

# Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe

2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

**giz**

# Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe

2012



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



El Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe es una publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El principal responsable del documento es Jorge Máttar, Director del ILPES. La coordinación y la edición final estuvieron a cargo de Rudolf Buitelaar, Jefe del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del ILPES, y de Sergio González Catalán, funcionario de esa misma área.

En la elaboración participaron además los siguientes funcionarios de la CEPAL: Luis Mauricio Cuervo, René Hernández, Carlos Guzmán, Javiera Munizaga, Juan Francisco Pacheco, Paulina Pizarro, Luis Riffo, Carlos Sandoval y Alicia Williner del ILPES; Ricardo Jordán, Cristiane Carvalho y Alejandra Pérez de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Jorge Rodríguez del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población; Juan Carlos Ramírez y Olga Lucía Acosta de la Oficina de la CEPAL en Bogotá; Ricardo Martínez de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

La cartografía presentada en los distintos capítulos fue preparada por Carlos Guzmán durante su práctica profesional en el ILPES. Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no suponen su apoyo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas. Las bases estadísticas fueron preparadas por Sergio González Catalán y Carlos Guzmán y se contó con la colaboración de Xavier Mancero y Marco Galván (División de Estadísticas).

Se agradecen los aportes y comentarios realizados por: Diego Pastorín, María del Milagro Muñoz Bonilla, David Candía, Blanca Rodríguez Araya, Gabriel Aguirre, José Muñoz, Osvaldo Henríquez, Marta Aguilar, Sergio Duarte, Fernanda Gando, Raúl Pacheco, Hugo Gómez, Doreen Maseey, Carlos Brandão, Víctor Ramiro Fernández, José Garcilazo, Makoto Kitanaka, Ana López, Inmaculada Zamora, Adrián Rodríguez, Iván Silva, Gabriela da Silva, Pedro Costa Cavalcante, Miguel Gutiérrez y Alex Brenes.

Para la elaboración de este documento se recibió el apoyo del proyecto “Cohesion in Latin America and the Caribbean: Investing in Regional Public Goods”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores 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

---

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>I. Desigualdad regional en América Latina y el Caribe: retos de las políticas para el logro de la igualdad</b> .....	15
A. Situación actual .....	15
1. Desigualdades y desarrollo regional.....	15
2. Políticas de desarrollo regional en América Latina y el Caribe .....	16
B. Los retos: políticas de desarrollo regional para el cambio estructural y la igualdad .....	17
1. Planificar el desarrollo de los territorios.....	17
2. La necesidad de cohesión social en los territorios.....	18
3. Los procesos de descentralización: la eficiencia y la equidad interjurisdiccional .....	21
4. El crecimiento verde del territorio como parte de la estrategia de desarrollo .....	22
5. El fomento del desarrollo territorial como recurso de contención de las migraciones .....	22
6. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel subnacional.....	23
<b>II. Medición de la desigualdad territorial en América Latina y el Caribe</b> .....	25
A. PIB per cápita: nivel y evolución de la desigualdad.....	25
1. Concentración geográfica de la producción y el crecimiento .....	25
2. Desigualdades territoriales y convergencia .....	29

3.	Desempeño económico de las regiones.....	33
B.	Desarrollo social .....	36
1.	Pobreza.....	36
2.	Educación.....	39
3.	Acceso a los servicios básicos .....	48
C.	Competitividad territorial.....	54
1.	Chile.....	54
2.	México .....	55
3.	Perú .....	56
4.	Colombia.....	56
5.	Brasil.....	57
6.	Argentina.....	57
D.	Principales tendencias de los indicadores socioeconómicos por regiones de América Latina en el período 2000-2010 .....	58
<b>III.</b>	<b>Los retos: políticas de desarrollo regional para la reducción de las desigualdades .....</b>	<b>61</b>
A.	Descentralización: los problemas pendientes en los procesos de desarrollo territorial.....	61
1.	La descentralización en América Latina .....	62
2.	La descentralización de los servicios esenciales .....	67
3.	Orientación y políticas actuales de descentralización en los países de América Latina.....	74
4.	Los retos de la descentralización.....	75
B.	El crecimiento verde del territorio como parte de la estrategia de desarrollo .....	77
1.	Desarrollo territorial sostenible.....	77
2.	Planificación territorial en América Latina .....	78
3.	Instrumentos de desarrollo territorial y sostenibilidad .....	82
4.	Gestión urbana sostenible .....	83
5.	Retos y propuestas para el desarrollo sostenible territorial y urbano.....	87
C.	El fomento del desarrollo territorial como recurso de contención de las migraciones.....	88
D.	El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a escala subnacional.....	91
1.	Los avances subnacionales con respecto a los ODM.....	92
2.	Programas sociales que contribuyen al logro de los ODM .....	96
3.	Retos del cumplimiento de los ODM a nivel subnacional .....	98
<b>IV.</b>	<b>Políticas e instituciones nacionales para el desarrollo regional en los países de América Latina y el Caribe .....</b>	<b>101</b>
<b>Bibliografía</b>	.....	<b>141</b>

### Índice de cuadros

CUADRO 1	AMÉRICA LATINA Y OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): RAZÓN ENTRE LAS REGIONES DE MAYOR Y MENOR PIB POR HABITANTE .....	30
CUADRO 2	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES.....	67
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): CORRELACIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) Y LA TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES .....	89

### Índice de recuadros

RECUADRO 1	CONCENTRACIÓN Y CRECIMIENTO.....	27
RECUADRO 2	CUADRANTES DE CONVERGENCIA .....	32
RECUADRO 3	PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN TURÍSTICA DEL MEDIO-NORTE (PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO TURÍSTICA DO MEIO NORTE).....	79

RECUADRO 4	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN CHILE.....	80
RECUADRO 5	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANES LOCALES: PLAN PARCIAL PARQUE SAN LORENZO, MEDELLÍN .....	81
RECUADRO 6	MEGAPROYECTOS Y DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE: EL CASO DE CONLESTE.....	83
RECUADRO 7	BUENAS PRÁCTICAS: SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LOS ODM EN CHIAPAS .....	98

### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA Y OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL PIB, CIRCA 2010 .....	26
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COEFICIENTE DE GINI DE DESIGUALDADES REGIONALES DEL PIB PER CÁPITA, 2000-2010 .....	32
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL INDICADOR DE POBREZA EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES. CIRCA 2000-CIRCA 2010 .....	36
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL INDICADOR DE ANALFABETISMO EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000-CIRCA 2010.....	39
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON EDUCACIÓN TERCARIA EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000-CIRCA 2010 .....	44
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PORCENTAJE DE ACCESO AL AGUA POTABLE EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000-CIRCA 2010.....	49
GRÁFICO 7	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PORCENTAJE DE ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000-CIRCA 2010 .....	49
GRÁFICO 8	CHILE: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL, 2008 .....	55
GRÁFICO 9	MÉXICO: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD ESTATAL, 2010.....	55
GRÁFICO 10	PERÚ: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL, 2009.....	56
GRÁFICO 11	COLOMBIA: ESCALAFÓN DE LA COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL, 2009.....	56
GRÁFICO 12	BRASIL: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD ESTADUAL, 2006.....	57
GRÁFICO 13	ARGENTINA: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD PROVINCIAL, 2010.....	57
GRÁFICO 14	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL LOCAL .....	64
GRÁFICO 15	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL LOCAL .....	64
GRÁFICO 16	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL LOCAL POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIAS.....	65
GRÁFICO 17	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL INTERMEDIO .....	65
GRÁFICO 18	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL INTERMEDIO.....	66
GRÁFICO 19	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL INTERMEDIO POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIAS.....	66
GRÁFICO 20	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS)I: DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES.....	70
GRÁFICO 21	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES POR TIPO DE SERVICIO .....	71
GRÁFICO 22	AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES POR PAÍS .....	72

GRÁFICO 23	EXPANSIÓN URBANA Y EFECTOS SOCIOAMBIENTALES .....	83
GRÁFICO 24	MÉXICO: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, 2005-2010, E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006.....	90
GRÁFICO 25	ECUADOR: TASAS DE POBREZA, 2005-2006, Y DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, POR PROVINCIAS, 2005-2010 .....	90
GRÁFICO 26	PANAMÁ: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, 2005-2010, E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, POR PROVINCIAS, 2006 .....	91

### Índice de mapas

MAPA 1	AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR REGIONES, 2000 .....	27
MAPA 2	AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR REGIONES, 2010 .....	28
MAPA 3	AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN, 2010, Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 2000-2010, POR REGIONES, .....	29
MAPA 4	AMÉRICA LATINA: RAZÓN DE VENTAJA DE LA REGIÓN MÁS RICA CON RESPECTO A LAS DEMÁS REGIONES EN CADA PAÍS, 2010 .....	31
MAPA 5	AMÉRICA LATINA: CUADRANTES DE CONVERGENCIA, 2000-2010 .....	33
MAPA 6	AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TERRITORIAL, 2000-2010.....	34
MAPA 7	AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR TERRITORIO, 2000-2010.....	35
MAPA 8	AMÉRICA LATINA: POBREZA POR REGIONES, 2000 .....	37
MAPA 9	AMÉRICA LATINA: POBREZA POR REGIONES, 2010 .....	38
MAPA 10	AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO POR REGIONES, 2000.....	40
MAPA 11	AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO POR REGIONES, 2010.....	41
MAPA 12	AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO DE LOS HOMBRES POR REGIONES, 2010 .....	42
MAPA 13	AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO DE LAS MUJERES POR REGIONES, 2010 .....	43
MAPA 14	AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA POR REGIONES, 2000.....	45
MAPA 15	AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA POR REGIONES, 2010.....	46
MAPA 16	AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA DE LOS HOMBRES POR REGIONES, 2010 .....	47
MAPA 17	AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA DE LAS MUJERES POR REGIONES, 2010 .....	48
MAPA 18	AMÉRICA LATINA: ACCESO AL AGUA POTABLE EN LAS REGIONES, 2000.....	50
MAPA 19	AMÉRICA LATINA: ACCESO AL AGUA POTABLE EN LAS REGIONES, 2010.....	51
MAPA 20	AMÉRICA LATINA: ACCESO A SERVICIOS SANITARIOS EN LAS REGIONES, 2000 .....	52
MAPA 21	AMÉRICA LATINA: ACCESO A SERVICIOS SANITARIOS EN LAS REGIONES, 2010 .....	53
MAPA 22	COLOMBIA: BRECHAS CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM, NIVEL DEPARTAMENTAL, 2005-2015.....	94
MAPA 23	COLOMBIA: BRECHAS CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM, NIVEL MUNICIPAL, 2005-2015 .....	95
MAPA 24	MÉXICO: BRECHAS CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM, POR ESTADO, 2010-2015 .....	96
MAPA 25	MÉXICO: GRADO DE AVANCE, POR ESTADO, 2000-2010 .....	97

### Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE SEIS MEGALÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA .....	85
DIAGRAMA 2	AGENDA URBANA SOSTENIBLE (BASADA EN HAMMER Y OTROS) .....	87

## Prólogo

---

Una de las asignaturas pendientes en la ruta hacia el desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe es la desigualdad territorial. Las desigualdades económicas y sociales se expresan también en la geografía del desarrollo, como la CEPAL señaló en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, presentado en el trigésimo tercer período de sesiones, celebrado en Brasilia, en mayo de 2010. Las condiciones de acceso a la vida política, al mercado de trabajo y a servicios esenciales, como la educación y la salud, dependen tanto del lugar de nacimiento o residencia como de factores íntimamente vinculados entre sí, tales como la etnia, el género o la clase social.

Se observa en la región un creciente interés en explorar las políticas de igualdad territorial, tanto las nacionales —expresamente diseñadas para lograr la convergencia territorial— como los esfuerzos para apoyar la creación de competencias a nivel local. La multiescalaridad como característica de las políticas de igualdad territorial exige fortalecer los mecanismos de planificación y coordinación. En el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, presentado en el trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, celebrado en San Salvador, en agosto de 2012, proponemos una amplia gama de políticas para avanzar hacia una estructura productiva más intensiva en conocimiento; hacia la convergencia de ingresos y productividad y, en definitiva, hacia la igualdad, como una condición para el desarrollo inclusivo. Si bien la dimensión territorial de este cambio queda consignada en ese documento, en el *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe* se profundiza la discusión sobre el tema.



¿Cómo podría una estructura productiva más intensiva en conocimiento reducir las brechas territoriales? En materia de políticas, ¿cómo promover la incorporación de progreso técnico en todos los territorios? ¿Cuál es el papel de las autoridades subnacionales y cómo se pueden coordinar las estrategias de desarrollo local con las estrategias nacionales? Todas estas son interrogantes decisivas y elementos esenciales que deben considerarse en el análisis de una política pública encaminada al cierre de brechas a través del cambio estructural.

La territorialización de la propuesta de cambio estructural para la igualdad también obliga a enfocar centralmente la relación del desarrollo con la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. La gobernanza de los recursos naturales —es decir, las reglas sobre propiedad, apropiación y distribución de beneficios— es de crucial importancia para el desarrollo local. Asimismo, la prevención y el manejo de los conflictos socioambientales requiere una adecuada participación de las comunidades en la planificación y gestión del desarrollo.

La perspectiva territorial es transversal a las perspectivas sectoriales. En el territorio se encuentran —a veces exacerbadas— todas las dimensiones políticas, económicas, sociales y ambientales del desarrollo. Adoptar una perspectiva territorial no es fácil porque el concepto de territorio no es trivial y la evidencia empírica, incluidas las estadísticas económicas y sociales, es limitada, dispersa e inconclusa. La mirada territorial, sea cual fuere, confirma uno de los pilares de la propuesta de cambio estructural para la igualdad, es decir, la importancia del contexto y de la trayectoria evolutiva.

El presente *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2012* es la segunda entrega de lo que aspira a ser una publicación bienal. En él se profundiza en el análisis de las interrogantes ya señaladas, se plantean hipótesis y se abre un espacio para reunir evidencias y documentar experiencias con una perspectiva territorial. Nuestro empeño es convertir esta publicación en un espacio interactivo para construir propuestas de cambio estructural para la igualdad territorial.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

## Presentación

---

### Los 50 años del ILPES

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue concebido a principios de los años sesenta con el fin de apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoramiento e investigación, y con ello contribuir a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Desde su creación en 1962, el ILPES se ha consolidado hasta convertirse en un patrimonio de la región. La permanente vocación de servicio de sus funcionarios se ha traducido en una amplia gama de actividades realizadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en la creación y el perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas al desarrollo económico y social con una visión de largo plazo. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones de acuerdo con los procesos reales y con los requisitos expresados por las autoridades gubernamentales a nivel central, regional y global.

Para ilustrar la magnitud de la tarea basta mencionar que, en el ámbito de la formación, se han impartido distintos tipos de cursos de los que ya han egresado más de 20.000 participantes. Las actividades de cooperación técnica abarcan a todos los países de la región y se han respaldado mediante un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación,

plasmado en un considerable número de textos y manuales metodológicos, que suman más de 2.500 títulos, y en la difusión de experiencias. Se han publicado más de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

En 2012 celebramos el quincuagésimo aniversario de la fundación del ILPES, que, además de un orgullo, constituye un desafío y representa la renovación de su compromiso con la región. Esta y el mundo han cambiado en estas cinco décadas: si bien se han registrado avances en el desarrollo de los países, todavía se mantienen algunas asignaturas pendientes que convocan al ILPES a responder a nuevas demandas; en los países se reflexiona y se discute sobre el legado del esquema de desarrollo aplicado en las últimas dos décadas, la fórmula para reducir las desigualdades y lo que parece ser un renovado interés por la planificación y las políticas para el desarrollo territoriales, incluyentes y centradas en objetivos de igualdad, que deriva en el debate sobre el papel y las políticas de Estado.

En la región se transita con resiliencia por una crisis que afecta con mayor severidad al mundo desarrollado; se actúa sobre la base del aprendizaje de crisis anteriores y se atisba el futuro con una mirada de más largo alcance, buscando caminos para avanzar con mayor rapidez y efectividad hacia un desarrollo sostenido e incluyente, como plantea la CEPAL en *La hora de la igualdad*.

Las políticas de Estado deben tener horizontes de largo plazo. Por ello en los países se presta cada vez más atención a la construcción de visiones de futuro, en las que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación puede ser un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de actores distintos (Estado, sociedad, gobierno, entornos externos), de espacios diversos (nacional y local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sostenibilidad).

El ILPES colabora y dialoga con los países sobre este nuevo enfoque y concepto de planificación, que responde a agendas nacionales de desarrollo, cuya construcción y ejecución es, a diferencia del pasado, cada vez más participativa, como reflejo del avance democrático de los países de la región.

El ILPES apunta a ser una entidad regional de excelencia en la generación y difusión de conocimiento y propuestas sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo y en el mejoramiento de la planificación y la gestión pública. Ese es el empeño del instituto, con su propia identidad y como parte del esfuerzo conjunto de la CEPAL.

Compartimos con los lectores de esta publicación el festejo por los 50 años de la institución, rindiendo tributo y agradecimiento a los hombres y las mujeres que desde el ILPES han servido a la región, con entusiasmo, profesionalismo y dedicación, y a quienes han acompañado esta labor desde la CEPAL y otras instituciones. A quienes tenemos hoy el honor y la ocasión histórica de ser parte del instituto en sus primeros 50 años nos corresponde dar y ser parte de ese reconocimiento institucional y ratificar el compromiso con el desarrollo de la región.

**Jorge Máttar**

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

## Introducción

---

Con esta nueva entrega del *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*, el ILPES consolida una publicación bienal con la cual se intenta mantener actualizadas la caracterización, la medición y el mapeo del nivel y la evolución de las desigualdades territoriales en la región, así como completar y profundizar el inventario y el análisis de las políticas e instituciones públicas creadas para promover la igualdad territorial en los países que la integran. Así, mediante el *Panorama* se continúa la labor del libro seminal *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas* (CEPAL, 2009) y se prosigue la larga trayectoria del ILPES en el análisis del desarrollo regional. El objetivo de este trabajo es aportar elementos a la discusión internacional sobre estrategias, políticas e instrumentos para promover el desarrollo sostenible con igualdad territorial en los países de América Latina y el Caribe.

El concepto de igualdad territorial fue respaldado en la reciente reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo que tuvo lugar en Quito del 4 al 6 de julio de 2012, en la cual se analizó el libro “Población, territorio y desarrollo sostenible” (CEPAL, 2012), que profundiza en particular en los aspectos demográficos de lo que en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) se consignó como la expresión territorial de las desigualdades económicas y sociales. El Comité, hoy transformado en Conferencia, reafirmó en sus resoluciones “la importancia de reducir las desigualdades territoriales para fomentar un desarrollo sostenible”.

Siguiendo la línea de los trabajos mencionados, este *Panorama Territorial* se concentra en el mapeo y el análisis de las desigualdades económicas y sociales entre divisiones político-administrativas mayores, en adelante llamadas “regiones”, que en los países se denominan estados,

departamentos o provincias, entre otras. El concepto de desigualdad territorial, claro está, puede y debe interpretarse a distintas escalas geográficas o administrativas, desde barrios en una ciudad hasta continentes a nivel global. En este trabajo se usa la división mayor porque se presta mejor para ofrecer un panorama continental, por la disponibilidad y la relativa comparabilidad de la información estadística y por ser uno de los principales ámbitos para la elaboración y aplicación de programas y políticas públicas. Dicha división corresponde al primer nivel subnacional, que con frecuencia es el ámbito de los gobiernos intermedios y cuyo papel característico es con frecuencia el de las políticas de articulación entre escalas y sectores.

La desigualdad territorial es más que la expresión geográfica de las desigualdades económicas y sociales. El lugar de procedencia o residencia incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión. El Estado, a nivel nacional, regional y local, tiene la obligación de asegurar el pleno respeto de los derechos humanos, independientemente del lugar de origen o residencia de la persona o la comunidad. Se plantea entonces la siguiente pregunta: ¿con cuáles programas o políticas públicas se puede promover la igualdad territorial?

La capacidad económica, social o institucional para sostener y garantizar el desarrollo no es igual en los distintos territorios. La cercanía geográfica facilita la interacción social y por ese motivo puede ser un recurso o un obstáculo para el desarrollo, según predomine la coordinación o el conflicto. En materia de desarrollo localizado, interesa sobre todo entender y mejorar el proceso de construcción social del territorio, que plantea retos de política pública en al menos tres niveles: i) el fortalecimiento de las competencias locales; ii) la coordinación entre niveles, sectores y actores; y iii) la promoción a nivel nacional y mundial de la solidaridad interregional.

De acuerdo con la CEPAL, los altos niveles de desigualdad que se observan en América Latina y el Caribe constituyen el principal obstáculo para el desarrollo (*Panorama Social de América Latina, 2011*). La desigualdad se manifiesta en diferentes niveles de ingreso y de acceso de la población a la educación, la salud y los servicios básicos. En el análisis cepalino tradicional, la desigualdad de ingreso y acceso es producto de raíces estructurales. La heterogeneidad estructural se observa en brechas de productividad entre tipos de empresas, en diferencias en competencias y capacidades institucionales y en diferencias en niveles de sostenibilidad ambiental del desarrollo. En este documento se agrega al análisis la noción de que la desigualdad de ingresos también está enraizada en la heterogeneidad de estructuras sociales, producto de diferencias locales en la construcción social del territorio. De allí que el análisis de las desigualdades territoriales y el diseño de políticas públicas para contrarrestarlas requieran un enfoque integral y multidimensional.

En trabajos previos del ILPES sobre desempeño económico y convergencia territorial basados en información relativa al producto interno bruto (PIB) regional (ILPES, 2010), se analizaron las tendencias entre 1985 y 2008. La conclusión era que los niveles de desigualdad territorial en América Latina y el Caribe son muy altos y cambian muy poco. Sin embargo, se observaron indicios de convergencia en varios países entre los años 2000 y 2008. El presente trabajo se concentra en la década más reciente para profundizar el análisis.

Queda en evidencia que *el lugar importa* en cada uno de los países y a nivel continental, y que el lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas. Queda en evidencia también que se emplean las más variadas políticas de desarrollo territorial y que la incidencia de las políticas públicas para generar mayor igualdad territorial en las oportunidades y condiciones socioeconómicas no siempre es conocida.

En el primer capítulo de este trabajo se describen las principales tendencias de las desigualdades regionales en el período más reciente y los grandes retos que se presentan en América Latina y el Caribe en materia de desarrollo regional.

En el segundo capítulo se detalla la medición de las desigualdades económicas y sociales en el período 2000–2010. Se analiza la tendencia del PIB per cápita en los países que poseen cuentas nacionales desagregadas por región y se evidencia cierta convergencia en el PIB per cápita entre

regiones en algunos países. Asimismo se presentan indicadores sociales territoriales relativos al período más reciente en materia de pobreza, educación y acceso a los servicios básicos, tomando como base la información oficial disponible de las encuestas de hogares, que confirman la tendencia de convergencia.

En el tercer capítulo se repasan varias dimensiones del desarrollo territorial, que deben integrarse en el análisis y articularse en las políticas. Se muestran los avances de la descentralización en países de América Latina sobre los cuales se posee información y se presentan los principales antecedentes sobre la gestión ambiental de las ciudades, su relación con el territorio y la sostenibilidad del desarrollo. Las dinámicas poblacionales y los antecedentes sobre migración se presentan en la tercera sección de este capítulo. Los retos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel subnacional se presentan en la última sección.

El cuarto capítulo contiene una descripción de las políticas de desarrollo territorial de 33 países de América Latina y el Caribe mediante fichas con una estructura común. Las fichas responden a tres tipos de información, con los cuales se espera ofrecer una visión sintética de las características, políticas y dinámicas de los 33 países analizados. Asimismo, se repasan las principales características de las políticas de desarrollo territorial que se observan hoy en los países de América Latina y el Caribe y se describen los objetivos y los lineamientos futuros a que estas apuntan.



# I. Desigualdad regional en América Latina y el Caribe: retos de las políticas para el logro de la igualdad

---

## A. Situación actual

### 1. Desigualdades y desarrollo regional

Una de las facetas más notorias de América Latina y el Caribe es la gran diferencia en los niveles de desarrollo económico y social entre distintos lugares de un mismo país. Existen lugares donde la población goza de una calidad de vida similar a la que se tiene en los países desarrollados y lugares donde esta es muy inferior. En América Latina y el Caribe coexisten una gran cantidad de regiones con poca población y bajo peso económico y un pequeño número de regiones en las que se concentran gran parte de la población y la producción.

Al documentar y analizar estas desigualdades a nivel de regiones<sup>1</sup> a partir de las estadísticas oficiales disponibles, debe tenerse presente que los criterios para definir las regiones varían de un país a otro. Dado que muchos indicadores son sensibles a la escala, las comparaciones entre regiones requieren mucha cautela y las comparaciones de las desigualdades territoriales entre países muchas veces no son posibles.

La elevada desigualdad en América Latina y el Caribe es producto de la estructura económica y social heterogénea, observable en brechas de productividad, asimetrías en niveles educativos (CEPAL, 2012c, pág. 49) y diferencias en el acceso a los servicios (CEPAL, 2010a), entre otros. Esta situación se plasma en una geografía con espacios de alta concentración de producción y población junto con espacios vacíos.

---

<sup>1</sup> En este documento se usa la expresión región para el primer nivel subnacional en la división político-administrativa.



El panorama descrito tiene especificidades nacionales. En la Argentina, Chile y el Perú, por ejemplo, se observa una región preponderante, formada por la capital y su entorno inmediato, donde se concentra la actividad económica. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y México la actividad económica se concentra en más de un lugar, pero aún así se observan altos niveles de concentración de la producción.

Se constata que el lugar de residencia tiene una estrecha relación con la condición socioeconómica. Si bien los niveles de disparidades territoriales no parecen haber cambiado significativamente en las tres últimas décadas, los datos sugieren una ligera tendencia a la disminución de las disparidades en algunos países como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y México a partir del año 2002.

Varios países tienen regiones de elevados niveles de PIB per cápita, generalmente vinculados con actividades primarias, sobre todo petroleras y mineras, como Campeche en México, Oruro y Tarija en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Atacama, Tarapacá y Antofagasta en Chile, entre otras. En estas regiones el desafío consiste en transformar el crecimiento económico en un desarrollo en sentido más amplio.

Las regiones que presentan altas tasas de crecimiento económico, elevado PIB per cápita y donde, además, se concentra una buena parte del producto interno bruto, son territorios especializados en el sector terciario y sede de capitales. Este es el caso de la Ciudad de Buenos Aires en la Argentina, la Región Metropolitana de Santiago en Chile y el Distrito Federal en México y el Brasil.

Si bien los niveles de pobreza han disminuido en forma evidente en todos los países entre 2000 y 2010, las diferencias entre las regiones se han mantenido o reducido solo ligeramente. Se observan mejoras en los indicadores sociales a nivel subnacional, como la tasa de analfabetismo, los años de estudio y el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento, pero los niveles de pobreza y las desigualdades entre regiones, entre otros, aún persistían en 2010.

Al desagregar algunas cifras por sexo, es posible determinar la posición de la mujer, por ejemplo, con respecto al analfabetismo y al número de años de estudio. Si bien en algunos países se observa un mayor porcentaje de mujeres con 13 o más años de estudio que los hombres, esto no garantiza el acceso de las mujeres a trabajos de calidad y bien remunerados.

## **2. Políticas de desarrollo regional en América Latina y el Caribe**

En varios países de la región se han llevado a cabo reformas legislativas con miras a la institucionalización de organismos y políticas de desarrollo regional. En los países que carecen de organismos específicos con funciones de planificación y definición de políticas de desarrollo territorial, esta se ejecuta y pone en práctica mediante otros sistemas, instrumentos y programas -como los de inversión pública y ordenamiento territorial- y por medio de otros organismos descentralizados.

A modo de síntesis, en las agendas nacionales de desarrollo territorial se hace hincapié en los siguientes elementos principales:

### **a) Equilibrios o balances territoriales**

Se plantea la necesidad de lograr una organización espacial más equilibrada, en particular de los centros urbanos, para hacer frente a la alta concentración registrada en varios países del continente. En varios casos se pone el acento en la inversión en infraestructura que permita mejorar la conectividad, desarrollar potencialidades internas y dar mayor dinamismo a los centros urbanos de menor tamaño.

### **b) Cohesión social**

En varios casos también se expresa preocupación por los elevados niveles de desigualdad socioespacial existente y se incluye la reducción de esas brechas entre los propósitos de la política regional. En este caso el acento se coloca sobre todo en el acceso a los servicios básicos (agua, electricidad y alcantarillado, entre otros), pero también en la articulación de las políticas de desarrollo territorial con políticas sociales basadas en transferencias.

### c) Ordenamiento territorial

Otra preocupación que se expresa con claridad es la de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural, basado en planes de ordenamiento territorial más integrales. Esto se ha expresado en la creación de nuevas instituciones ambientales y en la proliferación de planes regionales o locales de ordenamiento territorial.

### d) Competitividad territorial

Vista la inserción cada vez mayor de países y territorios en una economía mundial cada vez más compleja, variable e incierta, en algunos países se ha buscado promover y fortalecer la competitividad de los entornos territoriales para mejorar las formas de inserción externa de los sistemas productivos. En este caso también se ha priorizado la inversión en infraestructura, sobre todo de transporte y comunicaciones, pero también en programas de desarrollo productivo con énfasis en la innovación y el establecimiento de asociaciones, entre otros aspectos.

### e) Descentralización

Por último, en algunos países se ha establecido como objetivo prioritario el afianzamiento de los procesos de descentralización, fundamentalmente a partir de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales locales y el fortalecimiento de las capacidades de gestión.

## B. Los retos: políticas de desarrollo regional para el cambio estructural y la igualdad

### 1. Planificar el desarrollo de los territorios

En la búsqueda de formular y consolidar políticas de desarrollo regional, recobra fuerza el concepto de planificación, pero con un significado y objetivos distintos a los conocidos en etapas históricas anteriores, en que constituía el principal instrumento de la política pública.

En el actual debate sobre desarrollo regional se habla mucho del resurgimiento de la planificación: *“La planificación del desarrollo está de vuelta, con renovada fuerza y complejos desafíos”* (CEPAL, 2012a) y a esto se suma el debate sobre la importancia del lugar: *“el territorio es entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución, que adquiere relevancia y un rol vital para comprender los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo”* (CEPAL, 2010).

Al quedar en evidencia la gran desigualdad territorial existente en la región, la planificación adquiere relevancia como uno de los instrumentos que podrían permitir la adopción de estrategias para disminuir dichas disparidades.

Diversos autores hablan de problemas económicos ligados a la productividad (Cuervo, 2003), problemas sociales vinculados con la violencia (Bassols, 2002) y, en general, de una inestabilidad social, económica y política a nivel regional (Wong, 2001) que podría producir condiciones desfavorables para pensar en el desarrollo de largo plazo y que, por ende, es imperativo tener en cuenta para la gobernabilidad de la región.

La planificación regional *“alude al objeto de estudio de una estructura social y geográfica denominada región, definiéndola como una actividad técnico política cuyo propósito es definir objetivos de desarrollo para la resolución de los problemas regionales, definidos como aquellos en donde los aspectos territoriales y sistémicos condicionan su expresión”* (Sandoval, 2012). Esta planificación puede corresponder a dos planos de acción: un plano centrado en las actividades a nivel nacional, cuyo objetivo es definir la estructura de interrelaciones y lógicas entre regiones (énfasis de arriba hacia abajo), y un plano donde los objetivos de desarrollo se definen en las propias regiones.

En el análisis de las dinámicas de planificación en América Latina y el Caribe, se establecen diversos enfoques (normativos, sistémicos, estratégicos y participativos) que han marcado la agenda de planificación y permitido el avance de técnicas centradas en aspectos económicos o de infraestructura hacia aquellas en las que se busca integrar las diversas dimensiones del desarrollo. En este sentido se ha

considerado la complejidad del proceso y se ha pasado de las técnicas y metodologías con las que se pretendía predecir el futuro, a otras con las que se busca generar consensos sociales y propiciar escenarios de trabajo colaborativo entre los diversos agentes sociales que interactúan en el territorio.

En este contexto, los responsables de la política de desarrollo territorial se enfrentan a numerosos desafíos en diferentes planos, relacionados con la definición de la imagen objetivo de los territorios y la institucionalidad necesaria para lograrla; la reducción de la desigualdad territorial y la necesidad de fortalecer la institucionalidad social y los mecanismos de participación ciudadana, y el establecimiento de arreglos institucionales para la gestión pública, que potencien la generación de capitales endógenos en cada territorio. A su vez estos desafíos se relacionan con la eficiencia del Estado para lograr la cohesión social.

En estas circunstancias, la planificación se posiciona como una vía y una necesidad y constituye uno de los principales retos de los gobiernos locales, regionales y nacionales.

