menor en el resto de los países.

**Cuadro 7**  
**Resumen de los resultados de convergencia Beta. Subperíodos seleccionados**

País	Período	Coficiente Beta	Error estándar	R2	Valor p	Significancia estadística (5%)
Argentina	2001-2005	-0,0130	0,0040	0,2660	0,0080	SI
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2000-2012	-0,0148	0,0129	0,1453	0,2885	NO
Brasil	2002-2010	-0,0091	0,0026	0,3121	0,0018	SI
Chile <sup>a</sup>	2003-2010	-0,1470	0,0450	0,2730	0,0080	SI
Colombia	2000-2012	-0,0144	0,0054	0,1638	0,0116	SI
Panamá	2000-2010	0,0051	0,0150	0,0171	0,7435	NO
México	2000-2012	-0,0127	0,0035	0,2853	0,0010	SI
Perú	2001-2011	-0,0068	0,0056	0,0586	0,2391	NO

Fuente: CEPAL, 2014 en base a cifras oficiales de los países.

<sup>a</sup> Para Chile se utilizaron las cifras de PIB regional a precios constantes año de base 2003.

### Recuadro 3 La comparabilidad de las estadísticas subnacionales

La comparabilidad internacional de las estadísticas es un objetivo ampliamente buscado desde hace varias décadas, se ha avanzado considerablemente. Ésta depende de las particularidades de la información de base; de la similitud estructural de las economías, así como de la metodología utilizada para el cálculo de la contabilidad nacional.

A pesar de los avances y metodologías desarrolladas recientemente, una de las principales limitaciones se relaciona al nivel de desagregación del indicador subnacional, que generalmente está condicionado a la división político-administrativa. Las estadísticas disponibles se basan en la estructura institucional y político-administrativa que existe en cada país y estas definiciones muchas veces no coinciden con las dinámicas reales del territorio y de su desarrollo. El grado de comparabilidad de los indicadores varía según países, niveles de desagregación y tipo de indicador utilizado. Existen pocos indicadores que pueden considerarse comparables, se pueden mencionar los de pobreza, desempleo, accesos a servicios básicos y valor agregado per cápita y aún éstos presentan limitaciones (Buitelaar, Espejo, González y León, 2015).

En los últimos años, a raíz de una creciente demanda de información demográfica y socioeconómica, los diferentes gobiernos, en conjunto con las agencias internacionales, han destinado cada vez mayores esfuerzos y recursos financieros al relevamiento y mejoramiento de las encuestas de hogares en la región. Esta creciente demanda ha estado acompañada por un mayor interés por la dimensión territorial del desarrollo en América Latina y el Caribe, lo que se ha expresado, entre otras cosas, en la necesidad por conocer el estado de situación de los países en materia de mediciones subnacionales y sus vinculaciones con los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con dimensión territorial.

Una de las grandes dificultades presentes para medir el desarrollo de los territorios es la disponibilidad de información estadísticamente representativa a niveles subnacionales (Piacentini, 2014). Esta situación se puede deber por una parte a que los países priorizan la escala nacional como foco de sus mediciones y por otra, debido que existen pocas instituciones, tanto nacionales como internacionales, que se encarguen de la estandarización de indicadores, conceptos, compilación, comparaciones internacionales y publicación sistemática de estos datos, como sí ocurre por ejemplo con las estadísticas nacionales. Esto último, sin embargo, abre una ventana de oportunidades a la hora de trabajar con las estadísticas subnacionales, ya que los indicadores ya armonizados y estandarizados que provienen de las encuestas de hogares, por ejemplo, las cifras de pobreza ajustadas por CEPAL o indicadores educativos de la UNESCO, permiten desagregarlos para trabajarlos al interior de cada país. Para superar estas dificultades y obtener cifras subnacionales se han desarrollado metodologías como la Estimación de Áreas Pequeñas (Elbers et al, 2003), que permiten obtener estimaciones de ingreso para unidades subnacionales pequeñas, como municipios, provincias y cantones de países de América Latina, a través de la combinación de los datos de encuestas de hogares y censos. Los primeros proveen información asociada a ingresos, pero que no siempre es representativa, mientras que los segundos proveen precisión al considerar todo el universo y no una muestra (Elbers et al, 2003; Modrego y Berdegú, 2015). Se hace necesario poder avanzar en la construcción de información asociada a “territorios funcionales” que describan las dinámicas socioeconómicas de acuerdo a la definición conceptual del territorio como un constructo social que no coincide necesariamente con la delimitación de las estadísticas subnacionales.

Fuente: CEPAL, 2015.

## **B. Indicador sintético del desarrollo a nivel territorial: Índice de Desarrollo Regional (IDR), 2010**

### **1. Objetivos**

Las agudas desigualdades existentes en América Latina tienen diversas formas de expresión, siendo una de ellas la dimensión socio-espacial, observándose fuertes diferencias en las condiciones de vida al interior de los países así como elevados grados de concentración de la población y la producción. En este contexto, la práctica convencional en materia de análisis de desigualdades socio-espaciales ha consistido en utilizar mediciones sobre las brechas internas de cada país.

El Índice de Desarrollo Regional Latinoamericano constituye una propuesta de investigación metodológica y empírica que busca analizar las brechas socio-espaciales considerando como marco de comparación a América Latina en su conjunto. Es decir, se trata de identificar la posición relativa de cada territorio en cuanto a sus niveles de desarrollo respecto de promedios latinoamericanos. Esta opción plantea diversas dificultades de orden conceptual y práctico:

En primer término, debe considerarse la elevada heterogeneidad, tanto en superficie como en población, de las entidades territoriales latinoamericanas.

En segundo lugar, debe enfrentarse la carencia, y debilidad, de información para niveles sub-nacionales.

En tercer lugar, aún para las mismas variables existen diferencias en cuanto a la definición usada en cada país.

No obstante estas dificultades, sigue siendo pertinente intentar realizar un análisis de conjunto de las desigualdades socio-espaciales del continente, que permitan identificar espacios de acción común para enfrentarlas.

### **2. Metodología**

#### **a) Dimensiones espaciales y temporales**

La selección de los países para el índice consideró en primer término la existencia de estimaciones sub-nacionales de producto interno bruto, ya que se considera que un indicador que busque analizar el nivel de desarrollo económico y social no puede omitir una variable que expresa la capacidad de generación de riqueza, o valor, de una población y un territorio. Este primer criterio metodológico implica que el número de países potenciales se reduce a un número limitado, no obstante debe destacarse que ellos dan cuenta del 78 % de la población, el 87% de la superficie terrestre y el 87% del PIB total de América Latina y el Caribe.

De esta forma, los países considerados en esta primera medición son: México, Chile, Brasil, Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia. En ellos existen estimaciones de PIB subnacional, aún cuando en algunos casos muestren limitaciones en cuanto a actualidad de los datos.

Un segundo criterio metodológico general consiste en buscar mínimas consistencias en materia de la definición de la división político-administrativa. Por razones prácticas se ha considerado el primer nivel de cada DPA (región, provincia, departamento, estado) como la unidad de análisis, debido principalmente a la disponibilidad de estimaciones oficiales para las dimensiones que analizará el IDR. Si bien existen ejemplos de organismos internacionales con una larga trayectoria en materia de mediciones y análisis sub-nacional, tales como al OECD o Eurostat, donde se ha logrado construir un sistema de armonización de entidades territoriales diferentes a las DPA, por ejemplo las NUTS, Nomenclatura Única para Estadísticas Territoriales, el estado actual de los sistemas de estadísticas

oficiales de los países Latinoamericanos, en materia de estimaciones sub nacionales, impide por el momento avanzar sustancialmente en este sentido.

No obstante, se ha considerado que existen casos especiales que justifican un arreglo especial para el análisis. Esta es la situación de algunas grandes ciudades capitales para las que existen estimaciones propias, pero donde claramente su dinámica sobrepasa los límites político-administrativos, tales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bogotá Distrito Capital, el Distrito Federal de México y el Distrito Federal de Brasil. Por otra parte, grandes ciudades como Sao Paulo, Río de Janeiro, Santiago de Chile, o Lima, poseen estimaciones para una DPA que incluye la ciudad propiamente tal y su entorno regional.

Es decir, sus estimaciones se realizan a nivel del estado, provincia, departamento o región donde se insertan dichas ciudades. Es por esto que para el cálculo del IDR se adoptó el criterio de agrupar las primeras entidades territoriales con los territorios que los contienen inmediatamente. Adicionalmente se excluyeron del cálculo a algunos territorios insulares debido a dificultades en la obtención de algunos indicadores usados en el IDT. De esta forma la selección definitiva de territorios se describe en la tabla siguiente.

**Cuadro 8**  
**Países seleccionados y ajustes**

País	Entidad territorial	Número oficial	Número ajustado
México	Estado	32	31
	Se suman D.F. y México		
Colombia	Departamento	33	31
	Se suman Bogotá D.C. y Cundinamarca		
	Se excluye San Andrés		
Ecuador	Provincia	24	23
	Se excluye Galápagos		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Departamento	9	9
Brasil	Estado Federal	27	26
	Se suman D.F. y Goiás		
Perú	Departamento	25	24
	Se suman Lima y Callao		
Chile	Región	15	15
Argentina	Provincia	24	23
	Se suman C. A. B.A. y Buenos Aires		
Total		189	182

Fuente: CEPAL, 2015.

Finalmente, en materia temporal, se tomo como año de referencia el 2010, o en torno de este año, considerando rondas censales más recientes, que facilita la obtención de información para varias variables consideradas en el IDR. Los países con censos cercanos al 2010 de la muestra son: México (2010), Argentina (2010), Ecuador (2010), Estado Plurinacional de Bolivia (2012), Brasil (2010), Perú (2007).

## b) Indicadores

Dado que el propósito del IDR es medir los niveles de desarrollo relativo en sus dimensiones económicas y sociales, y de acuerdo a varios criterios metodológicos propuestos en la literatura se buscaron indicadores que expresaran de manera sintética algunos fenómenos de interés relevantes (pertinencia) y, asimismo, que existiera un marco disponible y comparable de información (disponibilidad). Considerando ambos criterios, los indicadores seleccionados para el IDR son los siguientes:

- 1) Porcentaje de población rural.
- 2) Tasa de ocupación.
- 3) PIB p.c. sin minería extractiva.
- 4) Tasa de analfabetismo.
- 5) Población con educación superior.
- 6) Tasa de mortalidad infantil.
- 7) Esperanza de vida.
- 8) Tasa de homicidios.
- 9) Viviendas sin agua interior.
- 10) Hogares/vivienda con computador.

Para el cálculo del indicador compuesto final se aplica el procedimiento de normalización de valores para los 10 indicadores, resultando en distribuciones que oscilan entre valores de 0 y 1. Para construir rangos se ordenó la distribución final del IDR de mayor a menor para luego dividirla en quintiles, resultando las categorías denominadas: Alto, Medio-alto, Medio, Medio-bajo y Bajo. (Para mayor detalle de la construcción del IDR ver Anexo 3).

## 3. Síntesis de resultados

A partir de la organización en quintiles, y analizando en primer término los pesos relativos de cada estrato, se observa en primer término que el quintil Alto genera un porcentaje particularmente elevado de PIB nominal, alcanzando a un 60,8% del total de los ocho países seleccionados y un 53,0% del total de América Latina y el Caribe. En cuanto a población este estrato concentra el 43,7% de la selección de países y el 33,7% de la región en su conjunto. Esta elevada concentración contrasta notoriamente con el aporte de 3,8% del PIB de los ocho países —3,3% del PIB de la región— y de 10,4% de la población de los ocho países —15,3% de la región— del quintil Bajo.

Cabe considerar, no obstante, que en el quintil de menor desarrollo relativo habitan cerca de 50 millones de personas cifra que al sumar la población del quintil Medio bajo asciende a casi 130 millones de personas.

Si bien el quintil Alto también concentra la mayor parte de la superficie terrestre, un 27% de los ocho países y un 24,1% de la región, en este caso las diferencias no son tan elevadas como en el caso del PIB y la población.

Otra brecha significativa se refiere a la razón entre el aporte al PIB y a la población en cada quintil. En el caso del estrato Alto el aporte al PIB supera en 40% al de la población de los ocho países. En el quintil Medio alto la diferencia no es tan significativa pero se incrementa para los quintiles Medio bajo y bajo. En este último el aporte al PIB es inferior en más de 60% al aporte en población, lo que refleja, entre otros factores, un fuerte diferencial de productividad.

El análisis de algunas variables seleccionadas del IDR 2010 arroja como conclusión principal la existencia de fuertes desigualdades entre los territorios latinoamericanos, las que son más agudas dependiendo del indicador.

En materia de indicadores demográficos, como primer ejemplo significativo puede mencionarse la diferencia de seis años en promedio para la esperanza de vida entre el estrato alto y el quintil bajo, así como una clara tendencia directa entre este indicador y el nivel de desarrollo. Esto se expresa asimismo en la tasa de mortalidad infantil que en el quintil bajo es en promedio tres veces superior a la del quintil alto.

**Cuadro 9**  
**Pesos relativos por quintil respecto de los ocho países seleccionados**  
(En porcentajes)

Indicador	Alto	Medio Alto	Medio	Medio Bajo	Bajo
PIB nominal	60,8	16,7	8,1	10,6	3,8
PIB sin min. extrac	62,7	15,7	7,7	10,3	3,7
Población	43,7	17,1	11,5	17,3	10,4
Km <sup>2</sup>	27,0	18,2	19,3	18,4	17,1

Fuente: CEPAL, 2015.

**Cuadro 10**  
**Pesos relativos por quintil respecto del total de América Latina y el Caribe**  
(En porcentajes)

Indicador	Alto	Medio Alto	Medio	Medio Bajo	Bajo
PIB nominal	53,0	14,6	7,1	9,2	3,3
Población	33,7	13,2	8,9	13,3	8,0
Superficie	24,1	16,2	17,2	16,5	15,3

Fuente: CEPAL, 2015.

Se observa una relación inversa entre nivel de desarrollo y grado de ruralidad, donde el quintil Bajo exhibe un 46,2% de población rural respecto del 10,1% registrado en el quintil Alto, lo que es consistente también con la mayor densidad poblacional, que en general es decreciente respecto del nivel de desarrollo. Diferencias especialmente elevadas se registran en materia de equipamiento de viviendas/hogares, como por ejemplo en la disponibilidad de computador o agua interior. En el primer caso, mientras un 44% del quintil Alto declara tener computador, esta cifra se reduce a sólo un 14% en el quintil Bajo. Esta brecha es mayor en el caso del segundo indicador, donde en el estrato Bajo casi un 60% de las viviendas no cuenta con agua potable interior mientras que en el quintil Alto este porcentaje alcanza un 12%.

En cuanto a la dimensión educación, las dos variables consideradas en el IDR 2010, expresan también brechas importantes donde la tasa de analfabetismo del quintil Bajo supera en cinco veces la tasa del quintil Alto, mientras que la población mayor de 25 años con educación terciaria en el quintil Alto casi duplica a la del quintil Bajo.

Respecto del indicador que se toma como proxy del grado de cohesión social, la tasa de homicidios, cabe señalar en primer término que no muestra una relación estadística clara respecto del nivel de desarrollo como en el caso del resto de las variables, ya que si bien la tasa del quintil Bajo duplica a la del quintil Alto, para el caso de los otros quintiles no muestra una tendencia creciente continua.

Finalmente, en el caso de los indicadores económicos se tiene que la productividad nominal promedio por ocupado —excluyendo las actividades extractivas— del quintil Alto supera en 3,5 veces a la del quintil Bajo, y la proporción de ocupados sobre la población total es mayor en casi siete puntos porcentuales.

**Gráfico 7**  
**Indicadores IDR, 2010**

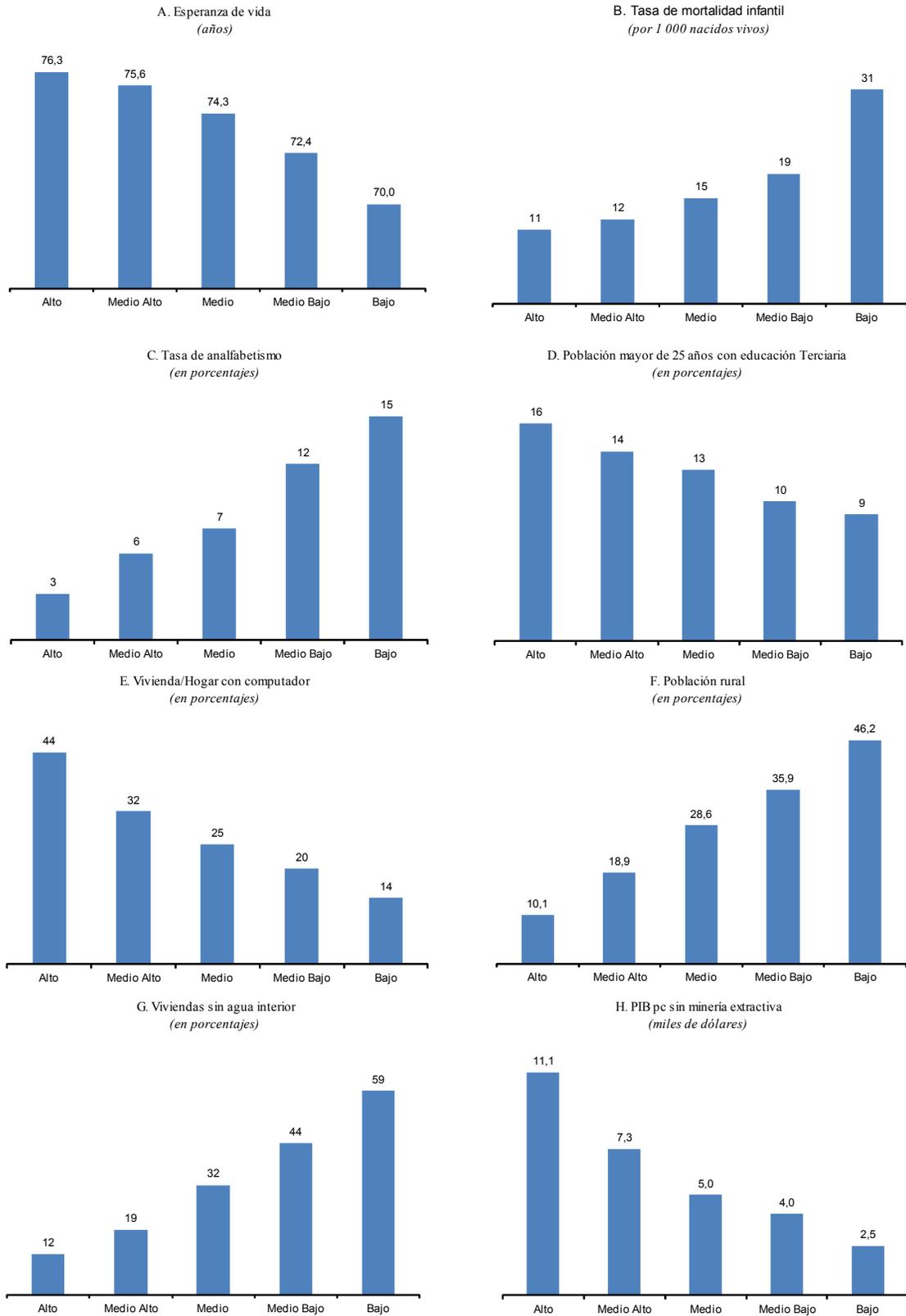
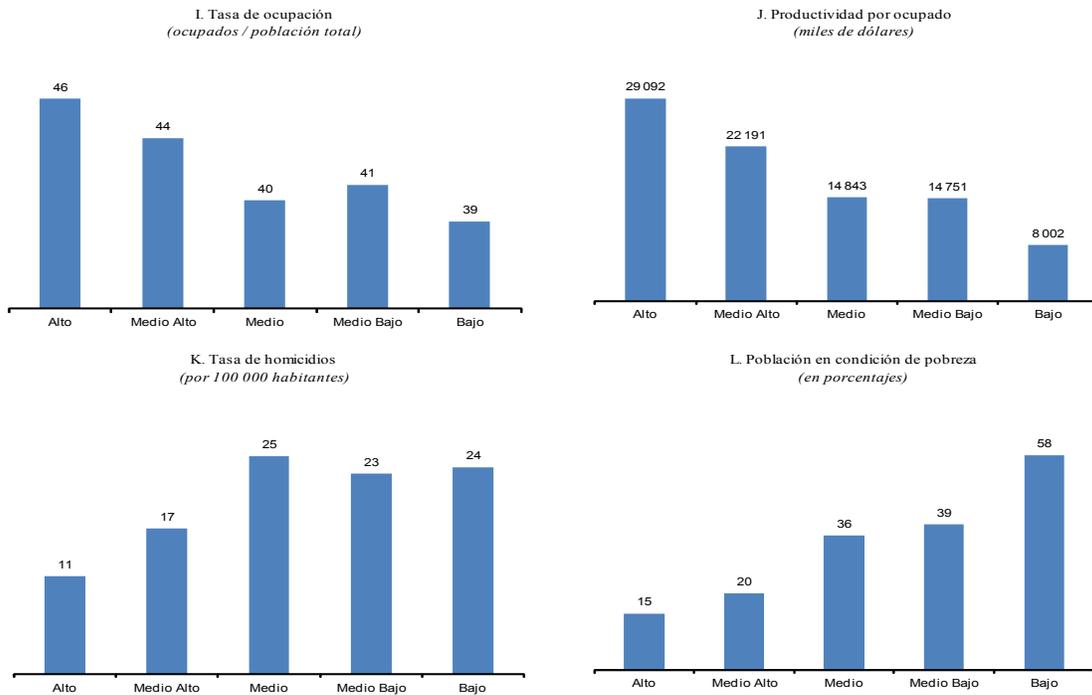


Gráfico 7 (conclusión)



Fuente: CEPAL, 2015.