## **2. La necesidad de cohesión social en los territorios**

### **a) Institucionalidad social, participación ciudadana y visibilidad de mujeres y jóvenes**

En los años noventa, antes del resurgimiento de las políticas regionales para el desarrollo (2000) y de la planificación como instrumento de esas políticas pero después de la implementación de las medidas de ajuste estructural, en los países de América Latina comenzaron a tomarse medidas para subsanar los efectos sociales del ajuste. La discusión conceptual y empírica provocada por las políticas de ajuste significó un reforzamiento importante de las políticas sociales.

Los datos relativos a América Latina y el Caribe revelan mejoras en materia de pobreza y, en parte, también con respecto a la desigualdad. La evolución del índice de Gini en 11 países de la región después de la crisis de 2010, muestra que la desigualdad no se incrementó significativamente, e incluso se redujo a un ritmo del 2 % anual en México, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay y a un ritmo del 1 % anual en países como El Salvador y el Perú (CEPAL, 2011). Esta situación se refleja de la misma forma en los territorios, con respecto al PIB per cápita, la pobreza, el acceso a la educación y a los servicios sanitarios.

La reducción de la desigualdad en los países estudiados obedece fundamentalmente al dinamismo del mercado laboral, por medio de una distribución más equitativa de los ingresos laborales por personas ocupadas, y a las transferencias públicas en efectivo, que han contribuido a mejorar la distribución del ingreso (CEPAL, 2011).

Ante esa situación, el debate actual sobre políticas sociales se concentra en la manera de superar las políticas asistencialistas que se han implementado en los distintos países (como los programas Oportunidades en México, Fome Cero en el Brasil y Puente en Chile), sustituyéndolas por políticas sociales sostenibles en el tiempo, por medio del empoderamiento sociopolítico y económico de las personas beneficiarias de esos programas.

En este contexto el territorio cobra relevancia como espacio fundamental para la elaboración de políticas que apunten a la reducción de las desigualdades sociales: *“Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional”* (CEPAL, 2010a). Sin embargo, promover el desarrollo social en un territorio no solo supone mejorar los indicadores sociales básicos, como los niveles de pobreza, alfabetización, salud y acceso a los servicios sanitarios, sino también el desafío de producir cambios estructurales que mejoren la calidad de vida de los habitantes por medio de las políticas formuladas,.

La institucionalidad social de los territorios en América Latina y el Caribe es uno de los temas que es preciso examinar. Una de las características que se observan recurrentemente es la fragmentación institucional, es decir, la existencia de instituciones no conectadas entre sí y la frecuente descoordinación vertical, de gobiernos locales con respecto a gobiernos regionales o nacionales, y horizontal, pues los distintos estamentos dentro de las propias instituciones realizan cuantiosas actividades pero no se

comunican entre sí, con las consecuentes duplicación de esfuerzos y dilapidación de recursos, que se traducen en una implementación ineficiente e ineficaz de los programas sociales. En otras palabras, una institucionalidad con frecuencia densa pero muy poco articulada (CEPAL, 2009, pág. 160).

Además de la preocupación sobre la institucionalidad social en cada territorio, es necesaria la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana articulados y centrados en objetivos concretos, pero también como ejercicio de una buena práctica de fortalecimiento de la democracia. En este sentido, la participación ciudadana en los procesos de desarrollo social debería incorporarse a las etapas de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas sociales implementados en los territorios.

No puede ignorarse el papel que desempeñan los jóvenes y las mujeres en los territorios. La deserción escolar, la escasa inserción en empleos formales o de calidad, la droga, los embarazos adolescentes y la delincuencia juvenil son algunos de los problemas que aparecen en forma recurrente en los diagnósticos territoriales. También se aprecia una preocupante falta de expectativas de un futuro mejor entre los jóvenes.

Otro problema recurrente se refiere a la situación de la mujer. La violencia de género, la carga del trabajo no remunerado y el cuidado de personas dependientes son algunos de los grandes desafíos abordados en la discusión de las políticas públicas. La mujer, que hasta hace algunos años era considerada como un sujeto al que había que otorgarle bienestar, hoy es considerada como un agente de cambio social, con las particularidades que el análisis amerita<sup>2</sup>. Esta consideración supone la necesidad de que las mujeres aprendan a leer y escribir, puedan encontrar un trabajo fuera del hogar, con un ingreso independiente, y tengan derechos de propiedad.

Es importante destacar que, de acuerdo con las investigaciones de los últimos 20 años, los indicadores sociales referidos a las mujeres -tasas de alfabetización, de participación en actividades económicas y niveles de ingreso- repercuten directamente en dos elementos: la reducción de la tasa de fecundidad y la reducción de la tasa de mortalidad infantil (Sen, 2000). De esto puede interpretarse que al aumentar el nivel de alfabetización, inserción laboral y el ingreso de las mujeres, estas toman la decisión de controlar sus posibilidades de embarazo y mejoran la calidad de vida de sus hijos, al incorporar mayores conocimientos.

#### **b) El capital humano como factor de cohesión social.**

En las últimas décadas, el concepto de capital humano ha sido considerado en las ciencias económicas como un factor de la cadena de producción, vinculado con el grado de formación de los recursos humanos, la calidad de su formación y también el nivel de productividad que ese grado y esa calidad de formación generan.

Ya en 1964, en el libro *Human Capital*, Gary Stanley Becker establece que la educación y la formación de los individuos son inversiones que estos realizan para aumentar su productividad y sus recursos económicos. Esta propuesta se difundió entre las empresas y las burocracias gubernamentales, pues se consideraba que las inversiones en educación y formación repercutirían directamente en los ingresos de las empresas y de los países.

A partir de la década de 1990, en muchos países de la región se adoptó esa teoría y se consideró que la mejor inversión estaba en la educación. Años después, frente a los escasos resultados, las autoridades de los gobiernos nacionales comenzaron a pensar que la variable educación no era la única que se debía tener en cuenta para promover el crecimiento económico de los países. Ese debate sigue vigente aún en la actualidad.

El análisis de la teoría del capital humano se centra en el individuo como agente de la producción y del crecimiento, de acuerdo con el grado de calidad y formación que presente, pero desde el año 2000, Amartya Sen ha querido dar continuidad al tema del capital humano, reconociéndolo y, a la vez, tratando de concebir un concepto más integral al hablar del desarrollo de capacidades humanas (Sen, 2000).

---

<sup>2</sup> En Chile, el 50% de los hogares que se encuentran en el quintil más pobre están encabezados por una mujer (CASEN, 2012).

De acuerdo con Sen, la libertad humana es muy importante para aumentar las oportunidades de las personas. Al aumentar la libertad, se mejora la capacidad de los individuos en dos aspectos: para ayudarse a sí mismos y para influir en el mundo como agentes del desarrollo.

Para Sen, si bien los niveles de ingresos son importantes para lograr el desarrollo, la libertad lo es aún más. Es por eso que no hay que concentrarse en el análisis de la carencia de ingresos como causa del subdesarrollo, sino en la falta de capacidades.

Si bien la carencia de ingresos produce pérdida de independencia y de confianza en uno mismo y afecta la salud física y mental, es relevante centrar el análisis en la carencia de capacidades y sus repercusiones en la calidad de vida de una comunidad.

El autor define las capacidades como las libertades fundamentales que nos permiten elegir la vida que queremos vivir. Las capacidades están estrechamente ligadas a las funciones que un sujeto puede desarrollar, desde una función básica como alimentarse hasta una función compleja como relacionarse con la comunidad.

Por ejemplo, el análisis de la pobreza desde el punto de vista de la carencia de ingresos como causa determinante es más reducido que el análisis basado en la falta de capacidades.

Si se analiza la relación ingresos-capacidad con este último enfoque, la situación variará según la edad de la persona, el sexo al que pertenece y el lugar donde vive, entre otras variables.

La libertad del sujeto desde la perspectiva de Sen se vincula estrechamente con la capacidad de elegir cómo quiere vivir y con ello también la elección de cómo generar rentas que le permitan vivir dignamente. El enfoque de capacidades humanas establece funciones directas que tienen repercusiones en el sujeto: si este aprende a comunicarse, a argumentar, a informarse, a procesar información y a interpretar, su poder de decisión le otorgará una autonomía que le permitirá escoger la vida que considera es mejor para él.

### **c) La construcción de redes sociales para la cohesión social territorial**

En la discusión de los conceptos de capital humano y capacidades humanas aparece también, vinculada con las estrategias para potenciar el desarrollo social de un territorio, la idea de red social. Este es un concepto que se ha familiarizado entre los jóvenes con el uso de redes sociales como Facebook o Twitter.

En este nuevo escenario, donde los actores se multiplican constantemente y la labor conjunta del Estado, la sociedad y el mercado es cada vez más necesaria, es imposible ignorar el enfoque de redes sociales en la construcción y ejecución de políticas para la promoción del desarrollo social. La idea de red se vincula estrechamente con la idea de capital social, porque trabajar en red supone generar confianza mutua y con ello cooperación y reciprocidad.

Si bien las redes sociales han siempre existido, pues las personas tienden a agruparse y apoyarse para hacer frente a los obstáculos que se plantean, visibilizar explícitamente una red social, potenciarla y gestionarla es un desafío que se viene abordando en los últimos años<sup>3</sup>.

Una vez identificada, visibilizada o construida una red, ¿cómo se la puede interpretar para promocionar el desarrollo social de un territorio? Aunque existen varios indicadores para interpretar la existencia de redes sociales, pueden distinguirse dos categorías principales: los indicadores estructurales y los indicadores interaccionales. Mientras que los primeros permiten leer la red en su conjunto, como una estructura o un todo, los segundos permiten leer las relaciones entre las partes que la componen<sup>4</sup>. Pese a

<sup>3</sup> Por ejemplo, el médico Mario Rovere (1999), que ha descrito y sistematizado la experiencia de las redes de salud pública en Rosario, Argentina, constituye un referente en temas relacionados a redes de salud en un territorio.

<sup>4</sup> Entre los indicadores estructurales se destacan el indicador de densidad, que permite saber cuán densa es una red, y el indicador de centralización, que permite ver si la red es muy centralizada (jerarquizada) o más horizontal. El indicador interaccional más relevante es el indicador de centralidad. La centralidad es un concepto vinculado a la idea de control y poder social: el actor más vinculado a otros es el más poderoso. Sin embargo, existen distintos tipos de centralidad, que permiten establecer que no siempre el actor más vinculado es el de mayor poder. La centralidad puede ser de grado, que se refiere a la cantidad de vínculos que recibe o envía un actor; de intermediación, que no corresponde necesariamente al actor que más vínculos recibe u otorga sino aquel ubicado en forma más estratégica en una red (por ejemplo un puente entre una red y otra); y de distancia, que indica la distancia que debe recorrer un

que se reconoce la importancia de aprender a leer la existencia y la dinámica de las redes sociales existentes en un territorio, la gestión y el potenciamiento de esas redes con criterios que apunten al bien común es a la vez un desafío y una necesidad para el desarrollo social de dicho territorio.

#### **d) ¿Inclusión o cohesión social?**

Para finalizar la reflexión sobre la forma de alcanzar la cohesión social en los territorios, cabe preguntarse si potenciar el desarrollo social en la región supone establecer mecanismos de inclusión o de cohesión social. En la CEPAL se ha trabajado en estos conceptos y en el año 2007 se propuso una definición de cohesión social más amplia, que incorpora la idea de inclusión social. De acuerdo con la CEPAL, la cohesión social es “*la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellas operan*”. En esta definición, por lo tanto, no solo se tienen en cuenta las políticas para hacer frente a la exclusión social, para incluir a quienes están “fuera”, sino las percepciones que la propia gente tiene de esos mecanismos que permiten o no su inclusión.

En clave de política pública, la cohesión social se define como “*la capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable las brechas sociales con apoyo ciudadano*” (CEPAL, 2010b). Por lo tanto, hoy es apropiado hablar de cohesión social como un propósito y un concepto más integral de lo que debería ser el objetivo central de toda política de desarrollo social en los territorios.

### **3. Los procesos de descentralización: la eficiencia y la equidad interjurisdiccional**

Para lograr una política de desarrollo territorial con miras a la cohesión social es indispensable considerar la descentralización del Estado como una herramienta y condición para impulsar una noción de desarrollo basado en el valor de los potenciales endógenos de cada territorio, propendiendo al mismo tiempo a una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión agregada del Estado.

El gran desafío y la finalidad superior de la descentralización es la búsqueda de un arreglo institucional para la gestión pública que permita maximizar el beneficio del país en general, potenciando la generación de capitales endógenos en cada territorio y la eficiencia a nivel agregado.

La profundización parcial de los procesos de descentralización fiscal presenta el grave riesgo de ampliar las desigualdades entre territorios y constituye uno de los actuales dilemas de las políticas de descentralización. Esto se debe a que la mayoría de los territorios con menores capacidades para generar ingresos propios no están en condiciones de aprovechar las nuevas competencias y facultades que les son transferidas, debido a las marcadas disparidades en la localización de los recursos en los cuales se basa la tributación local<sup>5</sup>. En este esquema, el financiamiento local sin sistemas de transferencias que corrijan la distribución primaria desigual acrecienta la desigualdad en la prestación de los servicios.

El reto principal consiste en conformar un esquema de transferencias compuesto, con incentivos a la gestión subnacional diferenciados según el grado de desarrollo de las competencias en cada uno de los territorios. Es decir, el programa de transferencias debe incluir una dimensión ligada a la superación de objetivos mínimos, necesarios para superar ciertas condiciones de precariedad básica de los territorios, y otro grupo de transferencias orientadas a la consolidación de las capacidades de las unidades subnacionales que ya alcanzan estos mínimos.

El diseño de sistemas de transferencias que cumplan los objetivos de eficiencia y equidad interjurisdiccional es otro reto importante en la formulación de políticas públicas de descentralización. Sin embargo, existen deficiencias institucionales transversales que limitan las posibilidades de promover una mayor interrelación entre los planes y programas elaborados.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe existen aún niveles del Estado cuyo potencial para contribuir a la gestión de los programas o a la administración de fondos está

---

actor para vincularse con otro, partiendo del supuesto que a distancias más cortas, mayor eficiencia y eficacia en la comunicación y mayor poder dentro de la red (Williner y otros, 2012).

<sup>5</sup> Basadas en impuestos a la propiedad, actividad industrial y servicios, entre otros.

desaprovechado. Es así que el diseño de políticas en materia de descentralización requiere la coordinación de acciones ante dos tipos de desigualdades: una ligada a las disparidades entre territorios de una nación (desigualdades horizontales) y otra relacionada con las disparidades de poder de intervención por parte del Estado en cada nivel de gobierno (desigualdades verticales). Esta circunstancia amplía aún más el espacio de intervención de la política y determina la necesidad de priorizar, y al mismo tiempo analizar, en el largo plazo la profundidad de cada política en estos dos planos de la desigualdad territorial.

#### **4. El crecimiento verde del territorio como parte de la estrategia de desarrollo**

La gestión ambiental de las regiones de América Latina y el Caribe plantea claras dificultades, sobre todo la de establecer una relación coherente y operativa entre los problemas socioambientales y el financiamiento de soluciones, que permitiría lograr un mayor grado de integración del análisis de los problemas de los grandes centros urbanos de América Latina y el Caribe y las intervenciones para subsanarlos. Es necesario que la gestión local y regional se funden en un análisis sistémico e integral orientado a la solución de los problemas, en el que se valore y promueva la cooperación entre los diferentes niveles del gobierno para formular un modelo de desarrollo territorial que fomente la sostenibilidad.

El enfoque territorial ofrece la oportunidad de vincular el desarrollo económico local con las políticas públicas de competitividad, descentralización, modernización del Estado, participación de las empresas y del sector privado y protección del medio ambiente. Favorece al mismo tiempo la implementación de políticas de cohesión y reducción de los desequilibrios espaciales, basadas en el desarrollo endógeno de los territorios y la construcción de “redes” que faciliten un mayor acceso integrado a activos como la tierra, la infraestructura y el capital humano, la movilidad laboral y las ventajas comparativas y competitivas (RIMISP, 2011).

En el mundo y en América Latina y el Caribe, las nuevas estrategias de desarrollo territorial, y específicamente de gestión urbana, se centran en la incorporación del concepto de crecimiento verde al territorio, en el contexto de una estrategia de desarrollo. Por ese motivo, la reforma de los marcos legales e institucionales, por una parte, y de las políticas fiscales, por otra, son fundamentales para integrar en la planificación territorial sistemas de transporte, edificios e infraestructuras energéticas, de agua y de residuos sólidos ecoeficientes. La aplicación de estrategias de desarrollo con emisiones de carbono limitadas también es una tendencia a nivel mundial. Todo esto se transforma en un desafío para la gestión y la planificación territorial actual (ESCAP, 2012).

#### **5. El fomento del desarrollo territorial como recurso de contención de las migraciones**

El efecto de la migración en el desarrollo regional no es lineal. Existe un flujo “racional”, relacionado con el movimiento hacia regiones más productivas, donde el trabajo tiene mayor rendimiento y los salarios son más altos. Esta corriente tendría un efecto positivo en la producción agregada nacional y los ingresos. Asimismo, es coherente con la importancia de garantizar el derecho humano a la libre movilidad de las personas y con el consenso existente en que las políticas públicas que obstaculicen la migración interna son inconducentes y arbitrarias.

No obstante, la migración interna también puede tener efectos adversos, entre ellos la dificultad de absorber las olas migratorias en los lugares de destino o la erosión del capital humano en los territorios empobrecidos. Este último efecto se debe al carácter selectivo de la emigración, que se compone principalmente de personas en edad activa en busca de oportunidades laborales, mientras tienden a quedarse quienes carecen de recursos y capacidades para emigrar. Estos efectos serían las causas a corto y mediano plazo de las trampas de pobreza y la persistencia de las desigualdades.

Existe evidencia que permite determinar los efectos adversos de la migración en los territorios empobrecidos: con el deterioro de la estructura por edad se reduce la proporción de personas en edad de trabajar, aumenta el porcentaje de niños y el envejecimiento de la población. Asimismo, se reduce la tasa de escolaridad media de los jefes de hogar en esas zonas.

En esas circunstancias, es fundamental promover políticas públicas que disminuyan la emigración desde los territorios más empobrecidos, en la forma de incentivos y proyectos que fomenten el desarrollo local y regional y no de medidas coercitivas que menoscaben el derecho a la migración. El primer tipo de medidas ayudará a mantener la estructura de recursos humanos de los territorios más empobrecidos, al preservar la población activa y calificada, disminuyendo las desigualdades y la pobreza y favoreciendo un esquema de desarrollo sostenible a escala nacional y subnacional.

## **6. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel subnacional**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son un acuerdo mundial y político para superar la pobreza extrema en sus muchas dimensiones, como la pobreza de ingreso, el hambre, la enfermedad y la falta de una vivienda adecuada, y para promover la igualdad de género, la educación y la sostenibilidad ambiental. También están en consonancia con los derechos humanos fundamentales, los de cada habitante del planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

En los primeros informes regionales sobre el avance hacia el logro de los ODM ya era evidente que los promedios nacionales de los indicadores ocultaban disparidades territoriales. En la evaluación de la agenda posterior a 2015 que se ha realizado en los últimos años en la Asamblea General de las Naciones Unidas, se ha destacado la importancia fundamental de prestar mayor atención a los números absolutos que a los porcentajes, precisamente porque los promedios nacionales encubren rezagos y retrocesos en zonas específicas<sup>6</sup>.

En América Latina y el Caribe persisten marcadas disparidades territoriales en el cumplimiento de los ODM. Al calcular los índices a nivel subnacional en el segundo o tercer nivel político-administrativo, aparecen territorios rezagados, cuyos índices de distancias revelan una brecha mayor para alcanzar las metas en 2015 o que dichos territorios están muy lejos de cumplirlas.

Medio ambiente y trabajo decente son las principales preocupaciones regionales. De la experiencia con diversos actores locales de América Latina y el Caribe, se desprende que el ODM 1 - Erradicar la pobreza extrema y el hambre- y el ODM 7 -Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente- son motivo de preocupación en la región. En el marco de estos dos ODM, las metas que han captado el mayor interés son: 1.B - Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes- y 7.C -Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento-. La importancia de trabajar en estos ámbitos a nivel local queda de manifiesto en el rezago y la falta de información estadística sobre estas metas en la región.

Restan solo dos años para 2015, la fecha límite fijada para el cumplimiento de los ODM. Por esta razón, la comunidad internacional está evaluando los avances y definiendo cuáles serán las metas prioritarias para el futuro, centrándose en los objetivos no cumplidos de la agenda del milenio.

En el informe sobre seguimiento mundial de los ODM hasta 2011 se afirma que los avances son dispares y que entre los factores que más han influido en el avance figuran un sólido crecimiento económico y políticas e instituciones adecuadas<sup>7</sup>. También se señala que en los países de ingreso medio que han registrado avances con respecto a los ODM persisten focos de marginación, especialmente en las zonas en las que viven grupos indígenas.

Se ha progresado hacia el cumplimiento de aquellos ODM que se miden en términos de acceso, por ejemplo a la educación y el agua potable (ODM 2 y 7, respectivamente). Sin embargo, los progresos han sido más lentos en el caso de los ODM que se miden en términos de resultados, como por ejemplo,

<sup>6</sup> Acelerar el logro de los ODM: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015. Informe anual del Secretario General, Sexagésimo sexto período de sesiones (A/66/126).

<sup>7</sup> Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Comité para el Desarrollo, "Informe sobre Seguimiento Mundial 2011: Mejorar las Posibilidades de Alcanzar los ODM. Heterogeneidad, Deficiencias y Desafíos. Panorama General", DC2011-0004, 8 de abril de 2011.



la mortalidad infantil y la salud materna (ODM 4 y 5, respectivamente). Según las evaluaciones, si bien se ha incrementado la cantidad de servicios no se ha mejorado su calidad.

Para definir los temas prioritarios que deberían figurar en una agenda de los ODM posterior a 2015, hay que examinar los análisis y revisar las experiencias exitosas. En los informes sobre el seguimiento de los ODM se incluyen las siguientes recomendaciones: mejorar la gobernanza, fomentar el crecimiento económico inclusivo, aumentar la inversión pública en educación, salud, agua, saneamiento e infraestructura, invertir en ampliar las oportunidades para mujeres y niñas, extender los programas de protección social y de empleo, apoyar la adaptación al cambio climático, incrementar el acceso a la energía, promover el desarrollo con bajas emisiones de carbono, acelerar la movilización de los recursos nacionales y garantizar que la alianza mundial cree un entorno propicio para los ODM.

Estas recomendaciones formarán parte de la nueva agenda de desarrollo posterior a 2015. Una de las ventajas de la agenda de los ODM es que establece metas e indicadores concretos, que han servido para fortalecer los sistemas estadísticos y la formulación y el seguimiento de políticas. Sin embargo, en la agenda se subvaloraron otras dimensiones del desarrollo, y se hizo hincapié en los fines, sin definir los medios para alcanzar el desarrollo. La nueva agenda deberá ser más flexible para adaptar los objetivos a distintos niveles y realidades y construirlos mediante procesos más participativos.

## **II. Medición de la desigualdad territorial en América Latina y el Caribe**

---

En este capítulo se presenta la evidencia empírica de las desigualdades entre regiones de países seleccionados de América Latina y el Caribe sobre los cuales se dispone de información. En la primera sección se analiza el producto interno bruto per cápita, a partir de cuentas subnacionales y cifras de población oficiales. Se presentan el nivel de desigualdad y su evolución en el período más reciente (2000 – 2010).

En la segunda sección del capítulo se muestra información reciente sobre la dimensión social de las desigualdades, sobre la base de las encuestas de hogares.

### **A. PIB per cápita: nivel y evolución de la desigualdad**

#### **1. Concentración geográfica de la producción y el crecimiento**

La distribución de la población y del producto por regiones ofrece una primera aproximación para observar las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe.

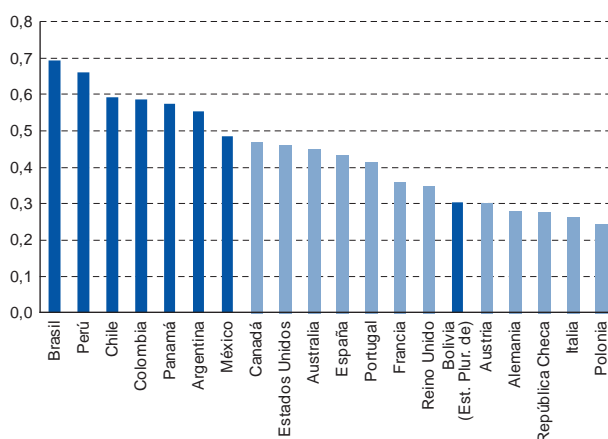
En el gráfico 1 se muestra la concentración geográfica del producto interno bruto por regiones en países seleccionados de América Latina y en algunos países desarrollados. Estos últimos presentan índices mucho más

bajos que los países de América Latina, lo que significa que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la producción del valor agregado se distribuye de manera más uniforme en el territorio. En el caso de América Latina, es frecuente observar que la región que más contribuye al PIB nacional representa una proporción muy pequeña de la superficie nacional, inferior o muy cercana al 10% en todos los casos, con excepción de Santa Cruz, en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En el año 2000 ya se podía observar una alta concentración del PIB por regiones (véase el mapa 1). Ese año, en las regiones donde se encuentran las capitales nacionales se concentraba desde el 25% de la producción en el caso del Brasil, hasta cerca del 60% en el caso de Panamá.

Ese panorama no cambió mucho en 2010, pues la producción continuaba concentrándose en las regiones donde están las principales ciudades (véase el mapa 2). El aporte de la región principal al producto nacional llega al 67% en Panamá, el 49% en Chile y el 43% en el Perú<sup>8</sup>. En cambio, la producción se encuentra menos concentrada en Colombia, México y el Ecuador. Bogotá contribuyó con un 26% al PIB nacional en 2010 y el Distrito Federal de México con el 18%. La otra cara de la moneda es que el aporte de una gran cantidad de regiones representa menos del 5% de la producción.

Gráfico 1  
AMÉRICA LATINA Y OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL PIB, CIRCA 2010



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Nota: el índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de la superficie y el PIB de la primera unidad subnacional con respecto al total del país en valores absolutos dividida entre 2. El índice toma valores de 0 cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción con respecto al país y tiende a 1 cuando las diferencias entre las proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores. En los países de la OCDE los datos más recientes corresponden al año 2009. Para mayor información ver: "Panorama del desarrollo territorial", ILPES (2010).

<sup>8</sup> En precios corrientes.

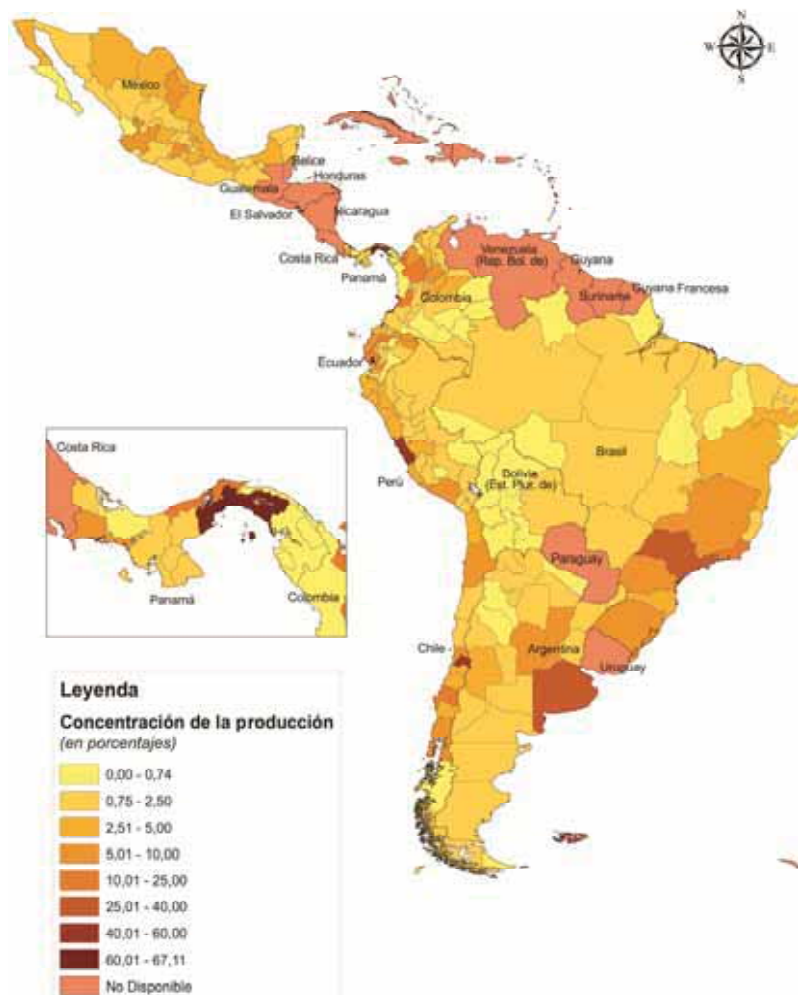
### Recuadro 1 CONCENTRACIÓN Y CRECIMIENTO

Existe un debate sobre la relación entre concentración y crecimiento. Para Brulhart y Sbergami (2009), esta es positiva en los países con bajos niveles de producto per cápita (hasta aproximadamente 10.000 dólares), donde las políticas para reducir la concentración geográfica de la producción supondrían altos costos en términos de sacrificio de crecimiento.

Aroca y Atienza (2012) plantean que la concentración provoca pérdidas de eficiencia en Chile, a raíz de las deseconomías de escala en grandes aglomeraciones, debido a la congestión y los altos costos de inversión per cápita en infraestructura, y, por otra parte, debido al desaprovechamiento de las economías de escala y la deficiente formación de capital en las áreas periféricas.

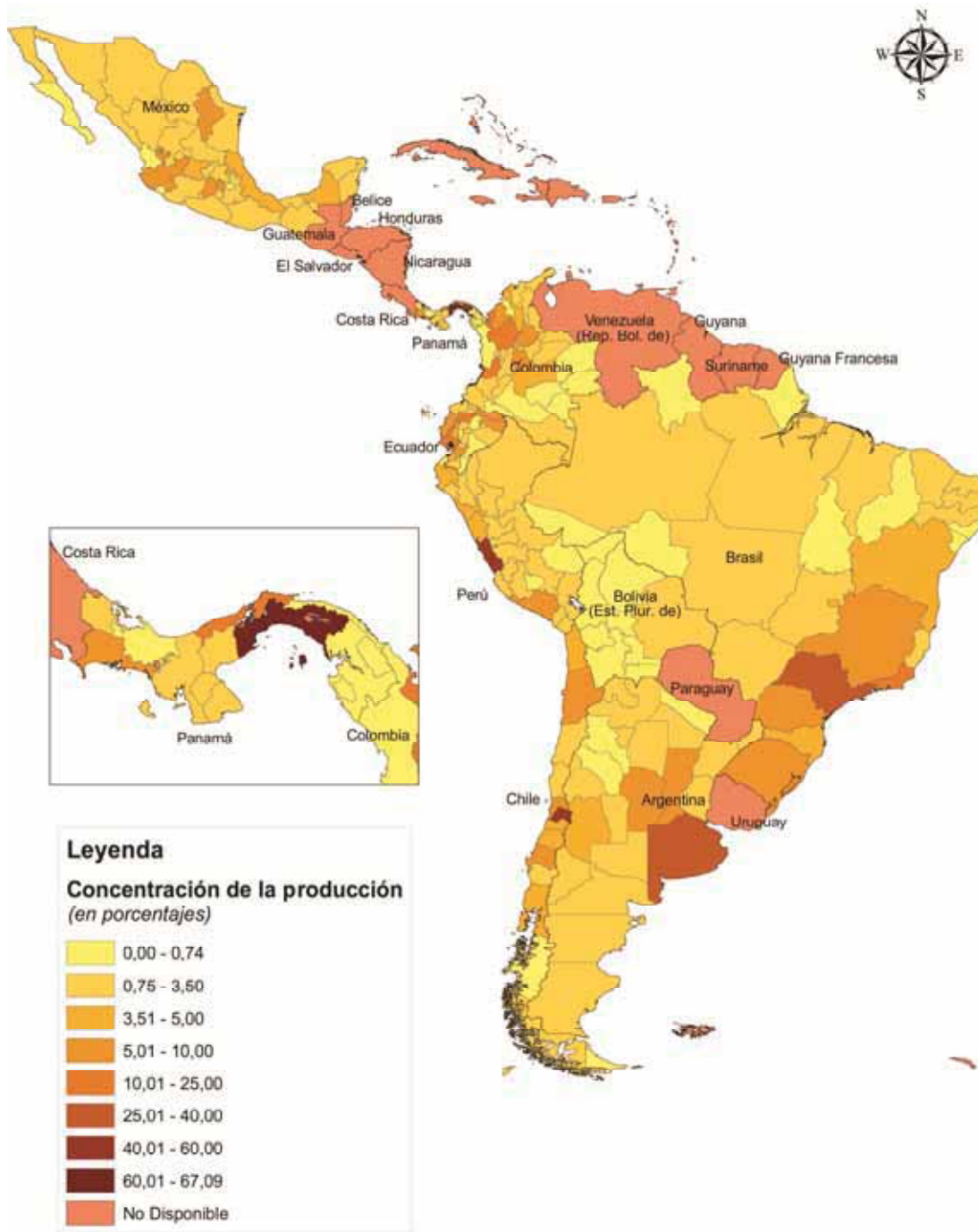
En el "Regional Outlook" de la OCDE (2011), John Fernández propone zanjar la discusión con respecto a sus repercusiones en la elaboración de políticas públicas. Si la distribución espacial de la producción es necesariamente desigual, no cabe preguntarse si las políticas públicas deben promover la concentración o la desconcentración, sino de qué manera pueden contribuir a la integración económica entre las regiones para transformar la desigualdad en oportunidades de crecimiento en todas ellas.

Mapa 1  
**AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR REGIONES, 2000**  
(En porcentajes)



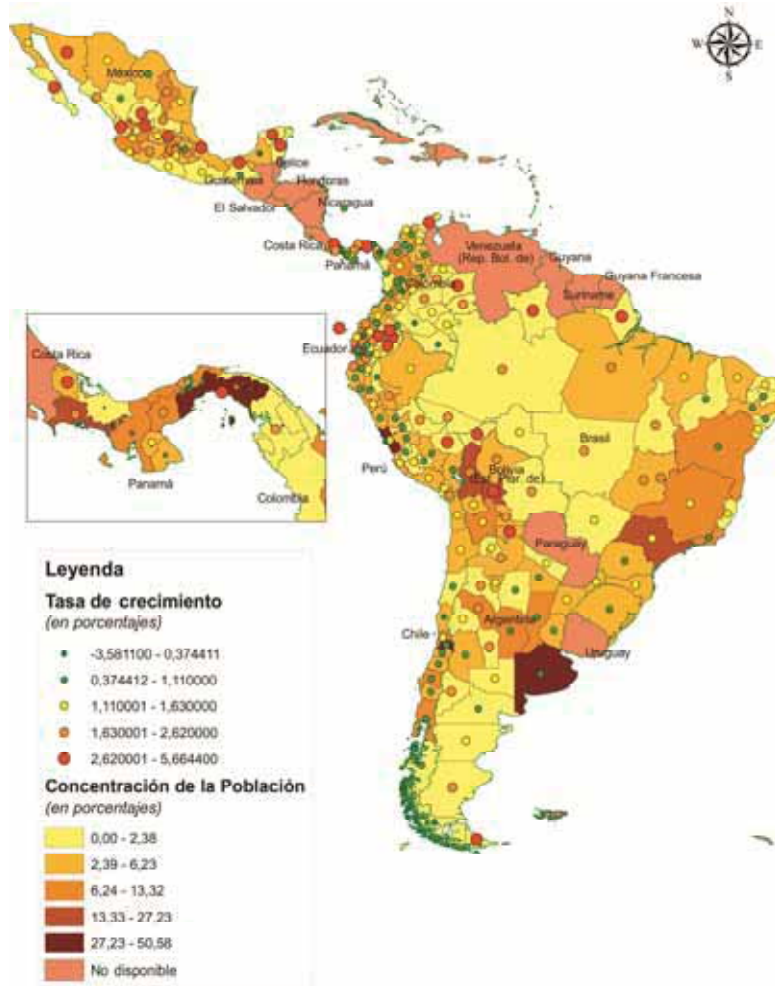
**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Mapa 2  
**AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR REGIONES, 2010**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Mapa 3  
**AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN, 2010, Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 2000-2010, POR REGIONES**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

## 2. Desigualdades territoriales y convergencia

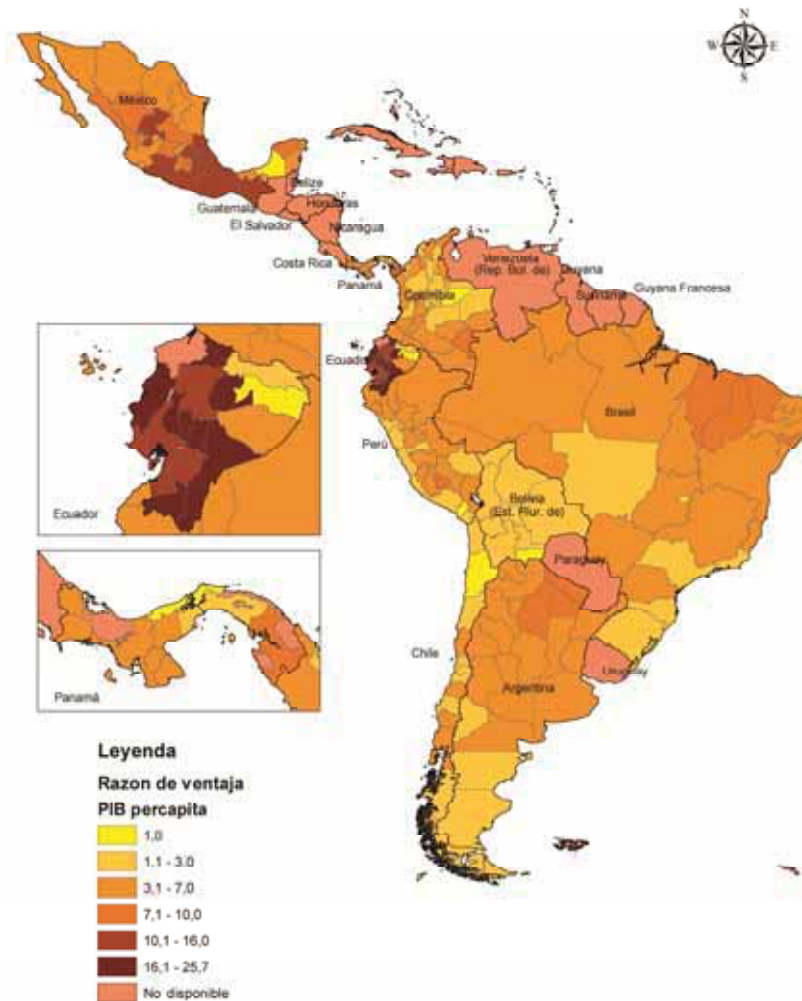
Es posible apreciar los altos niveles de desigualdad territorial al comparar los territorios de mayor y menor PIB per cápita de un país. En general, en los países de la OCDE el PIB por habitante en la región más rica no alcanza a duplicar el PIB per cápita en la región más pobre. Por el contrario, en América Latina dicha razón es por lo general cercana a 8. En rigor, si bien estas relaciones no son comparables entre países, la magnitud y la consistencia de las diferencias son ilustrativas. En el mapa 4 se muestra la razón de ventaja de la región más rica respecto de las demás regiones en cada país. Como se puede observar, el PIB por habitante en la mayoría de las regiones está entre 3 y 10 veces por debajo del PIB por habitante en la región más rica del país. Sobre la base de este simple indicador es posible reafirmar que “*el lugar importa*”, tanto en cada uno de los países como en toda la región.

Cuadro 1  
**AMÉRICA LATINA Y OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): RAZÓN ENTRE LAS REGIONES DE MAYOR Y MENOR PIB POR HABITANTE**

Razón de ventaja					
País	Moneda	Año de referencia	Región de mayor PIB per cápita	Región de menor PIB per cápita	Razón entre las regiones de mayor y menor PIB per cápita
América Latina					
Argentina	Pesos de 1993	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivianos de 1990	2010	Tarija	Chuquisaca	2,69
Brasil	Reales de 2008	2009	Distrito Federal	Piauí	8,56
Chile	Pesos de 2003	2010	Antofagasta	Araucanía	4,33
Colombia	Pesos de 2005	2010	Casanare	Vaupés	9,22
Ecuador	Dólares de 2000	2007	Francisco de Orellana	Morona Santiago	25,76
México	Pesos de 2003	2009	Campeche	Chiapas	12,37
Panamá	Balboas de 1996	2007	Colón	Darién	8,05
Perú	Nuevos soles de 1994	2010	Moquehua	Apurímac	7,45
OCDE					
España	Dólares de 2007	2009	Madrid	Extremadura	1,89
Portugal	Dólares de 2007	2009	Lisboa	Norte	1,76
Japón	Dólares de 2007	2009	Southern-Kanto	Kyushu, Okinawa	1,39
Australia	Dólares de 2007	2009	Northern Territory	Tasmania	1,65
Canadá	Dólares de 2007	2009	Northwest Territories and Nunavut	Prince Edward Island	2,18
Alemania	Dólares de 2007	2009	Hamburg	Thuringen	2,23
Francia	Dólares de 2007	2009	Ile De France	Picardie	2,13

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Mapa 4  
**AMÉRICA LATINA: RAZÓN DE VENTAJA DE LA REGIÓN MÁS RICA CON RESPECTO A LAS DEMÁS REGIONES EN CADA PAÍS, 2010**  
*(PIB per cápita)*

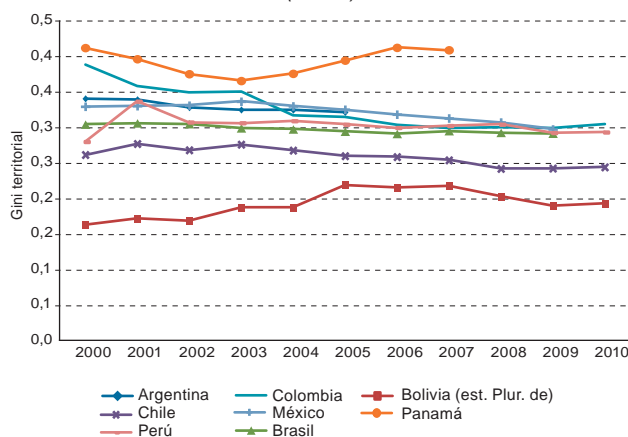


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información oficial de los institutos de estadísticas oficiales o bancos centrales de cada país.

En el gráfico 2 se muestra la tendencia del coeficiente de Gini de la distribución del PIB por habitante entre las regiones en nueve países de América Latina en el período 2000–2010. Los valores cercanos a 1 corresponden a mayores niveles de desigualdad territorial. Este indicador es complementario a la razón de ventaja y permite observar la evolución de las disparidades en el período 2000–2010 en cada país. En general, se observan pocos cambios y una ligera tendencia a la reducción de las desigualdades territoriales a partir de 2002 en varios países como la Argentina, Colombia, Chile y México y en Bolivia (Estado Plurinacional de) en los años más recientes.



**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COEFICIENTE DE GINI DE DESIGUALDADES REGIONALES DEL PIB PER CÁPITA, 2000-2010**  
*(Índice)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

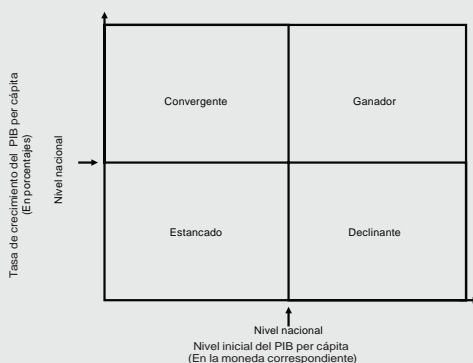
Para determinar las regiones que contribuyen a la convergencia y aquellas que no lo hacen, se presenta un análisis de cuadrantes de convergencia. El análisis consiste en clasificar las regiones en un cuadro de doble entrada, con la tasa de crecimiento del PIB per cápita en el período 2000-2010 en el eje de las ordenadas (y) y el nivel inicial de PIB per cápita en el eje de las abscisas (x).

**Recuadro 2**  
**CUADRANTES DE CONVERGENCIA**

Utilizando el nivel del PIB per cápita regional y su tasa de crecimiento con respecto al nivel nacional se configuran cuatro cuadrantes. Las regiones con un nivel de crecimiento superior al promedio nacional se consideran dinámicas. Las regiones con un PIB per cápita inicial superior a la media nacional son consideradas ricas.

Mediante el cruce de ambas clasificaciones se configuran cuatro cuadrantes o situaciones tipo:

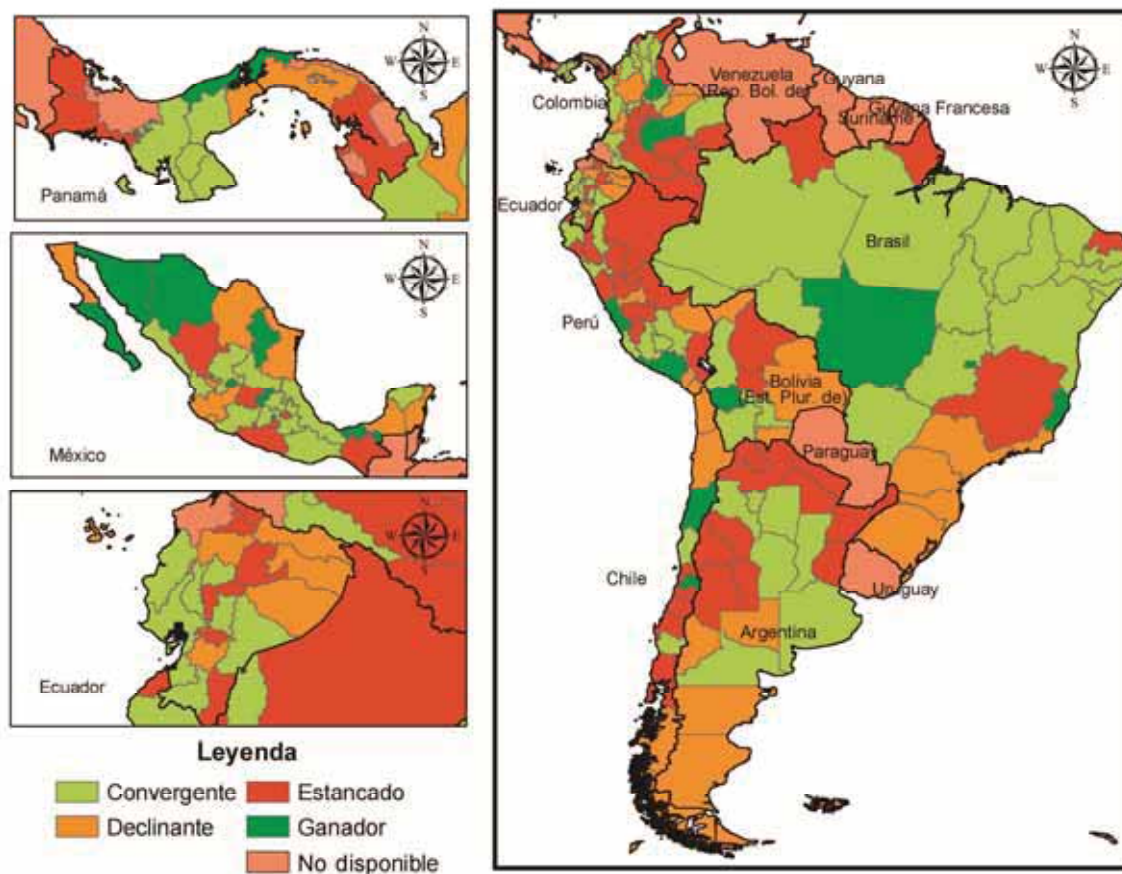
- Ganadores: regiones con dinamismo económico y alto PIB per cápita inicial.
- Convergentes: regiones dinámicas y con bajo PIB per cápita inicial.
- Estancados: regiones con una tasa crecimiento y un PIB per cápita inicial inferiores al promedio.
- Declinantes: regiones no dinámicas y con alto PIB per cápita.



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2012.

Los resultados de la clasificación de cuadrantes de convergencia relativos al período 2000–2010 se presentan en el mapa 5. Mientras que las regiones convergentes y declinantes contribuyen a la disminución de las desigualdades territoriales, las regiones ganadoras y estancadas tienden a profundizarlas.

Mapa 5  
AMÉRICA LATINA: CUADRANTES DE CONVERGENCIA, 2000-2010

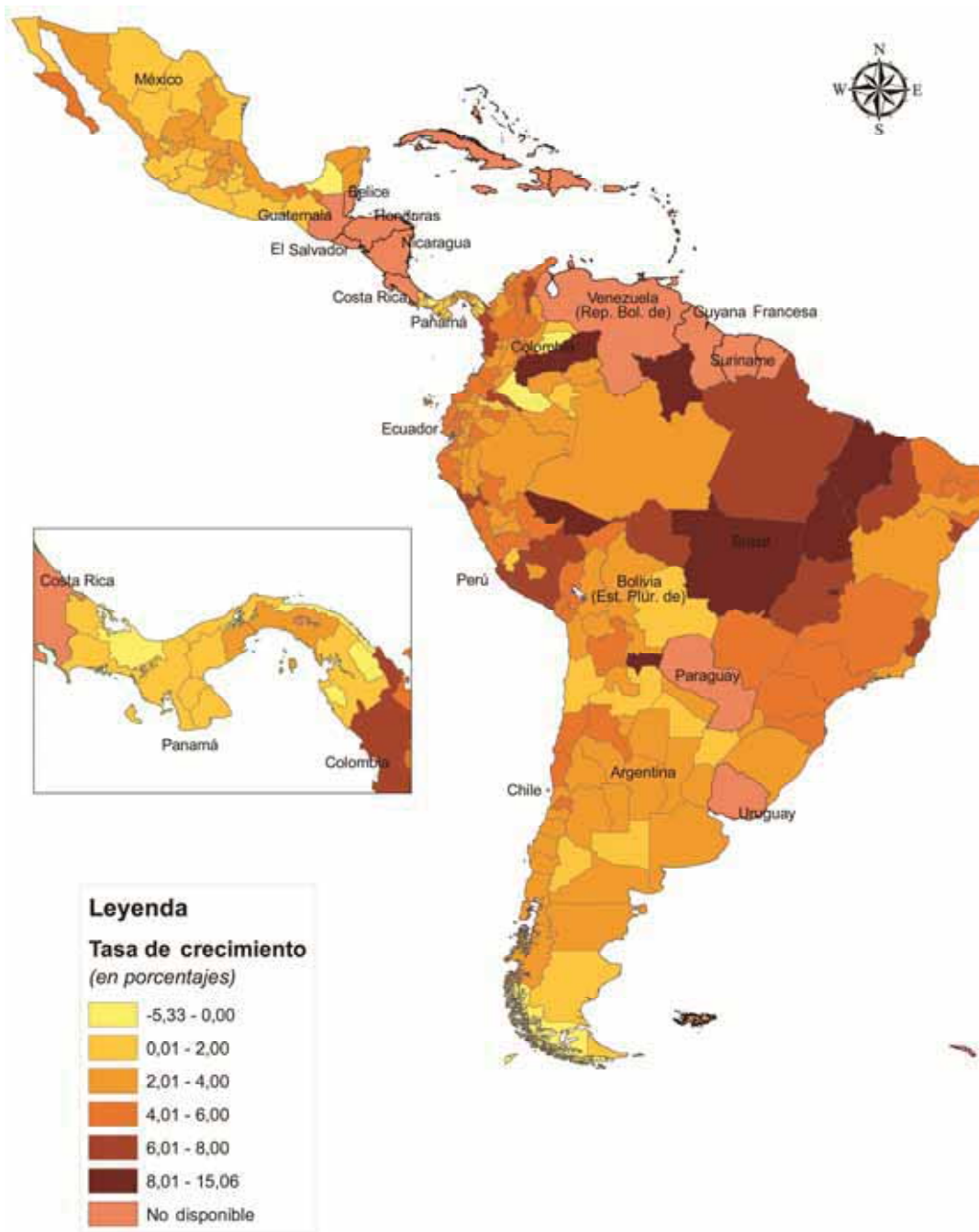


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

### 3. Desempeño económico de las regiones

Combinando la información obtenida mediante los cuadrantes de convergencia (véase el mapa 5) con la estructura del PIB por sectores económicos se puede avanzar en la interpretación de las dinámicas económicas observadas (véase el mapa 6). El esquema de variaciones económicas se puede apreciar también por medio del crecimiento de la población por regiones, cuya distribución es muy similar a la del crecimiento del PIB (véase el mapa 7).

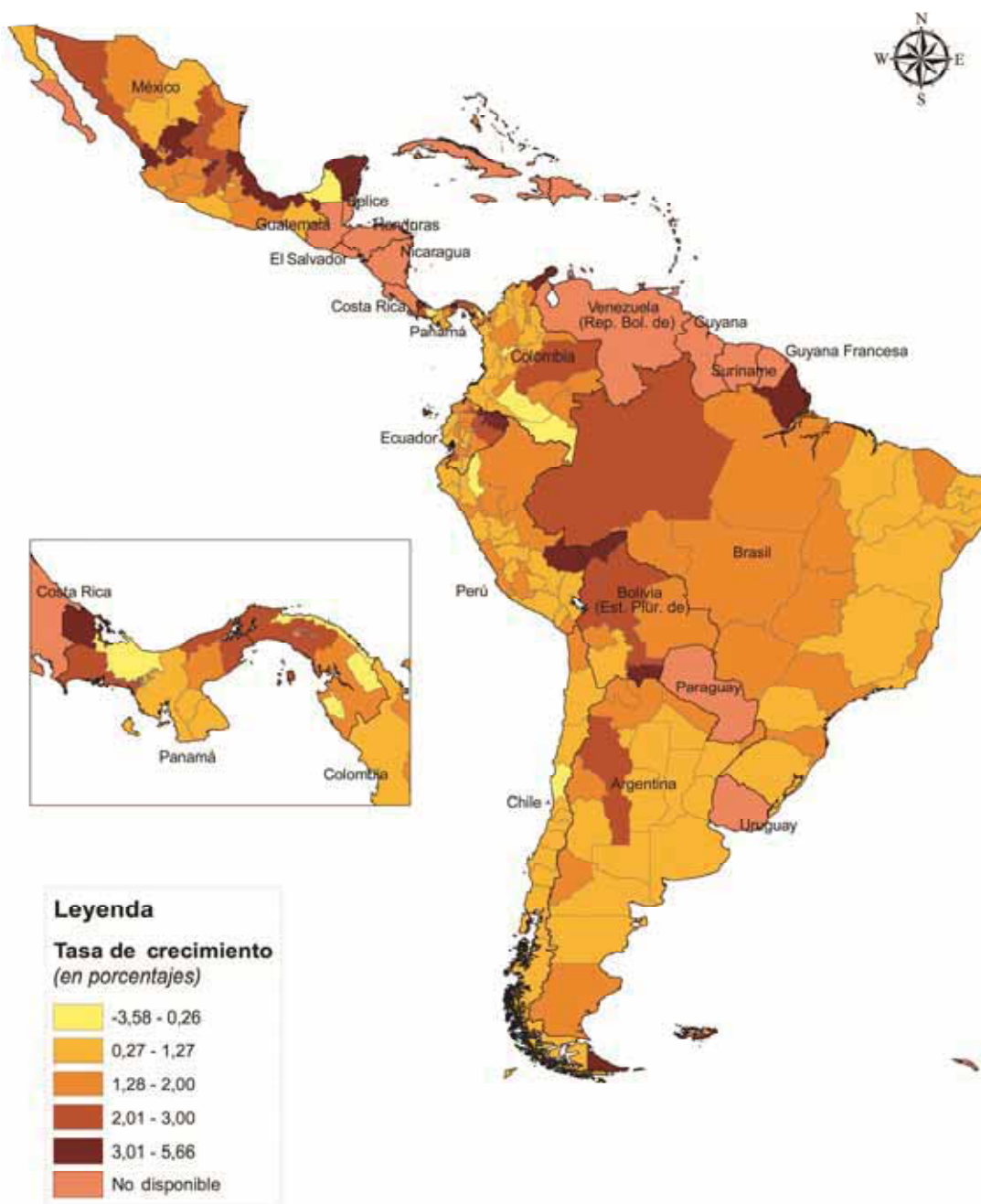
Mapa 6  
**AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TERRITORIAL, 2000–2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

<sup>a</sup> Año más reciente disponible. Argentina (2005), Bolivia (Est. Plur. de) (2010), Brasil (2009), Chile (2010), Colombia (2010), Ecuador (2007), México (2009), Panamá (2007), Perú (2010).

Mapa 7  
**AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR TERRITORIO, 2000–2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

<sup>a</sup> Año más reciente disponible. Argentina (2005), Bolivia (Est. Plur. de) (2010), Brasil (2009), Chile (2010), Colombia (2010), Ecuador (2007), México (2009), Panamá (2007) Perú (2010).

## B. Desarrollo social

En esta sección se presentan indicadores sociales por región relativos a ocho países de América Latina, a saber: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). Sobre la base de la información disponible de las encuestas de hogares, se analizan indicadores de pobreza, educación y acceso a los servicios básicos en el período 2000-2010<sup>9</sup>. También se presenta información desagregada por sexo.

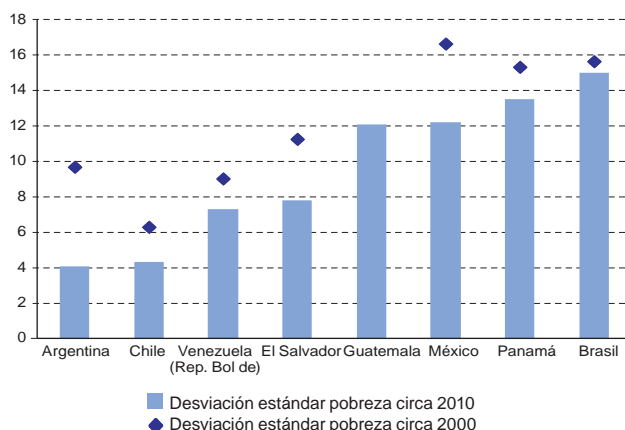
### 1. Pobreza

En esta sección, 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 con la metodología de la CEPAL. Asimismo se combinan las categorías de pobres e indigentes. Si bien los niveles de pobreza han mejorado en todos los países, aún persiste la brecha entre países y también entre los espacios interregionales de los países, no obstante una disminución de las brechas en varios de ellos (véanse los mapas 8 y 9).

En líneas generales, la mejora en los indicadores de pobreza en la región se explica debido al dinamismo del empleo y a la aplicación de políticas sociales focalizadas<sup>10</sup>. El tema de la desigualdad territorial empieza a figurar en las políticas nacionales, al establecerse regiones prioritarias de intervención de acuerdo con las necesidades evidenciadas por los indicadores sociales y económicos.

Al observar la dispersión de los niveles de pobreza por unidad subnacional en los países se puede constatar que estos han tendido a disminuir entre 2000 y 2010.

Gráfico 3  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL INDICADOR DE POBREZA EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000 – CIRCA 2010

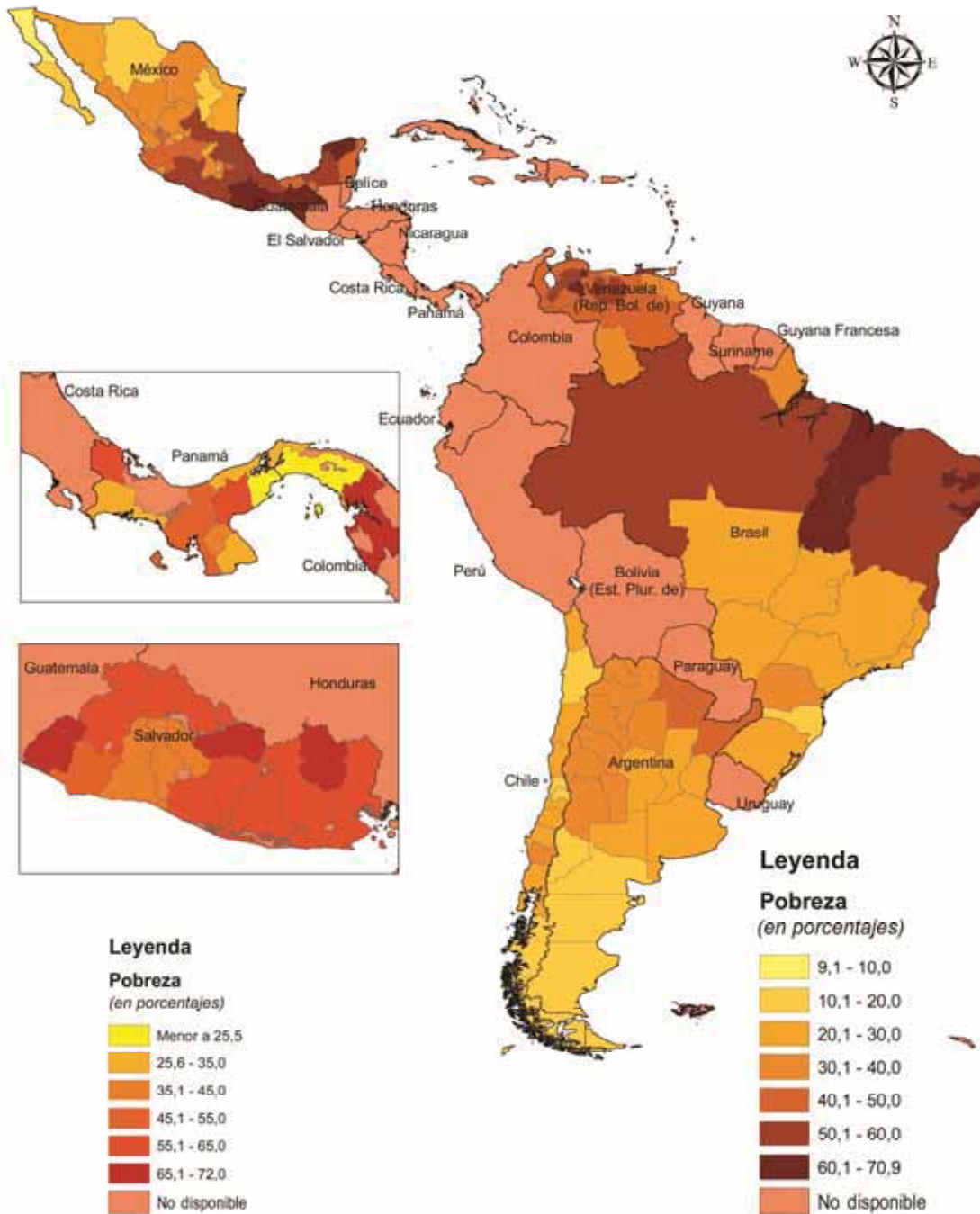


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

<sup>9</sup> Se tomaron los resultados de estos indicadores de las regiones solo en aquellos casos en que la encuesta de hogares era representativa de esa desagregación geográfica. En el caso de la Argentina la encuesta incluye solo información de los conglomerados urbanos.

<sup>10</sup> CEPAL (2012), Eslabones de la Desigualdad: Heterogeneidad Estructural, Empleo y Protección Social.