**Cuadro 11**  
**Entidades territoriales ordenadas según quintiles y ranking del IDR, 2010**

Quintil alto						
Rkg	País	Territorio	Puntaje	Población estimada (miles)	Superficie (miles Km <sup>2</sup> )	
1	Argentina	Tierra del Fuego	9,02	127	987	
2	Argentina	Santa Cruz	8,51	274	244	
3	Chile	RM Santiago	8,48	6 884	15	
4	Brasil	São Paulo	8,38	41 252	249	
5	Chile	Antofagasta	8,22	575	126	
6	Argentina	Chubut	8,12	509	225	
7	México	Nuevo León	8,10	4 643	65	
8	Brasil	Santa Catarina	8,03	6 250	95	
9	Argentina	Neuquén	8,03	551	94	
10	Argentina	CBA + Buenos Aires	7,98	18 515	308	
11	Chile	Tarapacá	7,90	315	42	
12	Brasil	DF + Goias	7,87	8 567	347	
13	Argentina	Córdoba	7,85	3 309	165	
14	Argentina	San Luis	7,82	432	77	

Cuadro 11 (continuación)

Quintil alto					
Rkg	País	Territorio	Puntaje	Población estimada (miles)	Superficie (miles Km <sup>2</sup> )
15	Chile	Magallanes	7,80	159	132
16	Argentina	La Pampa	7,73	319	143
17	Chile	Aysén	7,73	105	108
18	Chile	Atacama	7,69	281	75
19	Brasil	Rio Grande do Sul	7,68	10 696	282
20	México	Baja California Sur	7,68	637	73
21	Chile	Valparaíso	7,67	1 759	16
22	Chile	Arica - Parinacota	7,66	185	17
23	Ecuador	Pichincha	7,59	2 576	9
24	Argentina	Santa Fe	7,58	3 195	133
25	Argentina	Río Negro	7,58	639	203
26	Brasil	Rio de Janeiro	7,57	15 994	44
27	Brasil	Paraná	7,56	10 440	200
28	Perú	Lima	7,50	10 055	35
29	México	DF + México	7,38	24 047	23
30	Argentina	Mendoza	7,36	1 739	149
31	México	Coahuila de Zaragoza	7,34	2 748	150
32	México	Aguascalientes	7,34	1 185	5
33	Colombia	Bogota+Cundinam	7,30	9 841	26
34	México	Baja California	7,28	3 154	70
35	México	Quintana Roo	7,21	1 324	50
36	México	Jalisco	7,19	7 350	80
37	México	Colima	7,16	650	5
38	Chile	Coquimbo	7,14	719	41
39	Argentina	La Rioja	7,14	334	90
40	México	Sonora	7,13	2 662	182
41	Perú	Moquegua	7,13	171	16
42	Chile	Bío-Bío	7,13	2 036	37
43	Argentina	Entre Ríos	7,10	1 236	79
44	Perú	Arequipa	7,05	1 218	63
45	Brasil	Espírito Santo	7,05	3 513	46
46	México	Querétaro Arteaga	7,02	1 828	11
47	Chile	O'Higgins	7,00	883	16
48	Argentina	San Juan	6,98	681	90
49	Perú	Tacna	6,96	320	16
50	Brasil	Minas Gerais	6,95	19 595	588
51	Brasil	Mato Grosso do Sul	6,95	2 449	358
52	México	Tamaulipas	6,88	3 270	79

Cuadro 11 (continuación)

Quintil medio alto					
Rkg	País	Territorio	Puntaje	Población estimada (miles)	Superficie (miles Km <sup>2</sup> )
53	Chile	Los Ríos	6,88	380	18
54	Perú	Ica	6,84	747	21
55	Colombia	Santander	6,84	2 010	31
56	Chile	Los Lagos	6,83	836	49
57	Argentina	Catamarca	6,79	368	103
58	Argentina	Jujuy	6,68	673	53
59	Colombia	Valle del Cauca	6,67	4 383	22
60	Argentina	Tucumán	6,64	1 448	23
61	Colombia	Atlántico	6,64	2 314	3
62	Brasil	Mato Grosso	6,60	3 034	907
63	Argentina	Salta	6,58	1 214	155
64	México	Yucatán	6,57	1 953	38
65	Ecuador	Azuay	6,55	712	8
66	Chile	La Araucanía	6,55	970	32
67	Chile	Maule	6,53	1 008	30
68	México	Campeche	6,50	822	51
69	Colombia	Antioquia	6,49	6 066	64
70	Ecuador	Guayas	6,38	3 645	17
71	México	Sinaloa	6,37	2 768	58
72	México	Morelos	6,37	1 777	5
73	Ecuador	El oro	6,29	601	6
74	Argentina	Corrientes	6,30	993	88
75	Colombia	Quindío	6,26	550	2
76	Colombia	Risaralda	6,22	925	4
77	México	Tlaxcala	6,21	1 170	4
79	México	Guanajuato	6,16	5 486	30
78	Ecuador	Loja	6,15	449	11
80	México	Chihuahua	6,09	3 401	245
81	Perú	Tumbes	6,07	221	4
82	México	Durango	6,06	1 633	123
83	Brasil	Roraima	6,01	451	225
84	Colombia	Caldas	6,00	978	8
85	México	San Luis Potosí	5,99	2 586	63
86	Argentina	Misiones	5,96	1,102	30
87	Perú	La Libertad	5,96	1 747	25
88	Argentina	Chaco	5,96	1 055	100
89	México	Nayarit	5,96	1 085	27

Cuadro 11 (continuación)

Quintil medio					
Rkg	País	Territorio	Puntaje	Población estimada (miles)	Superficie (miles Km <sup>2</sup> )
90	Perú	Lambayeque	5,95	1 208	14
91	Ecuador	Tungurahua	5,91	505	3
92	Ecuador	Imbabura	5,87	398	5
93	México	Zacatecas	5,82	1 491	73
94	Argentina	Formosa	5,79	530	72
95	Brasil	Tocantins	5,74	1 383	278
96	México	Puebla	5,70	5 779	34
97	Colombia	Boyacá	5,67	1 268	23
98	Brasil	Amazonas	5,65	3 481	1 578
99	Colombia	Tolima	5,65	1 388	24
100	Brasil	Amapá	5,64	669	143
101	Colombia	Norte de Santander	5,64	1 298	22
102	México	Michoacán de Ocampo	5,64	4 348	60
103	Ecuador	Carchi	5,61	165	4
105	Argentina	Santiago del Estero	5,60	874	136
106	Colombia	Meta	5,59	871	86
104	Ecuador	Santo domingo	5,59	368	4
107	México	Tabasco	5,57	2 239	25
109	Brasil	Rio Grande do Norte	5,54	3 168	53
108	Ecuador	Pastaza	5,53	84	29
110	Perú	Áncash	5,49	1 116	36
111	Colombia	Bolívar	5,46	1 980	26
112	México	Veracruz	5,43	7 638	72
113	Brasil	Rondônia	5,43	1 561	239
114	Ecuador	Santa elena	5,42	309	4
115	Colombia	Huila	5,40	1 083	20
116	Perú	Madre de Dios	5,38	121	85
117	Ecuador	Zamora chinchipe	5,34	91	10
118	Perú	Piura	5,33	1 770	36
119	Perú	Junín	5,31	1 302	38
120	Brasil	Bahia	5,22	14 021	567
121	México	Hidalgo	5,17	2 665	21
122	Ecuador	Cañar	5,16	225	3
123	Ecuador	Napo	5,15	104	12
124	Perú	Ucayali	5,13	465	102
125	Brasil	Ceará	5,12	8 448	146
126	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Santa Cruz	5,11	2 786	52

Cuadro 11 (continuación)

Quintil medio bajo					
Rkg	País	Territorio	Puntaje	Población estimada (miles)	Superficie (miles Km <sup>2</sup> )
127	Ecuador	Manabí	5,07	1 370	19
128	Colombia	Cesar	5,03	966	23
129	Ecuador	Chimborazo	5,02	459	6
130	Brasil	Pernambuco	5,01	8 796	99
131	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Tarija	5,01	522	64
133	Brasil	Sergipe	5,00	2 068	22
132	Ecuador	Morona santiago	4,99	148	24
134	Colombia	Casanare	4,98	326	45
135	Brasil	Paraíba	4,96	3 767	57
136	Colombia	Magdalena	4,88	1 202	23
137	Perú	San Martín	4,78	783	51
139	Colombia	Arauca	4,76	248	24
140	Brasil	Acre	4,75	733	153
138	Ecuador	Orellana	4,75	136	22
141	Perú	Pasco	4,72	293	25
143	Ecuador	Los ríos	4,69	778	7
142	Ecuador	Esmeraldas	4,69	534	16
144	Brasil	Pará	4,66	7 588	1 253
145	Ecuador	Cotopaxi	4,62	409	6
146	Ecuador	Sucumbios	4,59	176	18
147	Ecuador	Bolívar	4,56	184	4
148	Brasil	Piauí	4,50	3 119	252
149	México	Chiapas	4,48	4 793	74
150	Colombia	Nariño	4,41	1 640	33
151	Colombia	Sucre	4,40	811	11
152	Bolivia (Estado Plurinacional de)	La Paz	4,40	2 840	214
153	México	Oaxaca	4,39	3 802	94
154	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pando	4,37	81	38
155	México	Guerrero	4,37	3 387	64
156	Perú	Ayacucho	4,36	651	44
157	Colombia	Caquetá	4,34	448	89
158	Perú	Cajamarca	4,34	1 501	33
159	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Beni	4,33	445	371
160	Colombia	Cauca	4,32	1 319	29
161	Perú	Cusco	4,28	1 275	72

Cuadro 11 (conclusión)

Quintil bajo					
Rkg	País	Territorio	Puntaje	Población estimada (miles)	Superficie (miles Km <sup>2</sup> )
162	Perú	Loreto	4,28	983	369
163	Perú	Huánuco	4,21	827	37
164	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Cochabamba	4,20	1 862	56
165	Colombia	Córdoba	4,13	1 583	25
166	Perú	Puno	4,05	1 353	67
167	Perú	Apurímac	4,03	447	21
168	Brasil	Alagoas	4,02	3 121	28
169	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Oruro	4,01	451	118
170	Perú	Amazonas	3,92	413	39
171	Colombia	Putumayo	3,88	326	25
172	Brasil	Maranhão	3,86	6 570	333
173	Colombia	Guaviare	3,83	103	53
174	Colombia	La Guajira	3,80	819	21
175	Colombia	Amazonas	3,70	72	110
176	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chuquisaca	3,46	651	54
177	Colombia	Vaupés	3,44	42	54
178	Perú	Huancavelica	3,44	476	22
179	Colombia	Guainía	3,23	38	75
180	Colombia	Chocó	3,11	476	47
181	Colombia	Vichada	2,56	64	100
182	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Potosí	2,30	788	134

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 12**  
**Entidades territoriales por país, ordenadas según el ranking del IDR, 2010**

Alto		Medio-alto		Medio		Medio-bajo		Bajo						
Bolivia (Estado Plurinacional de)														
						1	Santa Cruz	5,11	3	La Paz	4,40			
						2	Tarija	5,007	4	Pando	4,37			
									5	Beni	4,33			
									6	Cochabamba	4,20			
									7	Oruro	4,01			
									8	Chuquisaca	3,46			
									9	Potosí	2,30			
Brasil														
1	São Paulo	8,38	7	Espírito Santo	7,05	11	Roraima	6,01	15	Rio Grande do Norte	5,54	24	Piauí	4,50
2	Santa Catarina	8,03	8	Minas Gerais	6,95	12	Tocantins	5,74	16	Rondônia	5,43	25	Alagoas	4,02
3	D.F. + Goiás	7,87	9	Mato Grosso do Sul	6,95	13	Amazonas	5,65	17	Bahia	5,22	26	Maranhão	3,86
4	Rio Grande do Sul	7,68	10	Mato Grosso	6,60	14	Amapá	5,64	18	Ceará	5,12			
5	Rio de Janeiro	7,57							19	Pernambuco	5,01			
6	Paraná	7,56							20	Sergipe	5,00			
									21	Paraíba	4,96			
									22	Acre	4,75			
									23	Pará	4,66			
Ecuador														
1	Pichincha	7,61	2	Azuay	6,57	4	El oro	6,30	11	Santa elena	5,43	21	Cotopaxi	4,63
			3	Guayas	6,40	5	Loja	6,16	12	Zamora Chinchiipe	5,35	22	Sucumbíos	4,59
						6	Tungurahua	5,92	13	Cañar	5,17	23	Bolívar	4,57
						7	Imbabura	5,87	14	Napo	5,15			
						8	Carchi	5,62	15	Manabí	5,08			
						9	Santo Domingo	5,60	16	Chimborazo	5,02			
						10	Pastaza	5,54	17	Morona Santiago	5,00			
									18	Orellana	4,76			
									19	Esmeraldas	4,70			
									20	Los ríos	4,70			

Cuadro 12 (continuación)

		Alto		Medio-alto		Medio		Medio-bajo		Bajo				
Argentina														
1	Tierra del Fuego	9,02	12	La Rioja	7,14	19	Corrientes	6,30						
2	Santa Cruz	8,51	13	Entre Ríos	7,10	20	Misiones	5,96						
3	Chubut	8,12	14	San Juan	6,98	21	Chaco	5,96						
4	Neuquén	8,03	15	Catamarca	6,79	22	Formosa	5,79						
5	C.A.B.A. + Buenos Aires	7,98	16	Jujuy	6,68	23	Santiago del Estero	5,60						
6	Córdoba	7,85	17	Tucumán	6,64									
7	San Luis	7,82	18	Salta	6,58									
8	La Pampa	7,73												
9	Santa Fe	7,58												
10	Río Negro	7,58												
11	Mendoza	7,36												
México														
1	Nuevo León	8,10	9	Colima	7,16	17	Tlaxcala	6,21	27	Veracruz	5,43	29	Chiapas	4,48
2	Baja California Sur	7,68	10	Sonora	7,13	18	Guanajuato	6,16	28	Hidalgo	5,17	30	Oaxaca	4,39
3	D.F. + México	7,38	11	Querétaro Arteaga	7,02	19	Chihuahua	6,09				31	Guerrero	4,37
4	Coahuila de Zaragoza	7,34	12	Tamaulipas	6,88	20	Durango	6,06						
5	Aguascalientes	7,34	13	Yucatán	6,57	21	San Luis Potosí	5,99						
6	Baja California	7,28	14	Campeche	6,50	22	Nayarit	5,96						
7	Quintana Roo	7,21	15	Sinaloa	6,37	23	Zacatecas	5,82						
8	Jalisco	7,19	16	Morelos	6,37	24	Puebla	5,70						
						25	Michoacán de Ocampo	5,64						
						26	Tabasco	5,57						
Perú														
1	Lima	7,50	2	Moquegua	7,13	6	Tumbes	6,07	9	Áncash	5,49	16	Ayacucho	4,36
			3	Arequipa	7,05	7	La Libertad	5,96	10	Madre de Dios	5,38	17	Cajamarca	4,34
			4	Tacna	6,96	8	Lambayeque	5,95	11	Piura	5,33	18	Cusco	4,28
			5	Ica	6,84				12	Junín	5,31	19	Loreto	4,28
									13	Ucayali	5,13	20	Huánuco	4,21
									14	San Martín	4,78	21	Puno	4,05
									15	Pasco	4,72	22	Apurímac	4,03
												23	Amazonas	3,92
												24	Huancavelica	3,44

Cuadro 12 (conclusión)

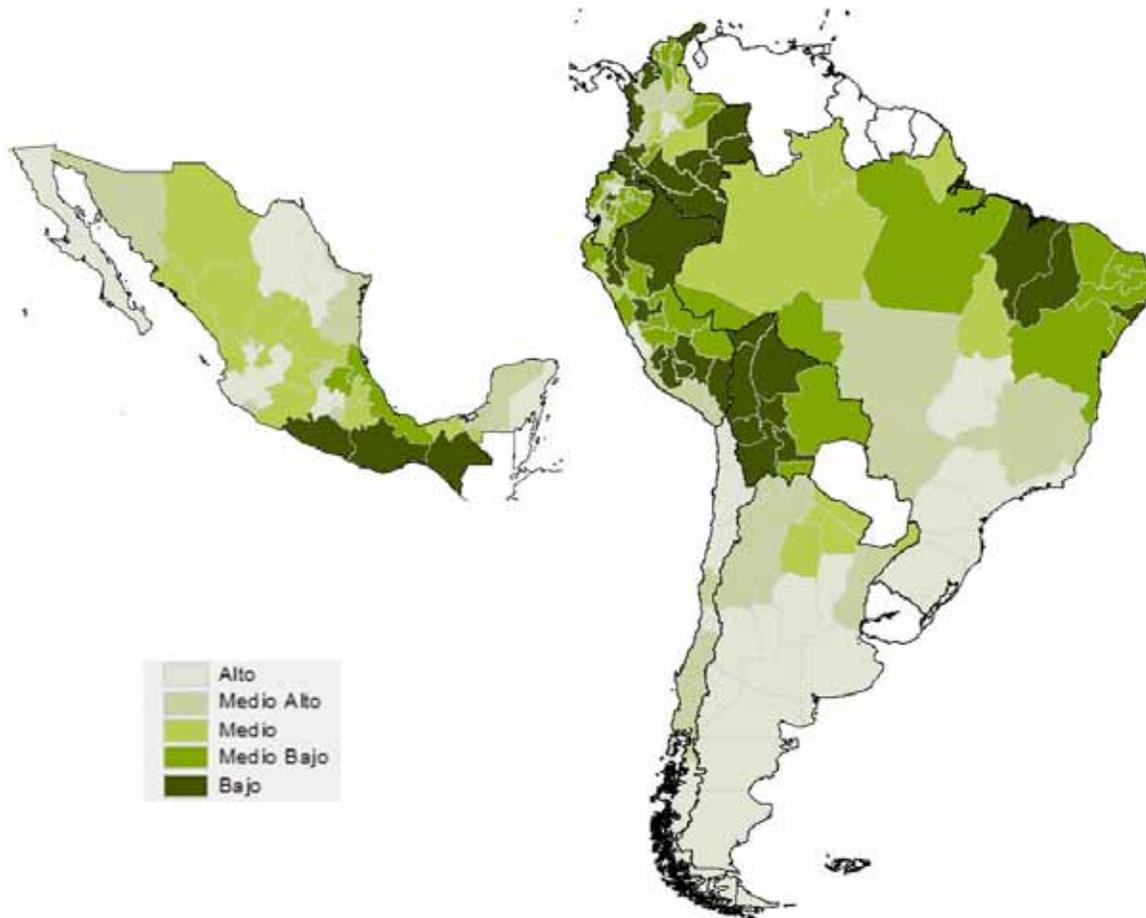
Alto		Medio-alto		Medio		Medio-bajo		Bajo						
Colombia														
1	Bogota+Cundinamarca	7,30	2	Santander	6,84	6	Quindio	6,26	13	Bolívar	5,46	19	Nariño	4,41
			3	Valle del Cauca	6,67	7	Risaralda	6,22	14	Huila	5,40	20	Sucre	4,40
			4	Atlántico	6,64	8	Caldas	6,00	15	Cesar	5,03	21	Caquetá	4,34
			5	Antioquia	6,49	9	Boyacá	5,67	16	Casanare	4,98	22	Cauca	4,32
						10	Tolima	5,65	17	Magdalena	4,88	23	Córdoba	4,13
						11	Norte de Santander	5,64	18	Arauca	4,76	24	Putumayo	3,88
						12	Meta	5,59				25	Guaviare	3,83
												26	La Guajira	3,80
												27	Amazonas	3,70
												28	Vaupés	3,44
												29	Guainía	3,23
												30	Chocó	3,11
												31	Vichada	2,56
Chile														
1	RM Santiago	8,48	9	Coquimbo	7,14									
2	Antofagasta	8,22	10	Bio-Bío	7,13									
3	Tarapacá	7,90	11	O'Higgins	7,00									
4	Magallanes	7,80	12	Los Ríos	6,88									
5	Aysén	7,73	13	Los Lagos	6,83									
6	Atacama	7,69	14	La Araucanía	6,55									
7	Valparaíso	7,67	15	Maule	6,53									
8	Arica - Parinacota	7,66												

Fuente: Elaboración propia.

La localización de las entidades territoriales según quintiles del IDR 2010 muestra la existencia de grandes áreas del continente caracterizadas por elevadas condiciones de rezago, tales como el Nordeste de Brasil, el Sur-Oeste de México y las zonas Andinas y Amazónicas de Colombia, Perú y Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, para el caso de Chile y Argentina, no obstante tener a la mayoría de sus territorios en los quintiles Alto y Medio Alto, se observan algunas diferencias en el Norte Grande de Argentina y en el Sur de Chile.

Finalmente, cabe señalar que en el quintil Alto del IDR 2010 se localizan las entidades territoriales que incorporan, o contienen, a la mayoría de las principales metrópolis Latinoamericanas, tales como la Ciudad de Buenos Aires más la Provincia del mismo nombre en Argentina; Sao Paulo, Río de Janeiro y Brasilia más Goiás en Brasil; La Región Metropolitana de Santiago en Chile y la Ciudad de México más el Estado de México en México, Lima en Perú y Bogotá más Cundinamarca en Colombia.

**Mapa 4**  
**Indicador de Desarrollo Regional 2010 (ocho países), según entidades territoriales**



Fuente: CEPAL, 2015.

Gráfico 8

## Correlaciones entre variables e IDR 2010 global

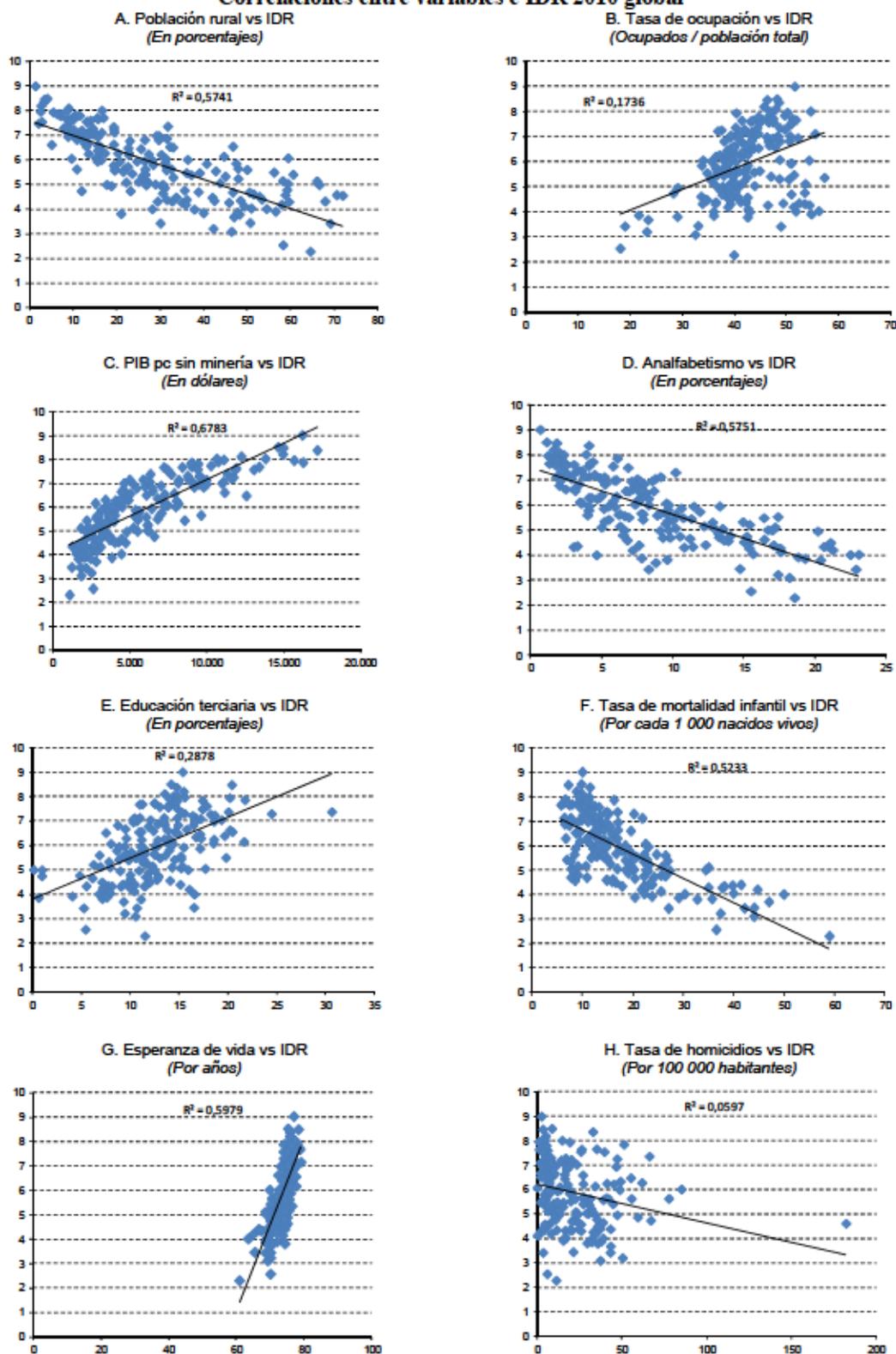
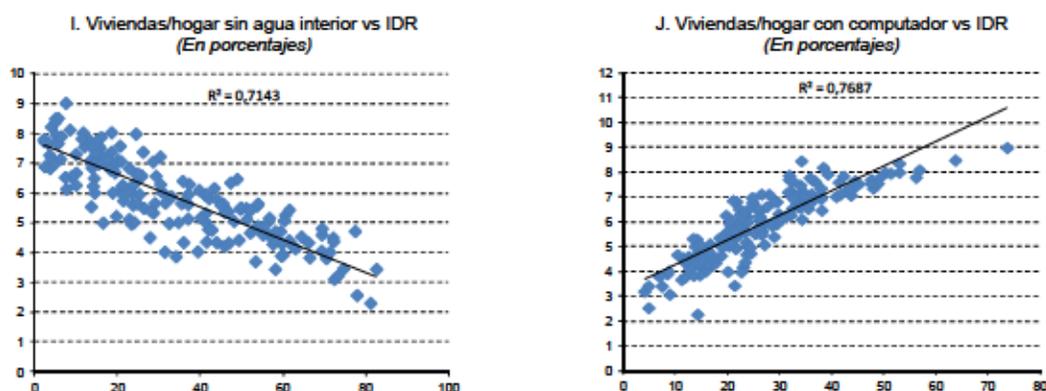


Gráfico 8 (conclusión)



Fuente: CEPAL, 2015.