Mapa 8  
**AMÉRICA LATINA: POBREZA POR REGIONES, 2000<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

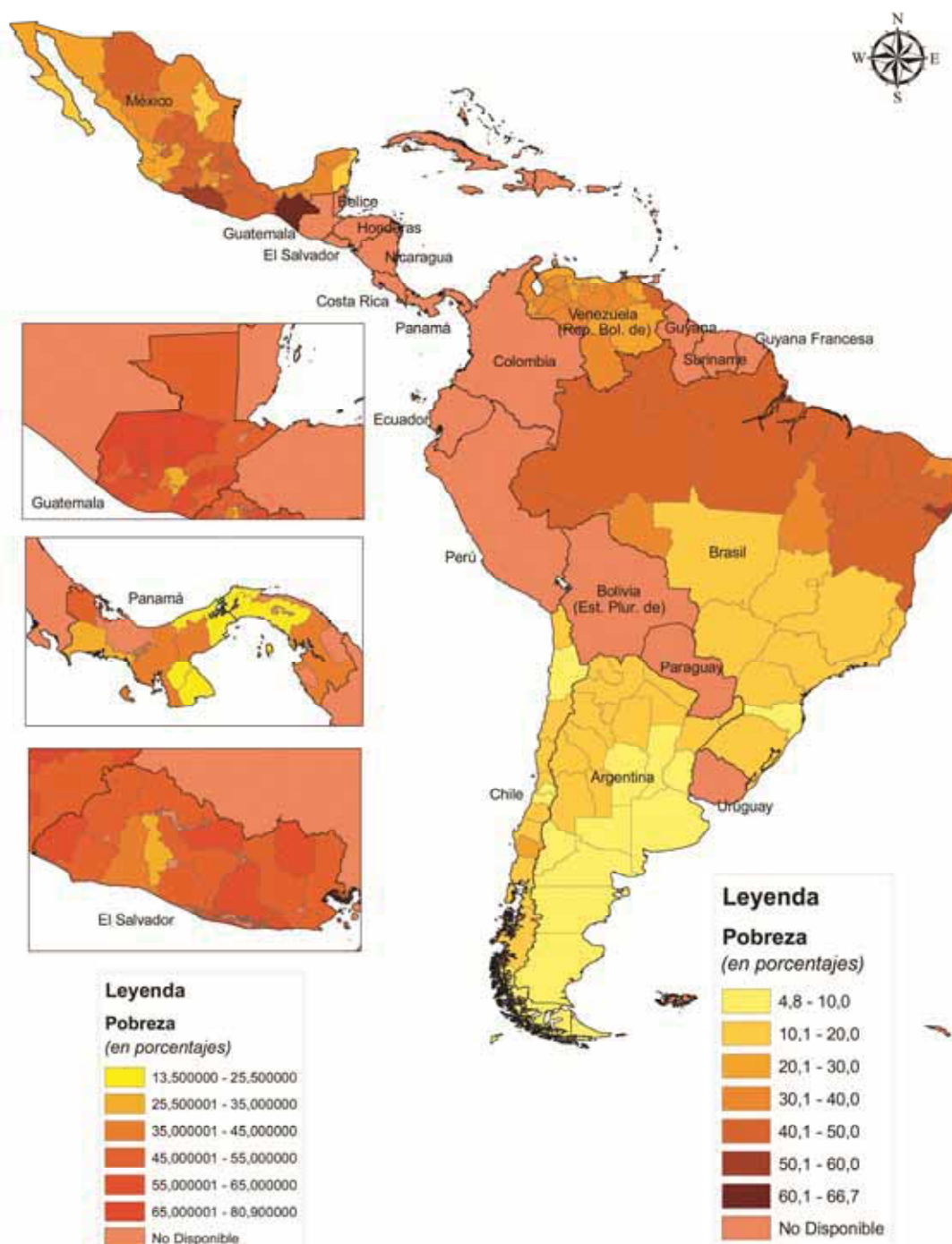


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares entre los años 2000 y 2010 recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2000 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 9  
**AMÉRICA LATINA: POBREZA POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

## 2. Educación

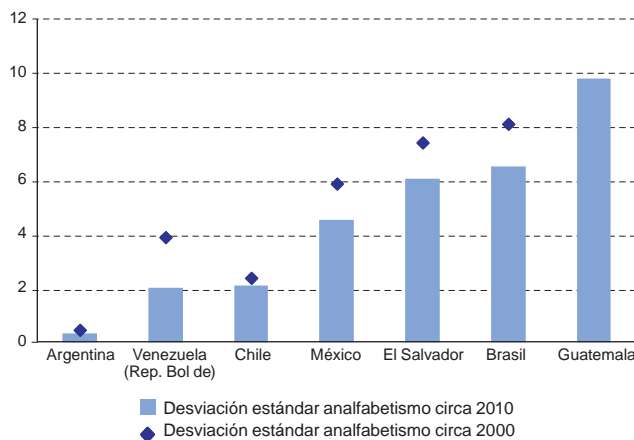
### a) Analfabetismo

El analfabetismo, medido en función de la población mayor de 15 años que no sabe leer ni escribir, es un indicador que muestra la carencia de capacidades individuales.

Si bien se observan mejoras en los niveles de analfabetismo entre 2000 y 2010 en todos los países, persisten, como en el caso de los niveles de pobreza, desigualdades interregionales y entre países (véanse los mapas 10 a 13).

Al observar los niveles de dispersión de este indicador (véase el gráfico 4) se puede constatar una disminución de las brechas en varios países como el Brasil, El Salvador, México y la República Bolivariana de Venezuela. En el caso de la Argentina y Chile estas mejoras no han sido tan significativas, pero las disparidades regionales son menores con respecto a los demás países.

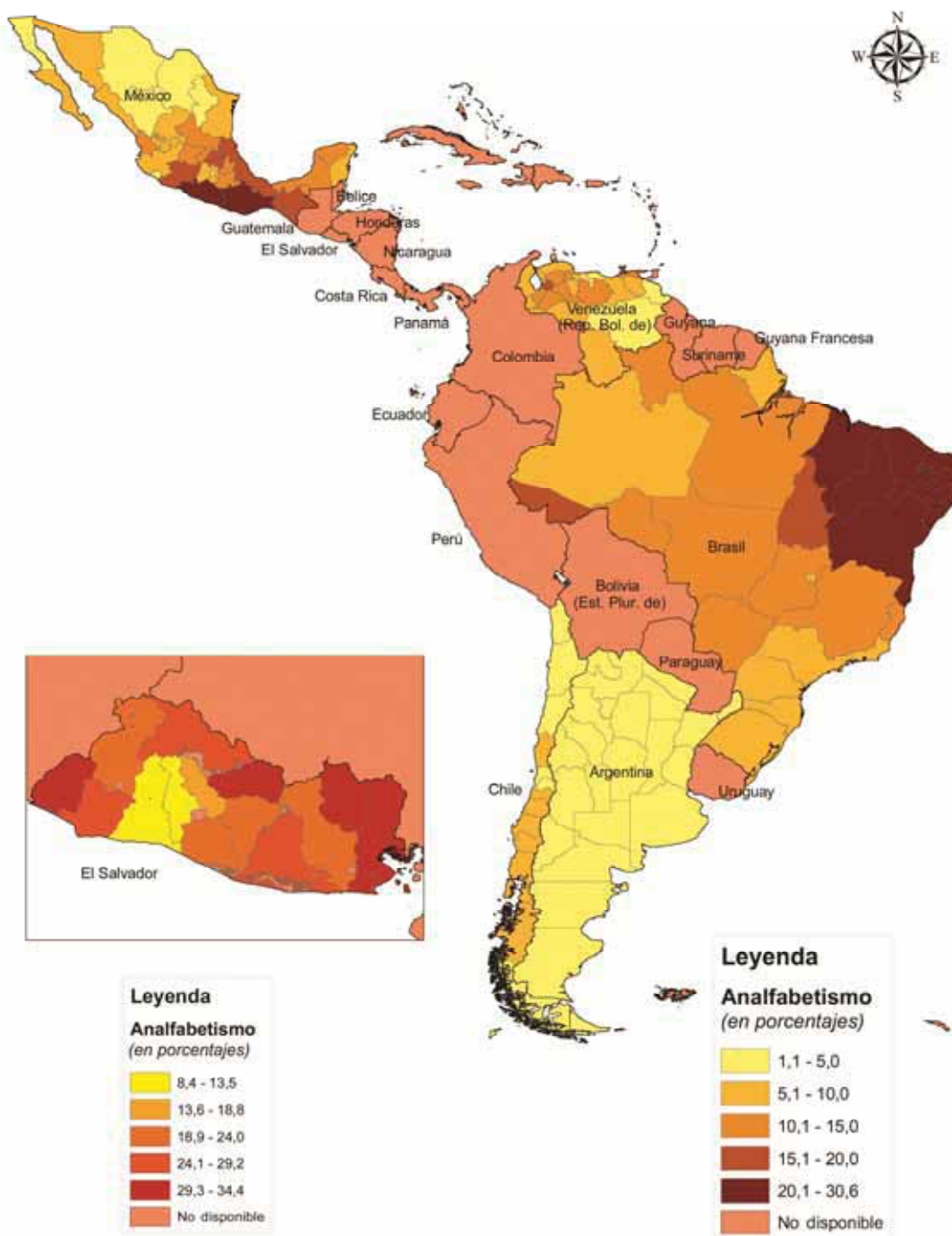
Gráfico 4  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL INDICADOR DE ANALFABETISMO EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000 – CIRCA 2010



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países



Mapa 10  
**AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO POR REGIONES, 2000<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

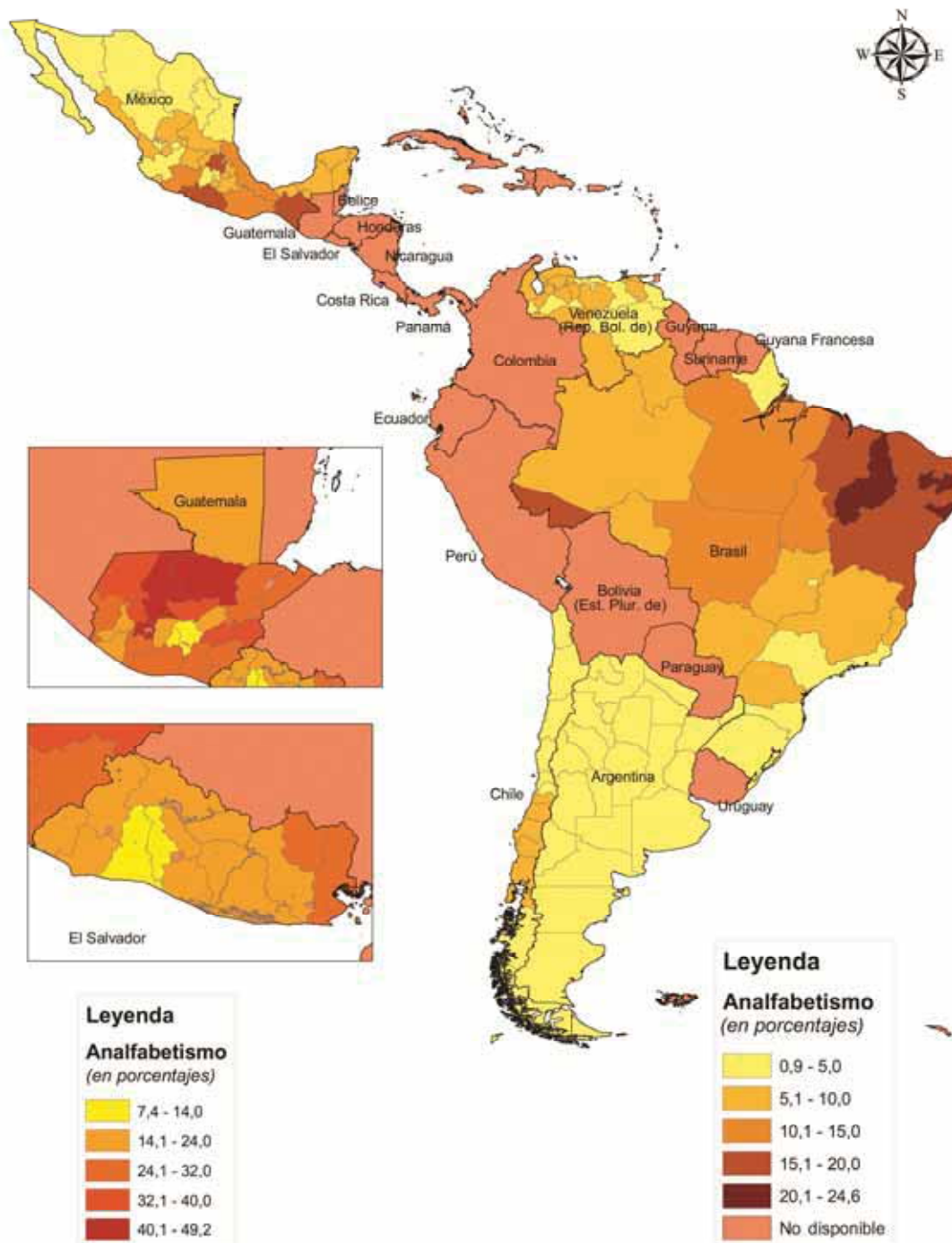


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2000 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 11  
**AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

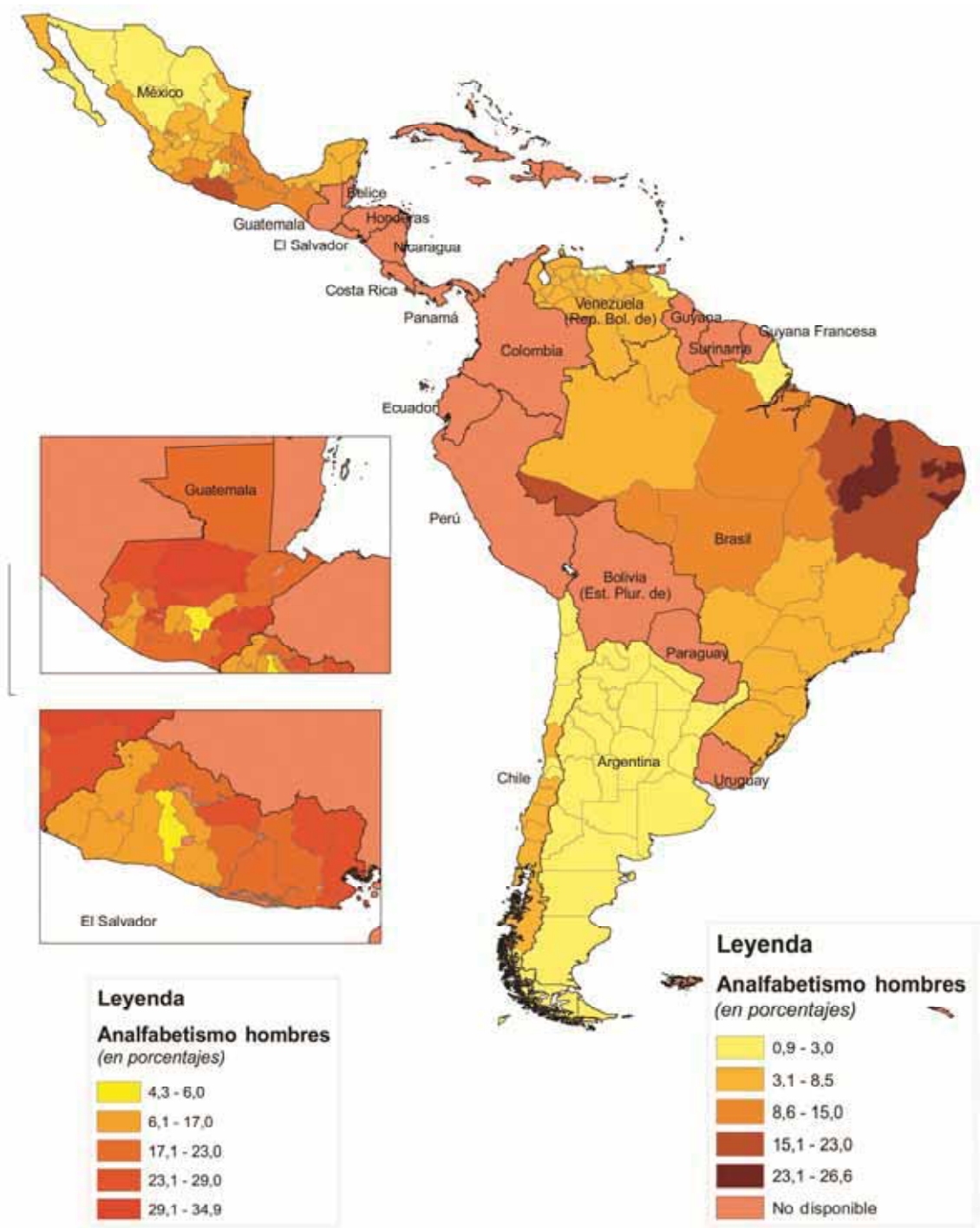


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 12  
**AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO DE LOS HOMBRES POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

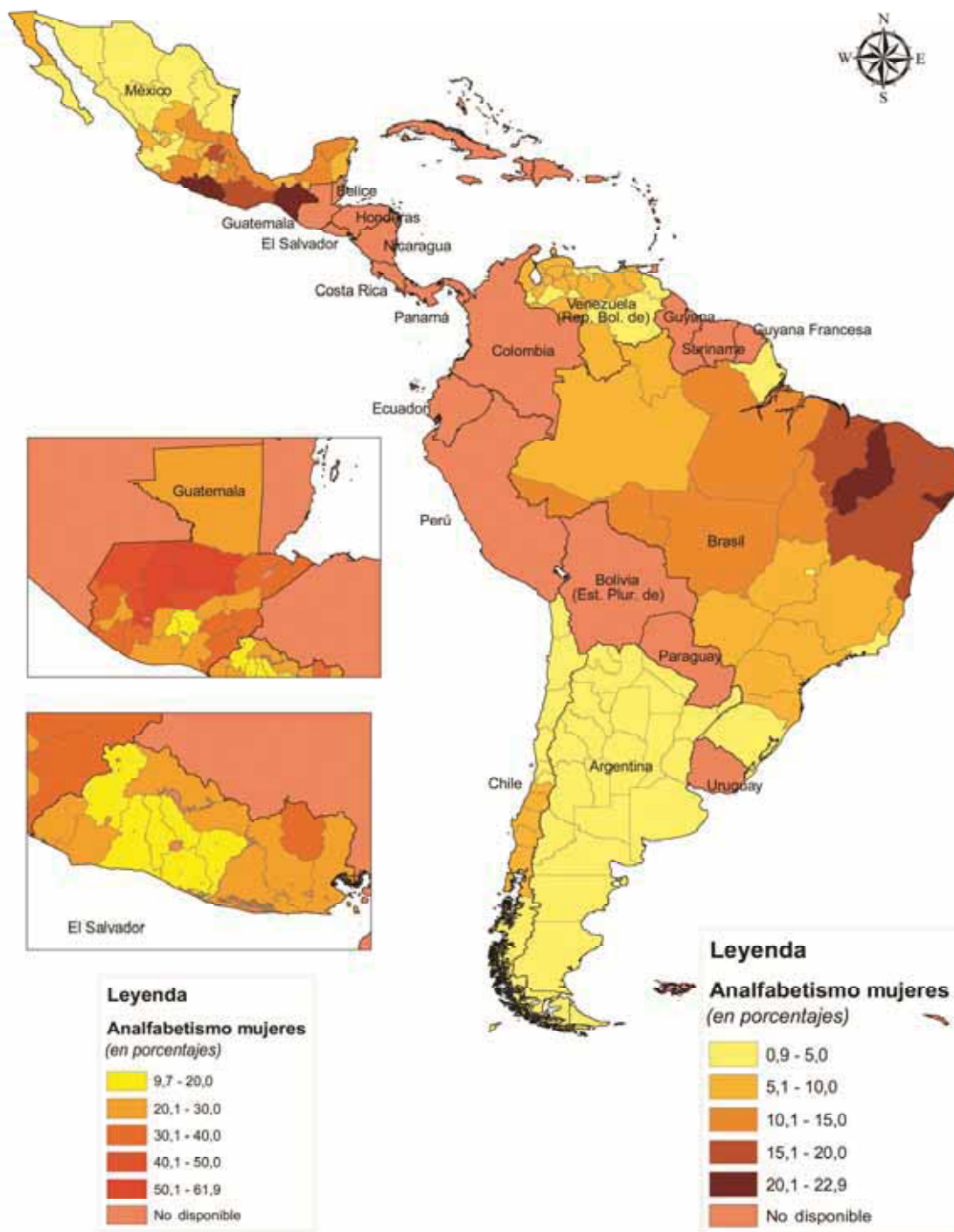


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),.

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 13  
**AMÉRICA LATINA: ANALFABETISMO DE LAS MUJERES POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),.

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

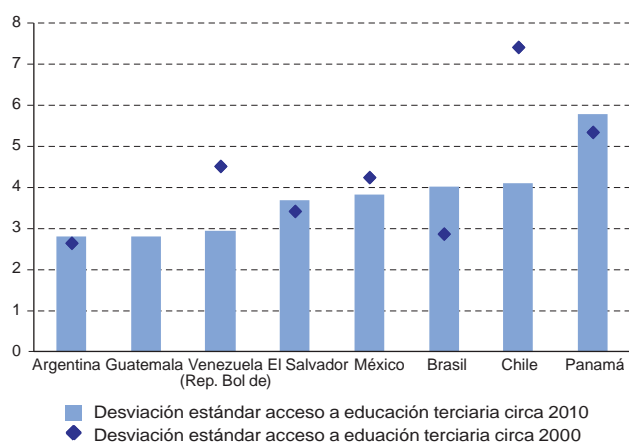
## b) Educación terciaria

El acceso a la educación terciaria es clave para mejorar la calidad de vida, entre otras cosas porque permite acceder a mejores empleos. En esta sección se presentan las estadísticas relativas a los años de educación de los habitantes de las regiones y países de referencia. En la cartografía se muestra el porcentaje de la población que cuenta con 13 o más años de estudio.

En el período 2000-2010 se registraron avances significativos en el porcentaje de la población con 13 o más años de estudio en todos los países examinados (véanse los mapas 14 a 17).

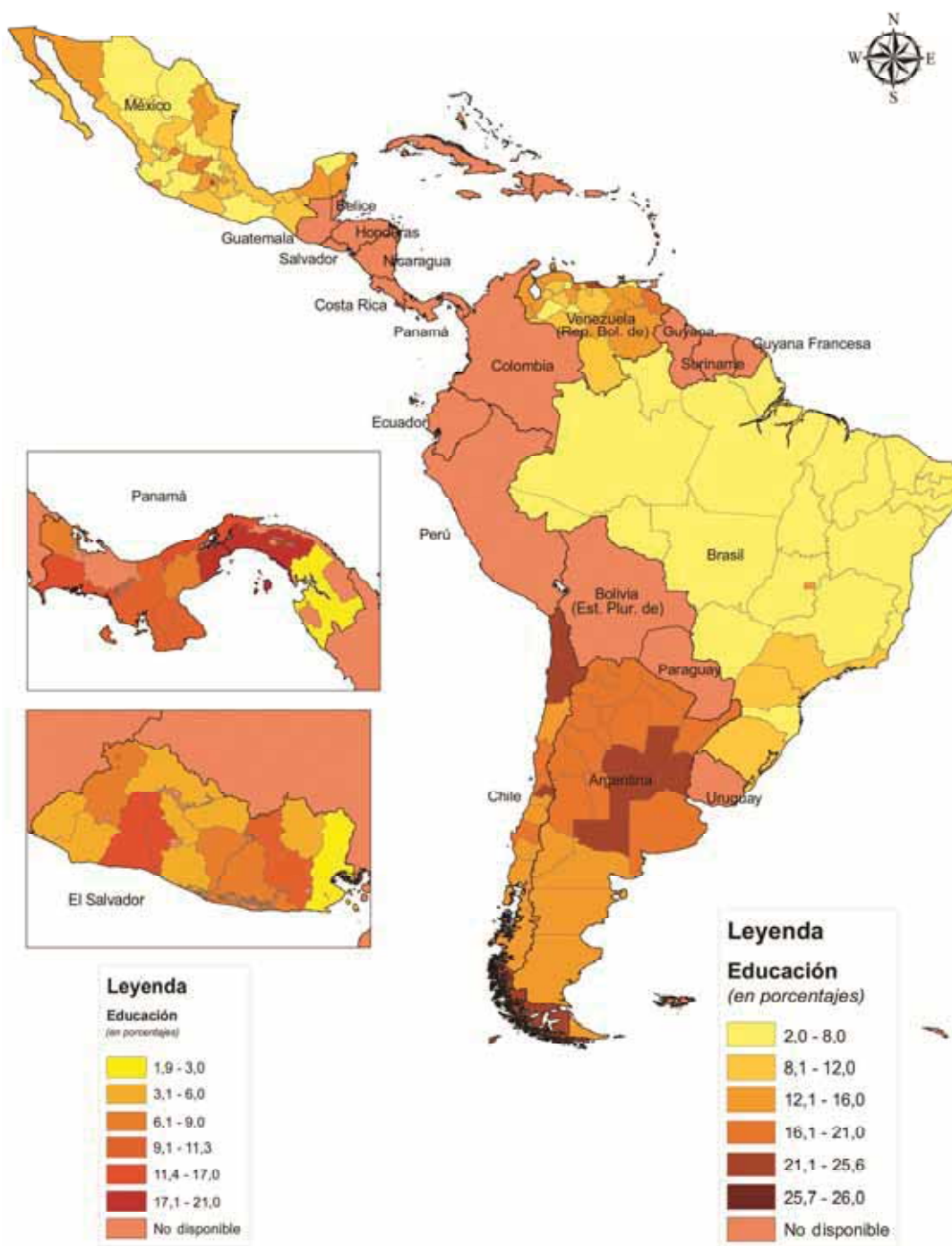
Sin embargo, las brechas entre territorios no disminuyeron en todos los casos. Mientras se observan importantes tendencias a la disminución de las desigualdades en Chile y la República Bolivariana de Venezuela (véase el gráfico 5) y una disminución menor en México, en el caso de la Argentina, el Brasil y Panamá, esta no es tan clara durante el período analizado.

Gráfico 5  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON EDUCACIÓN TERCIARIA EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000 – CIRCA 2010



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Mapa 14  
**AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA POR REGIONES, 2000<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

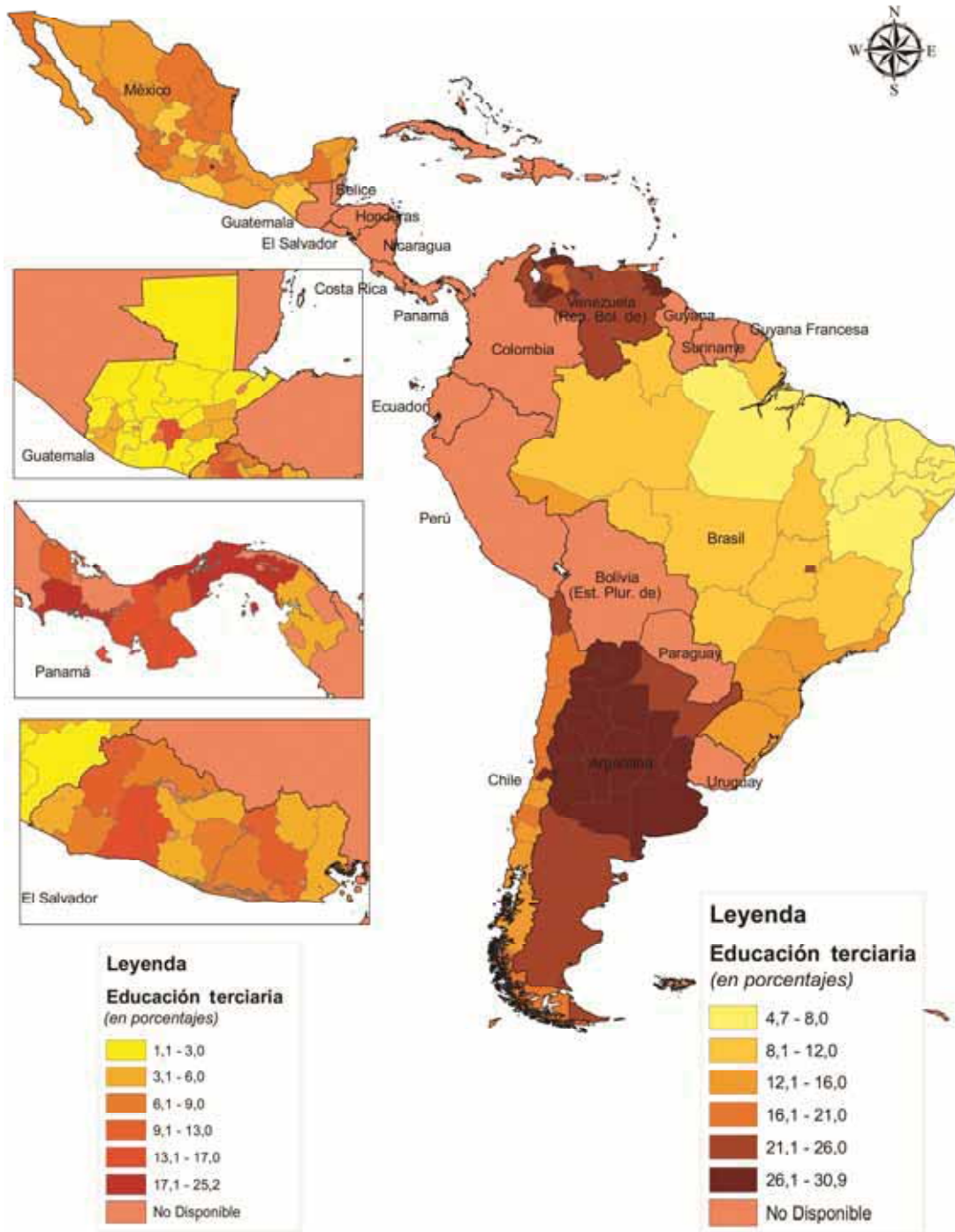


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2000 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 15  
**AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

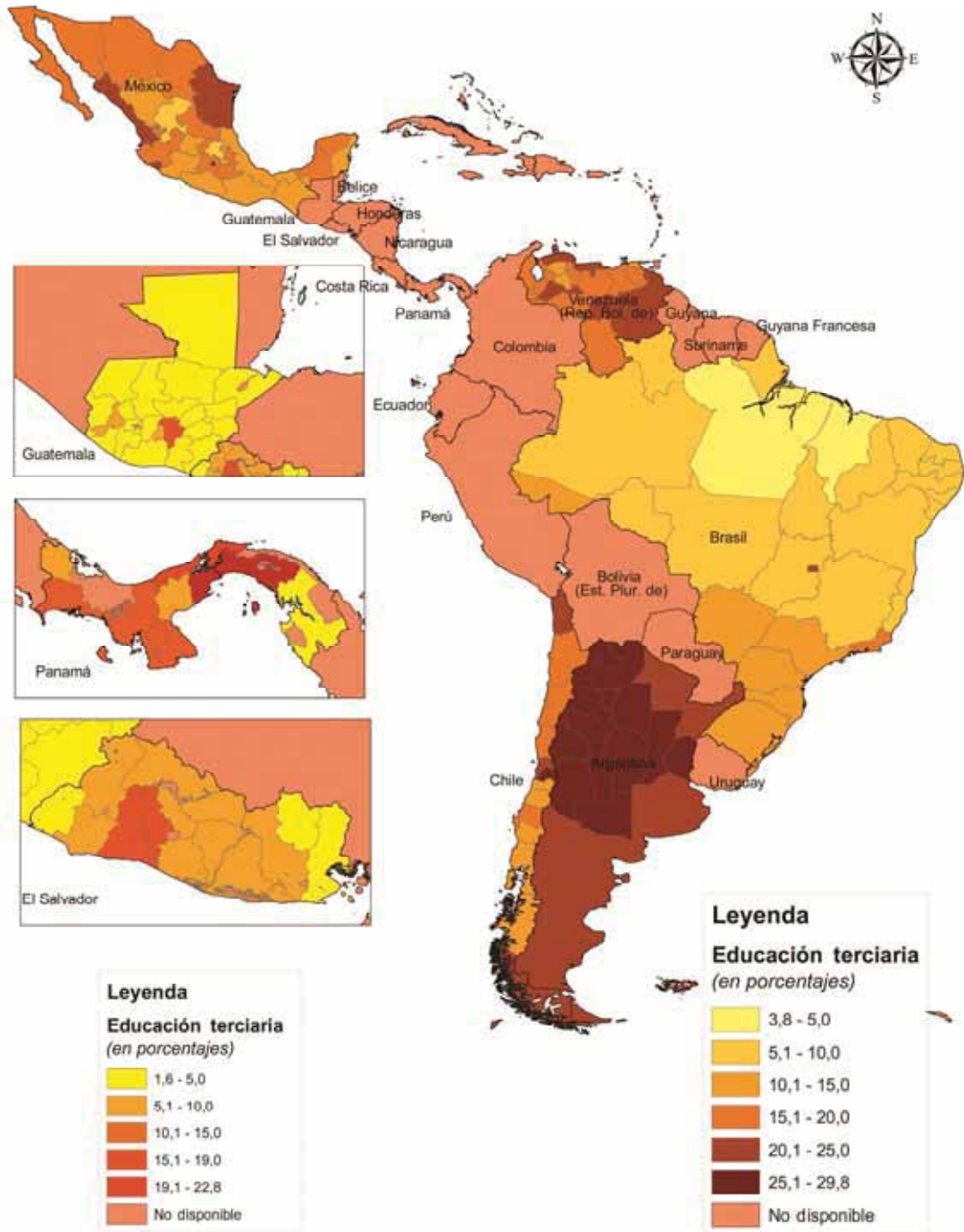


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 16  
**AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA DE LOS HOMBRES POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



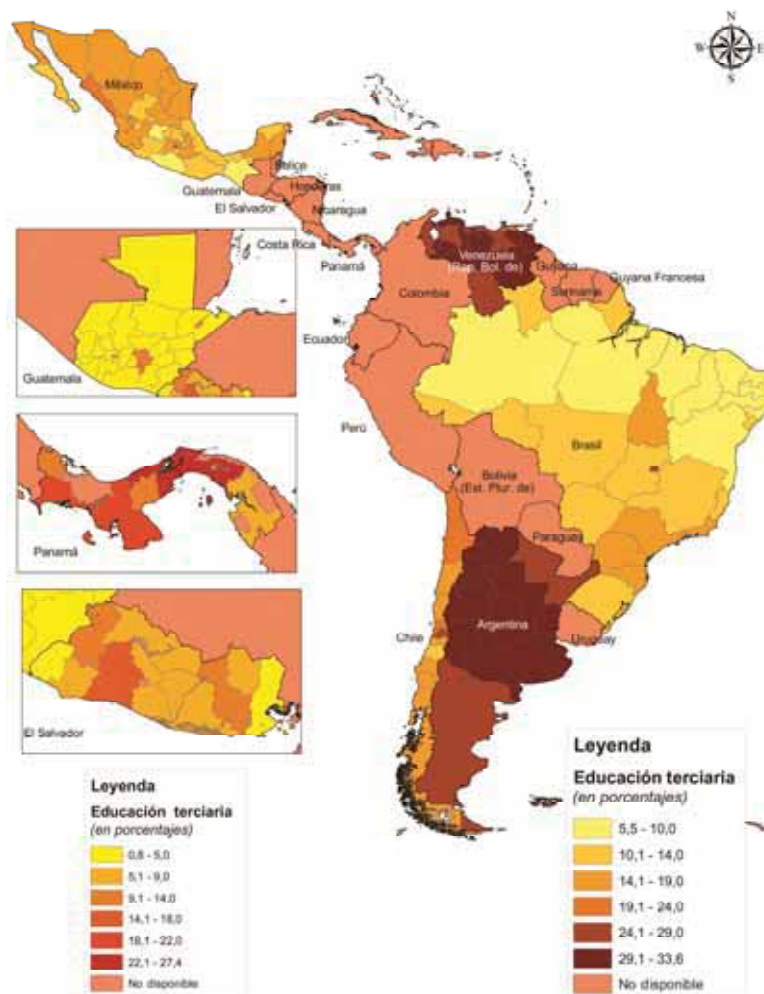
**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.