### C. Indicador sintético de Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son un acuerdo global y político para superar la pobreza extrema en sus muchas dimensiones como son la pobreza de ingreso, el hambre, la enfermedad, la falta de una vivienda adecuada. A la vez se promueve la igualdad de género, la educación y la sostenibilidad ambiental. También son derechos humanos fundamentales, los derechos de cada persona que vive en el planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, tal como se proclama en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Desde un principio, la medición del avance de los ODM evidenciaba que los promedios nacionales de los indicadores ocultaban las disparidades territoriales. Una de las principales dificultades encontradas fue la construcción de estadísticas comparables y actualizadas para los ODM a escala subnacional, en efecto de los 60 indicadores, sólo 13 son posibles de obtener a nivel subnacional con fuente censal (Ceccini et al 2006; Candía, 2011).

A nivel subnacional no se pueden incluir, por ejemplo, mediciones de pobreza porque los censos no están diseñados para la medición de esta variable. Las estadísticas medio ambientales presentan grandes deficiencias en su disponibilidad y frecuencia de medición.

En base a la construcción de índices compuestos para la década del 90 se identificaron elevadas disparidades territoriales en 17 países estudiados, tanto en el avance en el logro de los ODM como en la distancia al cumplimiento de las metas.

El panorama en la década del 2000 no ha variado considerablemente en este sentido. Si observamos los datos más recientes de indicadores basados en los ODM, a través del índice de avance en el logro de los ODM a nivel municipal o de División Administrativa Menor (DAME) (Mapa 5), aún podemos observar elevados niveles de disparidades entre territorios y zonas específicas de la región donde se concentran los menores avances.

El índice de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a nivel municipal se construye a partir de información censal. Utiliza información de las últimas rondas censales (circa 2010).

El índice corresponde a un promedio de 12 indicadores basados en los ODM para 13,196 municipios de 13 países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica,

Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela). Éste índice agrega los indicadores de los siguientes ODM:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre:

Población ocupada en relación al total de la población en edad de trabajar (% de ocupación).

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal:

Conclusión de enseñanza primaria de población entre 15-19 años (% de personas entre 15-19 con enseñanza primaria concluida).

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer:

Hombres que asisten a educación básica (% de asistencia en edad de asistir).

Mujeres que asisten a educación básica (% de asistencia en edad de asistir).

Hombres que asisten a educación media (% de asistencia en edad de asistir).

Mujeres que asisten a educación media (% de asistencia en edad de asistir).

Hombres que asisten a educación superior (% de asistencia en edad de asistir).

Mujeres que asisten a educación superior (% de asistencia en edad de asistir).

Hombres entre 15-19 años que saben leer y escribir (% de alfabetismo).

Mujeres entre 15-19 años que saben leer y escribir (% de alfabetismo).

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental:

Población con acceso a agua a través de cañería dentro de vivienda (% de personas).

Población con acceso a alcantarillado (% de personas).

Los indicadores normalizados de cada ODM se presentan agregados en la forma de un índice sintético de ODM municipal, con la finalidad de obtener una medida comparable entre los distintos territorios.

La agregación se realiza a través del cálculo del promedio simple de estos indicadores normalizados.

Los territorios se clasifican en 7 categorías que van desde el “muy alto” hasta el “muy bajo” nivel del índice de ODM municipal. La categoría “Muy alto” corresponde a territorios de América Latina que muestran los mejores indicadores agregados de ODM, mientras que “Muy bajo” corresponde a los territorios de la muestra de países de América Latina que muestran los indicadores más rezagados.

Los resultados evidencian tendencias similares a las que presenta el IDR, en que se observan ciertas áreas geográficas de América Latina elevados niveles en el conjunto de indicadores.

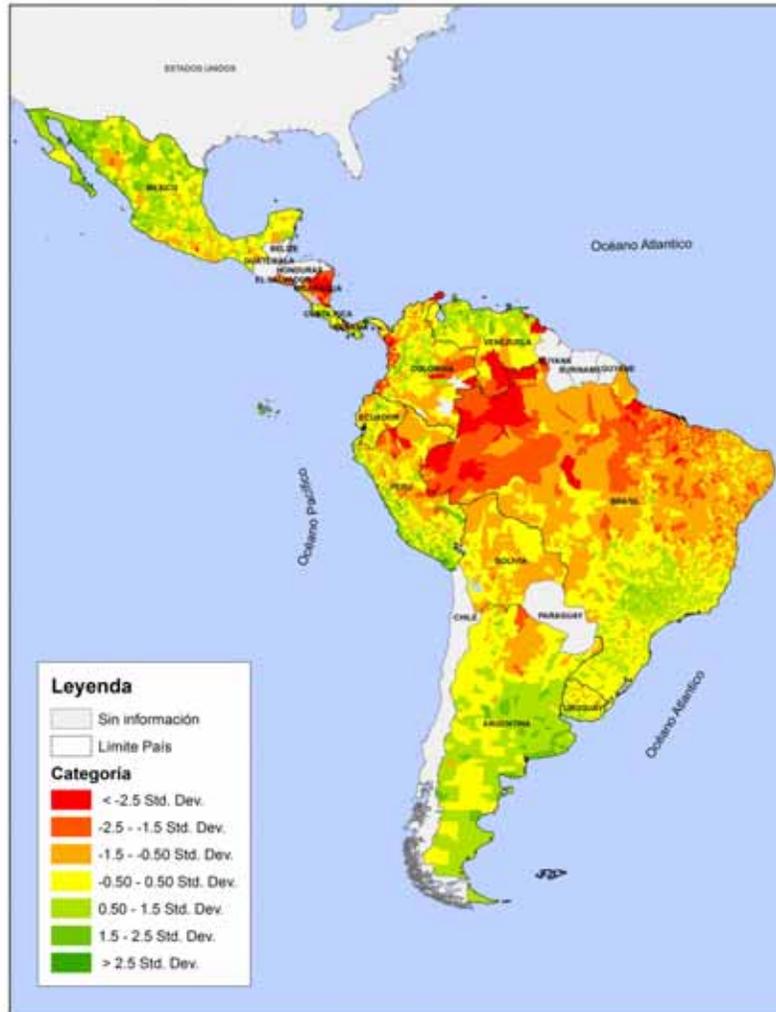
A nivel de DAME, sin embargo, se puede observar una nueva dimensión en las brechas entre territorios, ya que una mirada del detalle permite evidenciar que las escalas mayores de la DAM ocultan las brechas que se producen al interior cuando se observan los indicadores a una menor escala territorio.

Hasta en áreas geográficas de alto nivel de desarrollo relativo se pueden distinguir DAME que presentan niveles de indicadores agregados más bajos.

En vista de estos resultados expuestos al 2015, la agenda de desarrollo post-2015, que toma forma en torno a la discusión de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), enfrenta el desafío

enorme desafío de enfrentar estas brechas a través del desarrollo de políticas que permitan lograr un desarrollo territorialmente más equilibrado, incluyente y sostenible.

**Mapa 5**  
**Índice de avance en el logro de los ODM a nivel municipal, 2010**  
*(En desviaciones estándar)*



Fuente: CEPAL, en base a censos de los países.

## D. Evolución del desarrollo social: pobreza y desigualdad

En esta sección, se presentan indicadores construidos a partir de las Bases de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de los países, en las que se presentan mapas con indicadores georeferenciados para las unidades subnacionales de los países en dos puntos en el tiempo 2004 y 2010. La información se presenta a través de indicadores comparables entre países, representativos del primer nivel subnacional, es decir, poseen muestras representativas de población para ese nivel de desagregación

territorial, y que tienen coeficientes de variación dentro de un rango aceptable de confiabilidad (hasta un 10% de coeficiente de variación).

Piazzentini (2014) ha realizado mediciones de pobreza y desigualdades regionales (nivel territorial TL2 según clasificación OCDE) utilizando información de Encuestas de Hogares y establece que los países OCDE, incluyendo México y Chile, difieren considerablemente tanto en los niveles de diferencias inter-regionales como en la concentración territorial de las desigualdades de ingresos.

A continuación se presentan una serie de indicadores sociales georeferenciados sobre pobreza, empleo, educación y saneamiento para unidades subnacionales con la finalidad de observar cómo han evolucionado en el período y que brechas presentan entre territorios .

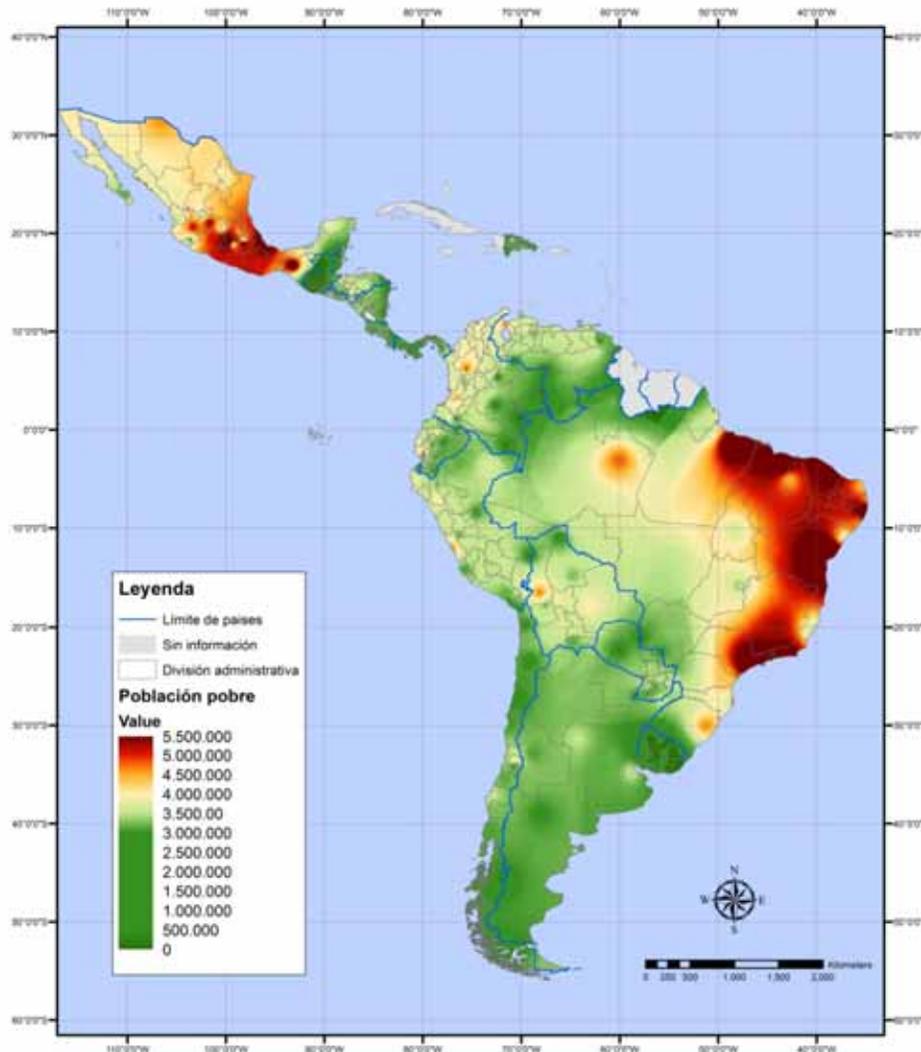
## 1. Pobreza

La pobreza se mide en términos de ingresos, tomando en cuenta los niveles de ingreso que cubren el costo de la canasta básica en cada país, de acuerdo a la metodología de CEPAL . En el Mapa 6 se presenta el número de pobres para el año 2010. La mayor parte de la población en condición de pobreza se concentra en el Nordeste, Sudeste de Brasil y Sur de México. Bahía presenta más de 5 millones de personas en condición de pobreza en el año 2011 y los estados de Pará, Sao Paulo, Pernambuco y Rio de Janeiro superan a los 3 millones de habitantes en condición de pobreza. En el 2010 más de 5 millones de habitantes en condición de pobreza se ubican en el estado de México, mientras que Chiapas y Veracruz superan a los 3 millones de habitantes en condición de pobreza.

Estas cifras distan bastante de la realidad que se observaba en torno al 2004, en que se observaban más de 8 millones de pobres en algunos Estados de Brasil. La reducción de la pobreza ha dado pasos importantes, pero aún pueden observarse grandes brechas entre territorios y puntos donde se concentra una gran masa de la población pobre de América Latina.

Es importante destacar que la pobreza se entiende como una falla en el bienestar lo que implica que debería ser medida a través de múltiples indicadores que van más allá que la medición por ingresos (Piazzentini, 2014). Se han hecho avances en la medición de la pobreza multidimensional y existen indicadores a nivel subnacional para algunos países como México, sin embargo, la medición de pobreza a través de la línea de ingresos es la permite mayor comparabilidad internacional entre territorios de diferentes países (Buitelaar, Espejo, González, y León, 2015).

**Mapa 6**  
**Población en condición de pobreza, 2010**  
*(En número de personas)*



Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.

## 2. Empleo

En el Mapa 7 y 8 se observa el porcentaje de hombres y mujeres jefes de hogar que están empleadas para el año 2010 por unidad sub-nacional. En general, no se observan grandes brechas entre territorios en el porcentaje de empleo de jefes de hogar hombres, que en la mayor parte de los casos supera al 90% de empleo. Sin embargo, al observar las cifras de empleo de las jefas de hogar mujeres podemos observar que existen mayores brechas entre territorios y varios departamentos, tanto en el Estado Plurinacional de Bolivia como en Perú, en que el empleo de las jefas de hogar mujeres no supera al 70%.

### 3. Educación

En el Mapa 9 y Mapa 10 se muestra el promedio de años de estudio para hombres y mujeres, respectivamente en el año 2010. Los valores más elevados en promedio se encuentran en el norte de México, República Bolivariana de Venezuela, Argentina, Chile. Brasil, en general, muestra medias más bajas que el resto de los países, al igual que territorios que están en países de Centroamérica y al sur de México. Entre hombres y mujeres se observan diferencias de acuerdo a países, por ejemplo, en Brasil los hombres muestran menos años de estudio que las mujeres, caso contrario al de México, Argentina y Chile en que los hombres muestran más años de estudio que las mujeres.

### 4. Acceso a servicios básicos

El acceso a servicios básicos se presenta a través de dos indicadores: uno de acceso de los hogares a red de alcantarillado y otro con el acceso de los hogares a agua potable. Estos indicadores se relacionan directamente a cuestiones de salud de la población y nos permiten observar las condiciones de calidad de la vivienda e infraestructura presente en el territorio (UNICEF y OMS, 2012).

El indicador de acceso a red de alcantarillado se expresa en porcentaje de hogares que tienen acceso a instalaciones de saneamiento básico mejoradas. El acceso a servicios de saneamiento básico, como red de alcantarillado o pozo séptico está directamente relacionado con mejoras en la salud de las personas, al reducir el riesgo de exposición a enfermedades. En el mapa 11 y mapa 12 se puede ver este indicador para el año 2010 y 2004. Existen mejoras considerables en el acceso a alcantarillado en ese período, sin embargo, aún existen territorios donde el acceso a red de alcantarillado es menor a un 25%, como en Yucatán y Campeche el sur de México; varios territorios de Costa Rica, Nicaragua, el Salvador, Honduras y Paraguay; Piauí y Maranhão, del nordeste de Brasil y Acre, Amapá, Rondônia, Roraima y Pará del Norte de Brasil.

El indicador de acceso a agua potable se expresa en porcentaje hogares que tienen acceso a agua potable, a través de fuentes de abastecimiento o entregas mejoradas, condición que también produce mejoras en la salud de la población (mapa 13 y mapa 14). En este caso la cobertura de hogares en general es más amplia que con el indicador de acceso a servicios de alcantarillado. También se ha observado una evolución positiva del indicador, pero aún existen valores bajos en varios territorios del Estado Plurinacional de Bolivia como Potosí, Chuquisaca, Oruro y Pando; en Ahuachapán, Cabañas, Cuscatlán, La Unión, San Vicente, Sonsonate y Usulután en el Salvador; Choluteca, El Paraíso y Valle de Honduras; Jinotega y Región Autónoma Atlántica Norte de Nicaragua.

En las mediciones de pobreza y el conjunto de indicadores sociales se observan mejoras en la década del 2000 en todos los países. Estas mejoras se deberían principalmente al éxito de las políticas sociales impulsadas en los países y, por otra parte, a la elevada actividad económica de esa década. Sin embargo, aún se observan diferencias entre territorios en varios indicadores sociales, es decir, aún persisten elevadas desigualdades territoriales en la región.

**Mapa 7**  
**Jefes de hogar: hombres empleados, 2010**  
*(En porcentajes)*



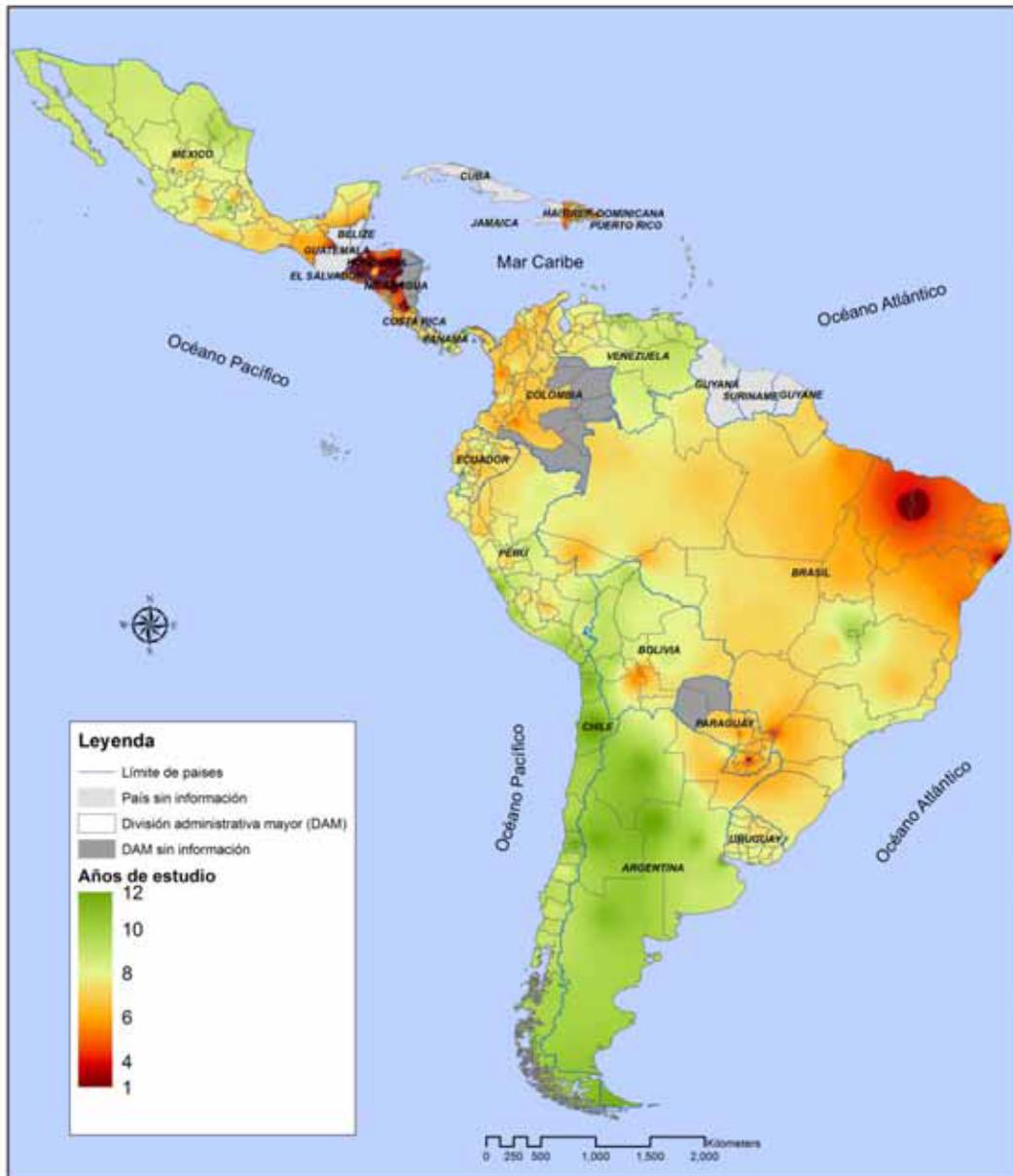
Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.

**Mapa 8**  
**Jefes de hogar: mujeres empleadas, 2010**  
*(En porcentajes)*



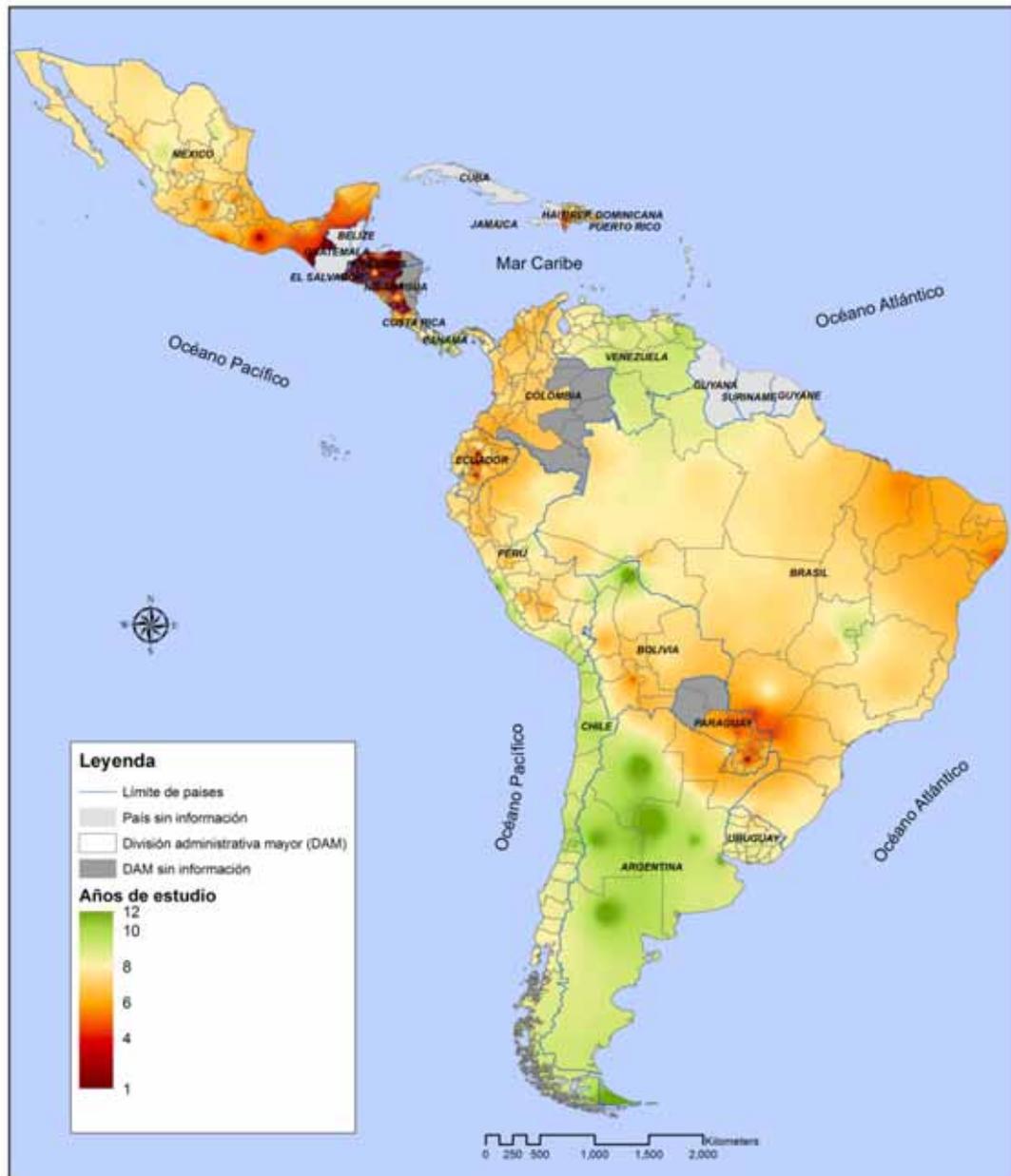
Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.

**Mapa 9**  
**Años de estudio de hombres jefe de hogar, 2010**  
*(En años)*



Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.

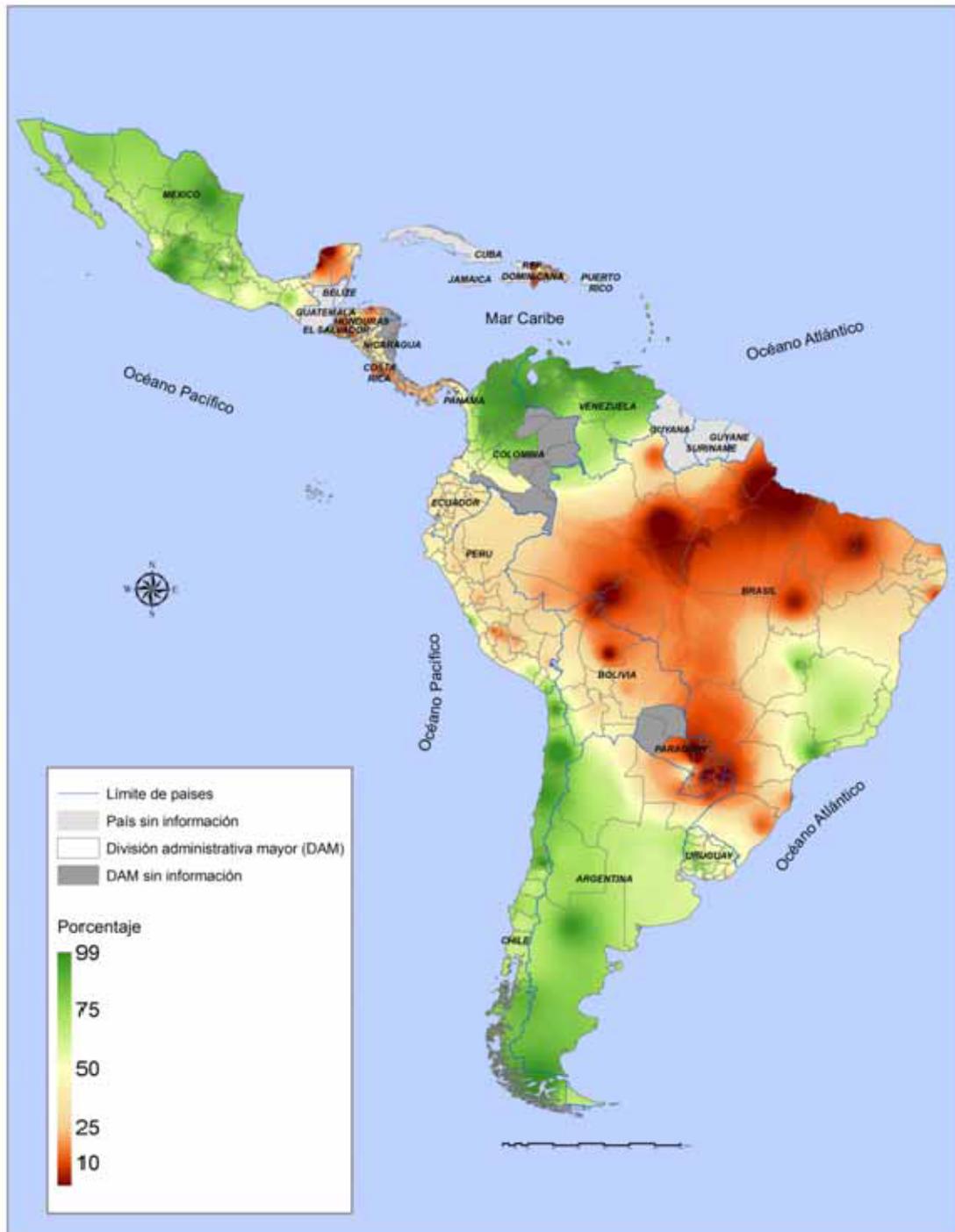
**Mapa 10**  
**Años de estudio de mujeres jefe de hogar, 2010**  
*(En años)*



Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.



**Mapa 12**  
**Hogares con acceso a red de alcantarillado, 2004**  
*(En porcentajes del total de hogares)*



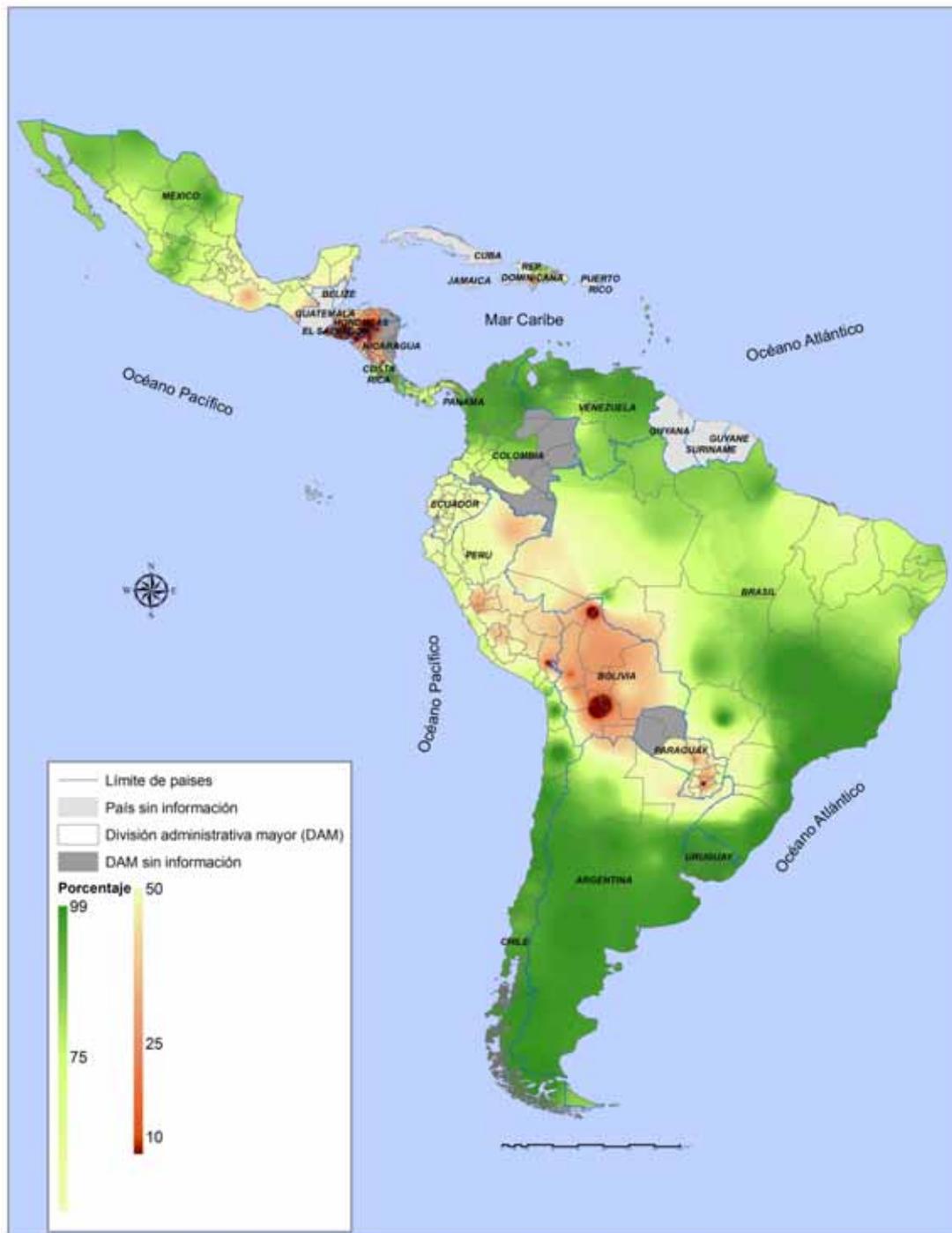
Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.

**Mapa 13**  
**Hogares con acceso a red de agua potable, 2010**  
*(En porcentajes del total de hogares)*



Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.

**Mapa 14**  
**Hogares con acceso a red de agua potable, 2004**  
*(En porcentajes del total de hogares)*



Fuente: CEPAL, 2015 en base a información de BADEHOG.



### **III. El desarrollo territorial en la agenda política de América Latina y el Caribe**

#### **A. Políticas nacionales de desarrollo regional en los países de América Latina y el Caribe**

En América Latina varios países han reconocido a las disparidades regionales como un problema nacional y han adoptado varias iniciativas, estrategias y políticas desde el nivel nacional para contrarrestarlas. (CEPAL, 2013). Al mismo tiempo diversos estudios identifican regiones de mayor desarrollo y desempeño económico, productividad, indicadores sociales y regiones que presentan muestras de estancamiento y rezago (CEPAL, 2009; CEPAL, 2010; CEPAL, 2013).

Recientemente, en América Latina y el Caribe se observa un creciente interés por el desarrollo de políticas nacionales de desarrollo regional (CEPAL, 2013).

Las políticas territoriales en América Latina y el Caribe tienen diferentes énfasis y atienden diferentes problemas. Aroca y Cuadrado (2014) identifican 2 tipos de políticas socio-económicas que atienden problemas regionales: Políticas Regionales y Políticas de Desarrollo Regional. Las primeras se enfocan en atender problemas asociados elevadas desigualdades entre regiones. Mientras que las Políticas de Desarrollo Regional se preocupan de desarrollar ciertas regiones que han mostrado estancamiento y retraso como resultado de agotamiento de recursos o algún tipo de crisis en un sector productivo específico. Las políticas de desarrollo regional apuntarían a lograr objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, y tendrían un fuerte componente participativo, mientras que las políticas regionales son Políticas más bien horizontales y que no necesariamente incorporan procesos fuertes de participación. Siguiendo a Boisier (2014) la Política Territorial puede definirse como una matriz de políticas o una metapolítica que incluye cuatro megapolíticas:

ordenamiento territorial,

descentralización,

fomento al crecimiento económico territorial y,

fomento al desarrollo social en los diversos territorios. Cada una de estas tiene a la vez mesopolíticas como las políticas de infraestructura y de uso del suelo (Boisier, 2014).

A continuación se presenta el análisis de tres tipos de políticas presentes en América Latina. En primer lugar se presentan planes, estrategias y políticas nacionales de desarrollo regional de carácter transversal. En una segunda sección se analizan las políticas de descentralización y, por último, se muestran las políticas de Ordenamiento Territorial.

## **1. Planes, estrategias y políticas nacionales de desarrollo regional en América Latina**

Desde inicios de los 2000 se observa en varios países de la región una creciente inserción de la dimensión espacial del desarrollo en las reflexiones estratégicas nacionales. De esta forma, el análisis de trece países permite comprobar que el problema de las brechas o desigualdades socio-espaciales es identificado como un aspecto central para el desarrollo de los países, y que en todos ellos se destacan objetivos tales como lograr mayor equilibrio, balance, integración o cohesión territorial. Se observa asimismo que están en proceso de elaboración o implementación diversas estrategias nacionales para enfrentarlas.

En este contexto, resulta interesante destacar el hecho de que tanto en la interpretación de las causas u orígenes de las desigualdades territoriales, así como de sus impactos, se observan ciertas diferencias entre países. En efecto, en algunos casos estas desigualdades se identifican como barreras para mayores grados de competitividad y por tanto para un mayor crecimiento económico nacional. En otros casos, las desigualdades se perciben como un obstáculo para el logro de mayores niveles de autonomías locales y de profundización democrática. Finalmente, otros enfoques combinan argumentos de justicia social, legitimidad política y eficiencia económica.

Esta diversidad de argumentos sobre la naturaleza e impactos de las desigualdades socio-espaciales tiene como expresión enfoques también diferenciados en cuanto a los principales lineamientos o estrategias propuestos para enfrentarlas.

En esta breve síntesis comparada se analizarán algunas dimensiones en las cuales pueden apreciarse algunas de estas diferencias de énfasis.

### **Contextos institucionales variables**

Un primer aspecto a destacar tiene que ver con los contextos institucionales variables en los que se diseñan, implementan y monitorean las recientes políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo regional, lo que puede explicarse por la trayectoria histórica de cada país en materia de organización de los procesos de planificación así como por enfoques de políticas territoriales más recientes. De los casos analizados es posible identificar cuatro tipos de situaciones o contextos institucionales.

En primer término, se observan casos en los que la conducción completa de los procesos de diseño, implementación y monitoreo de planes, políticas y estrategias nacionales de desarrollo regional radica en ministerios nacionales de planificación. Este es el caso de Ecuador, con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES; de Colombia, con el Departamento Nacional de Planeación (DNP); de Costa Rica, con el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN); de Uruguay, con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); de Guatemala, con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), de Argentina, con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINFPLAN) y de Panamá, con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Un segundo grupo lo conforman países donde fueron creados ministerios territoriales específicos a cargo del tema, como lo muestran las experiencias de Brasil, con el Ministerio de Integración Nacional (MI), Chile, con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) que tiene rango de ministerio, y México, con la reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). En estos casos aparecen como principales

desafíos la articulación con los ministerios nacionales sectoriales y el diálogo con los distintos niveles territoriales de gobierno.

En un tercer grupo de países se observa la presencia de más de una institución nacional vinculada con el proceso de elaboración y conducción de estrategias nacionales de desarrollo regional, estos son los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y Perú. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, dos de las instituciones con responsabilidades visibles en materia de desarrollo regional son el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y el Ministerio de Autonomías. En el caso de Perú, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tienen responsabilidades la Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Finalmente, se observa un caso especial donde la iniciativa nacional está directamente vinculada al ejecutivo, como es el caso del programa “*Territorios de Progreso*” de El Salvador, que depende de la Presidencia de la República a través de la Secretaría Técnica.

#### Diferencias de énfasis en algunas estrategias

La revisión de los casos también permite constatar la existencia de algunas diferencias en cuanto a énfasis estratégicos que contribuyan al desarrollo regional, las que pueden agruparse en los siguientes aspectos.

##### a) Competitividad, corredores o áreas de desarrollo territorial

En primer término, se observa un grupo de países que ponen el acento en políticas de desarrollo productivo o de generación de ventajas competitivas, por ejemplo en los casos de Colombia, Perú y Panamá. En el caso de Colombia se propone como una de las acciones centrales la promoción y desarrollo de ejes de integración y Áreas de Desarrollo Territorial buscando generar economías de aglomeración y articulación entre territorios de avanzada y rezagados. En el de Perú, que tiene como objetivo general lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales, una estrategia clave es el impulso de corredores de desarrollo, sustentados en nuevas infraestructuras y provisión de servicios, un nuevo sistema de ciudades intermedias y la promoción de cadenas productivas basadas en potencialidades geográficas. En el de Panamá, si bien el plan estratégico 2011-2014 no contempla explícitamente un eje u objetivo de desarrollo regional, se pone el acento en la promoción de un grupo de sectores productivos estratégicos —logística, agricultura y turismo— destacando sus especificidades regionales y las necesidades diferenciadas por tanto de acciones de política pública. El enfoque global se sustenta también en el desarrollo de ventajas competitivas que permitan una mejor inserción en la economía global.

##### b) Infraestructura de conectividad e integración

La infraestructura aparece en la mayoría de los países como un eje relevante de las estrategias, tanto desde una perspectiva de integración espacial, como de cohesión social o promoción de ventajas competitivas. No obstante, este sector adquiere mayor centralidad en el caso de Argentina, donde el Plan Estratégico Territorial 2016 posiciona al desarrollo de infraestructuras como el propósito central del plan, buscando una mayor integración del país.

El desarrollo de infraestructuras asociadas a procesos de desarrollo económico también aparece con mucha visibilidad en los casos de Panamá, Perú y Colombia, con especial vinculación hacia la generación de ventajas competitivas. Por otra parte, y dada las fuertes diferencias en materia de desarrollo social al interior de los países, en algunos casos se destaca la prioridad asignada a infraestructuras en materia de servicios sociales básicos, como lo refleja el caso del programa Territorios de Progreso de El Salvador, y el Programa para el Desarrollo de Áreas Prioritarias, de México, conducida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

c) Descentralización de competencias y recursos

El diagnóstico crítico de los elevados grados de centralismo, de las fuertes brechas en materia de competencias institucionales, y de bajos niveles de participación ciudadana en los procesos de gestión local, entre otros aspectos, se ha expresado en varios de los casos analizados en profundas propuestas de descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos locales y en el fortalecimiento de instancias de participación de actores locales.

Como ejemplos de esta preocupación pueden señalarse los Planes Nacionales de Descentralización de Ecuador y Perú así como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización del Estado Plurinacional de Bolivia. Todos ellos buscan fortalecer las instituciones sub-nacionales de gobierno, principalmente a partir de transferencias de competencias y recursos, que permitan mejorar las capacidades de gestión. Cabe señalar que en los casos de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, la descentralización se inserta en un proceso de cambios que propone explícitamente cambios estructurales en el modelo de desarrollo vigente a partir, por ejemplo, de modificaciones sustantivas en materia de la matriz productiva y de la inserción socio-política y económica de los pueblos indígenas.

Un caso especial es el de Uruguay, que a partir de la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, de 2009, crea el tercer nivel de gobierno y administración, el Municipio. Con esta ley se generan 89 municipios al 2010 y otros 11 a partir de 2015.

d) Mayor articulación y/o gobernanza nacional-subnacional

Otra perspectiva visible en algunos de los casos estudiados es el énfasis en el mejoramiento de las coordinaciones institucionales, tanto en el nivel nacional de gobierno como entre los diferentes niveles territoriales. Este énfasis aparece especialmente en los casos de Brasil, con su Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que busca fortalecer los procesos de articulación y diálogo entre el nivel federal, estadual y municipal.

Esta preocupación está presente también en los procesos en curso de elaboración de nuevas políticas nacionales de desarrollo regional en México y en Chile. En el primer caso, dado su carácter de República Federal, aparece como un requisito central, la necesidad de diálogo y coordinación entre los distintos niveles territoriales de gobierno, lo que se expresa en la propuesta de un federalismo cooperativo. En el caso de Chile, modificaciones legislativas recientes han expandido las capacidades de decisión de los gobiernos regionales en materia de inversiones y gasto público –los que no obstante aún cuentan con una autoridad nombrada por el presidente de la república– por lo que el actual proceso de elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Regional tiene como desafío dar cuenta de este nuevo escenario.

e) Formas de financiamiento

Aún cuando en este informe no se ha abordado el tema del financiamiento de las recientes políticas y estrategias nacionales, aspecto que será profundizado en próximos estudios, pueden avanzarse algunos breves hechos estilizados al respecto. Una síntesis general permite apreciar una diversidad de fuentes de financiamiento en los países analizados, las que pueden agruparse preliminarmente en las siguientes formas:

Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, como lo muestran las experiencias de Chile, Estado Plurinacional de Bolivia.

Incentivos fiscales para territorios especiales, como en los casos de Manaus en Brasil, y regiones extremas del norte y sur de Chile.

Fondos especiales de cooperación internacional, como el programa Uruguay Integra.

Regalías mineras, como en los casos de Colombia y Perú, con base en hidrocarburos y minería extractiva principalmente.

Bancos especiales de desarrollo, como el caso del Banco del Nordeste de Brasil.

Finalmente, en otros casos el financiamiento se expresa en términos generales en los presupuestos generales de la nación.

A modo de síntesis general en el siguiente cuadro se presenta un resumen de las principales políticas, planes y/o estrategias nacionales de desarrollo regional vigentes identificadas en los trece casos de estudio.

En ella se identifica en primer término la división política administrativa oficial de cada país desde la entidad territorial mayor a la menor. Al respecto debe subrayarse la gran diversidad existente entre los países de América Latina para cada nivel territorial, tanto en términos de superficie y población como en lo referido a competencias y recursos, lo que implica que deben considerarse con cautela las comparaciones inclusive para similares niveles de las divisiones político administrativas.

A continuación se identifican las principales iniciativas nacionales en materia de desarrollo regional, encontrándose algunas de ellas todavía en proceso de elaboración, junto con las instituciones nacionales encargadas de su diseño, implementación y monitoreo. Finalmente, se entregan algunos elementos resumidos respecto de sus principales objetivos y ejes centrales de cada iniciativa.