Mapa 17  
**AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN TERCIARIA DE LAS MUJERES POR REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

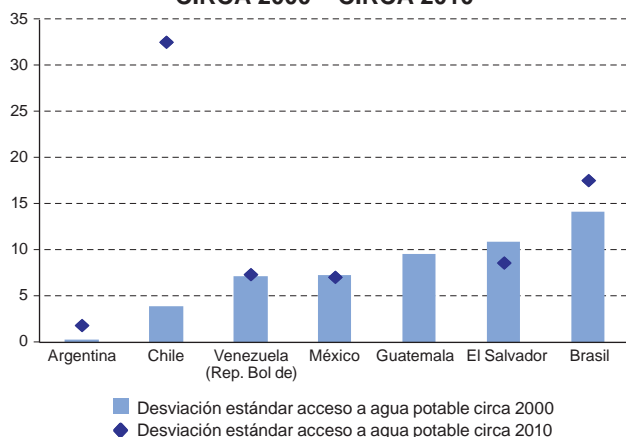
### 3. Acceso a los servicios básicos

El acceso de los hogares a los servicios básicos se expresa mediante dos indicadores: el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento.

El indicador de acceso al agua potable se expresa mediante el porcentaje de hogares que tienen acceso al agua potable, a través de fuentes de abastecimiento o entregas mejoradas, condición que también produce mejoras en la salud de la población (véanse los mapas 18 y 19).

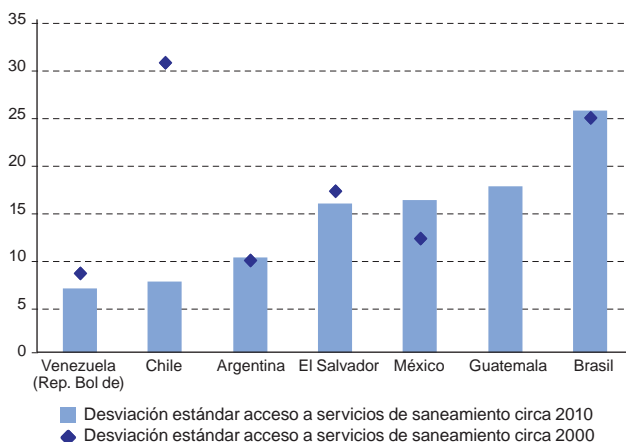
El indicador de acceso a los servicios sanitarios se expresa mediante el porcentaje de hogares que tienen acceso a instalaciones de saneamiento básico mejoradas (véanse los mapas 20 y 21). Los servicios de saneamiento básico, como la red de alcantarillado o el pozo séptico, mejoran considerablemente la salud de la población pues reducen el riesgo de contraer enfermedades como el cólera.

Gráfico 6  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PORCENTAJE DE ACCESO AL AGUA POTABLE EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES, CIRCA 2000 – CIRCA 2010**



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico 7  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL PORCENTAJE DE ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LAS PRIMERAS UNIDADES SUBNACIONALES CIRCA 2000–CIRCA 2010**

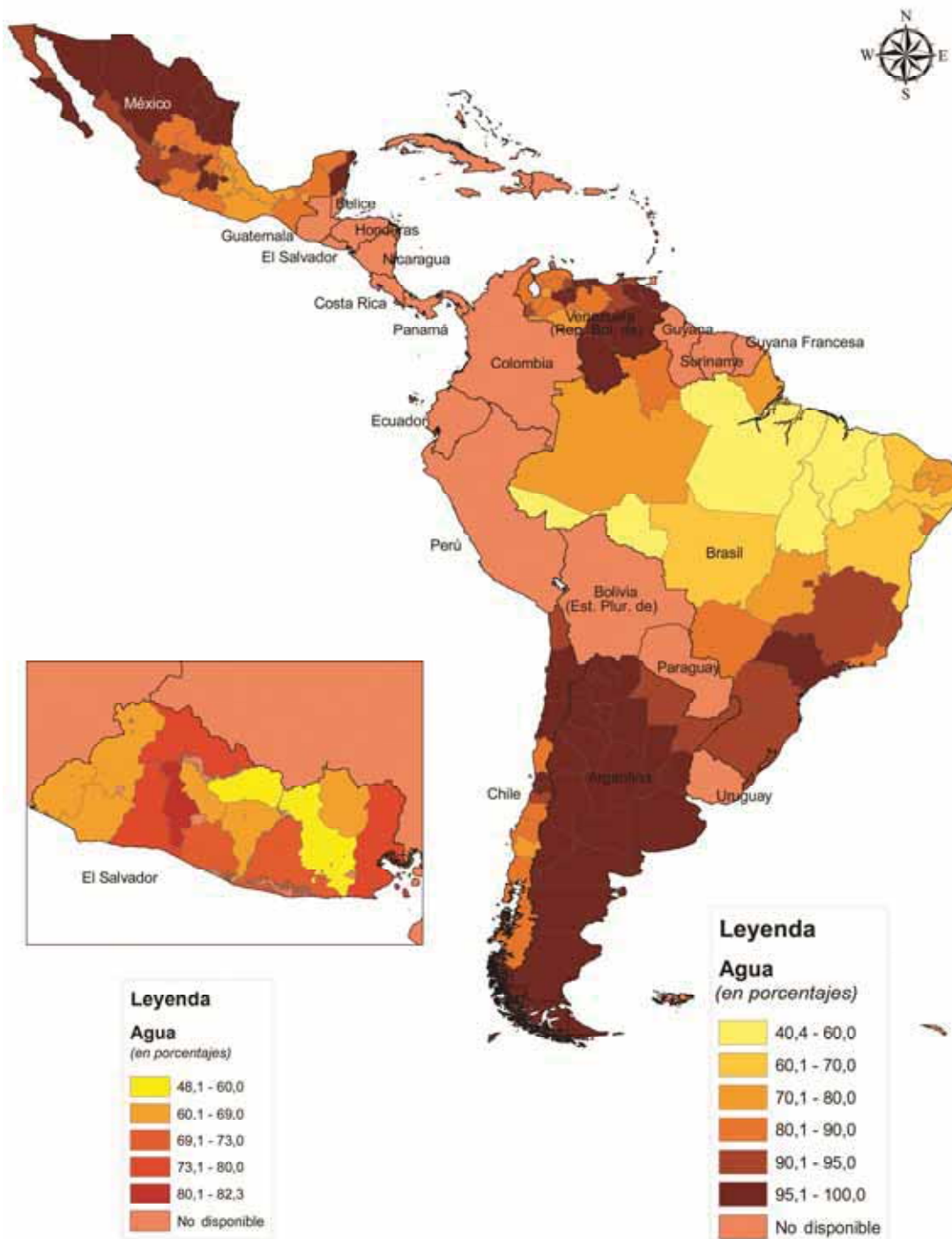


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Si bien los porcentajes de cobertura en los países analizados son altos, las diferencias regionales son muy marcadas. No obstante el acceso de la población al agua potable mejoró considerablemente en todos los países analizados en el período 2000-2010, la tendencia a la disminución de las brechas no es tan clara. Se observa una importante reducción de las disparidades regionales en el caso de Chile, tanto con respecto al acceso al agua potable como a los servicios de saneamiento (véanse los gráficos 6 y 7) mientras que en la Argentina y el Brasil también disminuyeron las brechas regionales de acceso al agua potable (véase el gráfico 6).

En forma análoga, la disponibilidad de servicios sanitarios en los hogares también mejoró considerablemente en todos los países en el período analizado (véanse los mapas 20 y 21). Sin embargo, con excepción de los casos de Chile, la República Bolivariana de Venezuela y, en menor medida, de El Salvador, las brechas regionales en el acceso a los servicios de saneamiento no se redujeron en gran medida (véase el gráfico 7).

Mapa 18  
**AMÉRICA LATINA: ACCESO AL AGUA POTABLE EN LAS REGIONES, 2000 <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

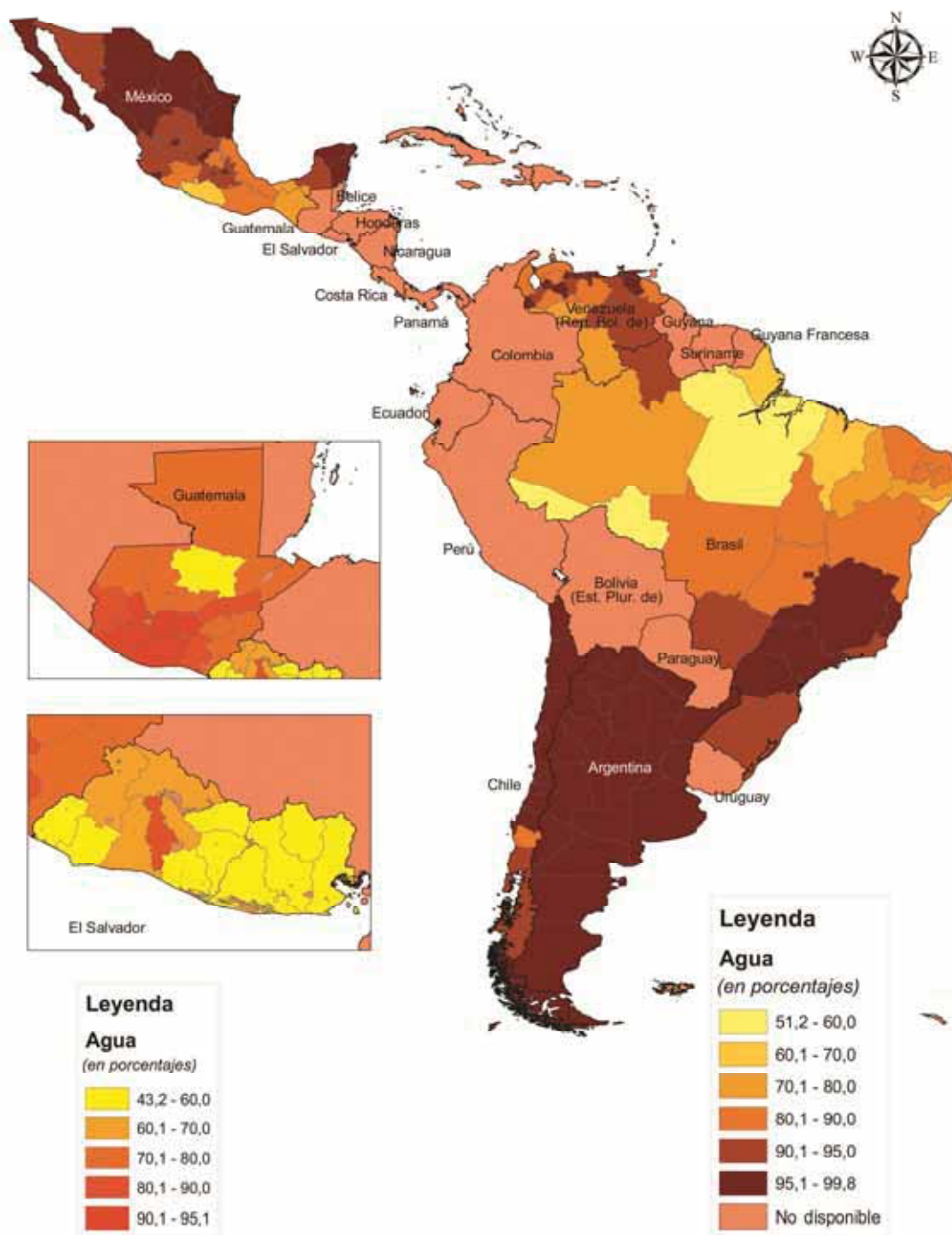


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 19  
**AMÉRICA LATINA: ACCESO AL AGUA POTABLE EN LAS REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

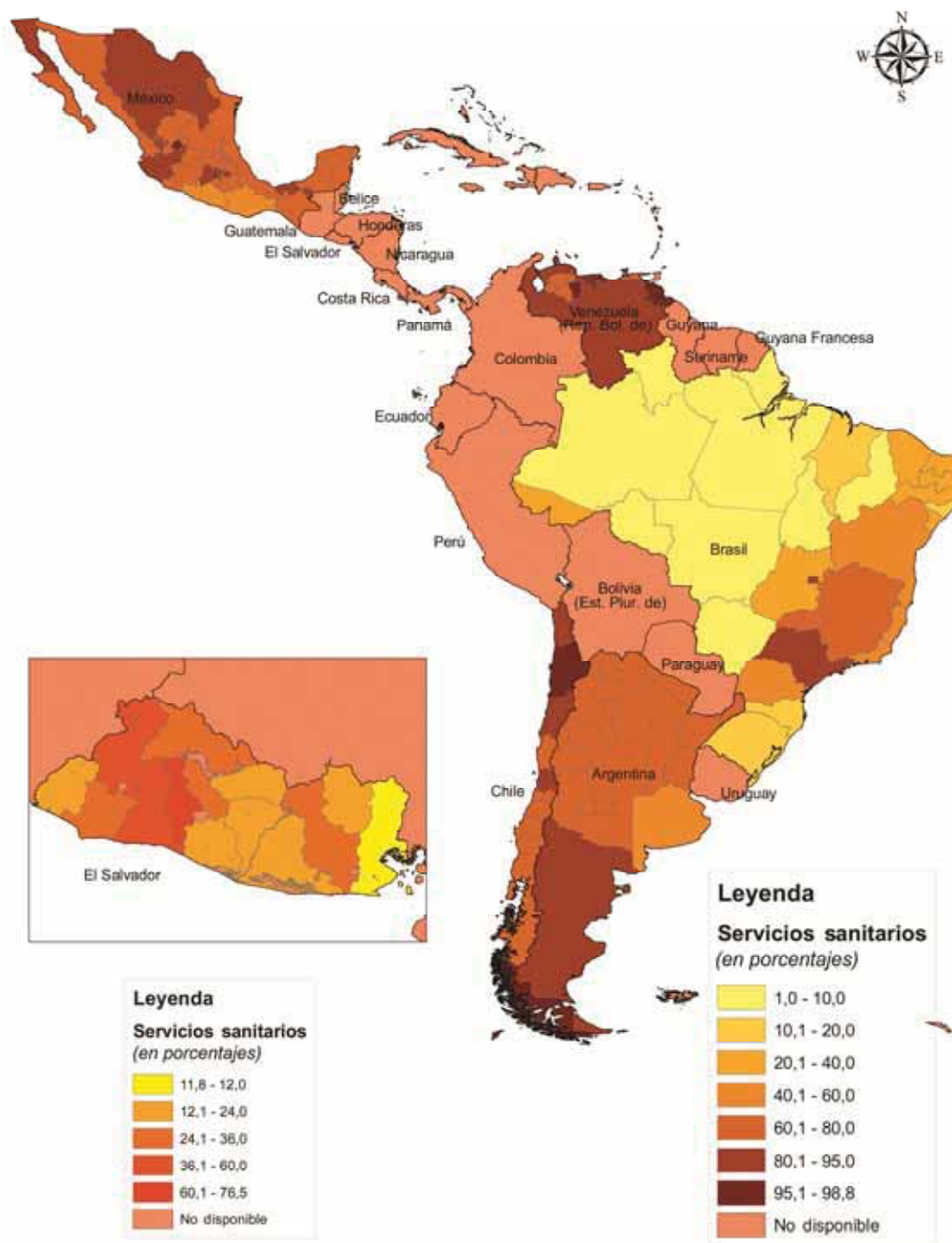


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 20  
**AMÉRICA LATINA: ACCESO A SERVICIOS SANITARIOS EN LAS REGIONES, 2000<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

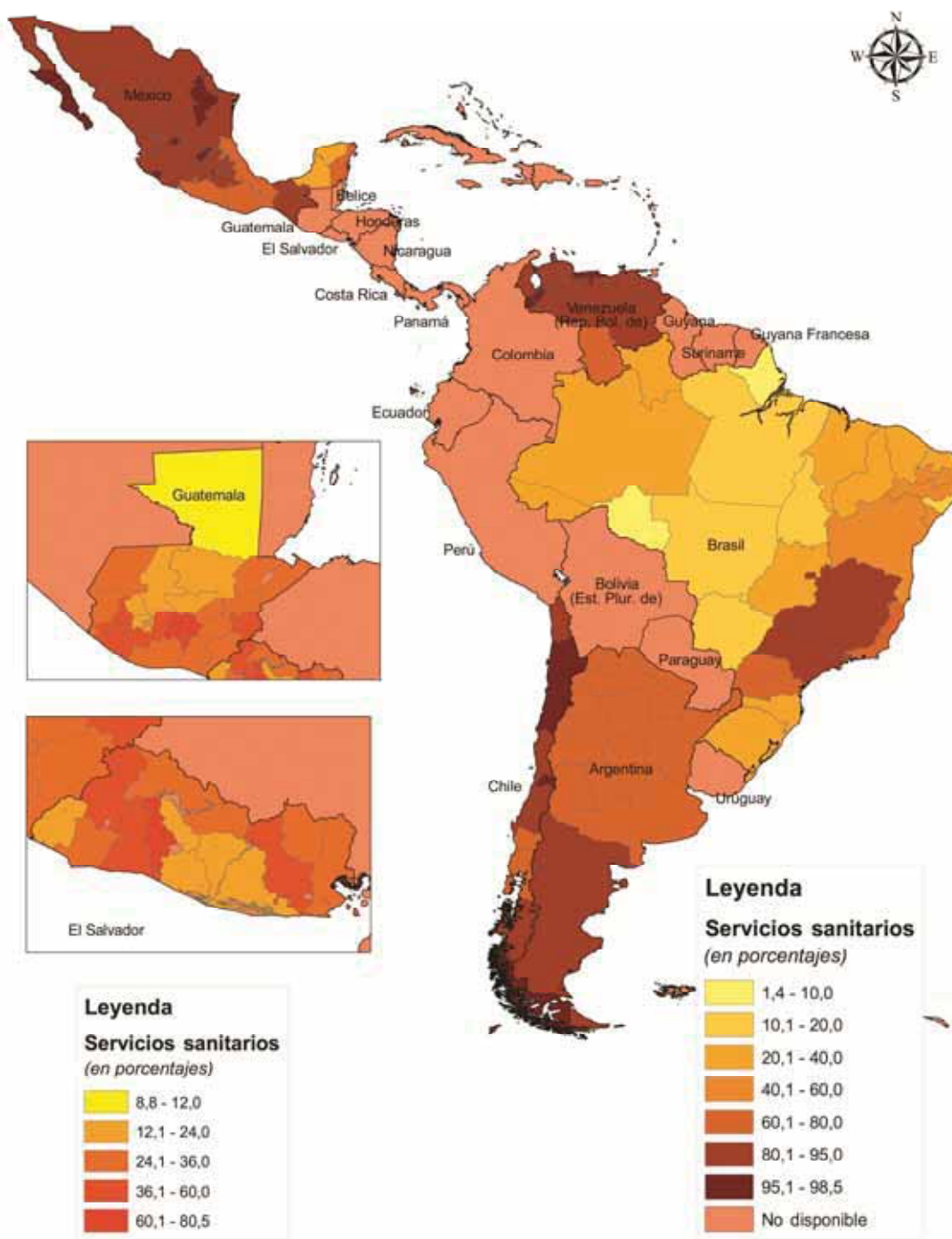


**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2000 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

Mapa 21  
**AMÉRICA LATINA: ACCESO A SERVICIOS SANITARIOS EN LAS REGIONES, 2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información de las encuestas de hogares recopilada por la unidad de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La información relativa a la Argentina corresponde a grandes aglomerados urbanos.

<sup>a</sup> Año más cercano a 2010 que se encuentra disponible en las encuestas de hogares de cada país.

## C. Competitividad territorial

A pesar de los indicios de convergencia territorial del PIB per cápita en los últimos años, la región muestra brechas territoriales significativas. Al contrario de lo que podría pensarse de manera intuitiva - que la globalización tendería a anular las diferencias territoriales debido a la masificación de las nuevas tecnologías y a la convergencia cada vez mayor de los patrones de consumo e inclusive de las políticas públicas-, se observa un creciente interés en aprovechar los recursos específicos, materiales e inmateriales, que permitan a las empresas diferenciarse y fortalecer sus ventajas competitivas.

En este contexto, las condiciones de los entornos territoriales donde se localizan y operan las empresas resultan cada vez más estratégicas para la obtención de incrementos de la productividad que sustenten una mayor competitividad (Camagni, 1991).

Por otra parte, se han registrado cambios en la forma de operar de la competencia a nivel mundial que determinan la importancia cada vez mayor de los territorios (Veltz, 1999). Se argumenta que en las últimas décadas las empresas han pasado de una competencia basada principalmente en factores de costos y precios a una competencia basada en la diferenciación. Esta incluye factores como la calidad, la variedad, la innovación y la velocidad de respuesta a entornos cambiantes. Estos cambios en lo esencial han aumentado la importancia de los aspectos inmateriales o relacionales de la empresa, como el conocimiento y el aprendizaje, y mejorado la coordinación entre proveedores, distribuidores y consumidores. Un aspecto relevante de todos estos factores, que también pueden denominarse “relacionales”, es que su desarrollo en general requiere una marcada presencia de relaciones de proximidad espacial, de modo que el territorio, entendido como un entramado de relaciones sociales de proximidad, adquiere un papel central.

En este contexto, la intensificación de los desafíos competitivos que la globalización está imponiendo en todos los ámbitos, tanto a escala nacional como regional, local y urbana, ha impulsado la investigación de los factores que determinan la competitividad de los territorios y la elaboración de políticas basadas en ellos.

Los desafíos competitivos cada vez más profundos que enfrentan empresas y gobiernos han dado lugar a un gran número de iniciativas públicas y privadas orientadas a conocer y mejorar los factores que determinan los niveles de competitividad, tanto a nivel nacional como subnacional. En este último caso, han proliferado las mediciones de la competitividad territorial en América Latina, realizadas por instituciones públicas y privadas, como en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú. La mayor parte de estos indicadores se basa en los enfoques metodológicos del Foro Económico Mundial o el International Institute for Management Development (IMD), que básicamente consisten en la construcción de un índice compuesto a partir de variables estandarizadas para un conjunto de factores o dimensiones seleccionadas. A continuación se revisan los principales resultados de las mediciones de competitividad territorial más recientes en los seis países mencionados.

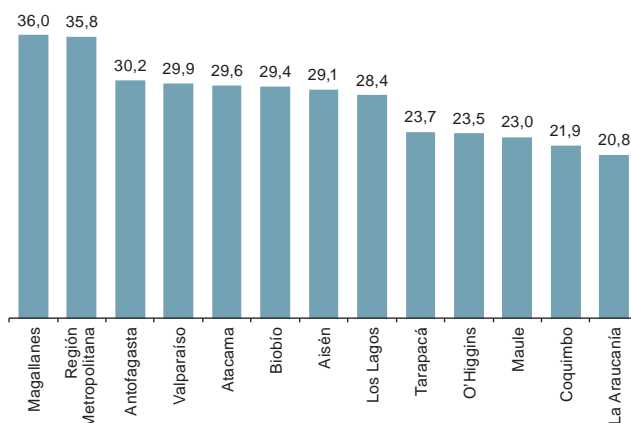
### 1. Chile

El Índice de Competitividad Regional (ICR), elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y el Instituto Nacional de Estadísticas, se basa en 7 factores o dimensiones y 72 variables. Su primera medición se realizó en 1997.

De acuerdo con la última versión, que corresponde al año 2008, las regiones más competitivas del país son Magallanes y de la Antártica Chilena, que alberga una importante industria de gas y petróleo, tiene una dotación relativamente más alta de empleos públicos y mayores salarios relativos con respecto al resto del país, la Región Metropolitana de Santiago y Antofagasta, centro de la actividad minera cuprífera.

Por el contrario, las regiones más rezagadas son La Araucanía, que alberga a una parte considerable de la población indígena y en términos económicos se caracteriza principalmente por actividades agropecuarias tradicionales, Coquimbo, que alberga actividades mineras y agrícolas, y la región del Maule, que también tiene una estructura productiva principalmente agropecuaria y agroindustrial.

Gráfico 8  
**CHILE: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL, 2008**



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

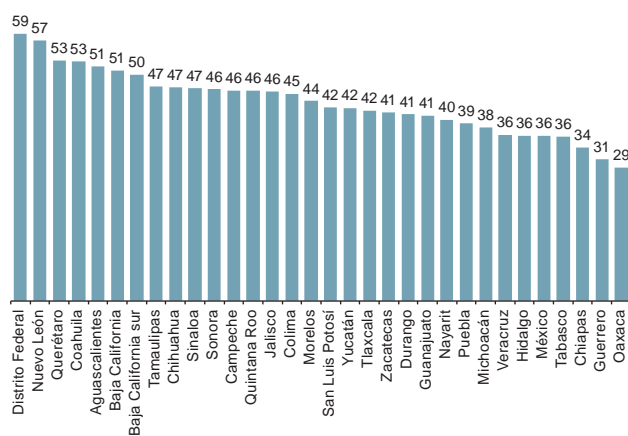
## 2. México

El Instituto Mexicano para la Competitividad, una organización privada, estima anualmente un Índice de Competitividad Estatal, sobre la base de 10 factores y 120 variables.

En su versión de 2010, la región más competitiva del país es el Distrito Federal, sede de la capital mexicana y cuyas actividades se concentran principalmente en el sector de servicios, seguida por Nuevo León, sede de la ciudad de Monterrey y con fuerte actividad industrial de maquiladoras, Querétaro y Coahuila.

En el otro extremo, las regiones más rezagadas en términos competitivos fueron Oaxaca, seguida por Guerrero, Chiapas y Tabasco. En todos estos casos se observa una importante actividad agrícola de subsistencia.

Gráfico 9  
**MÉXICO: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD ESTATAL, 2010**



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad.

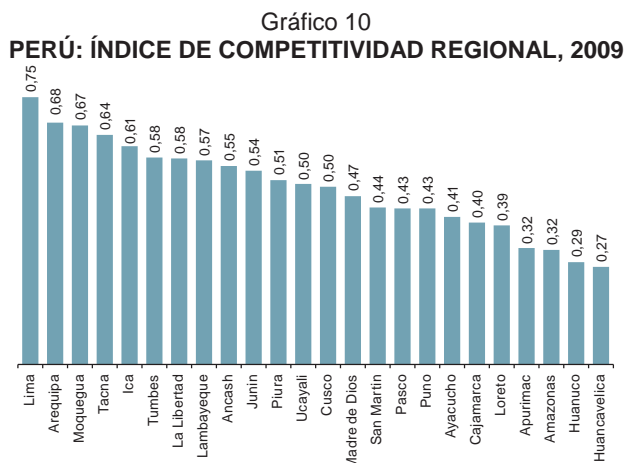


### 3. Perú

En el Perú, el ICR es elaborado por el Consejo Nacional de la Competitividad, sobre la base de 8 factores y 43 variables.

De acuerdo con los datos de 2009, las regiones más competitivas son Lima, territorio sede de la capital peruana, seguida por Arequipa, Moquegua y Tacna, importantes centros mineros del país, e Ica. Es importante señalar que todas ellas están localizadas en la franja costera del Perú.

Por otra parte, las regiones más rezagadas fueron Huancavelica, seguida por Huánuco, Amazonas y Apurímac, localizadas principalmente en la sierra y en la zona amazónica del país.

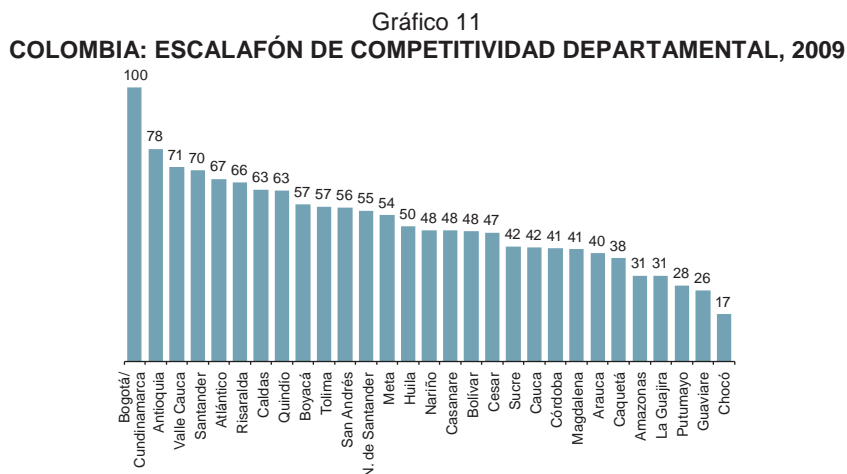


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

### 4. Colombia

El Escalafón de Competitividad Departamental (ECD) es elaborado por la oficina de la CEPAL en Bogotá sobre la base de 6 factores y 43 variables. Según los datos de 2009, Bogotá D.C., sede de la capital del país y principal centro de servicios, aparece en primer lugar, muy por encima de sus seguidores más próximos, Antioquia y Valle, sedes de la industria cafetalera, y Santander, importante zona petrolera del país.

En el otro extremo se encuentra Chocó, con el menor valor relativo, seguido por Guaviare, Putumayo y la Guajira.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Bogotá.

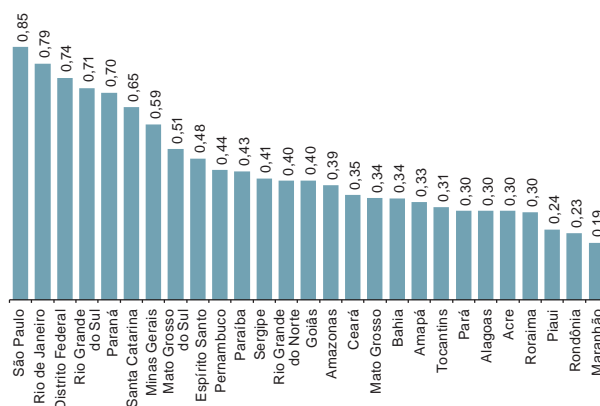
## 5. Brasil

El Índice de Competitividad Estadual – Factores (ICE-F) es elaborado por el Movimento Brasil Competitivo (MBC) y la Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) con el apoyo institucional de la Secretaria da Coordenação e Planejamento del Estado de Rio Grande do Sul.

De acuerdo con los resultados de la medición de 2006, los primeros lugares corresponden a São Paulo, Río de Janeiro y Distrito Federal, sedes de las dos principales ciudades en términos de habitantes y de la capital del país, Brasilia.

Los Estados menos competitivos según esta medición son Maranhão, Rondônia y Piauí, localizados en el nordeste y el noroeste del país.

Gráfico 12  
BRASIL: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD ESTADUAL, 2006



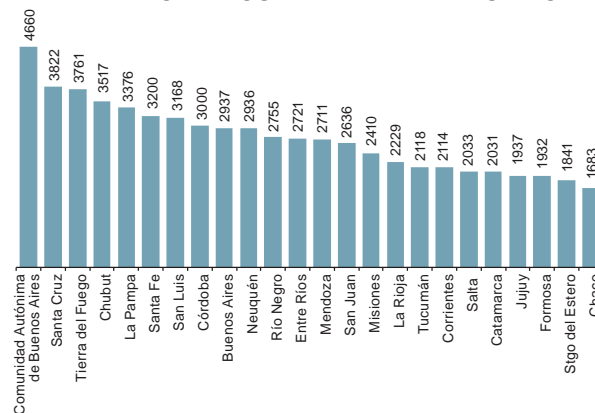
Fuente: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE).