**Cuadro 13**  
**Políticas, planes y/o estrategias nacionales de desarrollo regional**

	Organización territorial	Estrategia, plan o política nacional	Institución coordinadora	Objetivos o principios nucleares	Ejes centrales de la política
Brasil	26 Estados 1 Distrito Federal 5 568 Municipios	Política Nacional de Desarrollo Regional PNDR II	Ministerio de Integración Secretaría de Desarrollo Regional	Autonomía, descentralización, coordinación, cooperación. Equidad, cohesión y solidaridad regional	Federalismo cooperativo. Equidad. Competitividad. Gobernanza multinivel
Argentina	23 Provincias + 1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires 528 Departamentos 2 274 Gobiernos locales	Política Nacional de Desarrollo Territorial Plan Estratégico Territorial 2016	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública	Equilibrio, integración, sustentabilidad y justicia social. Policentrismo	Infraestructura
Ecuador	24 Provincias 221 Cantones 820 Parroquias	Plan Nacional Buen Vivir Estrategia Territorial Nacional Plan Nacional de Descentralización (2012-2015)	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Equidad interterritorial. Cohesión territorial. Estado policéntrico. Plurinacional	Desconcentración y descentralización del Estado. Transformación de matriz productiva
Perú	24 Departamentos + 1 Provincia Constitucional (25 gobiernos regionales) 195 Municipalidades provinciales 1 840 Municipalidades Distritales	Plan Bicentenario 2021. Eje 5 Plan Nacional de Descentralización (2012-2016)	Secretaría de Descentralización. CEPLAN. Ministerio de Economía y Finanzas	Competitividad. Desarrollo equilibrado e integral	Descentralización de competencias y recursos. Infraestructura. Clusters, cadenas productivas
Colombia	32 Departamentos + 1 Distrito Capital 104 Provincias o subregiones 1 123 Municipios	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Capítulo II.	Departamento Nacional de Planeación Subdirección territorial y de inversión pública	Convergencia territorial	Ejes de integración y áreas de desarrollo territorial. Descentralización de competencias y de recursos
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 Departamentos 112 Provincias 339 Municipios	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2015	Ministerio de Planificación Ministerio de Autonomías	Autonomía	Descentralización. Territorialización de las políticas públicas nacionales

Cuadro 13 (conclusión)

	Organización territorial	Estrategia, plan o política nacional	Institución Coordinadora	Objetivos o principios nucleares	Ejes centrales de la política
México	31 Estados + 1 Distrito Federal 2 457 Municipios 16 Delegaciones (DF)	Política Nacional de Desarrollo Regional	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Dirección General de Desarrollo Regional	(En proceso de elaboración)	(En proceso de elaboración)
Costa Rica	7 Provincias 81 Cantones	Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. (Propuestas regionales PND)	Ministerio de Planificación Área de Planificación Regional	Desarrollo inclusivo	Fortalecimiento de entidades subnacionales. Mejorar coordinación
Uruguay	19 Departamentos 89 Municipios (100 en 2015)	Programa Uruguay integra	Oficina de Planeamiento y Presupuesto Área de Políticas Territoriales	Cohesión territorial	Articulación de políticas nacionales con iniciativas de base territorial
Guatemala	22 Departamentos 334 Municipios	Plan K'atun Nuestra Guatemala 2032.	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial	Desarrollo urbano-rural con equidad, sustentabilidad y competitividad	Fortalecimiento de gestión, coordinación articulación. Nuevo modelo de regionalización
El Salvador	14 Departamentos 262 Municipios	Territorios de progreso	Presidencia de la República. Secretaría de Asuntos Estratégicos. Secretaría Técnica y Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial	Participación ciudadana	Articulación institucional y Participación Ciudadana
Panamá	15 Provincias 262 Municipios	Plan Estratégico 2011-2014. Programa de Desarrollo del Darién (PRODAR.)	Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Planificación Regional	Competitividad	Infraestructura. Educación
Chile	15 Regiones 54 Provincias 346 Comunas	Política Nacional de Desarrollo Regional	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	(En proceso de elaboración)	(En proceso de elaboración)

Fuente: Elaboración propia en base a Buitelaar, Echeverri, Silva y Riffo (2015) y fuentes oficiales gubernamentales.

## 2. Políticas de descentralización

Es indispensable considerar la descentralización del Estado como una herramienta de política y condición para impulsar una noción de desarrollo basado en el valor de los potenciales endógenos de cada territorio, conduciendo a una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión agregada del Estado. El gran desafío de la descentralización es la búsqueda de un arreglo institucional para la gestión pública que permita maximizar el bienestar y la eficiencia nacional a nivel agregado mediante la potenciación y la generación de capitales endógenos en cada territorio (CEPAL, 2013).

Existe consenso sobre los efectos positivos de la descentralización en materia de gestión del Estado, legitimidad política y uso eficiente de los recursos: un Estado descentralizado tiene mayor capacidad para hacer coincidir las preferencias de la comunidad o población con la oferta de bienes y servicios del Estado y se pueden aprovechar los recursos no utilizados y coordinar de mejor manera la gestión interinstitucional (CEPAL, 2013).

La descentralización de la provisión de bienes públicos se ha visto como un canal para el desarrollo regional al asumir que los gobiernos intermedios y locales serán más eficientes en la asignación de recursos (Lozano y Julio, 2015). A pesar del consenso sobre los beneficios, es importante destacar que, por otra parte, los procesos de descentralización limitan la capacidad del gobierno central para equilibrar el desarrollo regional, pues existe la posibilidad de que el desarrollo de las regiones o territorios con mayores potencialidades sea más dinámico en relación con las demás, lo que tendería a aumentar las brechas.

Los estudios individuales sobre algunos países muestran una relación positiva entre Descentralización fiscal y disparidades (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009). Por otra parte, Lozano y Julio (2015) encuentran una relación positiva entre descentralización fiscal y crecimiento económico regional en Colombia. Es decir, no hay una relación única y lineal pues se deben considerar varios factores condicionantes que afectan la dinámica y resultados de este tipo de políticas, como por ejemplo, los niveles iniciales de disparidades y el capital institucional de cada uno de los países.

En general, los países más pobres tienden a ser más centralizados, ya que la descentralización supone costos que en el corto plazo pueden ser demasiado altos para países con menores niveles de desarrollo (Letelier, 2006). En consecuencia, es muy probable que a medida que América Latina se desarrolle se generen presiones para profundizar los procesos de descentralización (Tanzi, 2008).

### Descentralización política

En el Cuadro 14 se presenta el año en que se inicia el proceso de elección directa de las autoridades gubernamentales en las entidades político-administrativas intermedias y locales para 15 países de América Latina. Una de las primeras constataciones del análisis comparado de los países es que algunos países aún no tienen institucionalizado el nivel intermedio como una forma de estructura del Estado. Dentro de este grupo el caso de Chile tiene la particularidad de tener establecido un gobierno intermedio pero en el cual no se define por votación la elección de sus autoridades ejecutivas.

Los procesos de descentralización política en los países de América Latina analizados priorizaron el establecimiento de votaciones a nivel municipal, demostrando que la descentralización tiene principalmente un carácter local, en parte asociado a la tradición de vínculo directo con la autoridad vecinal originada en los cabildos de la colonia.

Los países con estructuras del Estado federal mostraron los avances más tempranos en la elección directa de autoridades a nivel intermedio, las cuales encabezaron los Estados, Provincias o Departamentos incluyendo asambleas con carácter legislativo, también elegidas de manera directa.

El tamaño de los países influye en la necesidad de configurar niveles más profundos de descentralización a nivel intermedio, es por ello que los países más pequeño tienen a no tener

establecido con un conjunto de competencias claras este nivel y tampoco a nivel de procesos de descentralización política. El caso inverso se presenta en Uruguay en donde se desarrolló un modelo de estructura del Estado en donde el nivel intermedio es el más fuerte y solo en la última década se ha constituido de manera más decidida el “tercer nivel” local.

**Cuadro 14**  
**Elección directa de las autoridades subnacionales, año de inicio**

País	Nivel intermedio		Nivel Local	
	Ejecutivo	Legislatura/control	Ejecutivo	Legislatura/control
Argentina	1912 <sup>a</sup>	1912 <sup>a</sup>	1912 <sup>a</sup>	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2005	2010	1985	1987
Brasil	1947	1947	1947	1947
Colombia	1991	1991	1986	1986
Chile	-	2013	1891 <sup>b</sup>	1891 <sup>b</sup>
Costa Rica	-	-	1949	1949
Ecuador	1983	1983	1983	1983
El Salvador	-	-	1985	1985
Guatemala	-	-	1985	1985
México	1917	1917	1917	1917
Nicaragua	-	-	1990	1990
Paraguay	1998	1998	1996	2001
Perú	2002	2006 <sup>c</sup>	1963 <sup>d</sup>	<sup>e</sup>
Uruguay	1954	1954	2010	2010
Venezuela (República Bolivariana de)	1989	2000	1989	1989

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

<sup>a</sup> Ley Sáenz Peña ley 8.871 (Ministerio del Interior Argentina, 2008).

<sup>b</sup> Con una interrupción entre 1973 y 1992. Ley de comuna autónoma de 1891.

<sup>c</sup> Consejo regional.

<sup>d</sup> Con la excepción del periodo entre 1968 y 1980 (ONPE, 2005).

<sup>e</sup> Regidores provinciales y distritales (Daughters y Harper, 2006).

## Políticas de descentralización

El análisis de las grandes tendencias que presentan las políticas de descentralización en América Latina y el Caribe requiere tener en cuenta que este tipo de acciones, forman parte de lo que se plantea como la familia de políticas de desarrollo territorial, que en términos generales asumen la forma de iniciativas que buscan transferir capacidad de decisión desde el nivel central del Estado a los niveles intermedios y/o local.

En el cuadro 15 se presenta una panorámica de las políticas de descentralización de 18 países de América Latina y el Caribe. Podemos observar, que el énfasis de las políticas en la mayoría de los países está dado hacia el nivel local, solo unos pocos definen iniciativas para el fortalecimiento del nivel intermedio (Paraguay, Perú y Chile). Los aspectos más destacados en las políticas actuales guardan relación con materias de coordinación interniveles, fortalecimiento institucional local y transferencia de competencias. En materia sectorial, el principal énfasis de los procesos de descentralización se orienta hacia la descentralización de la educación, salud y cultura.

No todos los países cuentan con políticas explícitas en materia de descentralización. Algunos la manejan a nivel de legislación que no ha sido operacionalizada mediante políticas articuladas, otras tienen una definición programática mediante la figura de los planes de gobierno, que se basan en las normas legales estructurales de sus sistemas de niveles del Estado.

El caso Boliviano es uno de los más interesantes pues incorporan un nuevo tipo de unidad territorial la cual se basa en el concepto de autonomía indígena originaria, aplicable al mundo rural. Junto a este se destaca el caso de la República Bolivariana de Venezuela donde se han implementado la aplicación de un Estado Comunal, en el cual entran en juego los distritos motores, ejes motores y zonas comunes de desarrollo que se articulan como una organización político, social y económico que reúne diferentes instituciones ya existentes como consejos comunales y otras figuras del Poder Popular a nivel local.

El tamaño del país determina en gran medida la necesidad de institucionalización (formalización del rol) de ciertos niveles del Estado, es así que en el caso de Chile, Costa Rica y Paraguay se presenta una menor profundización de la institucionalización del nivel intermedio, mientras que en el caso de Uruguay, es el nivel intermedio es el que ha experimentado una mayor diferencia en su grado de institucionalización, que se está recuperando en el último plazo.

**Cuadro 15**  
**Políticas de descentralización en países de América Latina y el Caribe**

	Marco Legal	Órgano rector	Política	Prioridades
Argentina	Constitución Nacional Coparticipación Federal de Impuestos (N°23.548) Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075)	Ministerio de planificación Ministerio de Economía	Financiamiento sector educacional. Plan “Nacer”, transferencias condicionadas con contraparte provincias reciben una transferencia por cada integrante de la población materno infantil sin seguro de salud que se incorpore al programa.	Incremento del presupuesto educativo consolidado hasta 6% del PIB Descentralización en materias de educación y salud Minimización impactos de la crisis a nivel de territorios
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 2010 Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Ley N° 1551 de Participación Popular Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa.	Ministerio de Autonomías	Régimen de Autonomías	Incorporación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina
Brasil	Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). Decreto 6.047 de 22 febrero 2007. Ley complementaria 140, de 2011, fija normas para la cooperación entre la unión y los entes federativos en materia de medio ambiente.	Ministerio de integración	Regionalización como estrategia de fortalecimiento subnacional	Descentralización de poderes y obligaciones a los Estados y municipios en relación al código forestal. Mayores competencias a municipios en materia ambiental

Cuadro 15 (continuación)

	Marco Legal	Órgano rector	Política	Prioridades
Chile	Ley N°19.175 - Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional Ley N°18.695 - Orgánica Constitucional de Municipalidades	Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo del Ministerio del Interior	Conformación de comisión presidencial para la descentralización	Elección de autoridades nivel intermedio. Nuevo régimen de descentralización en educación.
Colombia	Constitución de 1991 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 Código de Régimen Municipal. Ley de Áreas Metropolitanas	Dirección nacional de Planeación	Visión Colombia II Centenario Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorios.	Definición clara de competencias entre la nación y las entidades territoriales Sistema de financiamiento territorial sostenible, incrementando la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios y la actualización catastral. Unificación, articulación y modernización de las normas para el gobierno pública territorial de modo participativo (más proactiva, cualificada y responsable). Gestión territorial orientada a resultados, consolidando instrumentos para medir y monitoreo, seguimiento y control de los recursos coparticipados Divulgar los resultados de la descentralización.
Costa Rica	Ley N°8801 General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.	Ministerio de planificación y política económica	Concentración de tareas en materia de descentralización en MIDEPLAN (Ministerio de descentralización deja de funcionar)	Fortalecer los Gobiernos Locales en sus competencias ambientales
Ecuador	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	Secretaría de planeación del desarrollo	Plan Nacional de Descentralización 2012-2015	Proceso de transferencia de competencias homogéneo y progresivo. Creación del Consejo nacional de competencias, organismo técnico de evaluación y valoración de competencias.
El Salvador	Constitución de la República de El Salvador Ley de creación del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios FODES	Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, dependiente de la secretaría de asuntos estratégicos de la presidencia	Política Nacional de Descentralización Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales	Transferencia de competencias al nivel local Fortalecimiento institucional Traspaso de recursos al nivel local
Honduras	Decreto Legislativo N°286-2009, Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la	Secretaría del interior y población. Unidad técnica de descentralización	Plan de acción 2010-2038 (Descentralización de la inversión pública)	Descentralización de la inversión pública. Fortalecimiento institucional

Cuadro 15 (continuación)

	Marco Legal	Órgano rector	Política	Prioridades
	Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Ley de Municipalidades (Decreto 143-2009)		Visión de País 2010 2038 y Plan de Nación 2010- 2022 Plan Estratégico Descentralización SEIP Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo Programa de Apoyo Presupuestario para la Descentralización (PROADES)	Descentralización a nivel municipal Descentralización de sectores de cultura y policía
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Coordinación Fiscal	Presidencia	Plan nacional de desarrollo 2013-2018	Articulación de los niveles del Estado con una mayor corresponsabilidad. Clarificación de competencias de los niveles. Mejora de las capacidades institucionales.
Nicaragua	Ley de Participación Ciudadana. Ley N°290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo Ley de Municipios. Estatuto de autonomía de la costa Atlántica.	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 Modelo de salud familiar social y comunitario MOSFC	Creación de los Comités de Poder Ciudadano. Descentralización de los servicios migratorios, gestión del agua, estadísticas, cultura y salud. Fortalecimiento nivel local
Guatemala	Ley General de Descentralización. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Ley Marco de los Acuerdos de Paz	Secretaría de planificación y programación de la Presidencia	Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo Política de Fortalecimiento de las Municipalidades K'atun Nuestra Guatemala 2032	Programa de fortalecimiento de capacidades, en los niveles central y local.
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá Ley 37, 29/06/2009. Que descentraliza la Administración Pública Ley 105 de 8 de octubre de 1973, donde se organizan las Juntas comunales Ley 106 de 8 de octubre de 1973 ,sobre régimen Municipal Ley 51 del 12 de diciembre de 1984, que regula el funcionamiento de los Consejos Provinciales Ley 2 de 2 de junio de 1987, de las funciones de los gobernadores de las provincias	Dirección nacional de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia Ministerio de Economía Autoridad Nacional de Descentralización (pendiente hasta 2014)	Política Nacional de Descentralización de la Administración Pública Programa de desarrollo municipal y apoyo a la descentralización	Mejorar el sistema de relaciones intergubernamentales Promover la viabilidad y sostenibilidad de los gobiernos municipales. Mejorar el actual Sistema de Transferencias Reorientar las actuales prácticas de desconcentración-descentralización
Paraguay	Ley N° 643/95 Carta Orgánica del Gobierno Departamental	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social	Plan marco nacional de desarrollo y ordenamiento territorial del Paraguay.	Fortalecimiento nivel intermedio del Estado (departamentos)

Cuadro 15 (conclusión)

	Marco Legal	Órgano rector	Política	Prioridades
Paraguay	Ley N° 3966/2010.Orgánica municipal			
Perú	Ley de Descentralización Fiscal del 2004. Ley 29448 de Transferencias de recursos a los gobiernos regionales. Ley N° 28056 Marco del Presupuesto participativo Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipales	Secretaría de descentralización del consejo de ministros	Política de desarrollo de capacidades en los Gobiernos Regionales y Locales Plan de Supervisión y evaluación de Competencias Sectoriales. Integración Económica y Social para el desarrollo a través de las Mancomunidades Municipales y las Mancomunidades Regionales	Fortalecimiento de los gobiernos regionales en relación a sus nuevas funciones. Conformación de las regiones. Conformación del sistema nacional de planeamiento estratégico. Fortalecimiento de las mancomunidades
República Dominicana	Ley 3455 de Organización Municipal <sup>3</sup> Plan de Gobierno 2012-2016. Presidente Danilo Medina	Consejo Nacional de Reforma del Estado	Poder local y descentralización para la efectividad en el desarrollo	Fortalecimiento institucional local. Capacidades gerenciales, tributarias y de planificación a nivel local. Descentralización en el sector de educación pública Descentralizar las inversiones en infraestructuras Coordinación entre niveles del Estado.
Uruguay	Descentralización política y participación ciudadana Ley N°18.567 de 2009 Ley de consejos locales de planificación pública. Ley Orgánica de las Comunas	Área de políticas territoriales de la oficina de planeamiento y presupuesto de la presidencia de la República	Agenda Nacional de Descentralización Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional	Creación del nivel local (tercer nivel del Estado)
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público 2003 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ley de consejos locales de planificación pública. Ley Orgánica de las Comunas	Consejo Federal de Gobierno Ministerio del poder popular para las comunas y los movimientos sociales	Plan de la patria 2013-2019	Descentralización a la sociedad organizada funciones desde el nivel central y local. Subsistema de comunas, distritos y ejes de desarrollo

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

De la revisión de las iniciativas de los diferentes países se desprende que el tipo de marco legal que define las políticas de descentralización, tiende a condicionar en buena medida la forma en la cual se expresan estas políticas en la gestión. Es decir, si se definen marcos normativos a nivel

constitucional la expresión institucional se refleja en políticas de descentralización transversales abordando elementos como las condiciones generales de la relación entre niveles del Estado, el financiamiento de los servicios públicos o la definición de competencias o ciertas metas de distribución de recursos descentralizados.

Cuando la definición de normativa se plantea a nivel de estratégicas o políticas de descentralización específicas, la priorización temática tiende a abordar preferentemente aspectos sectoriales específicos como salud, educación, etc.

Los impactos que las políticas de descentralización tienen a nivel territorial son variados dada la presencia de una serie de condiciones presentes a nivel institucional como cultural, estas pueden ser identificadas como:

Altos niveles de desigualdad de las personas.

Grandes diferencias entre unidades territoriales (jurisdicciones).

Tradicición centralista.

Debilidad institucional.

La presencia de condicionantes como las señaladas anteriormente, genera que la profundización de procesos de descentralización acrecienten las desigualdades tanto a nivel de las personas como a nivel territorial. Los mecanismos por los cuales se presentan estos efectos surgen debido a que mayores niveles de responsabilidades a nivel subnacional por lo general son aprovechados de mejor manera por aquellos territorios que tienen más capacidades técnicas, institucionales, financieras o de capital humano a diferencia de aquellos que no cuentan con estas características los cuales no podrán aprovechar estas nuevas condiciones, lo que se traduce en un aumento de las desigualdad en la provisión de los servicios hacia la comunidad.

Otro punto importante de tener en consideración, al momento de identificar los impactos que han tenido las políticas de descentralización, es el hecho que efectivamente el impulso decidido a este tipo de políticas, genera una menor capacidad del nivel central de equilibrar el desarrollo de sus regiones lo que también puede afectar el objetivo de convergencia regional específicamente en los indicadores sociales asociados a servicios que son descentralizados.

### 3. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es considerado una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983). La conceptualización de la política de ordenamiento territorial más precisa y contextualizada a la realidad Latinoamericana, se asocia a aquella política de Estado y al proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio y orientar la transformación del mismo, en la búsqueda de un desarrollo ambientalmente sostenible, económicamente viable, socialmente justo, territorialmente equilibrado y culturalmente diverso (Massiris, 2005).

Los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial varían dependiendo el nivel del Estado en el cual se aplica. En el nivel nacional su orientación es claramente más política que técnica, preferente está asociado a la definición de estrategias, planes o programas en materias como: la relación urbano-rural, estructura del territorio, el equilibrio demográfico y económico entre regiones, el sistema de ciudades, entre otros (Massiris, 2005). A nivel regional se incorporan aspectos como la definición del uso del suelo, integración territorial, planificación física y ambiental. A nivel local se incluyen consideraciones como el diseño urbano e infraestructura, zonificación y la conformación barrial.

**Cuadro 16**  
**Organismos rectores del ordenamiento territorial**

País	Organismo	Competencias <sup>a</sup>			
		Normativas	Financiamiento	Control	Planificación
Argentina	Ministerio de Planificación	x	x		x
	Provincia de Buenos Aires	x		x	
	Provincia de Mendoza	x			
	Ministerio de Agricultura		x		x
	Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento del Territorio			x	x
Chile	Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo	x	x		x
	Ministerio de Vivienda y urbanismo	x	x	x	x
Brasil	Ministerio de Integración Nacional				x
	Ministerio de la ciudad			x	x
	Ministerio de Medio Ambiente (ZEE)	x		x	x
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	x	x	x	x
México	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	x	x	x	x
	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	x	x	x	x
Perú <sup>b</sup>	Ministerio de Ambiente (ZEE)	x		x	x
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	x	x	x	x
Costa Rica	Ministerio de Planificación y Política Económica		x		
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	x			
Guatemala	Secretaría de planificación y programación de la presidencia				x
El Salvador	Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (STP)	x	x		x
Ecuador	Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo	x			x
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Nacional de Ordenación del Territorio				x
Honduras	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT)			x	x
	Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT)	x	x		x
República Dominicana	Dirección general de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.	x	x	x	x
Panamá	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	x	x		x
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	x			
Uruguay	Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente				

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

<sup>a</sup> Definición de la competencia: Normativa/Financiamiento/Control/Planificación.

<sup>b</sup> Perú: Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú.