## 6. Argentina

Por último, según el Índice de Competitividad Provincial de la República Argentina, elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa el primer lugar de la clasificación, a una considerable distancia de las provincias que le siguen, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut. En estas tres últimas se concentra una parte importante de la producción de gas y petróleo del país.

En el extremo opuesto se sitúan las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Formosa y Jujuy, que se encuentran en la zona norte del país.

Gráfico 13  
ARGENTINA: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD PROVINCIAL, 2010



Fuente: Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba.

## **D. Principales tendencias de los indicadores socioeconómicos por regiones de América Latina en el período 2000–2010**

Una de las tendencias de los indicadores socioeconómicos de los países analizados, que ya era evidente en el año 2000, es la gran concentración del PIB en unas pocas regiones. Esta característica se mantiene en 2010 y se observa una alta concentración de la producción en las regiones donde se encuentran las principales ciudades y se realiza la mayor cantidad de actividades terciarias. La existencia de una gran cantidad de regiones en las que se concentra entre el 0% y el 5% de la producción refirma la evidencia de las marcadas brechas en términos de concentración de la producción.

Las disparidades territoriales alcanzan niveles elevados en varios países y se constata que el lugar de residencia tiene una estrecha relación con la condición socioeconómica. En general, se observa una ligera tendencia convergente a partir de 2002 en varios países como la Argentina, Chile, Colombia, México y en el Estado Plurinacional de Bolivia en los años más recientes.

En varias regiones se registran altos niveles de PIB per cápita, generalmente relacionados con actividades mineras, como Campeche en México, Oruro y Tarija en el Estado Plurinacional de Bolivia, Atacama, Tarapacá y Antofagasta en Chile, entre otras.

Las regiones dinámicas, con elevado PIB per cápita y donde, además, se concentra una buena parte del producto interno bruto, son economías especializadas en el sector terciario y sede de capitales, como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires en la Argentina, la Región Metropolitana de Santiago en Chile y el Distrito Federal en México y el Brasil.

Si bien existen regiones dinámicas y menos dinámicas que se especializan en el sector silvoagropecuario, en general presentan niveles de PIB per cápita inferiores a la media nacional.

Aunque los niveles de pobreza han mejorado en todos los países, todavía persisten algunas brechas entre estos y también entre las regiones dentro de un mismo país.

En forma análoga, pese a las mejoras en los niveles de analfabetismo y al constante incremento de la media de años de estudio de la población en todos los países en el período de 2000 a 2010, aún se mantienen las desigualdades interregionales y entre países.

El acceso al agua potable y los servicios sanitarios también ha mejorado notablemente en casi todos los países, pero, como en el caso de los otros indicadores mencionados, continúan existiendo brechas entre países y entre regiones.

Los indicadores analizados presentan una correlación muy marcada. En efecto, podría trazarse una línea de continuidad entre los altos índices de pobreza, las altas tasas de analfabetismo, los pocos años de educación, el escaso acceso a la educación terciaria y las dificultades para acceder al agua potable y los servicios sanitarios de los habitantes de la región, pues estos patrones se repiten en todos los países y con respecto a todos los indicadores analizados.

El nordeste del Brasil, algunas provincias del noreste argentino, las regiones de La Araucanía, el Maule y Los Ríos en Chile, los departamentos de Quiché en Guatemala, Darién en Panamá y los estados de Portuguesa y Sucre en la República Bolivariana de Venezuela y de Chiapas, Oaxaca y Guerrero en México son algunos de los espacios regionales donde converge ese conjunto de indicadores que describen un panorama difícil para las poblaciones locales.

Al analizar los datos regionales, queda de manifiesto la importancia de contar con información sobre las regiones, pues los promedios nacionales ocultan las profundas disparidades subnacionales.

La desagregación de las cifras por sexo es de gran importancia, porque permite determinar la posición de la mujer, por ejemplo, con respecto al analfabetismo y al número de años de estudio. Si bien en algunos países se observa un mayor porcentaje de mujeres con 13 o más años de estudios que los hombres, esto no garantiza el acceso a trabajos de calidad y bien remunerados.

Las regiones donde se encuentran las ciudades capitales o las principales aglomeraciones urbanas normalmente ocupan los primeros lugares en la escala de competitividad, como se deduce de los indicadores de concentración de la actividad económica y de desempeño presentados.

En general, existe una marcada relación entre las clasificaciones basadas en los índices de competitividad territorial y aquellas elaboradas según los índices de desarrollo humano u otros indicadores relativos a las condiciones de vida, que refleja el profundo vínculo entre estas dos dimensiones de la realidad social. De la misma forma, se observa una estrecha relación con los indicadores sociales de pobreza, educación y acceso a los servicios básicos presentados en el capítulo anterior.

En las regiones que presentan escaso dinamismo, bajos niveles de PIB per cápita, indicadores sociales deficientes y bajos niveles de competitividad se constatan altos niveles de desigualdades territoriales. Claramente, el lugar de residencia es un factor que determina la calidad de vida. ¿Cuál es el papel del Estado en la reducción de las desigualdades territoriales? ¿Qué desafíos deben abordarse en materia de política social, tejido institucional y sostenibilidad para revertir los patrones de desigualdad territorial en América Latina y el Caribe? En el siguiente capítulo se procura responder a estas preguntas, empezando por los retos en materia de políticas sociales y continuando con la descentralización, el desarrollo sostenible y las dinámicas de población.



### **III. Los retos: políticas de desarrollo regional para la reducción de las desigualdades**

---

#### **A. Descentralización: los problemas pendientes en los procesos de desarrollo territorial**

Una vez establecidos los principales problemas que plantea la descentralización territorial, cabe formular las siguientes preguntas: ¿cómo se configura el tejido institucional con respecto a estos desafíos?, ¿de qué forma se articulan los niveles de gobierno nacional, intermedio y local o los gobiernos del mismo nivel?, ¿qué grado de autonomía tienen los gobiernos subnacionales? y ¿qué competencias y atribuciones deben poseer?

En el enfoque de desarrollo territorial integral se asume que los gobiernos subnacionales cuentan con la capacidad de tomar decisiones sobre su propio territorio y pueden articular de manera real y eficiente los diferentes factores que determinan el desarrollo dentro del territorio con las condiciones globales que definen la base de acción. Esta articulación supone la definición de iniciativas y visiones de desarrollo en el marco de un proyecto concertado y localizado en una realidad socioespacial identificable y reconocible por sus actores locales. La incapacidad de articular proyectos de desarrollo propios, mediante herramientas como la planificación local, la formulación y gestión de políticas públicas o la creación y el financiamiento de programas o infraestructura, definidos en el marco de su realidad y contexto, restringe en gran medida la posibilidad de encauzar las actividades de manera coherente con la identidad y vocación territorial, pues incentivan el pensamiento a corto plazo, poco participativo y cuyas repercusiones solo se manifiestan en cambios sociales circunscritos a temas operativos.

Es así que la descentralización del Estado, entendida como un proceso de transferencia de competencias y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades subnacionales, es una herramienta y, a la vez, una condición para impulsar una noción de desarrollo basado en la valoración del potencial endógeno de cada territorio, propendiendo al mismo tiempo a una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión agregada del Estado.

## 1. La descentralización en América Latina

En el proceso de retorno a la democracia en gran parte de los países de América Latina en las décadas de 1980 y 1990, la descentralización se vinculó con la necesidad de mayor legitimidad social del Estado y la demanda de mayor participación. La elección directa de las autoridades subnacionales y la conformación de órganos deliberativos a nivel local e intermedio fueron objetivos y estrategias muy extendidos en este campo. Posteriormente, el debate se concentró en la forma de incrementar la eficiencia del Estado y la descentralización se consideró como una forma de materializar las propuestas de la escuela de la nueva gestión pública. En paralelo surgió la necesidad de promover el aprovechamiento de los potenciales endógenos como forma de impulsar el crecimiento nacional.

Una vez que en gran parte de los países de América Latina se ha avanzado, en mayor o menor grado, en la implementación de medidas para profundizar la descentralización, esta se considera como una herramienta que puede ayudar a disminuir los altos niveles de desigualdad y las disparidades entre territorios. Asimismo se realiza un análisis de los efectos que las medidas descentralizadoras “parciales” pueden tener en el aumento de estas diferencias.

La descentralización tiene varias expresiones en el ámbito del Estado, que pueden manifestarse en la dinámica jurídica, política, administrativa o económica. Es por ello que se distinguen por lo menos tres tipos de descentralización: i) de carácter operativo, que se refiere a la transferencia de competencias relativas a la ejecución y operación de servicios públicos a niveles territoriales inferiores o entidades gubernamentales funcionales, en un esquema similar al de la teoría del principal-agente<sup>11</sup> (Galilea, Letelier y Ross, 2011); ii) de carácter político, vinculada a la capacidad de elección de autoridades en los niveles subnacionales; y iii) de carácter fiscal, que se refiere a la capacidad financiera de generar recursos propios y a la facultad de gestionar el gasto a nivel subnacional.

Existen otras formas de descentralización más limitadas, tanto en su espíritu como en sus efectos. Un ejemplo de ellas es la desconcentración vinculada a la simple delegación de la administración de un servicio, sin que el administrador tenga autonomía legal, responsabilidad ni representatividad política y administrativa respecto del mismo. Este concepto no se refiere, por tanto, a la descentralización funcional de entidades autónomas del Estado (como bancos centrales o contralorías) sino a la descentralización en su sentido “territorial”.

### Objetivos y beneficios de los procesos de descentralización

En América Latina la descentralización se ha planteado como:

- una forma de mejorar la eficiencia del Estado;
- una herramienta para la redemocratización y participación local;
- un mecanismo de integración territorial y social;
- una forma de disminución de las desigualdades entre territorios.

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.

<sup>11</sup> También denominado problema de la agencia, se relaciona con la dificultad de motivar el accionar de una parte, denominada agente, de acuerdo con los deseos de otra parte, el principal. En este caso se asocia a la relación que puede establecerse entre el Estado central y las entidades territoriales.

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). Sin embargo, en los estudios en los que se utilizan datos de panel se señala que esto depende del tipo de país y el nivel de capital institucional presente. En otras palabras, no hay una relación única y lineal pues se deben considerar 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 (Panizza 1998, Letelier 2005). En consecuencia, es muy probable que a medida que América Latina se desarrolle se generen presiones para profundizar los procesos de descentralización (Tanzi, 2008).

A continuación se presentan datos sobre los ingresos de los niveles subnacionales del Estado en nueve países de América Latina en el período 1990–2010. Esta información permite una visión general de la dinámica y los niveles actuales de descentralización de los países, teniendo en cuenta la dimensión del financiamiento de la gestión territorial. Los datos presentados corresponden al ingreso total de cada nivel subnacional del Estado y se dividen de acuerdo con el origen de dicho ingreso, ya sea recaudación tributaria o transferencias de otros niveles.

### **Ingresos de los gobiernos subnacionales a nivel local**

La necesidad de financiar las acciones para alcanzar el objetivo del desarrollo local supone el establecimiento de mecanismos de generación o distribución de recursos para la gestión municipal. Estos pueden estar vinculados a ingresos producidos por la dinámica propia del territorio (ingresos propios), recursos transferidos desde otros niveles del Estado (transferencias) o transferencias intertemporales (endeudamiento).

Con respecto a la dinámica de los recursos totales disponibles a nivel local, se observa un aumento general del porcentaje de participación de los ingresos en relación con el PIB. Esto demuestra que en la última década la profundización de la descentralización se ha dirigido en forma constante al nivel local (véase el gráfico 14).

No se aprecia una tendencia clara en relación con los ingresos tributarios, cuya incidencia en el financiamiento local se ha mantenido o disminuido en el período analizado, con excepción de Colombia, donde se registra una tendencia creciente en esta vía de financiamiento local (véase el gráfico 15).

El aumento de los ingresos locales se explica sobre todo por el incremento de las transferencias del gobierno central a los municipios, muchas de las cuales están sujetas a condicionalidades tanto con respecto a los sectores en los cuales pueden ser utilizadas como a los procedimientos requeridos (véase el gráfico 16). El Perú es uno de los países en los que se transfiere una mayor cantidad de recursos al nivel local, principalmente por la incorporación del canon minero<sup>12</sup>.

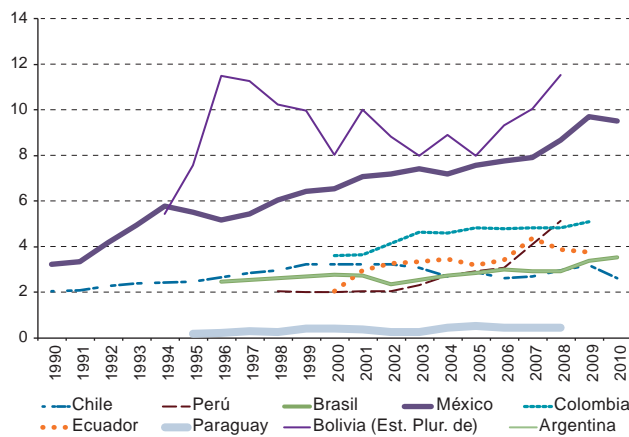
En México, se destaca el aumento constante de las transferencias mediante el sistema de participaciones (no condicionadas) y aportes (condicionados), sobre todo después de la reforma hacendaria de 2007, que simplificó e incentivó el sistema de transferencias federales<sup>13</sup>. En el Estado Plurinacional de Bolivia existe una mayor volatilidad de los ingresos a nivel local debido a la variación de los recursos transferidos desde el nivel central, pues un gran porcentaje de los recursos con los que se sostienen los sistemas de coparticipación tienen precios variables, como por el ejemplo el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). El caso boliviano constituye uno de los ejemplos de mayor participación local en los ingresos pero al mismo tiempo de mayor dependencia de las transferencias del gobierno central.

<sup>12</sup> Perú, Secretaría de la descentralización, propuesta técnica de descentralización fiscal, 2012.

<sup>13</sup> El sistema de transferencias federales en México y su impacto en las finanzas municipales: ¿qué hace falta?, José Antonio Peña Ahumada.

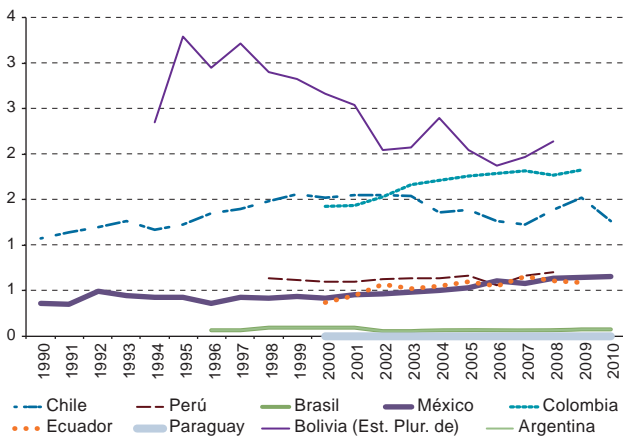


Gráfico 14  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL LOCAL**  
*(En porcentajes del producto interno bruto)*



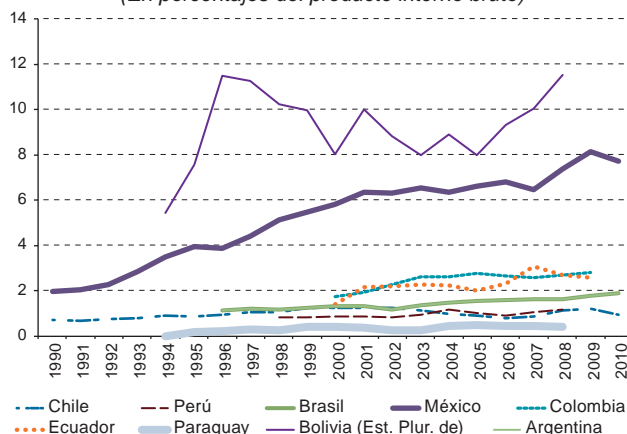
**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico 15  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL LOCAL**  
*(En porcentajes del producto interno bruto)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico 16  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL LOCAL POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIAS**  
 (En porcentajes del producto interno bruto)



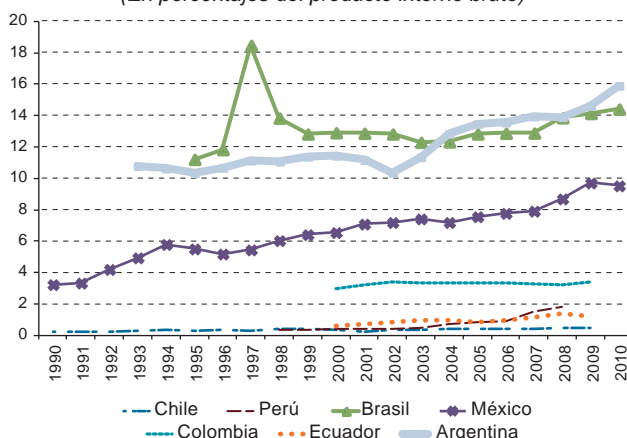
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

### Ingresos de los gobiernos subnacionales a nivel intermedio

Si bien la participación de los ingresos de los niveles intermedios del Estado con respecto al PIB ha aumentado, el incremento ha sido menor en comparación con el registrado a nivel local (véase el gráfico 17). La proporción de los ingresos generados a nivel intermedio en los países federales de América Latina (la Argentina, el Brasil y México) es mayor que en los países con regímenes unitarios. En forma análoga, es en los países federales donde se observan tendencias al crecimiento de este ítem.

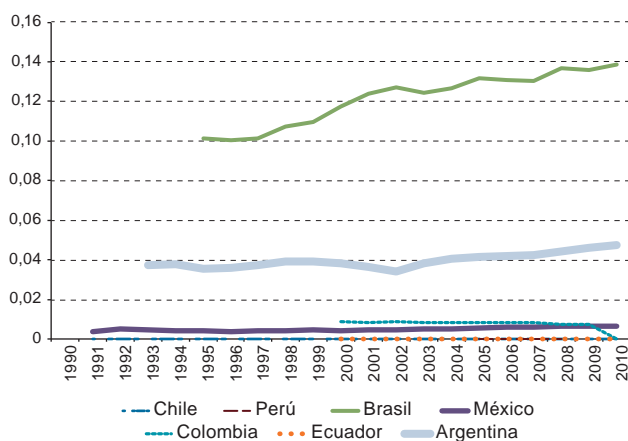
Los ingresos tributarios representan una pequeña parte del financiamiento de este nivel y se han mantenido casi estáticos en el tiempo (véase el gráfico 18), de modo que el aumento de los ingresos totales corresponde casi completamente a las transferencias (véase el gráfico 19). Esto confirma que, más que con el impulso a la generación de ingresos propios por la vía tributaria a nivel territorial, el funcionamiento de los gobiernos subnacionales en los países federales se financia principalmente mediante sistemas de transferencias.

Gráfico 17  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL INTERMEDIO**  
 (En porcentajes del producto interno bruto)



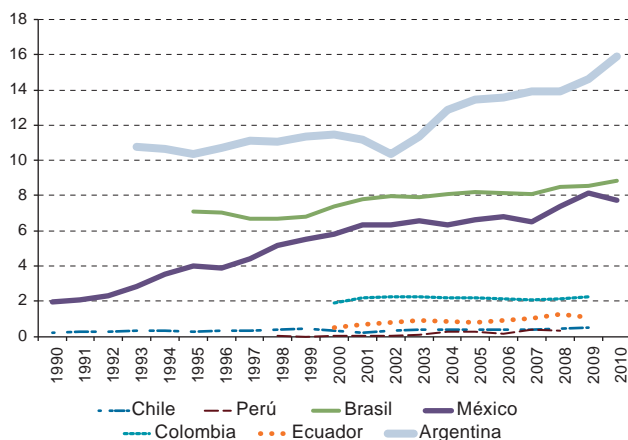
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico 18  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL INTERMEDIO**  
*(En porcentajes del producto interno bruto)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico 19  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL INTERMEDIO POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIAS**  
*(En porcentajes del producto interno bruto)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales de los países.

## 2. La descentralización de los servicios esenciales

Una de las expresiones más relevantes de la gestión pública y del gobierno, en relación con sus efectos en la eficiencia y la legitimidad social, se manifiesta en el dilema que supone la elección del nivel estatal en el cual la provisión de los servicios públicos se realice de manera óptima, tanto desde el punto de vista económico y financiero como administrativo y político. Este nivel puede coincidir o no con la delimitación político-administrativa de cada país y puede variar de acuerdo con el tipo de servicio o función que se analice.

Con miras a formular un diagnóstico y posibles propuestas para hacer frente a estas condiciones, centradas principalmente en la problemática y el contexto latinoamericanos, se presenta un análisis de las competencias y funciones que se establecen en la provisión de servicios públicos por niveles. Esta sección se basa fundamentalmente en el trabajo “Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento” (Galilea, Letelier y Ross, 2011), en el que se analizan en detalle las competencias y facultades de los gobiernos intermedios y locales en las funciones de salud primaria y secundaria, educación básica y secundaria, gestión y recolección de residuos sólidos, seguridad ciudadana y policía y fomento productivo.

Los autores examinan el conjunto de responsabilidades de los distintos niveles del Estado (nacional, intermedio, local) en la provisión de los servicios esenciales de los países analizados, mediante la definición de un conjunto de dimensiones de análisis.

Sobre la base del esquema original, se procedió a integrar los ámbitos de análisis en un esquema resumido, en el que se da prioridad a las siguientes dimensiones:

- La política y el marco normativo, que se refiere a la definición de leyes, normas, reglamentos y estándares que se aplican o que regulan el funcionamiento del servicio.
- La inversión, que se vincula con la posibilidad de incrementar la capacidad del territorio para generar activos físicos o financieros.
- La operación, que se concentra en el estudio del gasto no vinculado a la inversión, relativo a las funciones de mantenimiento, funcionamiento y ejecución.

Cuadro 2  
**CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES**

Servicios	Dimensiones
Leyes, reglamentos, normas, estándares	Política y normativa
Financiamiento de la inversión Ejecución de la inversión	Dimensión inversión
Manutención	Dimensión operacional
Funcionamiento y ejecución	

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

### **La dimensión normativa del análisis de las competencias por niveles**

De forma genérica, es posible definir la categoría normativa de los servicios esenciales como aquella que engloba la definición de leyes, normas, reglamentos y otros documentos de carácter regulador en los que se estipulan las características que poseerán los servicios prestados, la forma en que se suministrarán y su grado de descentralización y desconcentración, determinando así las competencias de cada nivel de gobierno (nacional, intermedio y central) y las funciones y responsabilidades de cada organismo involucrado. A su vez, y de manera más específica, cada tipo de servicio (salud, educación, gestión de residuos domiciliarios, servicios policiales y de seguridad ciudadana y fomento productivo) tendrá marcos regulatorios particulares, que incluirán los siguientes elementos:

**Salud:** garantías y disposiciones constitucionales sobre salud, decretos y leyes sobre la prestación de atención primaria, planes de salud que se elaboren en los distintos niveles de gobierno y los objetivos que se deriven de ellos. A diferencia de los demás países estudiados, en México y el Brasil existen sistemas únicos de salud, de carácter descentralizado.

**Educación:** garantías y disposiciones constitucionales en esta área, leyes, reglamentos y decretos, regulaciones sobre el currículo educativo, políticas del sector y normativas de evaluación del desempeño pedagógico y de calidad de la educación.

**Residuos domiciliarios:** leyes, normas y reglamentos de tipo sanitario, políticas de gestión de residuos industriales y peligrosos (relativas a los residuos de carácter diferente al domiciliario) y regulaciones en las que se aborden los defectos o las carencias de este tipo de mercados.

**Servicios policiales y de seguridad ciudadana:** principios y atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, definición de estrategias de seguridad ciudadana, marcos legales y sancionatorios relativos a los delitos y normas para la seguridad de privados.

**Fomento productivo:** leyes, normas y reglamentos sobre esta dimensión y en los que se prevean acciones para los distintos sectores productivos -normalmente definidos como industria manufacturera, agricultura, forestal y acuicultura, minería y energía, turismo y comercio y servicios-, estrategias y programas de fomento productivo y asociatividad público-privada.

### **La dimensión de inversión del análisis de las competencias por niveles**

Se incluirán en esta categoría todas las acciones de inversión para instalar, mejorar, ampliar o renovar total o parcialmente la capacidad para producir bienes y prestar servicios de carácter público. También se tendrán en cuenta las acciones de inversión pública para apoyar, fomentar o facilitar la producción privada relevante para el desarrollo de determinados sectores o áreas de la población. La inversión puede destinarse a infraestructura, recursos (humanos, tecnológicos y de gestión) o equipamiento indispensable para la producción de dichos bienes y servicios.

### **La dimensión operación del análisis de las competencias por niveles**

La operación consiste en la administración de los servicios esenciales. Comprende los elementos necesarios para el funcionamiento de los organismos responsables de los servicios que han de prestarse, la manutención de la capacidad para producir servicios y bienes y el respectivo seguimiento y control de la forma en que se producen y entregan. Asimismo se incluyen los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los servicios esenciales, tomando en cuenta las asociaciones público-privadas y la definición de responsabilidades en el caso de la administración de servicios compartida entre el Estado y organizaciones comunitarias.

### **Niveles de gobierno y grado de influencia en las funciones**

Para diferenciar la distribución vertical de competencias a través del Estado, se presenta una propuesta basada en tres niveles: nacional, intermedio y local. En cada uno de estos niveles se distinguieron las siguientes atribuciones: planificación, operación, financiamiento y evaluación. La categorización del grado de influencia de cada nivel de gobierno con respecto a cada función analizada se basa en los siguientes criterios:

- A = Influencia muy alta
- A= Influencia alta
- B = Influencia media
- C = Influencia baja

La clasificación conceptual se realizó sobre la base del estudio de la legislación, los reglamentos y las estadísticas fiscales. Esta clasificación sirve para elaborar un índice de concentración de funciones, que se presenta en una escala de 0 a 1. Las cifras cercanas a 1 indican mayor concentración de funciones en el respectivo nivel.

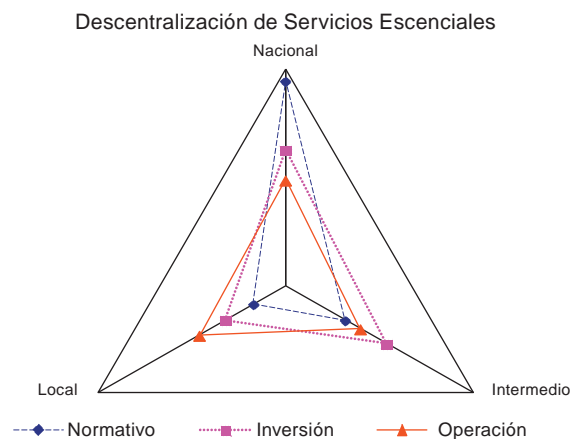
El estudio de las competencias, funciones y atribuciones de los distintos niveles del Estado en los países examinados permite señalar que estas se vinculan principalmente con la prestación de los servicios esenciales en un entorno de alta centralización del nivel nacional. En casi todos los países y funciones estudiadas, el grado de influencia del nivel central en la función normativa es “muy alto” o “alto”. En la mayoría de los casos los niveles locales tienen poca influencia con respecto a las funciones de carácter normativo. En forma análoga, las unidades locales tienen un mayor grado de influencia sobre las funciones operativas que sobre las de carácter normativo o de inversión.

La representación de estos conceptos se realiza mediante gráficos radiales, en los cuales se muestran las dimensiones de análisis en relación con los niveles del Estado (véanse los gráficos 20 a 22). Los puntos más distantes del centro representan una mayor concentración de competencias. Cada gráfico debe leerse como un típico gráfico radial, que para el caso es de tres radios o niveles de gobierno (nacional, intermedio, local). Las dimensiones se representan mediante líneas coloreadas que se unen en las puntuaciones de cada nivel de gobierno con respecto a cada dimensión y, como es de esperar en una gráfica radial con tres radios, la impresión visual es de triángulos. La valoración de la influencia de cada nivel de gobierno en cada dimensión es la siguiente: el punto de intersección de los radios o centro supone una menor influencia o concentración de funciones del nivel de gobierno con respecto a la dimensión que se grafica, mientras que en el extremo se indica una mayor influencia o concentración de funciones del nivel de gobierno con respecto a la dimensión analizada. Esto quiere decir que el nivel de gobierno que en la gráfica (de triángulos) presente la intersección de líneas coloreadas (o ápice de un triángulo) más lejana con respecto a la intersección de líneas negras o centro tiene mayor influencia en esa dimensión. Hay que tener en cuenta que los gráficos se basan en una valoración de los resultados del trabajo mencionado y son solo una representación de estos.

En el gráfico 18 se muestra un panorama general del conjunto de competencias de los servicios analizados. En los países estudiados se observa una gran concentración de los servicios de carácter normativo en el nivel central, seguida por una concentración media en los niveles intermedios y una asignación de responsabilidades mucho menor a nivel local.

Mientras que las facultades preferentes en materia de inversión se encuentran en los niveles nacionales e intermedios y el nivel local desempeña un papel menor, en la operación de los servicios se aprecia una distribución vertical un poco más equilibrada entre los tres niveles.

Gráfico 20  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESCENTRALIZACIÓN  
 DE LOS SERVICIOS ESENCIALES**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Galilea y otros (2010).

Un análisis más profundo según el tipo de servicio prestado revela que los servicios más descentralizados son los de recolección y disposición de residuos, pues el grado de influencia de los niveles local e intermedio en las funciones de inversión y operación es, por lo general, “muy alto”, “alto” y “medio”. De hecho, en cuatro de los cinco países analizados, al nivel local corresponde una influencia “muy alta” sobre las funciones operativas. En el caso de Chile esa influencia es “alta”, mientras que la del nivel nacional es escasa o inexistente (véase el gráfico 19).

La descentralización de los servicios de carácter social (salud y educación) es significativa, aunque no tan alta como con respecto a los servicios de residuos. En la mayoría de los países, el grado de influencia de los niveles intermedios sobre las funciones de inversión en estos servicios es “alto” o “muy alto”, mientras que el grado de influencia de los niveles locales sobre las funciones operativas es “medio” o “alto” (véase el gráfico 19).

Los servicios de seguridad ciudadana y de fomento productivo son los menos descentralizados, pues la influencia de la mayoría de los niveles locales e intermedios es escasa o inexistente. Esto es particularmente cierto con respecto a los servicios de fomento productivo, pues la influencia del nivel nacional en las funciones normativas y de inversión es elevada en los cinco países examinados, mientras que el grado de influencia local es escaso o inexistente en todas las funciones.

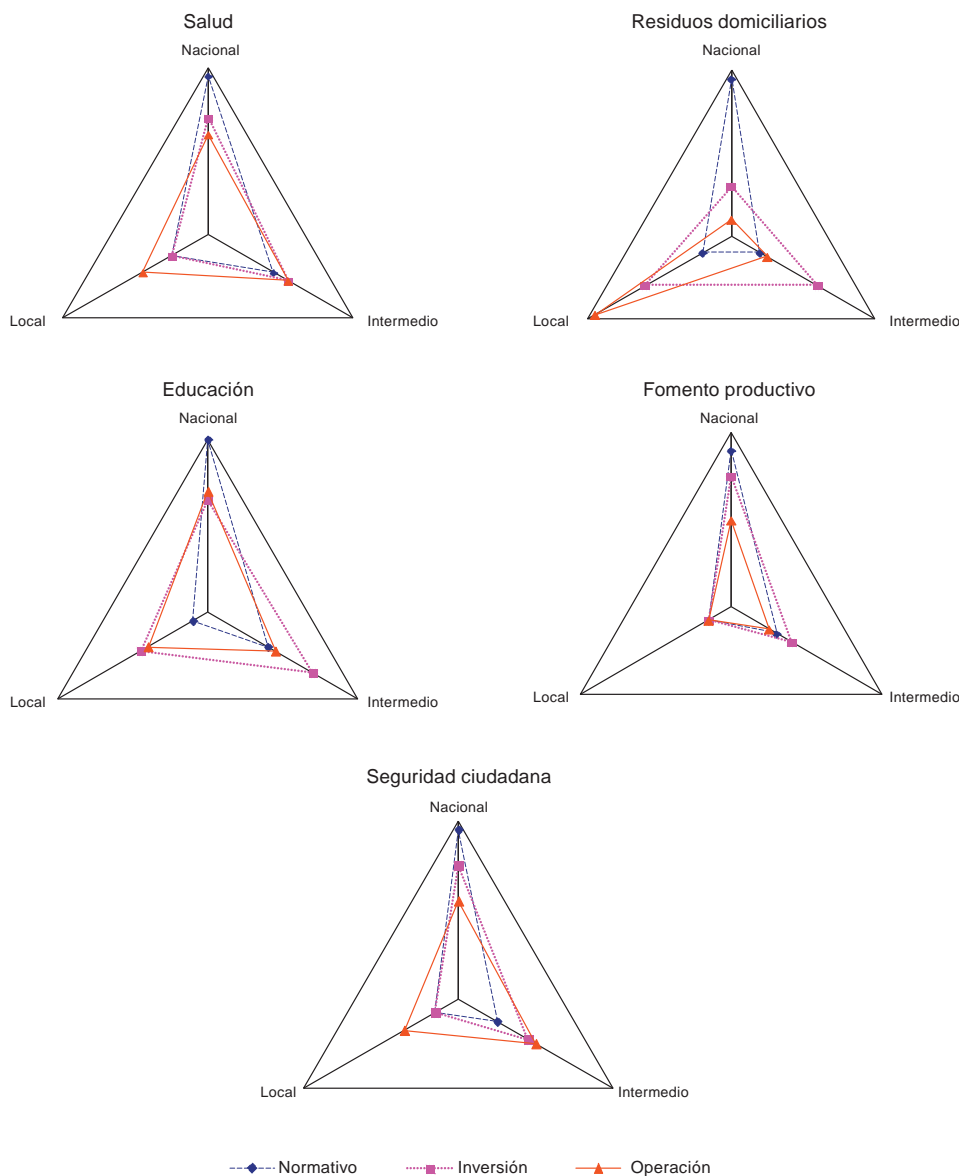
Al comparar los resultados de los distintos países se aprecian distintas tendencias en el grado de descentralización. Chile y Costa Rica presentan los niveles de descentralización más bajos, pues los niveles locales carecen de influencia sobre muchas funciones relativas a la prestación de distintos servicios. Esto es particularmente dramático en el caso de Costa Rica, donde los niveles locales e intermedios no influyen en ninguna función de los servicios de salud y educación. Además, en términos generales, el grado de influencia del nivel nacional en Chile y Costa Rica es “muy alto” con respecto a las funciones normativas y “alto” o “medio” con respecto a las funciones de inversión y operativas (véase el gráfico 20).