**Cuadro 17**  
**Políticas de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe**

	Nacional			Intermedio	Local
	Instrumento	Objetivo central	Principios		
Argentina	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (I)	Desarrollar la identidad territorial y cultural y el sentido de pertenencia de la población al territorio argentino.		Decreto-Ley 8912 sobre OT y usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires (N)	Planes urbanos locales
	Plan estratégico Territorial (2011) (N)	Alcanzar el progreso económico según las capacidades y proyectos personales con la opción real de hacerlo en su región de origen.		Ley Provincial de OT y Usos del Suelo de Mendoza. (N)	
	Bases del ordenamiento territorial rural (I)	Alcanzar la sustentabilidad ambiental del territorio de manera que se garantice la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.  Participar en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.  Acceso de la población a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.		Planes provinciales de vivienda	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley Marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien  (Ley 300, octubre) establece que el OT es una de las bases fundamentales para la planificación del desarrollo integral.			Planes departamentales de OT	Planes municipales
Brasil	“Bases para una propuesta de política nacional de ordenamiento territorial			ZEE (Zonificación Ecológica Económica)	Plano Director (N)
Chile	Política Nacional de Desarrollo Regional (en discusión) (I) Política de Borde Costero (2007) (N)			Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) (I)	Planes Reguladores comunales (N)
				Plan Regional de Desarrollo Urbano (I)	Planes Reguladores Metropolitanos (N)

Cuadro 17 (continuación)

	Nacional			Intermedio	Local
	Instrumento	Objetivo central	Principios		
Guatemala	Ley Preliminar de Regionalización (N)				Plan de Desarrollo de la Franja Transversal del Norte. Plan de Desarrollo de Litoral del Pacífico. Plan de Desarrollo Integral de Petén.
Colombia	Ley de ordenamiento territorial (en discusión)  Elementos para la Formulación de la Política nacional de ordenamiento Territorial	El desarrollo integral y equilibrado en términos de calidad de vida; el uso y ocupación racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales (conservación de procesos ecológicos esenciales, sostenibilidad); y la organización institucional, la gestión pública, coordinación administrativa y gobernabilidad de los territorios pertinentes	Convergencia regional  Articulación de la planificación sectorial.  Tratamiento y manejo de la heterogeneidad territorial.  Armonización del Ordenamiento Urbano y el Ordenamiento Regional.  Consideración de elementos estructurantes del territorio.  Articulación de los planes urbanos, rurales en el ámbito regional.  Atención de las particularidades de territorios específicos  Articulación de las políticas de desarrollo socioeconómico con la organización del territorio.  Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial.  Creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del territorio	Planes de Ordenamiento Territorial departamental	Planes de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Municipal  Plan fronteras para la prosperidad  “Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Territorial”.

Cuadro 17 (continuación)

	Nacional		Intermedio	Local
	Instrumento	Objetivo central		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien  (Ley 300, octubre) establece que el OT es una de las bases fundamentales para la planificación del desarrollo integral.		Integralidad  Concurrencia  Subsidiariedad Participación Precautorio	Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POT)
El Salvador	Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.	Lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, en orden a la mejora de la calidad de vida de la población.	Estrategias y Planes Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial  Los Planes Especiales Territoriales	Planes municipales.  Planes Micro- Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Local.  Planes de Desarrollo Urbano Rural.  Planes Parciales.
Ecuador	A nivel nacional hay Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. Elaborado por Senplades en 2014.	La normativa señala que la planificación garantizará el Ordenamiento Territorial a todos los gobiernos autónomos descentralizados.		
Perú	Plan Nacional de Desarrollo Urbano		Plan de Ordenamiento Territorial Regional  Plan de Ordenamiento Territorial Provincial  Plan de Acondicionamiento Territorial	Plan de Desarrollo Urbano
Honduras	Ley de ordenamiento territorial		El enfoque antropocéntrico  La solidaridad y equidad nacional	Planes de Ordenamiento Territorial Regional.  Plan Regulador Municipal  Planes de Ordenamiento Territorial Municipal

Cuadro 17 (continuación)

	Nacional			Intermedio	Local
	Instrumento	Objetivo central	Principios		
			La gestión participativa La descentralización, La participación ciudadana y el fortalecimiento de entidades comunitarias Sostenibilidad del desarrollo, Inserción competitiva		Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas bajo régimen especial
México	Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (SEDATU)	Tiene por objetivo orientar el uso óptimo del territorio, impulsar el desarrollo sustentable de las actividades económicas y elevar la calidad de vida de la población, fortaleciendo la ocupación ordenada del territorio.	Distribución equilibrada de la población y sus actividades económicas, consecución de los objetivos del desarrollo nacional, estatal y municipal en su dimensión territorial y gestión de la población asentada en zonas de riesgo	Programas Estatales de Ordenamiento Territorial.	Programas Municipales de Ordenamiento Territorial
Uruguay	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 18.308)				
Costa Rica	Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2013-2040	Procurar que el desarrollo humano de la población se logre de forma equilibrada, equitativa y competitiva en el territorio nacional, mediante la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos naturales, con el fin de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para las presentes y futuras generaciones.			Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte
Nicaragua	Proyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PNOT: Constituye el instrumento rector para el ordenamiento y desarrollo territorial en el nivel nacional y define la zonificación	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Planes Regionales de Ordenamiento y Desarrollo	Planes Municipales de Ordenamiento y Desarrollo

Cuadro 17 (conclusión)

		Nacional		Intermedio	Local
	Instrumento	Objetivo central	Principios		
Nicaragua		territorial con sus normas reguladoras para el uso y ocupación del territorio, y para la correcta ubicación espacial de las políticas, líneas y directrices que se derivan del Plan de Nación, en el marco de un Sistema Nacional de Planificación. Así mismo constituye el marco de referencia territorial	(PNDOT)	Territorial (PRODT); Planes de Ordenamiento y Desarrollo de los territorios indígenas y étnicos de las regiones autónomas del atlántico (PODTIE)	Territorial (PMDOT).
		Para los planes básicos, elaborados en los niveles Regionales, Autónomos, Departamental, Municipal y Territorial Indígena y Étnico, y de igual manera para los planes sectoriales y especiales, elaborados por las instancias correspondientes en cada caso			
República Dominicana	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)				

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 18 se presentan las metodologías utilizadas por el ordenamiento territorial para cada nivel política-administrativo en 8 países de América Latina. Las metodologías hacen referencia principalmente a aspectos normativos, ya que aún las políticas de ordenamiento territorial se vinculan a aspectos como la zonificación del uso del suelo y aspectos legales del diseño urbano.

Es a nivel local donde existe una mayor concentración de marcos metodológicos, que en su mayoría datan de mediados del Siglo XX, solo a finales del siglo XX se han introducido lentamente a lo largo de los diferentes países normativas que incorporan técnicas y requisitos para la conformación de planes a nivel intermedio y políticas a nivel nacional de ordenamiento territorial.

Un interesante caso es la reciente iniciativa de Honduras que ha introducido un modelo metodológico en el cual se aborda de manera integral la dinámica del ordenamiento territorial, esforzándose en generar los vínculos de estos temas con los aspectos económicos, sociales y culturales.

**Cuadro 18**  
**Metodologías utilizadas por nivel**

País	Nivel Nacional	Nivel Intermedio	Nivel Local
Argentina	Normativas/Indicativas	Normativas	Normativas
Bolivia (Estado Plurinacional de)			Normativa/Estratégica
Brasil	Prospectiva/Estratégica	Estratégica	Normativa/Estratégica
Chile		Prospectiva/Estratégica	Normativas
El Salvador	Estratégica		Normativas
Perú	Estratégica	Estratégica/Sectorial	Estratégica/Sectorial
Honduras			Integral
Colombia	Normativa/Prospectiva	Normativa/Prospectiva	Normativa/Estratégica

Fuente: Elaboración propia.

El impacto de las políticas aplicadas ha podido medirse a lo largo de los años en su expresión local asociada a la regulación urbana, específicamente en el uso del suelo. En esta materia se aprecia que las principales dificultades han estado relacionadas con la poca capacidad para la gestión del desarrollo urbano de acuerdo a criterios del bien común. Expresada en la posibilidad de aplicar las normas definidas o de impulsar los proyectos e inversiones planificados. Esto se manifiesta claramente en situaciones como la instalación de asentamientos humanos en zonas de riesgo natural o la definición de herramientas eficientes y legítimas de participación ciudadana en los procesos de planificación territorial.

Esta última situación, definida por la exigencia de una mayor participación en materia de políticas e instrumentos de ordenamiento territorial es uno de los principales desafíos que se buscan resolver en las reformas acontecidas últimamente en los países de América Latina. Generadas principalmente por las características que este tipo de planificación del territorio presentó en la mayoría de los países: como un proceso exclusivamente técnico de alta complejidad y donde la opinión de la comunidad estaba enfocada casi exclusivamente a validar las propuestas emanadas de las instituciones expertas.

Otro de los aspectos en los cuales el avance ha sido particularmente lento, es en la capacidad de integrar las políticas de ordenamiento territorial a las demás políticas o estrategias públicas, estos instrumentos tienden aún a estar poco conectados con iniciativas económicas o sociales, restringiendo el impacto que puedan tener como formas articuladoras de las estrategias públicas de impulso al desarrollo.

## B. Pactos para la igualdad territorial

El documento presentado por CEPAL en el trigésimo quinto Período de Sesiones (Lima, 2014) concluye con un capítulo que se denomina “Política y políticas: la importancia de pactar”. Teniendo como objetivo el terminar con la desigualdad en la región, el texto coloca un énfasis especial en la importancia de lo político como un componente fundamental en las estrategias de desarrollo (CEPAL, 2014).

CEPAL define a los pactos como los procesos que buscan “alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales, mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas requeridos para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada”. En la construcción de pactos, la participación de la ciudadanía es fundamental.

El ciudadano es, en esta visión, una combinación de agente con capacidad de ser autónomo y sujeto vulnerable, con la necesidad de interactuar con otros. Esto implica concebir a los sujetos como capaces de acordar o pactar con otros respecto de las normas que regulan la vida en sociedad. Construir un pacto en el cual participen ciudadanos que acuerden estrategias actuales y futuras, requiere de un Estado que garantice el bienestar de todos y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Aquí la CEPAL recurre al concepto de “realización progresiva de los derechos”, habida cuenta de que entre la obligación legal de respetar, proteger y hacer cumplir el conjunto de derechos y la capacidad efectiva o la práctica se producen brechas, contradicciones y frustración en la ciudadanía, lo cual erosiona la confianza en el Estado y las instituciones democráticas.

Esa realización progresiva de derechos, que puede ser acordada con tiempos y modalidades, requiere de recursos permanentes que posibiliten la concreción de los pactos. Dos categorías de pactos son transversales a todos:

Pactos fiscales, para mejorar el proceso de recaudación, lograr más eficiencia en el gasto público y permitir una adecuada redistribución de los ingresos.

Pactos territoriales, para acordar las competencias entre niveles de Estado, fortalecer a los gobiernos locales y permitir una adecuada participación ciudadana y de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.

Para pactar en lo fiscal y en lo territorial, se requiere de un Estado con alto grado de transparencia en sus instituciones, capacidad de pedagogía cívica y que sea capaz de dialogar con todos los sectores.

## 1. Los pactos sociales territoriales: definición y contexto

Los pactos sociales territoriales en América Latina, también llamados pactos locales (García, 2009), suelen estar inspirados en los pactos promovidos por la Unión Europea, en particular en Italia, en los que se promovió la inversión en infraestructura económica y social para el desarrollo de actividades productivas, así como en España, en los posteriores pactos territoriales para el empleo, surgidos con el fin de estimular la creación de puestos de trabajo mediante la desregulación del mercado de trabajo y el desarrollo de recursos humanos (Lois *et al.*, 2005).

Desde la experiencia europea, los pactos territoriales son considerados como “instrumentos de política dirigida a la promoción de acuerdos con base legal entre el sector público y el sector privado para la realización de programas y proyectos integrados e intersectoriales con base territorial y participativa” (FAO/Banco Mundial, 2008).

Los pactos territoriales son además considerados sociales cuando suscriben acuerdos que están determinados sobre un orden social general o específico, que debe incluir la reducción de las desigualdades, y cuyo proceso cuenta con la participación de actores sociales (principalmente ONG, líderes comunales, grupos de mujeres), empresariales y gubernamentales. El contenido de los pactos puede tener un carácter integral, si abordan los diferentes ámbitos que caracterizan el territorio, o sectorial, si se centran únicamente en un sector como salud, educación, empleo, entre otros.

## 2. El pacto social territorial como promotor de un desarrollo desde abajo

La realización de pactos sociales territoriales responde a un proceso de desarrollo construido de abajo hacia arriba, enmarcado en estrategias nacionales o, en el caso de Europa, supranacionales, mediante un mecanismo de diálogo y consenso entre los diferentes actores territoriales (Carmona, 2006) para la realización de propuestas estratégicas y la movilización de recursos propios.

Si bien los territorios deben ser los protagonistas del proceso, en algunas ocasiones estas iniciativas han contado con el apoyo de un facilitador externo proveniente del nivel central y/o de la cooperación internacional. Además, el Estado debe proveer estas acciones de un marco normativo e institucional que no sólo reconozca sino que también promueva e impulse la realización de pactos sociales a nivel local y/o regional.

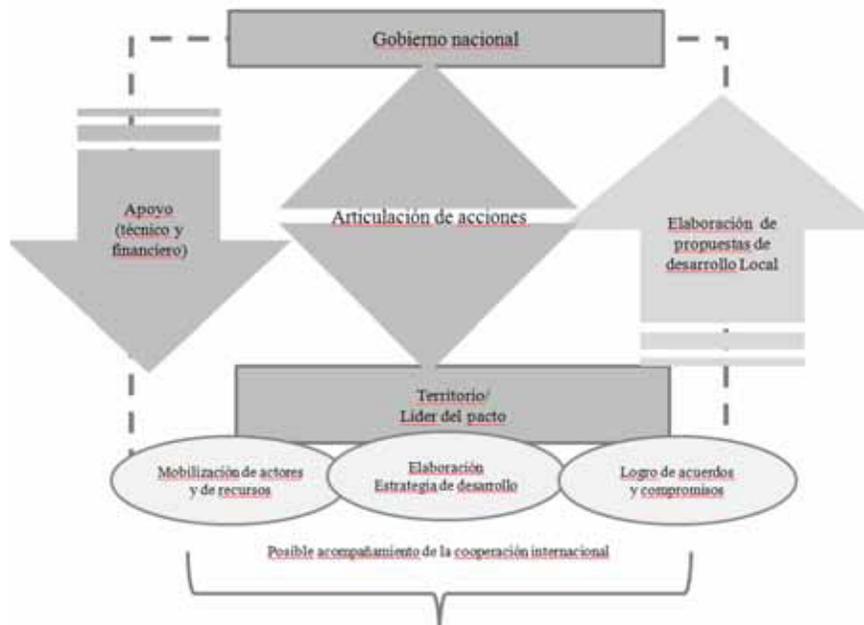
#### Recuadro 4 Objetivos de los pactos sociales territoriales

Mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio y contribuir a la reducción de las desigualdades sociales en diferentes ámbitos (empleo, salud, educación, participación política, etc.),  
Fomentar la puesta en marcha de iniciativas que respondan a las necesidades y oportunidades locales en los diferentes ámbitos del territorio,  
Desarrollar un espíritu de colaboración y la creación de redes para una mejor integración y coordinación de los recursos y de las acciones orientadas a resultados comunes,  
Favorecer el diálogo y el intercambio de buenas prácticas a nivel local, nacional y/o internacional.

Fuente: CEPAL, 2015.

El objetivo de este facilitador es acompañar técnicamente el proceso, normalmente a través de la experiencia desarrollada en otros contextos y/o a través de recursos materiales y financieros. Este acompañamiento se traduce en el asesoramiento sobre las fases que deben emprenderse, en la promoción del diálogo, en el proceso de concertación, y en el refuerzo de la capacitación y la formación de los diferentes actores (FAO, 2005). En este contexto, el Estado puede ejercer como facilitador e impulsor del proceso por medio de un apoyo de carácter político, técnico y/o financiero, lo que en algunos casos ha sido la razón de que éxito. Para promover el desarrollo local y regular los territorios, el Estado debería crear mecanismos financieros concretos, como por ejemplo los Fondos de Cohesión Social.

**Diagrama 1**  
**Pacto social y desarrollo local**



Fuente: CEPAL, 2015.

### 3. Ejemplos de procesos de pactos sociales territoriales en América Latina

#### a) El pacto territorial para la promoción del desarrollo integral en el departamento de Rivera, Uruguay

##### Recuadro 5 El departamento de Rivera en Uruguay

El departamento se encuentra al norte de Uruguay, en la frontera con Brasil. Su capital es Rivera, que conforma un conglomerado urbano con la ciudad brasilera Sant'Ana do Livramento.

El departamento se asienta en un territorio arenoso al ser recarga del acuífero de Guaraní, lo que hace que la zona sea vulnerable. Tiene elevada población en medio urbano y una alta expulsión de mano de obra del medio rural, lo que ha favorecido la creación de zonas periféricas. Tiene una de las tasas de IDH más bajas del país, debido principalmente a la salud (alta mortalidad bruta infantil y baja esperanza de vida) y la educación (bajo nivel educativo y mano de obra no cualificada) y además 4 de cada 10 habitantes están en situación de pobreza.

Es un departamento con cierta diversificación productiva, con una elevada actividad primaria, algunas industrias de tamaño significativo ligadas a la fase primaria (forestación, madera, minería) y una red de servicios importantes, destacándose el comercio fronterizo, los servicios básicos a la población y al propio sector primario del departamento.

Fuente: Pedro Berrechea y otros. Diagnóstico Económico Local de Rivera, Programa PNUD ART- Uruguay, 2008.

#### *Contexto*

El pacto territorial del departamento de Rivera en Uruguay, representa la formalización de un proceso de promoción del desarrollo local por medio de la concertación de actores del ámbito público y privado que se inició en el año 2006 promovido por el gobierno local y con el apoyo de la iniciativa ART Uruguay del PNUD. Este proceso se caracterizó por iniciarse en un territorio que no contaba con antecedentes de articulación a nivel local y que además carecía de una visión consensuada sobre el desarrollo local.

#### *Proceso, actores y resultados*

Como primer resultado, en marzo de 2007 se creó el Grupo de Trabajo Departamental de Rivera (GTD), concebido como espacio público no estatal para la intervención social por medio de la concertación de más de 30 organizaciones públicas y privadas. La constitución del GTD se hizo gracias al apoyo de la Intendencia Departamental de Rivera, la Unidad de Desarrollo Municipal, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el PDL ART Uruguay y sus socios de la cooperación internacional descentralizada. En este sentido, el GTD surge con el fin de revertir la ineficiencia e ineficacia de las soluciones propuestas por visiones sectoriales desarticuladas y de proponer acciones colectivas por medio de procesos de planificación estratégica participativa.

Uno de los primeros y más importantes logros conseguidos a través del Grupo de Trabajo, fue la creación de la Agencia de Desarrollo de Rivera en 2008 (ADR). Es una institución sin fines de lucro, con autonomía jurídico administrativa y de integración público-privada, creada para la impulsión del desarrollo integral del departamento y de la región por medio de la ejecución de proyectos e iniciativas de desarrollo y de la promoción de una nueva institucionalidad. El GTD y la ADR constituyen la cara formal y no formal del mismo espacio de articulación de actores, en los que representan los intereses de cada uno con el fin de contribuir al desarrollo económico y social de la comunidad y del territorio.

### **Recuadro 6** **Resultados generados por consenso en el GTD y la ADR hacia el pacto territorial de Rivera en Uruguay**

Fomentar la imagen y la competitividad territorial a través de la integración en las cadenas de valor priorizadas (madera, turismo y comercio).

Generación de reflexión de los actores, incrementando el conocimiento pertinente del territorio.

Identificación del tipo de relaciones entre las instituciones y organizaciones que integran el GTD y otras instituciones nacionales o internacionales.

Identificación de los principales frenos y potencialidades al desarrollo departamental, a través del análisis FODA en función de valorar su impacto sobre el desarrollo.

La creación de un marco sistematizado para la priorización de las líneas estratégicas, documentos de referencia obligatoria al que se remiten las diferentes visiones e intereses.

El acuerdo sobre un lenguaje común que facilita la comprensión y la toma de decisiones. El acuerdo sobre un lenguaje común que facilita la comprensión y la toma de decisiones.

Fuente: Programa ART Uruguay.

Ambos espacios, GTD y ADR, han sido reforzados por medio de talleres, capacitaciones, asistencias e intercambios técnicos en el marco del ciclo de programación local, un mecanismo metodológico que tiene como objetivo final la definición participativa de los lineamientos estratégicos del territorio por consenso entre los diferentes actores participantes, reafirmados y ratificados a través de la firma del pacto territorial.

El pacto fue firmado en julio de 2009 por 31 actores de los ámbitos público y privado y cuenta con el apoyo institucional del Intendente Departamental de Rivera, la Oficina de Planeamiento y presupuesto del Gobierno de Uruguay y el Programa PDL ART Uruguay.

El pacto territorial es considerado como un instrumento novedoso de planificación local participativa que pretende afirmar y validar el compromiso alcanzado por los distintos actores miembros del GTD para impulsar el desarrollo integral del departamento. Los lineamientos estratégicos definidos por consenso determinan las líneas de trabajo de la Agencia de Desarrollo, y favorecen la estimulación de la participación y la cooperación público-privada en cuestiones técnicas así como en la toma de las decisiones.

### **Recuadro 7** **Líneas estratégicas del pacto territorial de Rivera**

Fomentar la imagen y la competitividad territorial a través de la integración en las cadenas de valor priorizadas (madera, turismo y comercio).

Promover y mejorar el capital humano fomentando la formación integral y la capacitación.

Promover la formulación de empresas, creación y promoción de MyPimes asociacionismo (cooperativas, asociaciones de productores, entre otros).

Fortalecer capacidades técnicas y de gestión del Grupo de Trabajo, como espacio de articulación y participación, motor desarrollo departamental, clave para la construcción de una visión estratégica consensuada y el buen funcionamiento de la ADR.

Favorecer el diálogo y el intercambio de buenas prácticas a nivel local, nacional y/o internacional.

Fuente: Programa ART Uruguay.

### *Estructura de implementación y seguimiento*

La Agencia de Desarrollo de Rivera, es la institución encargada de la ejecución y seguimiento del pacto. En este sentido, tiene como objetivo garantizar la realización de las actividades reflejadas en el plan de acción y el cumplimiento de los compromisos adoptados en el pacto.

Desde el punto de vista operativo, la ADR se compone de una asamblea de socios, una junta directiva y un equipo técnico.

**Diagrama 2**  
**Ejemplo de la Agencia de Desarrollo de Rivera**



Fuente: ART Uruguay.

La asamblea de socios tiene como objetivo principal definir la estrategia de la ADR a mediano plazo, así como aprobar el plan anual de acción. Está formada por 7 socios electos y se encarga, entre otras cuestiones, de elaborar el plan anual de acción, el presupuesto anual y de definir los criterios de priorización, evaluación y aprobación de proyectos.

El equipo técnico es el encargado de la ejecución de las iniciativas en dos áreas básicas: 1) servicios empresariales y 2) proyectos y servicios estratégicos.

**Cuadro 19**  
**Condiciones del éxito y dificultades encontradas en el pacto territorial del departamento de Rivera**

Condiciones de éxito	Dificultades encontradas
<p>La apropiación de la metodología por los actores territoriales</p> <p>El liderazgo del gobierno de la intendencia en el proceso</p> <p>El objetivo compartido por todos los actores de mejorar la calidad de vida de la población,</p> <p>Los instrumentos de planificación y concertación de la Metodología ART</p>	<p>El consenso entre actores con objetivos opuestos (por ejemplo una ONG ambiental con una empresa forestal)</p>

Fuente: ART Uruguay.

## b) El pacto territorial para el empleo en el eje cafetero, Manizales, Pereira y Armenia, Colombia

### Recuadro 8 El eje cafetero en Colombia

Situado en la zona centro oriental de Colombia, entre la cordillera de los Andes y la Occidental, el llamado “eje cafetero” está compuesto por tres departamentos: Quindío, Risaralda y Caldas, cuyas capitales son respectivamente las ciudades de Armenia, Pereira y Manizales.

El “eje cafetero” conforma el principal centro productor y exportador de café colombiano, sin embargo la zona vive un fuerte empobrecimiento agravado por el impacto del conflicto armado, que ha provocado la inmigración masiva.

Esto ha hecho crecer la tasa de informalidad, que junto a la falta de competencias se han convertido en los dos grandes problemas en tema de empleo.

Esta situación ha provocado además emigración de la población hacia el exterior.

Fuente: Germán Toro Zuluaga. “Eje cafetero colombiano: compleja historia de caficultura, violencia y desplazamiento”. Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Las Vegas, 2004.

### Contexto

El pacto territorial para el empleo en el eje cafetero se enmarca en el proyecto “Fortalecimiento institucional y empleo. Manual de uso para el diseño y gestión participativa de políticas de empleo a nivel local” llevado a cabo por la Federación Colombiana de Municipios en colaboración con la Comunidad de Madrid y la Fundación CIREM.

El proyecto surgió con el objetivo de mejorar el nivel de vida de la población de los municipios de Armenia, Pereira y Manizales del eje cafetero en Colombia, por medio de la dinamización de la economía de la región y del fomento de puestos de trabajo sostenibles a través de la concertación de actores del ámbito público y privado relacionados con el sector del empleo.

### Proceso, actores y resultados

La elaboración del pacto territorial del eje cafetero en Colombia se inició a principios del año 2010 en las municipalidades señaladas, liderado por la alcaldía de cada una de ellas y por medio de un proceso participativo que contó con la asistencia técnica de CIREM.

El proceso se basó en el apoyo a las instituciones locales y a otros agentes de la sociedad civil para la concertación de agendas sectoriales relacionadas con el empleo, entre actores que tradicionalmente habían trabajado de manera independiente.

La metodología utilizada ha sido la misma en cada municipio, aunque las fases de implementación se han desarrollado en tiempos diferentes según el contexto local y el grado de implicación de los actores.

**Diagrama 3**  
Fases metodológicas para la elaboración de un pacto territorial en el eje cafetero



Fuente: CIREM.

La primera de las fases consistió en la construcción de un mapa de actores del territorio relacionados con el ámbito del empleo (empresarios, cámaras de comercio, sindicatos, sociedad civil, Universidad, asociaciones de padres y madres de colegios, asociaciones de barrio). Este mapa tenía como objetivo la identificación de actores clave, así como de su rol en el territorio y el análisis de las relaciones de jerarquía entre ellos.

Con el fin de proceder a la elaboración de una estrategia colectiva en tema de empleo, se creó una mesa de trabajo a la que fueron convocados todos los actores del territorio relacionados con el sector y principalmente los responsables de cada una de las instituciones con el fin de que pudieran tomar posiciones y adquirir compromisos.

La mesa de trabajo tenía como objetivo abrir un proceso continuo de diálogo entre los actores del ámbito público y privado, para que construyeran de manera consensuada cada uno de los acuerdos necesarios para la implementación del pacto.

En este sentido, se procedió a la realización del diagnóstico del territorio en tema de empleo a través de la técnica del análisis DAFO (Dificultades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), por medio de la que se recogieron los problemas y las oportunidades del territorio.

Para proceder a la recogida de la información se consultó aquella disponible en el territorio, así como la relacionada con las intervenciones territoriales gestionadas desde el nivel nacional. Los resultados del análisis DAFO fueron construidos sobre un consenso, es decir, que solamente las líneas que fueron acordadas por consenso se insertaron en el diagnóstico.

Posteriormente se pasó a la definición de los objetivos y del plan de acción, siempre por medio del consenso. Como resultado, se definieron unas líneas estratégicas, que se tradujeron en algunos casos en programas y proyectos, y en otros, únicamente en proyectos. Estas líneas estratégicas están enmarcadas de manera general con los puntos siguientes:

- Investigación y conocimiento de las condiciones de productividad y empleabilidad local y regional,
- Formación para el emprendimiento,
- Fomento de la asociatividad,
- Apoyo al emprendimiento,
- Armonización con planes existentes y con proyectos formulados y en ejecución.

Finalmente se determinaron las responsabilidades y los compromisos de cada uno de los actores y se concluyó con la firma del pacto (véase en anexo 2 los actores firmantes del Pacto del Municipio de Pereira).

### *Estructura de implementación y seguimiento*

Con la firma del pacto, la mesa de trabajo, liderada por el ayuntamiento, se convirtió —en cada municipio— en el órgano permanente y encargado del seguimiento y del cumplimiento de los acuerdos firmados. Cada mesa está constituida por un Comité Directivo y un orientador estratégico. El Comité Directivo está conformado por los miembros de la mesa y es el encargado de establecer las directrices para el desarrollo de las líneas estratégicas, programas y proyectos, así como de determinar sus alcances definiendo los criterios de priorización, y de establecer acciones de mejoramiento.

El orientador estratégico es el encargado de asegurar el cumplimiento de las metas de las líneas estratégicas en el mediano y corto plazo, guiando el marco general de los proyectos, de acuerdo a las directrices del comité ejecutivo, y de definir sinergias y complementariedades con otros orientadores estratégicos.

**Cuadro 20**  
**Líneas de trabajo y ejes de actuación del pacto territorial por el empleo de Pereira**

Líneas de trabajo	Ejes de actuación
Formación y empleo	Aprovechamiento de los sistemas de información y análisis del mercado laboral. Fomentar la formación profesional en las competencias laborales que requiere el mercado laboral de la ciudad. Promover la creación de empleo, la estabilidad laboral en comunidades con mayor dificultad de inserción.
Actividad económica y empresarial	Potenciar los sectores productivos de Pereira. Propender por la generación de nuevas empresas mediante el apoyo a los emprendedores y consolidación de las ya existentes. Fomentar y atraer inversiones productivas. Promover iniciativas innovadoras en sectores productivos emergentes y de desarrollo sostenible. Creación de nuevos empleos a través de la identificación de las necesidades locales. Avanzar hacia una sociedad y economía del conocimiento. Promover la Investigación, la Innovación, la Ciencia y la Tecnología Facilitar un desarrollo socioeconómico sostenible en Pereira. Planificación de Microcréditos. Sector público comprometido con un programa de generación de empleo.
Trabajo informal	Implementar sistemas de información y análisis del mercado de trabajo informal. Promover las oportunidades de formación y capacitación adecuándolas a las necesidades actuales del mercado.

Fuente: Pacto Territorial de Pereira, 2011.

**Cuadro 21**  
**Condiciones del éxito y dificultades encontradas en el pacto territorial por el empleo en el eje cafetero**

Condiciones de éxito	Dificultades encontradas
El liderazgo de la alcaldía en el proceso	Lentitud del proceso Falta de representatividad en algunos de las instituciones presentes Desaparición de algunos actores a la hora de firmar el documento

Fuente: CIREM.

**c) Elementos comunes y diferencias entre los pactos territoriales de Rivera, Uruguay y el Eje Cafetero, Colombia**

El propósito que llevó a la construcción de estos pactos, fue apoyar un proceso de desarrollo local de carácter social, aunque uno adoptó una estrategia integral y el otro una estrategia de carácter sectorial (empleo).

La articulación público-privada fue sustantiva y permitió dar cuenta a los promotores y beneficiarios de la importancia de las sinergias.

El Estado, a través de sus gobiernos locales ha liderado los procesos de construcción de pactos, promoviendo la gestión participativa y la sostenibilidad del proceso entendido como estrategia de cambio en la forma de hacer política.

En ambos casos, se articularon a las instancias nacionales y se han comprometido con acuerdos para que el pacto siga adelante, contribuyendo de esta manera a una construcción del desarrollo de abajo hacia arriba.

Contaron con un facilitador externo proveniente de la cooperación internacional (PNUD en Rivera y Fundación CIREM en el Eje Cafetero) encargado del acompañamiento técnico del proceso por medio de asesorías y de capacitaciones a los actores locales implicados.

La modalidad de trabajo fue crear espacios de concertación para pactar acuerdos. El “Grupo de Trabajo” en Rivera y la “mesa de trabajo” en el Eje Cafetero, decidieron comprometerse con el proceso y contribuir a las discusiones y al intercambio de intereses y visiones.

Ambos elaboran una estrategia de desarrollo local de manera participativa (diagnóstico y definición de lineamientos estratégicos) que cuenta con gran número de participantes del ámbito público y privado, (gobierno local, ONGD, empresas).

Todo el proceso fue estructurado en torno a consensos y acuerdos entre los diferentes actores.

La experiencia de la construcción de pactos territoriales en el contexto actual refuerza el discurso de la CEPAL en los últimos años.

Este último punto intenta reflejar algunos ejemplos de los esfuerzos que se están realizando en la región, en distintos territorios.

Un pacto puede constituir un instrumento valioso como mecanismo de participación y concertación de actores, en un contexto en el cual los movimientos sociales, las reivindicaciones regionales y los procesos de descentralización son agenda política del momento. En estos procesos, los métodos dialógicos en la construcción de conocimiento colectivo son muy relevantes.

Sin el diálogo no puede haber pacto. La lógica del entendimiento debe sobreponerse a la lógica del arbitrio y para ello se hace necesario que el sector público, en este caso los gobiernos locales, incorporen el diálogo como medio fundamental en la construcción de pactos territoriales en sus propios territorios, así como construir desde sus propias escalas, un diálogo fluido con las instancias subnacionales, nacionales y supranacionales de ser posible, para consolidar acuerdos que generen mayor igualdad en cada uno de los espacios de la región.

El lenguaje que se construye colectivamente junto con los lazos de confianza en un marco normativo que no conduzca al voluntarismo sino al campo de posibilidades concretas, permitirá que el pacto que se construya tenga sostenibilidad en el territorio y pueda servir de referencia para que otros repliquen esa práctica.

## Conclusiones

El “*Panorama de Desarrollo Territorial 2015*” muestra que a pesar de que han existido grandes avances en la reducción de la pobreza y desigualdades en América Latina y el Caribe, aún persisten grandes brechas económicas y sociales entre territorios.

Si se adopta una mirada continental de los diferentes indicadores, se puede constatar que existe una elevada concentración de la producción en América Latina y el Caribe, donde las ciudades capitales, junto a los estados que las rodean, son polos concentradores de una elevada parte del volumen de PIB de la región. El Estado de Sao Paulo aporta cerca del 13,9% al PIB de América Latina y el Caribe en el 2010. El Estado de México con el Distrito Federal concentra el 5,6% del valor agregado de la producción. Mientras que la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad homónima juntos producían en el 2010 en torno a 206.000 millones de dólares y concentraban el 4,2% del PIB de la región. Los tres lugares juntos aportaban casi la cuarta parte del PIB de la región latinoamericana y caribeña en 2010.

Las brechas de productividad entre territorios son elevadas en varios países de América Latina y se han mantenido estables en los últimos años.

El desempeño económico de los territorios de América Latina es heterogéneo se observan mayores niveles de actividad económica en aquellos territorios que tienen mayor densidad (PIB/km<sup>2</sup>) y que pueden aprovechar beneficios de la aglomeración. Territorios que alojan ciudades capitales presentan elevados niveles de PIB per cápita y de densidad.

Altos niveles de desarrollo se observan en las entidades territoriales que incorporan, o contienen, a la mayoría de las principales metrópolis Latinoamericanas, tales como la Ciudad de Buenos Aires más la Provincia del mismo nombre en Argentina; Sao Paulo, Río de Janeiro y Brasilia más Goiás en Brasil; La Región Metropolitana de Santiago en Chile y la Ciudad de México más el Estado de México en México, Lima en Perú y Bogotá más Cundinamarca en Colombia. Por otra parte existen de grandes áreas del continente caracterizadas por elevadas condiciones de rezago, tales como el Nordeste de Brasil, el Sur-Oeste de México y las zonas Andinas y Amazónicas de Colombia, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia.

El problema de las disparidades entre países se explica a partir de un marco relacional, de interdependencias estructuradas en torno de sistemas centro-periferia que tienden a mantener, o amplificar, las desigualdades en materia de desarrollo económico y social.

Actualmente, en el contexto de la región se observa que las agendas nacionales han mostrado un creciente interés por el desarrollo de políticas nacionales que apunten a un desarrollo territorial más

equilibrado, a la profundización de los procesos de descentralización, al desarrollo del potencial de todos los territorios, al uso sostenible de los recursos naturales y a la búsqueda de la diversificación productiva.

La igualdad requiere un cambio de estructuras productivas que requieren de una especificidad territorial para el aprovechamiento potencial de los recursos endógenos del territorio y al mismo tiempo, de políticas que fomenten el cambio hacia estructuras intensivas en incorporación tecnológica y de conocimiento.

Los pactos territoriales juegan un rol fundamental en la construcción de las políticas de desarrollo territorial. Un pacto puede constituir un instrumento valioso como mecanismo de participación y concertación de actores, en un contexto en el cual los movimientos sociales, las reivindicaciones regionales y los procesos de descentralización se relevan en la coyuntura política regional.

El desarrollo territorial requiere de un abordaje conceptual y de políticas públicas de tipo multidimensional y complejo. Existe de una interacción mutua entre las dinámicas sociales y la organización espacial los que se determinan mutuamente en un proceso complejo y evolutivo.

Si bien la desigualdad territorial ha adquirido relevancia en la última década y está presente hoy en la gran mayoría de las agendas nacionales de desarrollo de los países, el problema no se aborda aún con la suficiente fuerza en la agenda supranacional de la región. La nueva agenda global del desarrollo debe incorporar el equilibrio territorial como desafío global que compromete iniciativas de carácter sistémico y multinivel, que involucran esfuerzos tanto de la región de América Latina y el Caribe en su conjunto, como de los países individuales y sus territorios.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron and James Robinson (2006), “Persistence of power, elites and institutions”, Working Paper 12108, NBER Working Paper Series.
- Albuquerque, Francisco (1997) Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico. Una Respuesta a las Exigencias del Ajuste Estructural, Cuadernos de la CEPAL, 43, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Allen, John (1999), “Spatial assemblages of power: from domination to empowerment”, in J. Allen and D. Massey (eds.) *Human Geography Today*, Cambridge, Polity.
- Altair Jesica Magri (2010). *Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía*. Revista Iberoamericana de estudios municipales Volumen I, N°2, pp. 83-110.
- Banco Mundial. (2009), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica*. Washington, D.C.
- Barro, R., Sala-i-Martin, X. (1992) *Convergence. The Journal of Political Economy*. 100(2): 223 – 251. University of Chicago. Chicago, Estados Unidos.
- Bielschowsky, Ricardo (comp.) (2010) *Sesenta años de la CEPAL*. Textos Seleccionados del Decenio 1998-2008, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Boianovsky, Mauro (2015), “Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the Historical-Structural Method in Latin American Political Economy”, *Forthcoming Journal of Economic Methodology* vol. 22, 2015.
- Braudel, Fernand (2001), *El Mediterráneo y el Mundo Mediterráneo en la época de Felipe II*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, Neil (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York, Oxford University Press.
- Boisier, S. 2014. “Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI”. *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Libros de la CEPAL, Santiago de Chile. Pág. 243.
- \_\_\_\_\_ (2011), *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, Cuadernos de administración, vol. 19, N°29.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, *Revista EURE*, vol. 30, 90.
- \_\_\_\_\_ (1988), “Las regiones como espacios socialmente construidos”, *Revista de la CEPAL*, N°35, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1979), “La Planificación del Desarrollo Regional en América Latina”, Documento CPRD D/68, Santiago, de Chile, ILPES.

- Buitelaar, R. Gonzalez, S. y Riffo, L. (2014) "Sustainable development in the Amazon: Territorial disparities and Integration Strategies". What is the future for Amazonia? Socioeconomic transformation and the role of road infrastructure. Cuadernos del CEDLA. Center for Latin American Studies and documentation. Amsterdam, The Netherlands. 134 pp.
- Buitelaar, R., Espejo, A., González Catalán, S. y León, P. (2015) *La comparabilidad de estadísticas territoriales*. Serie de Desarrollo Territorial, CEPAL. Santiago, Chile, N°18.
- Buitelaar, R. Echeverri, R., Silva, I., Riffo, L. (2015) *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos*, Serie de Desarrollo Territorial N°19, CEPAL, Santiago, Chile.
- Camagni, Roberto (2002), "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, 39, pp, 2395-2411.
- Candia, D. (2011) "Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal", Serie de Desarrollo Territorial N°9, CEPAL. Santiago, Chile.
- Carmona, R. (2006). Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance. *Revista Eure Volumen XXXII (96)*.
- Ceccini, S., Rodríguez, J., Simioni, D. (2006) *La Medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las Áreas Urbanas de América Latina. Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos 43*. CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2014) *Pactos para la Igualdad. Hacia un Futuro Sostenible*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013a) Comercio Internacional y Desarrollo Inclusivo. *Construyendo Sinergias*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013b) *Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe 2012*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012a) *Cambio estructural para la Igualdad: una versión integrada del desarrollo*. Documento del Trigésimo cuarto período de Sesiones de la CEPAL. Santiago, Chile, pág. 330.
- \_\_\_\_\_ (2012b) *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Libros de la CEPAL. Santiago, Chile, pág. 241.
- \_\_\_\_\_ (2011) *Panorama social de América Latina*. LC/G.2514-P. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Documento del Trigésimo tercer período de Sesiones de la CEPAL. Santiago, pág. 289.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Libros de la Cepal N° 99. Santiago, Chile, pág. 206.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Cincuenta años de Pensamiento de la CEPAL*, Vol. I y II, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1969) *Estudio Económico de América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas.
- CEPAL-IDRC (2007) *Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina*, Documento de Proyecto, Santiago, Chile.
- Cimoli, Mario and Gabriel Porcile (2013), "Technology, structural change and BOP constrained growth: a structuralist toolbox", *Cambridge Journal of Economics* 2013, 1 of 23 doi:10.1093/cje/bet020.
- Coe Neil *et al* (2004), "Globalizing regional development: a global production networks perspective", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29, 468-484.
- Cuadrado, J.R. y Aroca, P. (2014) "Facing the needs for regional Policies in Latin America". *Regional Problems and Policies in Latin America (Advances in Spatial Science)*. Springer; 2014 edition.
- Cuervo, M. (2012), "Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial", Serie Desarrollo Territorial, 12, Santiago de Chile, ILPES.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Globalización y territorio", Serie Gestión Pública, 56, Santiago de Chile, ILPES.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación", Serie Gestión Pública 41, ILPES-CEPAL, noviembre.
- Daughters, R. y Harper, L. (2006). "Reformas de descentralización fiscal y política". El estado de las reformas del Estado en América Latina. Libros del Banco Interamericano del Desarrollo.
- De Mattos, Carlos (1988), "Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos", Documento CPRD-B/37, Santiago de Chile, ILPES.
- \_\_\_\_\_ (1986). *Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de planificación regional. Pensamiento Iberoamericano N°10*, CEPAL/ICI, Madrid, España.

- \_\_\_\_\_ (1983), “La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas”, Documento CPRD-C/72, Santiago de Chile, ILPES.
- \_\_\_\_\_ (1982) *Los límites de lo posible en la planificación regional*, Revista de la CEPAL, N° 18, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1977) *La planificación regional a escala nacional*, Documento CPRD-D/1, Santiago de Chile, ILPES.
- Di Filippo, Armando (1981a), “El desarrollo regionalmente diferenciado y la dinámica de la fuerza de trabajo”, en Di Filippo, Armando (1981) *Desarrollo y Desigualdad Social en la América Latina*, Serie Lecturas 4, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1981b), “La heterogeneidad estructural. Concepto y dimensiones”, en Di Filippo, Armando (1981) *Desarrollo y Desigualdad Social en la América Latina*, Serie Lecturas 4, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Di Filippo, Armando y Bravo, Rosa (1976), “Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina”, Documento B/20, Santiago de Chile, ILPES.
- Dunham, David (1976), “Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas”, Documento CPRD-C/40, Santiago de Chile, ILPES.
- Elbers, C., Lanjouw J. y Lanjouw, P. (2003). *Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality*. *Econometrica*, Vol. 71, N°1, págs. 355-364.
- Ezcurra, R. y Rodríguez-Pose, A. (2009). “Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis”, SERC Discussion Papers 0025, Spatial Economics Research Centre, LSE.
- FAO/Banco Mundial (2008). *Programas y proyectos. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión*.
- FAO (2005). *Desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)*. Dirección de Desarrollo Rural. FAO.
- Federación Colombiana de Municipios (2011). *Manual de uso para el diseño y gestión participativa de políticas de empleo a nivel local*. Comunidad Autónoma de Madrid, Fundación Centro de Iniciativas e investigaciones europeas en el Mediterráneo (CIEM).
- Friedman, John (1967), *A Generalized Theory of Polarization*, Santiago de Chile, Ford Foundation.
- García, F. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras*. Serie de Desarrollo Territorial Número 7. CEPAL, Santiago de Chile.
- Gereffi, Gary et al (2001), Introduction: *Globalization, Value Chains and Development*, en Gereffi, Gary y Raphael Kaplinsky (eds.) *The Value of Value Chains: Spreading the Gains from Globalisation*, IDS. Bulletin, 32, 3, Institute of Development Studies.
- GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) (1959) *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- Humphrey, John and Schmitz, Huber (2000), “Governance and upgrading. Linking Industrial Clusters and Global Value Chain Research”, IDS Working Paper 120, Institute of Development Studies.
- Infante, Ricardo (2011), “Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008”, Infante, Ricardo (ed.) *El Desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre Políticas de Convergencia Productiva para la Igualdad*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1981), “Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso”, *El Trimestre Económico*, 190, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- IPEA (2013). “Brasil em Desenvolvimento, 2013”. Estado, Planejamento e Políticas Públicas Volumen 2. Brasília, Brasil.
- Letelier Saavedra, L. y Sáez Lozano, J.L. (2006), “Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization”, Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, August 2006, Paphos, Chipre.
- \_\_\_\_\_ Lois R., Rodríguez, R., Piñeiro, A., Miramontes, A. (2005) *Los Pactos Territoriales a favor del Empleo en España*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°39, págs. 335-360.
- Lozano, I. y Julio, J.M. (2015) *Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Regional Level Panel Data for Colombia*. Borradores de Economía 865. Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Martin, Ron and Peter Sunley (2007) “Complexity thinking and evolutionary economic geography”, *Papers in Evolutionary Geography*, 07.03, Urban and Regional Research Centre, Utrecht University.
- Massey, D. (1999) *Spaces of politics, en Human Geography Today*. Massey, D., Allen, J. and Sarre, P. (Eds.), Cambridge, Polity Press.
- Massiris, Angel (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.