Por otra parte, la influencia de los niveles nacionales en los países federales (México y el Brasil) es “alta” o “muy alta” en las funciones normativas y oscilante con respecto a las funciones de inversión y operativas (varía entre alta, media y baja). En los niveles locales se observa sobre todo un grado de influencia “medio”, “alto” o “muy alto” con respecto a las funciones operativas. Cabe destacar que el grado de influencia del nivel medio con respecto a la mayoría de los servicios en estos dos países es “muy alto” respecto de las funciones de inversión y nunca bajo o inexistente en las funciones normativas de cada servicio. En este nivel se observa un grado de influencia “alto” o “medio” sobre las funciones de

inversión, mucho mayor que el del mismo nivel territorial en los otros tres países. Esto permitiría suponer que por tratarse de gobiernos federales las funciones de carácter más estratégico están más fortalecidas en los niveles intermedios y que existe una descentralización de carácter político y no solo operativo con respecto a la inversión.

Por último, si bien en Colombia se aprecia un grado significativo de descentralización, esta varía según el tipo de servicio. Por ejemplo, mientras que la influencia del nivel territorial en las funciones operativas de los servicios de recolección y disposición de desechos es “muy alta”, en el caso de los servicios de fomento productivo es “baja”. La influencia de los niveles intermedios y locales sobre las distintas funciones (incluso normativa) no presenta muchas diferencias según el tipo de servicio y es de carácter bajo o medio.

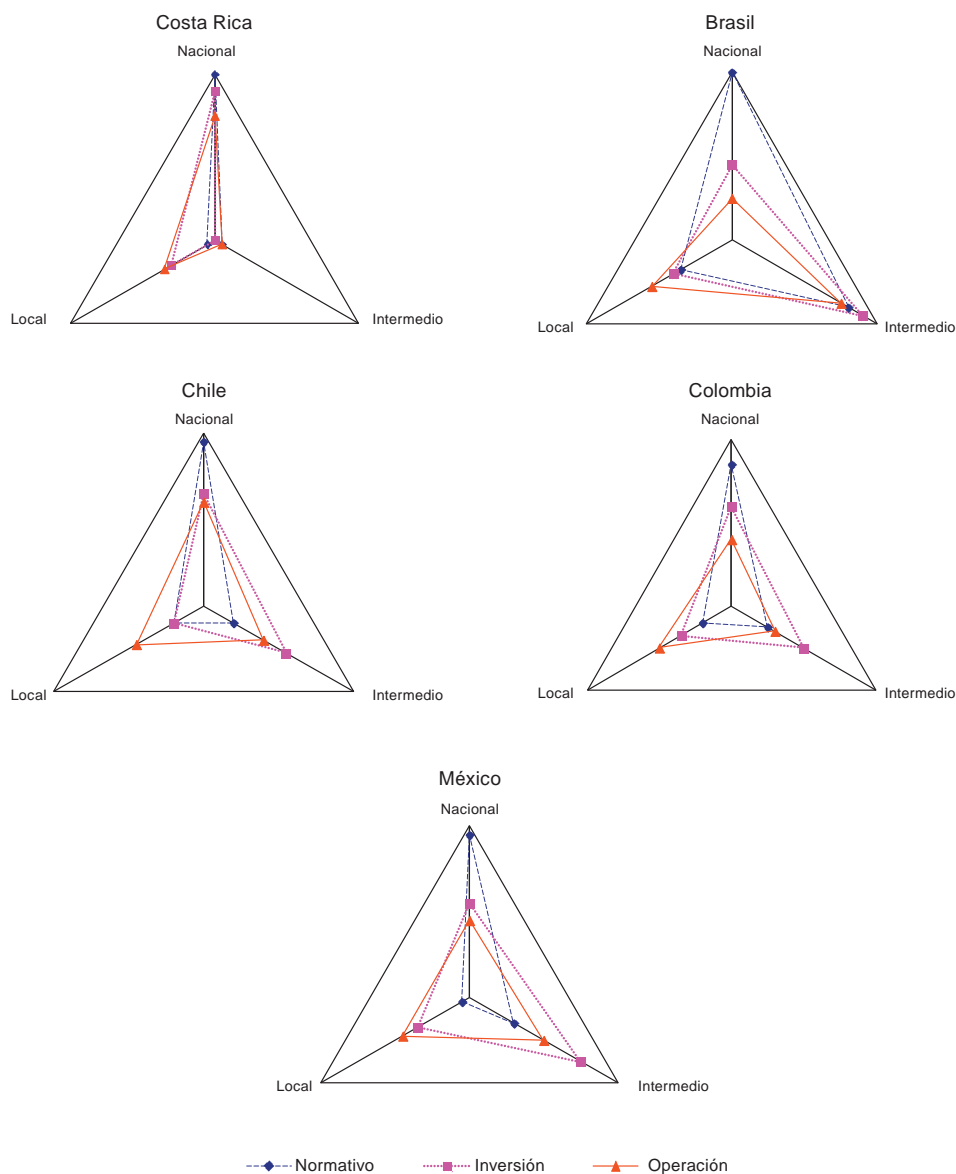
Gráfico 21  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES POR TIPO DE SERVICIO**



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Galilea, Letelier y Ross, “Descentralización de servicios esenciales”, Documento de proyecto, 2011.



Gráfico 22  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES POR PAÍS**



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Galilea, Letelier y Ross, “Descentralización de servicios esenciales”, Documento de proyecto, 2011.

En síntesis, existen distintos grados de descentralización, que dependen del país y del servicio prestado. De los cinco servicios básicos analizados, el de disposición de residuos domiciliarios es el más descentralizado en todos los países del estudio, lo que puede explicarse por el grado de participación local que supone la ejecución de las fases de recolección y transporte de dichos servicios. La descentralización de los llamados “servicios sociales”, en este caso de salud y educación, se concentra en los niveles intermedios del Estado. Los servicios básicos menos descentralizados son los de fomento productivo y de seguridad, lo que podría explicarse porque requieren estrategias globales que generen coherencia y minimicen la existencia de objetivos contrapuestos.

De los cinco países analizados, el menos descentralizado con respecto a los servicios básicos es Costa Rica, seguido de cerca por Chile, debido a la escasa influencia de los niveles locales e intermedios

en los servicios esenciales de referencia. Por el contrario, los países más descentralizados son el Brasil y México, lo que podría explicarse por su naturaleza federal, de modo que los niveles locales tienen altos grados de influencia en las funciones operativas y los niveles intermedios en las funciones de inversión.

Colombia es un caso intermedio, que destaca más bien porque no existen grandes contrastes entre los grados de influencia de los niveles centrales, intermedios y locales. No obstante, en todos los países y con respecto a todos los servicios se corrobora que la mayor influencia sobre las funciones normativas corresponde a los niveles centrales de gobierno, mientras que el mayor grado de influencia sobre las funciones operativas corresponde a los niveles locales de gobierno y, en menor medida, a los niveles intermedios.

En general, se observa una alta centralización política en los cinco países, debido a la concentración de las funciones normativas en el nivel central y de las de inversión en los niveles centrales e intermedio. La descentralización de los gobiernos locales no puede calificarse como política, pues el mayor grado de influencia de este nivel de gobierno se encuentra casi exclusivamente en el nivel operativo.

### **Retos y recomendaciones de políticas para la definición de competencias por niveles del Estado**

La heterogeneidad de las condiciones y las disparidades en los contextos políticos, económicos y sociales que enfrentan los gobiernos y las administraciones subnacionales en los diferentes países de América Latina hacen que los esquemas institucionales estandarizados para la asignación de competencias por niveles sean de difícil aplicación y escasos resultados prácticos. Eso no significa que en el diseño de políticas que definan la asignación óptima de las funciones públicas por niveles del Estado no se deban tener en cuenta algunos principios básicos como el de Oates, que plantea que “cada servicio público debería ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área geográfica en que se internalicen los beneficios y costos de dicha provisión”, el principio de subsidiariedad a nivel de las jurisdicciones menores y el principio de progresividad en la aplicación.

De la revisión de los modelos teóricos y prácticos se puede sistematizar la posibilidad de aplicación de por lo menos tres esquemas institucionales:

- Esquema centralizado: las competencias se asignan desde el nivel central de acuerdo con la valoración de los costos de proveer los servicios en relación con la capacidad de los gobiernos subnacionales para asumir esas competencias. Este esquema es el más tradicional y por lo general las competencias se transfieren a los gobiernos subnacionales de manera uniforme. Este esquema se ha aplicado en los procesos de países unitarios como Colombia y el Perú.
- Esquema descentralizado: los propios gobiernos subnacionales demandan la asunción de competencias que son de responsabilidad del nivel central o intermedio. Esta modalidad supone que en las unidades subnacionales existen la capacidad para analizar las ventajas y los costos de asumir estas competencias y las posibilidades de gestionar los recursos necesarios. De este modo se generan diferencias en el conjunto de responsabilidades de los diferentes gobiernos subnacionales, manifestándose un avance no homogéneo. El caso ecuatoriano constituyó un ejemplo de esta modalidad hasta que se promulgó la Constitución de 2008.
- Modelo mixto: combina las formas anteriores. Se definen centralmente algunas funciones que han de proveerse y que deberían transferirse a los niveles subnacionales, de modo que las instituciones de dichos niveles se acreditan para poder ejercerlas. La acreditación o certificación les permite demostrar que poseen las capacidades para asumirlas. Con este modelo se da progresividad al proceso y se permite reducir las diferencias de capacidades y preparar la institucionalidad para su ejercicio. Su utilización fue común en el proceso de traspaso de competencias que se llevó a cabo en Chile en los últimos seis años.

Estas modalidades de descentralización de las competencias deben examinarse en el marco de la tradición y el entorno cultural de cada país, teniendo en cuenta también la posibilidad de asumir jurisdicciones virtuales o flexibles de acuerdo con los servicios que se proveerán. Estas formas no necesariamente deberán coincidir con la división administrativa tradicional, ya que los diferentes servicios, como la educación o la salud, tienen procesos propios y diferentes, en los cuales las economías de escala se presentan de manera diferenciada.

Otro factor relevante, que incide tanto en la calidad de las políticas como en la velocidad del proceso de descentralización y en la posibilidad de corregir los errores cometidos, consiste en la incorporación de instituciones rectoras especializadas en la temática de la descentralización. Estas instituciones pueden definir técnicamente las propuestas de políticas públicas, la ejecución de los programas y la evaluación de los resultados obtenidos. Las características orgánicas y el funcionamiento de estas instituciones deben ser exclusivos en el tema y diferenciados de los objetivos de financiamiento de los niveles subnacionales o de la distribución de recursos nacionales, para evitar de ese modo los incentivos cruzados entre la planificación y la asignación de recursos.

### **3. Orientación y políticas actuales de descentralización en los países de América Latina**

La Argentina, el Brasil y México son los países federales de mayor tamaño de América Latina y los que consagran jurídicamente la unión de entidades territoriales en una federación, de manera que su política de descentralización está implícitamente constituida por las propuestas estatales y provinciales que la componen. Sin embargo, conforme al análisis presentado, no necesariamente son los países en los cuales los niveles subnacionales desempeñan un papel mayor en relación con el tamaño del Estado.

En la Argentina, la descentralización de los servicios de educación y salud se tradujo en diferencias de cobertura y calidad, debido a las distintas condiciones para financiar dichos servicios en cada territorio (Centrángolo y Gatto, 2002). Esta disparidad ha sido motivo de preocupación en los últimos años y condujo a la modificación de las normas de coparticipación para condicionar las transferencias y garantizar desempeños mínimos. En el Brasil, se hizo hincapié en la formulación y aplicación de las normas de responsabilidad fiscal a nivel subnacional para abordar el problema del sobreendeudamiento y la escasa eficiencia en el uso de los recursos (Afonso, 2007). En la actualidad, el impulso de la descentralización se caracteriza por su papel social, que se traduce en programas federales descentralizados en los estados y municipios, incluidos los programas Bolsa Familia y Mi casa, mi vida. En el caso mexicano, desde inicios del siglo XX se fortalecieron mediante la descentralización, las competencias en educación, salud e infraestructura física a nivel local (Díaz y Silva, 2004). A nivel estatal se ha incrementado la provisión de recursos mediante transferencias condicionadas y no condicionadas en el marco de los ramos 26 y 33 (que no están vinculados con procesos completos de fiscalización y rendición de cuentas) para evitar el alza de los niveles de endeudamiento<sup>14</sup>.

En el caso chileno, la descentralización se ha focalizado en la dimensión político-institucional, dándose prioridad a la elección de los consejos regionales (miembros del CORE) y a la configuración de un sistema de transferencia de competencias a los gobiernos regionales de acuerdo con sus propias solicitudes (sobre la base de la demanda).

En el Ecuador, el gobierno ha divulgado recientemente el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, en el que se destaca la consolidación de la Comisión Nacional de Competencias (CNC), organismo encargado de valorar la prestación de las competencias, como uno de los avances más importantes.

En el caso peruano, el ente rector de la política nacional de descentralización presentó a inicios de 2012 una propuesta de discusión sobre los aspectos necesarios para superar las principales dificultades, incluido el desarrollo de competencias técnicas para que los gobiernos subnacionales puedan aprovechar de buena manera los recursos provenientes de las regalías de la extracción de recursos naturales.

La promulgación en marzo de 2010 de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana marca un hito relevante en esta materia en el Uruguay, pues en ella se definen las bases estructurales para la conformación y el funcionamiento de los municipios a en todo el país y también para aplicar y profundizar un conjunto de políticas en materia de descentralización y desarrollo local (PNUD, 2010). Esta modificación estructural a la norma de funcionamiento del Estado en este nivel y otras importantes iniciativas impulsadas en los últimos años, como la Ley de Ordenamiento Territorial y

<sup>14</sup> El ramo 26 corresponde a las transferencias del nivel central a los estados y el ramo 32 a las transferencias del nivel central a los municipios.

Desarrollo Sostenible de 2008, en la que se delega a los departamentos la tarea de la planificación territorial, están ayudando a superar la tradicional condición centralista del Uruguay.

Desde la década de 1990, se han experimentado en el Paraguay varias iniciativas para descentralizar la gestión estatal. Ya en la Constitución de 1992 se declara al Estado como “...*Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado*...”. Posteriormente se crearon los Gobiernos Departamentales, establecidos mediante elección directa al igual que las juntas departamentales. En los últimos años se ha tratado de profundizar la descentralización mediante la Ley No. 3966 - Orgánica Municipal, en la, que se determinan las atribuciones, competencias y estructura de los gobiernos municipales (Gobierno local). Esta ley derogó la Ley No. 1294 Orgánica Municipal de 1987, vigente hasta ese momento (Gaete, 2012). Uno de los desafíos más relevantes es el fortalecimiento de las gobernaciones departamentales como entes articuladores a nivel intermedio del Estado.

El caso colombiano es un interesante ejemplo de la manera en que un país unitario puede avanzar en el proceso descentralizador corrigiendo los problemas mediante la reformulación de sus incentivos. La evolución del proceso se vincula fuertemente con un ámbito de reforma política, modernización del Estado y legitimidad ciudadana (Castro, 1998). Desde el punto de vista fiscal, la situación de alto endeudamiento de los departamentos y municipios a fines de los años noventa se ha controlado mediante la adopción de sistemas de control de la gestión financiera de las entidades territoriales. En 2001 se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), mediante el cual se consolidó el conjunto de transferencias existentes en un solo sistema. En el marco del SGP se ha profundizado el debate sobre el destino de los recursos generados por la explotación de los recursos naturales, llamando la atención sobre los posibles efectos que el sistema tendría en el aumento de las desigualdades de ingreso de las personas según su localización (Bonet, 2006). Entre los aspectos más destacados de las políticas aplicadas en los últimos años se encuentran la creación de incentivos en el sistema de transferencias para las condiciones de esfuerzo propio fiscal y la certificación de los municipios para la gestión, que han contribuido a mejorar constantemente el desempeño general de los municipios en la última década.

En el caso boliviano, las bases establecidas por la Ley de Participación Popular de 1994 se profundizaron mediante la Ley de Descentralización Administrativa promulgada en 1995, en la cual se asignan atribuciones al nivel departamental en materia de desarrollo territorial y se incorporan las regalías sobre la producción de hidrocarburos y minerales y un fondo de compensación para equilibrar los ingresos entre departamentos. A pesar de que tradicionalmente se considera que el proceso de descentralización boliviano se relaciona en gran medida con un énfasis municipalista, en algunas iniciativas recientes, como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” de julio de 2010, se incorpora la descentralización mediante el concepto de autonomía “indígena originaria campesina”, departamental, municipal y regional, que puede desarrollarse bajo la premisa de un Estado plurinacional.

#### **4. Los retos de la descentralización**

El gran desafío, y la finalidad superior, de la descentralización es la búsqueda de un arreglo institucional para la gestión pública que permita maximizar el beneficio del país en general, potenciando la generación de capitales endógenos en cada territorio y la eficiencia a nivel agregado. Esto también supone riesgos, que deben tenerse en cuenta al momento de definir las políticas, debido a que estas condiciones implícitamente establecen incentivos y restricciones a las acciones de los gobiernos subnacionales en relación con el uso y la disposición de sus recursos.

Cabe señalar que, en general, los niveles de descentralización en América Latina son bajos e inferiores a los que le corresponderían por su grado de desarrollo (Letelier, 2006). Sin embargo, esto no garantiza que cualquier medida para profundizar la mayor gestión de competencias y recursos a nivel subnacional tenga los efectos teóricos esperados. Existen diferencias fundamentales, tanto en la base tributaria como en las condiciones socioeconómicas, que junto con los desiguales niveles de capital institucional y capacidades de la administración pública, restringen o dificultan el logro de las condiciones definidas. Estas condiciones determinan que los efectos positivos de la descentralización en los territorios con mayores ventajas comparativas no sean tan importantes como las dificultades y los costos que su implementación podría ocasionar.

La profundización parcial de los procesos de descentralización fiscal presenta el grave riesgo de ampliar las desigualdades entre territorios y constituye uno de los actuales dilemas de las políticas de descentralización. Esto se debe a que la mayoría de los territorios con menores capacidades para generar ingresos propios no están en condiciones de aprovechar las nuevas competencias y facultades que les son transferidas, debido a las marcadas disparidades en la localización de los recursos en los cuales se basa la tributación local<sup>15</sup>. En este esquema, el financiamiento local sin sistemas de transferencias que corrijan la distribución primaria desigual acrecienta la desigualdad en la prestación de los servicios.

El gran desafío consiste en conformar un esquema de transferencias compuesto, con incentivos a la gestión subnacional diferenciados según el grado de desarrollo de las competencias en cada uno de los territorios. Es decir, el programa de transferencias debe incluir una dimensión ligada a la superación de objetivos mínimos, necesarios para superar ciertas condiciones de precariedad básica de los territorios, y otro grupo de transferencias orientadas a la consolidación de las capacidades de las unidades subnacionales que ya alcanzan estos mínimos.

A modo de ejemplo, si el sistema prevé la asignación de transferencias de acuerdo con la tasa de pobreza o desempleo de la unidad subnacional, el incentivo a configurar el sistema de gasto público local en torno a esa variable es muy alto e indirectamente estimularía a las autoridades a no tomar medidas para superar esas condiciones. Esta situación podría resolverse si dentro de la misma institucionalidad se incorporaran transferencias vinculadas a la capacidad para generar recursos o que midan la efectividad de la gestión de esos recursos.

El sistema debería incluir la distinción entre fondos de equilibrio (o de superación), que solo podrían asignarse a las jurisdicciones que no sobrepasen umbrales máximos con respecto a determinados indicadores socioeconómicos, y fondos de consolidación, accesibles solo a las jurisdicciones que cumplan con determinadas certificaciones, por ejemplo, de calidad o eficiencia. En efecto, con un sistema en el que se distinguen los incentivos se minimizan los efectos negativos de los sistemas paternalistas y las desigualdades relacionadas con los esquemas de sistemas. Esto contribuye a que el nivel de transferencias se mantenga de cierta forma constante a razón de un mayor desarrollo de cada territorio. Sin embargo, la configuración interna de estas transferencias debería cambiarse para permitir mejoras en la eficiencia y aumentar sus repercusiones en la comunidad.

El diseño de sistemas de transferencias que cumplan los objetivos de eficiencia y equidad interjurisdiccional es otro reto importante en la formulación de políticas públicas de descentralización. Sin embargo, existen deficiencias institucionales transversales que limitan las posibilidades de promover una mayor interrelación entre los planes y programas elaborados.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe existen aún niveles del Estado cuyo potencial para contribuir a la gestión de los programas o a la administración de fondos está desaprovechado. Esta condición se presenta, por ejemplo, en el caso chileno, donde las provincias podrían convertirse en entes coordinadores de la acción territorializada de la región. Algo similar ocurre en el Perú, donde mediante el proceso de regionalización se ha buscado resaltar el papel de las regiones como articuladoras de la demanda departamental. Por otra parte, en el Brasil, las microrregiones pueden asumir el papel que han manifestado en instancias como los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES). De igual modo en el Ecuador, las parroquias podrían desempeñar un papel más importante en el impulso de las iniciativas barriales, aprovechando la larga tradición comunitaria, propia del mundo andino.

Es así que el diseño de las políticas en materia de descentralización requiere la coordinación de acciones ante dos tipos de desigualdades: una ligada a las disparidades entre territorios de una nación (desigualdades horizontales) y otra relacionada con las disparidades de poder de intervención por parte del Estado en cada nivel de gobierno (desigualdades verticales). Esta circunstancia amplía aún más el espacio de intervención de la política y determina la necesidad de priorizar, y al mismo tiempo analizar, en el largo plazo la profundidad de cada política en estos dos planos de la desigualdad territorial.

---

<sup>15</sup> Basadas en impuestos a la propiedad, la actividad industrial y los servicios, entre otros.

## **B. El crecimiento verde del territorio como parte de la estrategia de desarrollo**

### **1. Desarrollo territorial sostenible**

El desafío del desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe es reorientar el comportamiento de las regiones hacia bases más sostenibles, promoviendo cambios en el uso del territorio y los recursos disponibles, adaptados a las dinámicas del medio natural. Para ello, es necesario crear nuevos marcos de gestión. En esta línea, se requiere transformar las intervenciones de la sociedad en la naturaleza, de relaciones de dominación a vínculos de complementariedad de funciones destinados a reestructurar los fundamentos del progreso. La premisa fundamental es que las futuras generaciones también puedan contar con capital natural para el desarrollo económico y social.

En el documento *La hora de la igualdad*, de la CEPAL se plantea que las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica y que, en los países, las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios (CEPAL, 2010a). De ahí la importancia de políticas que no solo procuren la convergencia productiva, sino también la convergencia social y ambiental.

Los asentamientos humanos y los desplazamientos de la población producen transformaciones directas en los ecosistemas. Esto es, la distribución y la movilidad de la población en el territorio son fuerzas que alteran y transforman dichos ecosistemas. La migración y la movilidad internacional tienen consecuencias adicionales, pues vinculan a más de un Estado. Los efectos de esas corrientes no son lineales ni tienen un signo preestablecido, pues dependen de un conjunto de factores, entre los que sobresalen la cantidad y las características de la población, el tipo de ocupación y de uso del ecosistema, los patrones de producción y consumo, la tecnología y la capacidad de absorción y reposición del ecosistema (CEPAL, 2012a).

El desarrollo territorial actual se integra en un paradigma nuevo y necesario. La complejidad sistémica es un objetivo estratégico que debe lograrse para permitir, precisamente, una adecuada articulación del sistema local con el medio externo contemporáneo, que se caracteriza por una complejidad cada vez mayor (Boisier, 2011). Así, es preciso integrar en el proceso de desarrollo territorial el concepto de desarrollo sostenible, para alcanzar una relación más armónica de la región con su entorno natural. El desarrollo sostenible se define como el mejoramiento cualitativo de las condiciones de existencia, cuya dimensión cuantitativa debe respetar los valores de una cierta escala, que no supere la capacidad de sustentación, es decir, la capacidad del medio ambiente para regenerar las materias brutas y absorber los desechos producidos (Daly y Farley, 2010).

El desarrollo sostenible requiere avances simultáneos basados en tres ejes: i) el acervo natural, acorde con los tiempos de autorregeneración de la naturaleza, para asegurar los equilibrios mundiales y locales en ese ámbito; ii) el legado de capital, no solo en sus aspectos económicos tradicionales, sino también en los del capital humano, social y cultural; y iii) el patrimonio cívico, fundado en mecanismos institucionales de igualdad social, formal y sustantiva, tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas. De otro modo, el desarrollo se transforma en estancamiento, en desarrollo espurio —por ser excluyente— o en desarrollo frágil —sin bases materiales de sustentación (CEPAL, 2012a).

La meta de la sostenibilidad exige revisar, disminuir y condicionar la presión que han venido ejerciendo las sociedades sobre el territorio, transformando las relaciones de simple explotación y dominio unidireccional del hombre respecto de la naturaleza en otras de mutua colaboración y complementariedad. El desarrollo territorial sostenible debe garantizar, a su vez, una continua mejora de la calidad de vida de los ciudadanos con el transcurso del tiempo. Esta podrá concretarse en la medida que cumplan al menos tres objetivos principales: i) influir adecuadamente en el comportamiento de las fuerzas económicas y sociales en el territorio; ii) asegurar que los agentes públicos y privados utilicen en forma racional,

armónica y sostenible los distintos recursos y servicios territoriales; y iii) orientar las políticas públicas hacia el logro simultáneo de mejores niveles de funcionalidad (productividad y rentabilidad de los recursos humanos y económicos) y habitabilidad (calidad de vida y satisfacción de las necesidades).

América Latina y el Caribe afronta importantes retos en materia de sostenibilidad ambiental, relacionados con las particulares características de su desarrollo: altos niveles de pobreza y desigualdad en una población que crece, es mayoritariamente urbana y presenta patrones de migración cada vez más complejos; modelos de especialización basados en bienes primarios, industrias ambientalmente sensibles y caracterizados, en general, por ventajas comparativas estáticas, que no permiten avanzar hacia sectores de mayor productividad y valor agregado, y por un importante rezago de la infraestructura (CEPAL, 2010). Los gobiernos nacionales y subnacionales han avanzado en la incorporación de la protección del medio ambiente a sus procesos de toma de decisiones. Son particularmente destacables los avances institucionales, de la legislación y la fiscalización ambientales y de la inversión en programas basados en el paradigma del desarrollo sostenible. Sin embargo, persisten las dificultades para incorporar la temática ambiental de manera transversal en las políticas públicas territoriales.

En general, los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe se encargan en gran medida del funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica de la región. Supervisan la planificación, establecen las políticas y reglamentaciones medioambientales, urbanas y regionales, y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en el plano subnacional. En la medida en que se fortalezcan estas funciones, las regiones y los territorios tendrán un desempeño más adecuado en sus procesos de gestión y planificación social y ambiental y, al mismo tiempo, se favorecerá el desarrollo de actividades productivas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población y la protección del patrimonio natural territorial.

Es imprescindible reforzar el gobierno regional para que sea capaz de transformar su marco institucional, estableciendo sólidos vínculos operativos con las autoridades locales mediante estrategias que combinen estructuras administrativas e instrumentos de gestión y contemplen las variables medioambientales, sociopolíticas y económicas. Esto deberá acompañarse de una normativa que impulse y fiscalice el desarrollo tecnológico y la creación de conocimiento, con miras a desarrollar las tecnologías apropiadas para las circunstancias regionales, que respeten los límites de la naturaleza y la sociedad.

Por tanto, las instituciones reguladoras de América Latina afrontan el reto cada vez mayor de diseñar planes, programas, proyectos e instrumentos de gestión territorial eficaces para solucionar los problemas sociales y ambientales de las regiones, así como económicamente eficientes, sobre todo a la luz del escaso éxito de los esquemas reguladores tradicionales ante los procesos de deterioro socioambiental de las grandes ciudades y regiones del continente.

Para ilustrar la forma en que los gobiernos regionales en América Latina están consolidando una ruta hacia la sostenibilidad, se presentan a continuación ejemplos de planes de ordenamiento territorial del Brasil, Chile y Colombia y los avances de esos países en materia de sostenibilidad.

## **2. Planificación territorial en América Latina**

### **Brasil**

Con la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) del Brasil, instituida en 2004, se procura asociar el crecimiento económico a la movilización cívica, la cooperación, la valorización de las identidades locales y regionales y la inclusión participativa de amplios sectores de la sociedad. El Brasil es un país marcado por la desigualdad de desarrollo territorial, resultado de distorsiones que se agravaron a mediados del siglo XX con el inicio del proceso de industrialización, más dinámico en algunas regiones que en otras. La PNDR tiene el objetivo de potenciar el desarrollo de las regiones menos favorecidas del país, sobre la base del potencial económico, cultural, social y ambiental que las caracteriza (Ministério da Integração Nacional, 2009a).

Mediante la Política Nacional de Desarrollo Regional se procura reducir las desigualdades regionales, centrándose en la lucha contra el estancamiento económico de algunas subregiones del país, prioritarias en el proceso de transferencia de recursos impulsado por el Gobierno Federal. Las regiones brasileñas fueron clasificadas en microrregiones: i) de altos ingresos, ii) dinámicas, iii) estancadas y iv)

de bajos ingresos. Los criterios de clasificación se establecieron sobre la base de algunas variables destinadas a identificar los patrones y las dinámicas recientes de distribución de la población en el territorio; las características de la población que alcanza el rendimiento medio, la zona de residencia (rural o urbana), el nivel de educación y el dinamismo económico, captado por la variación del PIB per cápita (Ministério da Integração Nacional, 2009a).

Este marco institucional y programático se inscribe en una propuesta de desarrollo territorial orientado a la sostenibilidad, que abarca la preocupación por el desarrollo social homogéneo de todas las regiones del país, la valorización de las identidades locales y regionales y la inclusión participativa. El Ministerio de Integración Regional ya está trabajando en iniciativas regionales de desarrollo territorial sostenible, como el Plan de Desarrollo Sostenible de la Región Turística del Medio-Norte (PDSRT), el Plan Amazonía Sostenible (PAS), el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Nordeste (PDNE), el Programa de Desarrollo Integrado y Sostenible del Semiárido (Conviver), el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Semiárido (PDSA) y el Programa Sostenible de Espacios Subregionales (Promeso). En el recuadro 3 se presenta en mayor detalle el Plan de Desarrollo Sostenible de la Región Turística del Medio-Norte.