- \_\_\_\_\_ (1993), “Power geometry and a progressive sense of place”, en Bird, J. et al. (eds.) *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, London, Routledge.
- Ministerio del Interior Argentina (2008) “Historia Electoral Argentina (1912-2007)”. Ministerio del Interior Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales
- Modrego, F. y Berdegué, J. A. (2015). *A Large-Scale Mapping of Territorial Development Dynamics in Latin America*. World Development. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.015>.
- Myrdal, Gunnar (1959), *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. <http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>.
- Neira Alva, Eduardo (1976), “Estrategias de desarrollo regional en América Latina. Utopía o estrategia de desarrollo nacional?”, Documento CPRD-D/62, Santiago de Chile, ILPES.
- OCDE (2011) *Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2009), *How Regions Grow. Trend and Analysis*, Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Geographic concentration and territorial disparity in OECD countries. Working party on territorial Indicators*. OECD Headquarters, Paris, France.
- ONPE, Oficina Nacional de Procesos Electorales, (2005). “Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986 Problemas y lecciones”.
- Piacentini, M. (2014), “Measuring Income Inequality and Poverty at the Regional Level in OECD Countries”, OECD Statistics Working Papers, 2014/03, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxzf5khtg9t-en>.
- Pinto, Aníbal (1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, Revista de la CEPAL, 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1970), “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina”, El Trimestre Económico, 37,1, 145, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, El Trimestre Económico, 125, 3-69, México, Fondo de Cultura Económica.
- Porcile, Gabriel (2011), “La teoría estructuralista del desarrollo”, en Infante, R. (ed.) *El Desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre Políticas de Convergencia Productiva para la Igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Prebisch, Raúl (1973) *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1949), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales Problemas”, (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Programa ART Uruguay (2008). *Diagnóstico Económico Local de Rivera*, [http://www.arturuguay.org/art/home/fotos/395/rivera\\_publicacion\\_20090625.pdf](http://www.arturuguay.org/art/home/fotos/395/rivera_publicacion_20090625.pdf).
- Programa ART Uruguay (2009). *Estado de situación del departamento de Rivera*. [http://www.arturuguay.org/art/home/fotos/395/estado\\_situacion\\_rivera.pdf](http://www.arturuguay.org/art/home/fotos/395/estado_situacion_rivera.pdf).
- Programa ART Uruguay (2009). *Mapeo de Agencias de Desarrollo de Uruguay*, [http://www.artinitiative.org/images/users/10/files/countries\\_453\\_mapeo%20agencias%20de%20desarrollo%20\\_%20art%20uruguay.pdf](http://www.artinitiative.org/images/users/10/files/countries_453_mapeo%20agencias%20de%20desarrollo%20_%20art%20uruguay.pdf).
- Riffo, Luis (2013), “50 años del ILPES. Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial”, Serie Desarrollo Territorial, 15, Santiago de Chile, ILPES.
- Robert, Verónica y Gabriel Yoguel (2011), “La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico”, *Desarrollo Económico*, vol.50, N° 199, octubre-diciembre.
- Rodríguez, Jorge (2011), “Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000”, Serie Población y Desarrollo, 105, Santiago de Chile, CELADE.
- Rodríguez, Octavio (2006), *El Estructuralismo Latinoamericano*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1980), *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- Rodríguez, R. (2011): *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización. Uruguay Integra*, Montevideo, Uruguay.
- Rofman, Alejandro (1974), *Dependencia, Estructura de Poder y Formación Regional en América Latina*, México, Siglo XXI.

- \_\_\_\_\_ (1972) *El fenómeno de la concentración y la centralización espacial en América Latina. Elementos para una discusión*, paper presentado al Seminario Internacional sobre Planificación Urbana y Regional en América Latina.
- R. Dixon and A. P. Thirlwall (1975), “A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines”, *Oxford Economic Papers, New Series*, Vol. 27, N°2, pp. 201-214, Oxford University Press.
- Sandoval, C. (2014), “Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina”, *Serie de Desarrollo Territorial de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- Setterfield, Mark (2010), “Endogenous Growth: A Kaldorian Approach”, Working Paper, 10-01, Trinity College Department of Economics.
- SEIP (2012). *Informe de avance de cumplimiento de los indicadores específicos para el desembolso del tramo variable correspondiente al año 2012 del programa PROADES*.
- Silva Lira, Iván (2005) “Desarrollo económico local y competitividad territorial”, *Revista de la CEPAL*, N°84, Santiago de Chile.
- Silva I., Riffo L. y González S. (2012). *La economía regional chilena en el período 1985 – 2012*. Serie de desarrollo territorial, CEPAL. Santiago, Chile.
- Spiezia, V. (2003) *Measuring regional economies*. Statistics Brief OCDE October 2003, N°6.
- Sunkel, Osvaldo (1970), “Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante”, *Revista EURE*, 1, Santiago de Chile.
- Tanzi, V. (2008) “The future of Fiscal Federalism”, *European Journal of Political Economy*, 24, p.p. 705-712.
- Thirlwall. A.P. (2013), “Kaldor’s 1970 Regional Growth Model Revisited”, *School of Economics Discussion Papers*, University of Kent.
- Toro Zuluaga, Germán (2004). “Eje cafetero colombiano: compleja historia de caficultura, violencia y desplazamiento”. Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Las Vegas.
- Tokman, Víctor (2003), “De la informalidad a la modernidad”, *Boletín 155*, Cintefor, OIT.
- UNICEF y OMS (2012). *Progress on drinking water and sanitation: 2012 Update*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Nueva York, Estados Unidos.



## **Anexos**

## Anexo 1

### Fuentes de información

**Cuadro A.1**  
**Base de datos de encuestas de hogares utilizadas en la cartografía**

País	Nombre de la encuesta	Año indicadores	Organismo ejecutor	Períodicidad	Marco muestral	Dominio de la encuesta (última encuesta)	Tamaño de la muestra
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares, EPH	2005/2011	INDEC	Anual (Continua)	Muestra Maestra (MMUVRA) 2010	6 regiones	95 616 viviendas
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta de hogares	2004/2009	INE	Anual	Marco Maestro 2001	9 departamentos	4 034 hogares
Brasil	Encuesta Nacional por Muestra de Viviendas, PNAD Continua	2005/2011	IBGE	Anual	CENSO 2010	27 unidades federativas	146 207 unidades domiciliarias
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN	2006/2011	INE	Cada dos años	Marco PIDEH 2002	15 regiones	59 084 hogares
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH	2005/2011	DANE	Anual (Continua)	Muestra maestra de hogares	24 departamentos	62 000 hogares
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO	2005/2011	INEC	Anual	Marco muestral (MMV00) 2000	6 regiones de planificación	12 000 viviendas
Ecuador	Encuesta nacional de empleo y desempleo, ENEMDU-ENEMDUR	2005/2011	INEC	Anual (Continua)	Marco muestral CPV de 2001	21 regiones	18 776 hogares
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM	2004/2010	DIGESTYC	Anual	CENSO 2007	14 departamentos	21 116 hogares
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	2006/2010	INE			18 departamentos	7 200 viviendas
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH	2005/2010	INEGI	Cada dos años	Marco Nacional de viviendas 2002	32 entidades federativas	10 062 viviendas

Cuadro A.1 (conclusión)

País	Nombre de la encuesta	Año indicadores	Organismo ejecutor	Períodicidad	Marco muestral	Dominio de la encuesta (última encuesta)	Tamaño de la muestra
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Niveles de Vida	2005/2009	INEC			17 departamentos	7 520 viviendas
Panamá	Encuesta Continua de hogares y Encuesta de Propósitos Múltiples	2005/2011	INEC	Anual	CENSO 2010	12 provincias	12 379 hogares
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares, EPH	2005/2009	DGEEC	Anual	CENSO 2002	16 departamentos	6 024 viviendas
República Dominicana	Encuesta nacional de fuerza de trabajo	2005/2011	Banco Central		CENSO 2002	32 provincias	8 191 hogares
Perú	Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO	2003/2011	INEI	Anual (Continua)	CENSO 2007	24 departamentos y provincia de Callao	31 690 hogares
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares, ECH	2005/2011	INE	Anual (Continua)	Combinación Marco 2004 y marco 2011	19 departamentos	50 000 viviendas
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo, EHM	2005/2011	INE	Anual (Continua)	Muestra maestra 2001	24 entidades federales	45 000 viviendas

Fuente: CEPAL en base a BADEHOG.

**Cuadro A.2**  
**Base de datos de censos utilizados en la cartografía**

Censos de población	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)
Año	2010	2012	2010	2005	2011	2010	2007	2010	2005	2010	2007	2011	2011
Nombre	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas	Censo Nacional de Población y Vivienda	Censo Demográfico	Censo de Población y Vivienda	Censo de Población y Vivienda	VII Censo de Población y VI de Vivienda	VI Censo de Población y V de Vivienda	Censo de Población y Vivienda	VIII Censo de Población y IV de Vivienda	Censo de Población y Vivienda	Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda	Censo de Población y Vivienda	XIV Censo Nacional de Población y Vivienda
Fuente	REDATAM	REDATAM	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)	REDATAM	REDATAM	REDATAM	REDATAM	Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)	REDATAM	REDATAM	REDATAM	REDATAM	REDATAM

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro A.3**  
**Divisiones administrativas mayores (DAM) analizados en las encuestas de hogares**

<b>ARGENTINA</b>	Bolívar	Sonsonate
Región Cuyo	Boyacá	Usulután
Región G.B.A.	Caldas	<b>HONDURAS</b>
Región Nordeste (NEA)	Caquetá	Atlántida
Región Noroeste (NOA)	Cauca	Choluteca
Región Pampeana	Cesar	Colón
Región Patagónica	Chocó	Comayagua
<b>BOLIVIA</b>	Córdoba	Copán
Beni	Cundinamarca	Cortés
Chuquisaca	Huila	El Paraíso
Cochabamba	La Guajira	Francisco de Morazán
La Paz	Magdalena	Intibuca
Oruro	Meta	La Paz
Pando	Nariño	Lempira
Potosí	Norte de Santander	Ocotepeque
Santa Cruz	Quindío	Olancho
Tarija	Risaralda	Santa Bárbara
<b>CHILE</b>	Santander	Valle
Antofagasta	Sucre	Yoro
Araucanía	Tolima	<b>MEXICO</b>
Arica y Parinacota	Valle	Aguascalientes
Atacama	<b>COSTA RICA</b>	Baja California
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Brunca	Baja California Sur
Biobío	Chorotega	Campeche
Coquimbo	Huétar Atlántica	Chiapas
Libertador General Bernardo O'Higgins	Huétar Norte	Chihuahua
Los Lagos	Pacífico Central	Coahuila
Los Ríos	Región Central	Colima
Magallanes y la Antártica Chilena	<b>ECUADOR</b>	Distrito Federal
Maule	Azuay	Durango
Metropolitana de Santiago	Bolívar	Guanajuato
Tarapacá	Cañar	Guerrero
Valparaíso	Carchi	Hidalgo
<b>BRASIL</b>	Chimborazo	Jalisco
Acre	Cotopaxi	México
Alagoas	El Oro	Michoacán
Amapá	Esmeraldas	Morelos
Amazonas	Galápagos	Nayarit
Bahía	Guayas	Nuevo León
Ceará	Imbabura	Oaxaca
Distrito Federal	Loja	Puebla
Espirito Santo	Los Ríos	Querétaro
Goiás	Manabí	Quintana Roo
Maranhao	Morona Santiago	San Luis Potosí
Mato Grosso	Napo	Sinaloa
Mato Grosso do Sul	Orellana	Sonora
Minas Gerais	Pastaza	Tabasco
Para	Pichuncha	Tamaulipas
Paraíba	Sucumbios	Tlaxcala
Paraná	Tungurahua	Veracruz
Pernambuco	Zamora Chinchipe	Yucatán
Piauí	Zonas no delimitadas	Zacatecas
Rio de Janeiro	<b>EL SALVADOR</b>	<b>NICARAGUA</b>
Rio Grande do Norte	Ahuachapán	Boaco
Rio Grande do Sul	Cabañas	Carazo
Rondonia	Chalatenango	Chinandega
Roraima	Cuscatlán	Chontales
Santa Catarina	La Libertad	Estelí
Sao Paulo	La Paz	Granada
Sergipe	La Unión	Jinotega
Tocantins	Morazán	León
<b>COLOMBIA</b>	San Miguel	Madriz
Antioquia	San Salvador	Managua
Atlántico	San Vicente	Masaya
Bogotá D.C.	Santa Ana	Matagalpa

Cuadro A.3 (continuación)

<b>NICARAGUA</b>	<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	
Nueva Segovia	Azuay	Cojedes
RAAN (Región Autónoma Atlántica Norte)	Bahoruco	Delta Amacuro
RAAS (Región Autónoma Atlántica Sur)	Barahona	Distrito Federal
Río San Juan	Dajabon	Falcón
Rivas	Distrito nacional	Guárico
<b>PANAMÁ</b>	Duarte	Lara
Bocas del Toro	El seibo	Mérida
Chiriquí	Elias Piña	Miranda
Coclé	Españat	Monagas
Colón	Hato Mayor	Nueva Esparta
Comarca Emberá	Independencia	Portuguesa
Comarca Kuna Yala	La Altagracia	Sucre
Comarca Ngöbe Bugié	La Romana	Táchira
Darién	La Vega	Trujillo
Herrera	Maria Trinidad Sánchez	Vargas
Los Santos	Monseñor Nouel	Yaracuy
Panamá	Monte Cristi	Zulia
Veraguas	Monte Plata	
<b>PARAGUAY</b>	Pedernales	
Alto Paraná	Peravia	
Amambay	Puerto Plata	
Asunción	Salcedo	
Caaguazú	Samana	
Caazapá	San Cristobal	
Canindeyú	San José de Ocoa	
Central	San Juan	
Concepción	San Pedro de Macoris	
Cordillera	Sanchez Ramirez	
Guairá	Santiago	
Itapúa	Santiago Rodríguez	
Misiones	Santo Domingo	
Ñeembucú	Valverde	
Paraguarí	<b>URUGUAY</b>	
Presidente Hayes	Artigas	
Resto	Canelones	
San Pedro	Cerro Largo	
<b>PERU</b>	Colonia	
Amazonas	Durazno	
Ancash	Flores	
Apurímac	Florida	
Arequipa	Lavalleja	
Ayacucho	Maldonado	
Cajamarca	Montevideo	
Callao	Paysandú	
Cusco	Río Negro	
Huancavelica	Rivera	
Huanuco	Rocha	
Ica	Salto	
Junín	San José	
La Libertad	Soriano	
Lambayeque	Tacuarembó	
Lima	Treinta y Tres	
Loreto	<b>VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE)</b>	
Madre de Dios	Amazonas	
Moquegua	Anzoátegui	
Pasco	Apure	
Piura	Aragua	
Puno	Barinas	
San Martín	Bolívar	
Tacna	Carabobo	
Tumbes		
Ucayali		

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 2

### Indicador sintético de Desarrollo Regional (IDR 2010)

#### Cálculo del indicador compuesto

##### Normalización

Para el cálculo del indicador compuesto final se aplica el procedimiento de normalización de valores re-escalados para los 10 indicadores, con lo que las distribuciones resultantes oscilan entre valores de 0 y 1. A continuación se suman directamente los puntajes obtenidos con base en un esquema de ponderaciones homogéneas.

$$IDR_t = \frac{\sum_{i=1}^N w_i y_{it}^t}{\sum_{i=1}^N w_i} \quad \text{donde} \quad y_{it}^t = \frac{x_{ir}^t - \min_r(x_r^i)}{\max_r(x_q^t) - \min_r(x_q^t)}$$

Para construir rangos se ordenó la distribución final del IDR de mayor a menor para luego dividirla en quintiles, resultando las categorías denominadas: Alto, Medio-alto, Medio, Medio-bajo y Bajo.

**Cuadro A.4**  
**Indicadores utilizados en el IDR**

Indicador	Descripción	Fundamentos
1. Porcentaje de población rural	Población rural/Población total 100	La ruralidad en América Latina y el Caribe está asociada a mayor precariedad en condiciones de vida por lo que el indicador captura las condiciones socioeconómicas generales del territorio
2. Tasa de ocupación	Ocupados / Población total 100	El nivel de empleo relativo permite expresar la potencialidad de generación de ingresos y de generación de riqueza. Se utiliza la población total como divisor ya que es de más fácil acceso que la fuerza de trabajo o la población económicamente activa.
3. PIB p.c. sin minería extractiva	PIB total - PIB actividades extractivas mineras / Población total	Captura la capacidad de generación de riqueza monetaria disponible en el territorio. A nivel sub-nacional cuando hay fuerte presencia de actividades extractivas que no son propiedad de agentes del territorio se puede sobreestimar el ingreso potencial del territorio. El PIB per capita sin actividades extractivas permite acercarse más al potencial de ingresos que queda en el territorio
4. Tasa de analfabetismo.	Número de analfabetos / Población en edad escolar[1].	Expresa la intensidad o grado de exclusión social.
5. Población con educación superior	Población mayor 25 años con educación terciaria / Población total mayor 25 años	Expresa el potencial de innovación o creatividad
6. Tasa de mortalidad infantil	Fallecidos menores a 1 año por cada 1,000 nacidos vivos.	Expresa condiciones sociales básicas de salud que influyen en la mortalidad infantil.
7. Esperanza de vida.	Número de años promedio de vida al nacer	Expresa las condiciones generales de vida de la población
8. Tasa de homicidios	Número de homicidios por cada 100,000 habitantes.	Expresa el grado de cohesión social.
9. Viviendas sin agua interior.	Viviendas sin servicio de agua / Viviendas totales	Expresa el grado de acceso a infraestructuras básicas.
10. Hogares/vivienda con computador	Número de viviendas/hogares con computador / Total de viviendas/hogares	Expresa el grado de inserción y/o exclusión en la “sociedad de la información”.

**Cuadro A.5**  
**Fuentes de información utilizadas para la construcción del IDR**

Indicadores	México	Perú	Colombia	Chile	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Ecuador	Argentina
1. Porcentaje de población rural	Censo 2010	Censo 2007	Censo 2005	CASEN 2011	Proyecciones 2010 INE	Censo 2010	Censo 2010	Censo 2010
2. Tasa de ocupación	Censo 2010	Encuesta Nacional de Hogares 2010 INEI	GEIH Censo 2005	NENE	Censo 2012	Censo 2010	Censo 2010	Censo 2010
3. PIB pc sin minería extractiva.	Cuentas Nacionales INEGHI	Cuentas Nacionales INEI	Cuentas Nacionales DANE	Cuentas Nacionales Banco Central	Cuentas Nacionales INE	Cuentas Nacionales IBGE	Cuentas Nacionales Banco Central	Cuentas Nacionales CEPAL/Provincias
4. Tasa de analfabetismo.	Censo 2010	Encuesta Nacional de Hogares 2010 INEI	Escalafon de Competitividad 2011 CEPAL-Bogotá	CASEN 2011	Censo 2012	Censo 2010	Censo 2010	Censo 2010
5. Porcentaje de población con educación superior.	Censo 2010	Censo 2007	Censo 2005	CASEN 2011	Censo 2012	Censo 2010	Censo 2010	Censo 2010
6. Tasa de mortalidad infantil	INEGI con base en Secretaría de Salud	Encuesta demográfica y de salud familiar INEI	Estadísticas vitales DANE	Anuario Demografía 2010 INE	Indicadores demográficos 2010 INE	Tablas abreviadas de mortalidad 2010 IBGE	Anuario de Estadísticas Vitales INEC	Ministerio de Salud (DEIS) INDEC
7. Esperanza de vida.	Estimaciones de población 1990-2010 CONAPO	Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. INEI	Indicadores Básicos. Situación de Salud en Colombia 2010	INE	Indicadores demográficos 2010 INE	Tablas abreviadas de Mortalidad 2010 IBGE	Dirección de Estudios Analíticos Estadísticos (DESAE) INEC	INDEC
8. Tasa de homicidios.	INEGHI	Consejo Nacional Seguridad Ciudadana CONASEC 2010	Fundación País Libre Boletín 9, 2011 con base en Policía Nacional	Paz Ciudadana Anuario de Estadísticas Criminales 2010	INE	Ministerio de Salud Datusus	Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia.
9. Porcentaje de viviendas sin agua interior.	Censo 2010	Censo 2007	Censo 2005	CASEN 2011	Censo 2012	Censo 2010	Censo 2010	Censo 2010
10. Porcentaje de hogares/vivienda con computador.	Censo 2010	Encuesta Nacional de Hogares 2010 INEI	BADEHOG 2011	CASEN 2011	Censo 2012	Censo 2010	Censo 2010	Censo 2010

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 3

### Índice de Objetivos de Desarrollo del Milenio

El índice de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a nivel municipal corresponde a un promedio de 12 indicadores municipales basados en los ODM para el año más reciente disponible. Utilizando información de las últimas rondas censales (Circa 2010) y analizando 13,196 municipios de 13 países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela) se construyó un índice que agrega los indicadores de los siguientes ODM:

#### **Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre:**

Población ocupada en relación al total de la población en edad de trabajar (% de ocupación).

#### **Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal:**

Conclusión de enseñanza primaria de población entre 15-19 años (% de personas entre 15-19 con enseñanza primaria concluida).

#### **Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer:**

Hombres que asisten a educación básica (% de asistencia en edad de asistir).

Mujeres que asisten a educación básica (% de asistencia en edad de asistir).

Hombres que asisten a educación media (% de asistencia en edad de asistir).

Mujeres que asisten a educación media (% de asistencia en edad de asistir).

Hombres que asisten a educación superior (% de asistencia en edad de asistir).

Mujeres que asisten a educación superior (% de asistencia en edad de asistir).

Hombres entre 15-19 años que saben leer y escribir (% de alfabetismo).

Mujeres entre 15-19 años que saben leer y escribir (% de alfabetismo).

#### **Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental:**

Población con acceso a agua a través de cañería dentro de vivienda (% de personas).

Población con acceso a alcantarillado (% de personas).

Para comparar y agregar los indicadores se hizo una conversión a números normalizados utilizando el método de máximo y mínimo de la muestra de territorios mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Indicador normalizado} = \frac{(\text{Valor}_i - \text{valor mín})}{(\text{valor máx} - \text{valor mín})}$$

Donde:

Valor<sub>i</sub>: Corresponde al valor del indicador ODM del territorio i.

Valor mín: Corresponde al valor mínimo del indicador ODM de la muestra de territorios.

Valor máx: Corresponde al valor máximo del indicador ODM de la muestra de territorios.

Los indicadores normalizados de cada ODM se presentan agregados en la forma de un índice sintético de ODM municipal, con la finalidad de obtener una medida comparable entre los distintos territorios. La agregación se realiza a través del cálculo del promedio simple de estos indicadores normalizados.

Posteriormente los territorios se clasifican en 7 categorías que van desde el “muy alto” hasta el “muy bajo” nivel del índice de ODM a nivel municipal. La clasificación se realiza de acuerdo a la media de valores del índice agregado de ODM municipal de la muestra y sumando ó restando media desviación estándar de la muestra. La categoría “Muy alto” corresponde a territorios de América Latina que muestran los mejores indicadores agregados de ODM, mientras que “Muy bajo” corresponde a los territorios de la muestra de países de América Latina que muestran los indicadores más rezagados.

$$\text{Muy Baja} = IODM_i < \bar{X} - 2,5\sigma$$

$$\text{Baja} = \bar{X} - 2,5\sigma < IODM_i < \bar{X} - 1,5\sigma$$

$$\text{Media Baja} = \bar{X} - 1,5\sigma < IODM_i < \bar{X} - 0,5\sigma$$

$$\text{Media} = \bar{X} - 0,5\sigma < IODM_i < \bar{X} + 0,5\sigma$$

$$\text{Media Alta} = \bar{X} + 0,5\sigma < IODM_i < \bar{X} + 1,5\sigma$$

$$\text{Alta} = \bar{X} + 1,5\sigma < IODM_i < \bar{X} + 2,5\sigma$$

$$\text{Muy Alta} = \bar{X} + 2,5\sigma < IODM_i$$

Dónde:

$IODM_i$  = índice agregado de ODM municipal del territorio i

$\bar{X}$  = Media del índice agregado de ODM municipal de la muestra

$\sigma$  = Desviación estándar del índice agregado de ODM municipal de la muestra



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)