### Recuadro 3

#### **PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN TURÍSTICA DEL MEDIO-NORTE (PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO TURÍSTICA DO MEIO NORTE)**

En diciembre de 2008, las autoridades del Gobierno Federal, junto con las de los gobiernos de los estados de Ceará, Maranhão y Piauí, dieron inicio al Plan de Desarrollo Sostenible de la Región Turística (PDSRT) del Medio-Norte, una de las subregiones del Brasil con mayores índices de pobreza y, al mismo tiempo, con un enorme potencial de desarrollo. Con el fin de superar la debilidad de la región, el aislamiento y crear condiciones propicias al pleno desarrollo de las actividades turísticas y productivas, se ampliaron las inversiones en infraestructura económica y social del Estado. El Plan se elaboró con arreglo al método de planeamiento territorial participativo, que se basa en tres elementos esenciales: i) un enfoque multisectorial; ii) la corresponsabilidad de las entidades federativas (estados y municipios), y iii) la participación de la sociedad civil.

El objetivo del PDSTR es promover en forma integrada el desarrollo sostenible de 77 municipios de la región medio-norte del Brasil, valorizando su patrimonio natural y sociocultural y promoviendo actividades económicas inclusivas, dinámicas e innovadoras, para mejorar la calidad de vida de la población. La región que abarca el programa tiene un territorio de 66.000 km<sup>2</sup> y una población de 1,87 millones de habitantes (IBGE, 2009).

Entre las directrices generales del Plan figuran promover: a) la aplicación y la consolidación de los proyectos de la reforma agraria, estableciendo criterios de desarrollo ambiental sostenible; b) la realización de estudios que permitan planificar el uso y la ocupación sostenibles de la región y su correspondiente seguimiento; c) la redacción de proyectos de ordenamiento territorial y su ejecución, centrándose en la diversificación y el fortalecimiento de cadenas productivas sostenibles; d) la elaboración y la ejecución de planes de manejo de las unidades de conservación existentes a nivel municipal, regional y federal; e) la adopción de resoluciones del Plan Nacional sobre Cambio Climático en la aplicación del PDSRT; f) las políticas de planeamiento y ordenamiento, articulándolas y valorizando el patrimonio cultural, la preservación de lugares arqueológicos y el conocimientos de las culturas locales.

La gestión del Plan restará a cargo de un consejo creado por decreto presidencial, que contará con la representación paritaria de la sociedad civil y las entidades gubernamentales (18 miembros del gobierno y 18 de la sociedad civil). Sus funciones serán facilitar la implementación de las medidas del Plan; definir las medidas prioritarias en el territorio y hacer un seguimiento de su ejecución.

**Fuente:** Ministério da Integração Nacional, 2009.

### **Chile**

Desde 2010 se están formulando y aplicando en Chile, en el marco de una política nacional de transferencia de competencias y descentralización fiscal, los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT). Estos constituyen un instrumento de orientación del uso del territorio en las regiones del país, destinados a establecer condiciones de actuación, uso e intervención acordes con los diferentes intereses vinculados con el uso del territorio, y a asegurar la participación pública y privada en la definición del modelo de ordenamiento deseado y en la gestión territorial y de los proyectos.

Cada Plan Regional de Ordenamiento Territorial está estrechamente vinculado con la Estrategia Regional de Desarrollo a largo plazo. Juntos constituyen el concepto de desarrollo regional al que se aspira: el Plan Regional de Ordenamiento Territorial refleja en su redacción y cartografía, el orden y la



estructura territorial de los objetivos de desarrollo definidos en la Estrategia Regional (Ministerio de Secretaría General de Gobierno (MSGG) y Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), 2010).

Los objetivos del Plan son económicos, ligados a la competitividad o la inserción competitiva de las regiones y el país en la economía mundial, socioculturales, relacionados con la inclusión y cohesión social, y ambientales, vinculados con la sostenibilidad ambiental del desarrollo (SUBDERE, 2010).

A los efectos de los planes regionales de ordenamiento territorial, se han determinado unidades territoriales o “componentes”, presentes en un gran número de lugares del país y a diferentes escalas. Esto permite elaborar un enfoque simplificado para cada componente, con miras a su ulterior integración a nivel regional. Se han definido los componentes rural, urbano, costero y de cuencas hidrográficas. Estas unidades pueden incluir otras categorías más acotadas, subcomponentes aplicables a territorios más pequeños, como espacio lacustre, cuenca urbana, y piedemonte, entre otros.

Quienes participan en la formulación de estos planes deben establecer una definición regional que tenga en cuenta las características propias de cada territorio y las variables de análisis que se consideren prioritarias. En los PROT se contempla la capacitación sobre cada componente de los encargados de tomar las decisiones. Los componentes se consideran desde la perspectiva de su funcionalidad territorial, atendiendo en particular a los niveles de productividad y rentabilidad de los recursos humanos y financieros que aseguren economías de aglomeración y un continuo aumento de la valoración de los activos físicos (equipamientos, infraestructura), con miras al desarrollo económico y humano. La participación ciudadana se hace efectiva por medio de procedimientos de consulta, de debates o del traspaso de funciones del Estado a organizaciones e instituciones no gubernamentales.

#### Recuadro 4

#### PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN CHILE

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento de coordinación intersectorial de la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial. Es una instancia no vinculante, que tiene por objeto integrar el criterio de desarrollo sostenible del territorio en el establecimiento de dichos instrumentos. Constituye una referencia para las autoridades institucionales de alto nivel y las etapas tempranas de formulación de los planes y las políticas públicas. En la Ley 20.417, promulgada en 2010, se establece que la EAE es el procedimiento realizado por el ministerio sectorial respectivo para incorporar las consideraciones ambientales de desarrollo sostenible al proceso de formulación de las políticas y los planes de carácter normativo general, que incidan en el medio ambiente o la sostenibilidad, de manera que dichas consideraciones se integren en las políticas y los planes resultantes y en sus modificaciones sustanciales. La EAE obliga a las autoridades de los organismos a vincularse con otros sectores con el fin de proteger y resguardar el entorno y a tener en cuenta criterios de desarrollo sostenible.

Las instituciones competentes en la materia son el Presidente de la República, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los ministerios de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Turismo, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería y Planificación) y el Ministerio del Medio Ambiente, que cumple la función de órgano técnico asesor.

El actor central de la EAE es el órgano promotor de la política o plan, en este caso del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Las políticas y planes de carácter normativo general y sus modificaciones sustanciales pueden someterse a una EAE voluntaria, si se considera que tienen repercusiones en el medio ambiente o la sostenibilidad, cuando así lo decida el Presidente de la República, a propuesta del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (Ministerio del Medio Ambiente, 2012). Deben someterse a una EAE obligatoria los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores intercomunales y comunales, los planes seccionales, y los planes regionales de desarrollo urbano y de zonificación del borde costero y del territorio marítimo, y el manejo integrado de cuencas, así como los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen.

**Fuente:** Ministerio del Medio Ambiente (MMA), 2012.

## Colombia

En Colombia, los planes de ordenamiento territorial (POT) tienen por objeto integrar la planificación física, socioeconómica y ambiental a nivel subnacional. Pueden incluir estudios sobre población, etnias y nivel educativo, entre otros temas, y de lugares caracterizados por fenómenos meteorológicos y tectónicos como lluvias, sequías y derrumbes. Son instrumentos de las políticas estatales, concebidos para ayudar a los gobiernos a regular la ubicación y el desarrollo de los asentamientos humanos (BioAndes, 2010).

Los planes parciales son instrumentos destinados a ampliar y complementar las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial a dirigir la expansión en ciertas zonas del suelo urbano. Su escala de planificación es intermedia entre la ciudad y el barrio. Pueden ser formulados por la administración municipal, entidades privadas, organizaciones comunitarias o una combinación de estos agentes. En su elaboración participa la comunidad, de conformidad con las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial (Gobierno de Colombia, 2012). Las decisiones de planificación de un Plan Parcial deberán estar avaladas por instrumentos que permitan prever la evolución de los precios del suelo, la dinámica del sector inmobiliario y los procesos industriales, sociales y políticos que incidan en la realización del Plan. En el recuadro 5 se expone un caso de aplicación de un Plan Parcial complementario de un Plan de Ordenamiento Territorial.

### Recuadro 5

#### PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANES LOCALES: PLAN PARCIAL PARQUE SAN LORENZO, MEDELLÍN.

El Plan Parcial Parque San Lorenzo, del municipio de Medellín, abarca los barrios las Palmas, San Diego, parte del Cerro El Salvador y Colón sector Niquitao. Se trata de importantes sectores de renovación y consolidación, comprendidos en las zonas de intervención urbana definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Son áreas del centro de la ciudad, en las que se concentra la infraestructura y que registran procesos de estancamiento, degradación y subutilización. En el marco del Plan de Ordenamiento Territorial se prevé la renovación del sector Niquitao del barrio Colón y la consolidación de los barrios Las Palmas, San Diego y parte del Cerro El Salvador.

De los estudios llevados a cabo y revisados para formular el Plan de Ordenamiento Territorial se desprende que la zona central de Medellín registra un acelerado proceso de deterioro y que esta se ha convertido en un área potencialmente subutilizada, congestionada e insegura. Esto se traduce en la progresiva expulsión de las viviendas y otras entidades tradicionales, la concentración de las actividades informales con todos los problemas que eso supone, la reducción de las transacciones inmobiliarias y de las inversiones en el sector y la disminución de la demanda y de la calidad de la oferta de las actividades organizadas.

El Plan Parcial Parque San Lorenzo se integra en el tema "Vivienda y Hábitat" del plan de desarrollo "Primero el Espacio Público", que tiene por objeto promover una ciudad competitiva, ambientalmente sostenible, socialmente equilibrada, acogedora e integrada en sus dimensiones espacial y funcional sobre la base de ejes estructurantes y de un sistema de centralidades. También es un referente para el Plan de Ordenamiento Territorial, elaborado mediante procesos participativos, entre los que destacan los del Plan Estratégico "Medellín 2015" y el proyecto "Metrópolis 2002-2020".

El propósito es recuperar la ciudad e integrarla en los planos espacial, funcional y social con los demás municipios del Valle de Aburrá y de las subregiones vecinas. Se aspira a que sus barrios se caractericen por la calidad y la diversidad y, en general, a que ofrezca a sus residentes un espacio público estimulante, medios para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana y oportunidades para llevar a cabo actividades económicas que brinden empleo y servicios a la población.

Con el manejo ambiental de la zona objeto de planeamiento se pretende incorporar los elementos naturales al desarrollo urbano definido en el modelo de ocupación y mitigar el impacto ambiental que puedan provocar la ejecución del plan de desarrollo. La gestión ambiental comprende los siguientes componentes:

- Vinculación del parque San Diego-La Asomadera y del cerro El Salvador a la zona objeto de planeamiento, mejorando la accesibilidad en diferentes puntos, acondicionándolo como parque recreativo y deportivo, y protegiendo y promoviendo sus valores ambientales.
- Protección y recuperación de los cuerpos de agua existentes, y su integración urbanística al sistema del espacio público; medidas para proteger y preservar las zonas verdes e incrementar la vegetación del Cerro El Salvador, el parque San Diego-La Asomadera y la centralidad San Lorenzo, en el cerro del mismo nombre.
- Mitigación de las repercusiones en el componente atmosférico.
- Normas de manejo y medidas diversas, que se aplicarán de acuerdo con las recomendaciones de la autoridad ambiental.

Fuente: PLANEA, 2012.

### 3. Instrumentos de desarrollo territorial y sostenibilidad

En América Latina y el Caribe está teniendo lugar un proceso de cambio institucional que consiste en la creación, por medio de leyes ambientales, de secretarías y ministerios encargados del medio ambiente. Al mismo tiempo, la región afronta el reto de formular instrumentos para mejorar la calidad de vida de la población. En general, los Estados y regiones de América Latina y el Caribe hacen uso de diferentes instrumentos de gestión territorial para planificar y ejecutar las actividades. Se trata de planes (en general a nivel nacional), programas y proyectos destinados a facilitar y orientar el desarrollo territorial de las regiones. Ese marco determina los mecanismos por medio de los cuales los diversos actores subnacionales plantean iniciativas para asegurar, entre otras cosas, la sostenibilidad de los recursos naturales que influyen, directa e indirectamente, en el desempeño de las regiones.

Uno de los instrumentos de gestión local sostenible empleados por los municipios es el Programa 21, propuesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra), celebrada en 1992. Según el Programa, la gestión municipal debe basarse en el principio de la responsabilidad compartida y la colaboración en la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible locales, para lo que las autoridades deben buscar el consenso y el apoyo de los ciudadanos y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales, con miras a materializar el desarrollo local sostenible. El Programa 21 local produjo escasos resultados en los municipios de América Latina. De su metodología solo se usaron parcialmente elementos y componentes únicamente referidos al aspecto ambiental. No obstante, cabe destacar que el Programa 21 local está siendo actualizado en el Brasil, mediante la incorporación de elementos del Plan Nacional de Cambio Climático del país, una iniciativa encabezada por el Gobierno Federal por conducto del Ministerio de Medio Ambiente. Por consiguiente, el Programa 21 todavía es un instrumento de gestión vigente para los municipios y las regiones del Brasil. Su vigencia también se vio confirmada en el párrafo 16 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20, titulado *El futuro que queremos*, en el que los Jefes de Estado confirmaron su compromiso de aplicar el Programa 21. En ese contexto, tal vez falte introducir en el Programa un análisis económico urbano-territorial, con las propuestas que se deriven de este.

Actualmente se observa en América Latina y el Caribe un considerable aumento de las inversiones privadas en el territorio en megaproyectos de infraestructura (represas, carreteras, instalaciones del sector siderúrgico y de la actividad petrolera, entre otros). Las grandes inversiones privadas de actores externos al territorio pueden tener efectos muy diversos en el medio ambiente y la población, y es frecuente que provoquen conflictos. Para que estas inversiones produzcan resultados favorables en términos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, es fundamental que se inserten en estrategias de desarrollo territorial orientadas a coordinar los intereses de las empresas con los de la población local. Con tal fin, es imprescindible llegar a acuerdos en torno a esas estrategias de desarrollo, que no se pueden reemplazar por medidas puntuales de responsabilidad social de las empresas (RIMISP, 2011). Las regiones deben ser capaces de fortalecer su gestión ambiental por medio de normas, programas y agendas, para mitigar el impacto social y ambiental de los megaproyectos. En el recuadro 6 se presenta un ejemplo de inversión en el territorio en el Brasil, en un gran complejo petroquímico del estado de Río de Janeiro. En ese caso, los municipios afectados concibieron, junto con ONU-Hábitat y la Universidad Federal Fluminense, iniciativas para minimizar eficazmente el impacto socioambiental del proyecto.

## Recuadro 6

**MEGAPROYECTOS Y DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE: EL CASO DE CONLESTE**

En julio de 2012, la empresa brasileña Petrobrás inauguró el Complejo Petroquímico de Río de Janeiro, que está ocasionando cambios significativos en los 11 municipios localizados en su área de influencia directa. Para ampliar al máximo los efectos positivos y reducir al mínimo las repercusiones negativas de ese gran emprendimiento industrial, los municipios de la región crearon en 2007 el Consorcio Intermunicipal de Desarrollo del Este Fluminense (CONLESTE). El proyecto se ha traducido en una nueva configuración territorial en lo relativo a la economía, la demografía, la vivienda, el medio ambiente, la movilidad urbana, el ordenamiento territorial, la educación, la salud y la seguridad pública, entre otros aspectos, en toda la región del CONLESTE.

Con el propósito de hacer un seguimiento de los efectos de esa actividad industrial en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la región, se dio inicio en 2008 a un proyecto de observación internacional de los impactos del Complejo Petroquímico de Río de Janeiro en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los municipios del CONLESTE. Su principal objetivo es la construcción de una base de datos georreferenciados, socioeconómicos y ambientales, de la región del CONLESTE, y fortalecer la gobernanza local y regional. El seguimiento de los indicadores de los ODM constituye una referencia para la planificación, por los gobiernos municipales, de políticas públicas que permitan conducir a región en un proceso de desarrollo sostenible.

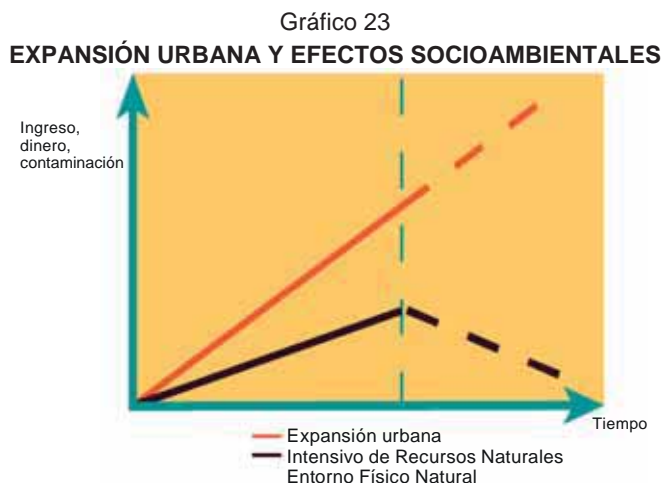
Cabe destacar que mediante el análisis de la sostenibilidad ambiental de los municipios del CONLESTE sobre la base de los ODM se concluyó que la región tiene superficies desprovistas de cobertura forestal junto a los canales fluviales, en áreas correspondientes a vegetación pionera y en la cima de las montañas, que se consideran zonas de protección permanente, lo que indica una degradación de las condiciones y los servicios ambientales. Por consiguiente, en el plan de ordenamiento territorial deberá contemplarse la recuperación de esas zonas.

Según Roldán, O. (2010), el ejercicio permitió determinar que los consorcios intermunicipales son un excelente medio para prestar servicios o ejecutar obras destinadas a mejorar las condiciones de desarrollo integral y la calidad de vida de los habitantes de un territorio. Ese autor plantea que es necesario establecer y potenciar iniciativas municipales y regionales de avanzada, en cuya propuesta y objetivos se incluyan las mancomunidades como parte de la estrategia de desarrollo del país.

**Fuente:** Ministerio del Medio Ambiente Chile, 2010.

#### 4. Gestión urbana sostenible

Se estima que, en 2025, 600 millones de personas se concentrarán en 440 ciudades del mundo (mercados emergentes). Según esos cálculos, en el período 2010-2025 estas generarán casi la mitad del crecimiento del PIB mundial. Además, en 2025, los consumidores urbanos inyectarán 20 billones de dólares anuales de gastos adicionales a la economía mundial. La inversión necesaria en infraestructura será también de 20 billones de dólares (Dobbs, R. y otros, 2012). Por consiguiente, para superar la problemática socioambiental de los grandes centros urbanos de América Latina y el Caribe en la actualidad, la expansión urbana deberá desvincularse del marcado impacto socioambiental que produce, y seguir un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad, tal como se ilustra en el gráfico 23.



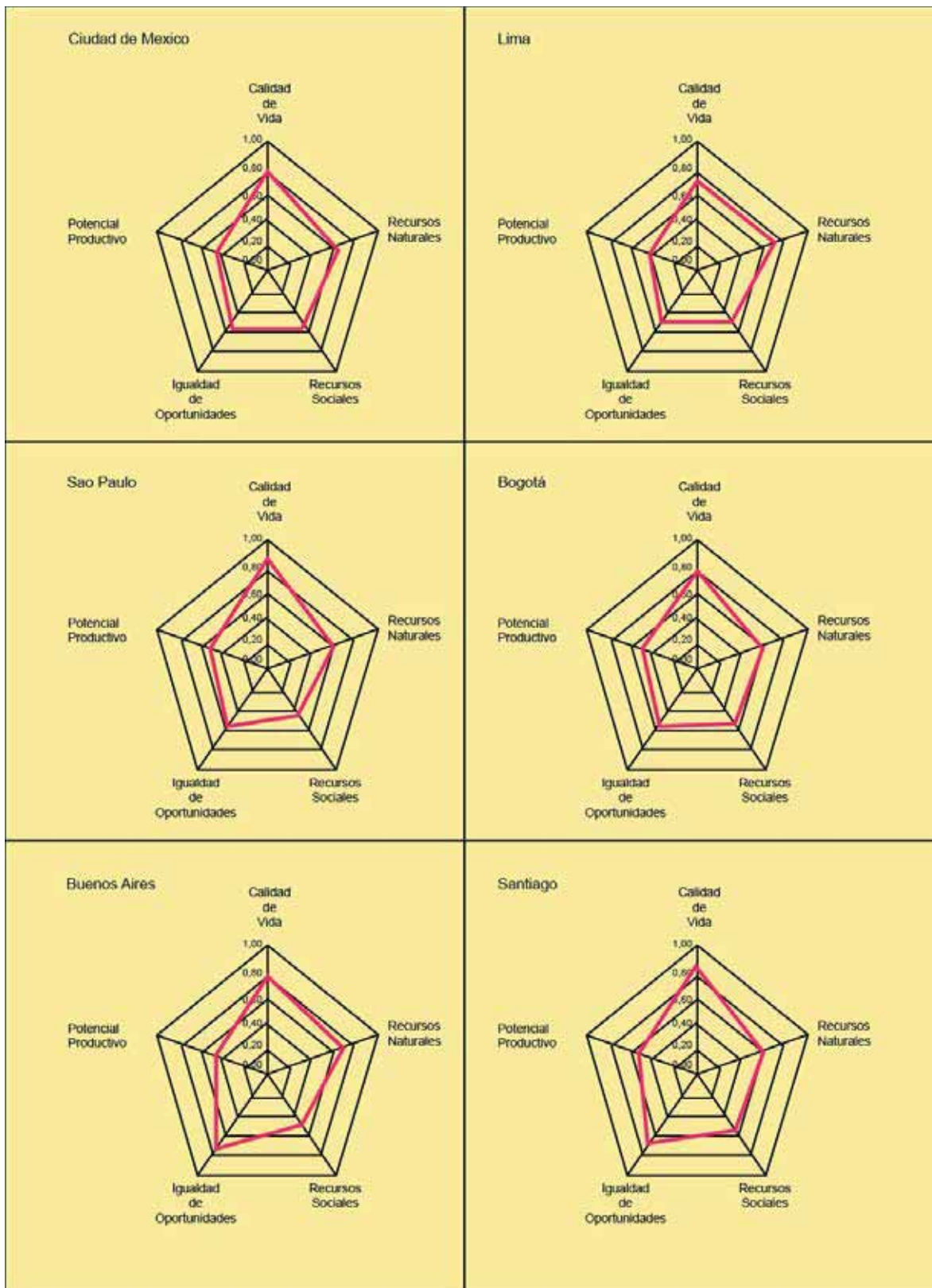
**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Así, para que la gestión urbana en América Latina y el Caribe alcance un modelo de desarrollo será preciso: i) optar por una perspectiva integral y sistémica del proceso de gestión, que parta de una base territorial y no sectorial, y sea capaz de integrar perspectivas multidimensionales; ii) elaborar un método para comprender las interacciones recíprocas entre procesos urbanos y cambio climático mundial, a escala regional y local; iii) determinar opciones de política para responder a esas interacciones recíprocas, estimando sus consecuencias (grados, intensidades, escalas, diferentes lugares y grupos de población); iv) promover un enfoque ecoeficiente de producción en la ciudad, que permita formular y ejecutar nuevos proyectos de infraestructura que, al menos, mantengan un equilibrio en el uso intensivo de los recursos; y v) procurar el logro simultáneo de mejores niveles de habitabilidad y funcionalidad.

Algunos de los instrumentos de gestión urbana que se han aplicado en iniciativas de desarrollo urbano sostenible en los países latinoamericanos son: i) instrumentos económico-financieros como impuestos prediales o territoriales progresivos, consorcios inmobiliarios, coeficientes de aprovechamiento básico, operaciones urbanas, transferencias de potencial constructivo y ordenanzas de áreas verdes; ii) la participación ciudadana, que comprende la toma de decisiones participativa, el análisis de los posibles actores interesados en intervenir en el proceso, la sistematización de información que facilite las decisiones, la consulta urbana, el establecimiento de enfoques y acuerdos colectivos, los grupos de trabajo integrados por múltiples actores y un observatorio de la participación local; iii) la planificación, que abarca los planes de ordenamiento urbano, el aumento de la oferta de viviendas de interés social, la vinculación de la planificación con la implementación de las estrategias de desarrollo urbano sostenible y la supervisión de los proyectos urbanos.

En el diagrama 1 se presentan indicadores compuestos de sostenibilidad, basados en cinco dimensiones (calidad de vida, recursos naturales, recursos sociales y culturales, potencial productivo e igualdad de oportunidades) de seis megalópolis de América Latina: São Paulo, Ciudad de México, Bogotá, Lima, Santiago de Chile y Buenos Aires, tomados del documento *Regional Panorama Latin America: Megacities and Sustainability* de la CEPAL, publicado en 2010. Los indicadores se calcularon a partir de 110 variables, procedentes de estadísticas oficiales de los gobiernos nacionales y subnacionales y de organismos internacionales. Los datos se normalizaron y graduaron en una escala de 1 (mejor resultado) a 0 (peor resultado), de modo que se pudiera establecer una relación entre los indicadores y las ciudades analizadas.

Diagrama 1  
**INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE SEIS MEGALÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA**



Fuente: R. Jordán, J. Rehner y J. Samaniego, "Megacities in Latin America: Roles and Challenges", 2012.

En América Latina y el Caribe, el objetivo de mejorar la funcionalidad y la habitabilidad de las ciudades impone nuevos requisitos a la gestión y las políticas públicas. En este marco cobran máxima importancia la gobernabilidad, el mejoramiento de las capacidades institucionales, la gestión de los recursos naturales y la participación ciudadana. La habitabilidad y la funcionalidad merecen un tratamiento particular en la región, no solo debido a las problemáticas específicas de sus ciudades, sino también a las necesidades de equilibrio inherentes al desarrollo sostenible. En efecto, la habitabilidad y la funcionalidad constituyen en la actualidad ejes programático–estratégicos que sirven de guía a los gobiernos nacionales y locales de la región. Su logro está vinculado a la productividad y la competitividad de las ciudades.

Por habitabilidad se entiende la calidad de vida en las ciudades y la satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales que ofrece el medio urbano. Esta comprende los aspectos que contribuyen al aumento y la valoración del capital humano, social y natural de las comunidades urbanas. El nivel de habitabilidad de las ciudades está en estrecha relación con la gestión del uso de los recursos en estas, así como con la distribución de los beneficios y el acceso a estos. En este sentido, la gestión urbana estratégica para el desarrollo sostenible se orienta a minimizar las deseconomías o externalidades negativas que influyen en la calidad de vida en las ciudades. El avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad dependerá, entre otros aspectos fundamentales, de la accesibilidad de los servicios básicos, la dotación de viviendas, la tenencia segura, un entorno urbano y un espacio público saludables y seguros, la gestión sostenible de los desechos sólidos y de los líquidos especiales, la pobreza y la precariedad urbana, la recuperación de centralidades, el control de la contaminación (del agua, el aire y el suelo y de la contaminación visual y auditiva), la vulnerabilidad a los desastres, la seguridad y la gobernabilidad, la participación y la gestión.

La funcionalidad se refiere a la productividad y la rentabilidad social, ambiental y económica de los recursos humanos y financieros, para lograr economías de aglomeración, de escala e internas, y al aumento de la valoración de los activos físicos (equipamientos e infraestructura) y humanos (trabajo) para el desarrollo sostenible. Es de suma importancia potenciar y capitalizar las economías o externalidades positivas que surgen de la dinámica urbana metropolitana, con miras a optimizar los recursos (eficiencia) y mejorar la equidad en las ciudades. El progreso integral de la funcionalidad urbana se basará en el empleo y los mercados laborales, la atracción de inversiones, la gestión integral de los sistemas de transporte, la administración de los distritos productivos teniendo en cuenta parámetros de producción limpia y reducción del riesgo industrial, los proyectos y los programas de productividad empresarial, la infraestructura y el equipamiento, las microempresas y la gestión inmobiliaria, la vivienda, la regulación del mercado del suelo, la gestión de los recursos energéticos urbanos, la innovación y la tecnología.

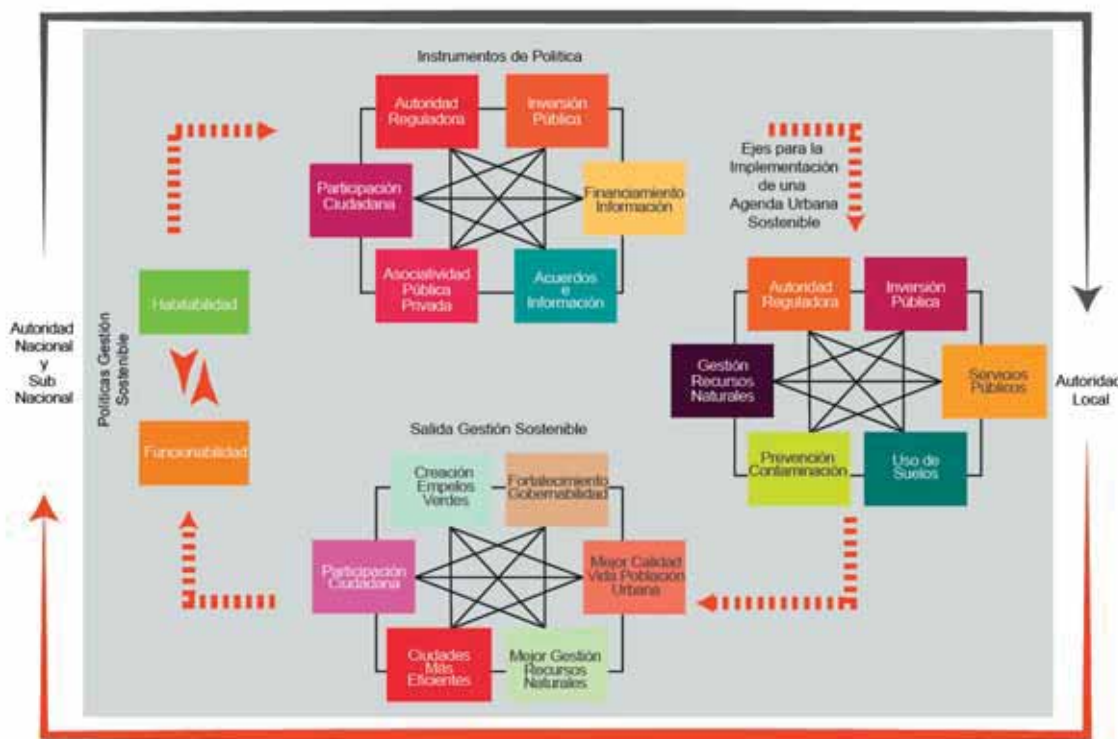
La necesidad de mejorar la funcionalidad y la habitabilidad de las ciudades de América Latina y el Caribe requiere una agenda urbana integrada, que combine la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades que ofrece el medio urbano con los niveles de productividad y rentabilidad social, ambiental y económica de las ciudades, aunando políticas y programas sectoriales en el marco de la promoción de alianzas estratégicas entre el sector privado, el sector público y la comunidad. Esta agenda podría constituir una política urbana integral, que sume el crecimiento y el desarrollo a la mitigación de la pobreza y del deterioro de la habitabilidad, avanzando de la simultaneidad territorial de los programas a su integración.

En la publicación *Cities and Green Growth: A Conceptual Framework* se determinan cuatro elementos fundamentales del debate local y nacional sobre urbanización verde y crecimiento urbano, a saber: políticas de apoyo al crecimiento económico, instrumentos de política que promuevan la urbanización ecológica, desafíos y oportunidades verdes, e indicadores de crecimiento verde. En ese documento se afirma que las políticas de crecimiento verde deben necesariamente contar con la cooperación de todos los gestores nacionales y subnacionales (Hammer y otros, 2011).

En los países de América Latina y el Caribe se están adoptando agendas urbanas sostenibles, favorables a la formulación de políticas locales y regionales para superar los problemas de la precariedad urbana, la desigualdad social, la degradación del suelo y la contaminación (del aire, el agua y la

contaminación acústica), que persisten en los grandes centros urbanos de la región. Estas agendas impulsan la creación de empleos verdes (con sueldos y condiciones de trabajo justas), el fortalecimiento de la gobernabilidad subnacional y, por consiguiente nacional, el aumento de la calidad de vida de la población urbana, la mejora de la administración de los recursos naturales de la ciudad y la construcción de ciudades ecoeficientes. En el diagrama 2 se presenta una propuesta de agenda urbana sostenible para América Latina y el Caribe.

Diagrama 2  
AGENDA URBANA SOSTENIBLE (BASADA EN HAMMER Y OTROS)



Fuente: Hammer y otros, *Cities and Green Growth*, 2011.

## 5. Desafíos y propuestas para el desarrollo sostenible territorial y urbano

La gestión ambiental de las regiones de América Latina y el Caribe plantea claras dificultades, sobre todo la de establecer una relación coherente y operativa entre los problemas socioambientales y el financiamiento de soluciones, que permitiría lograr un mayor grado de integración del análisis de los problemas de los grandes centros urbanos de América Latina y el Caribe y las intervenciones para subsanarlos. Es necesario que la gestión local y regional se funden en un análisis sistémico e integral orientado a la solución de los problemas, en el que se valore y promueva la cooperación entre los diferentes niveles del gobierno para formular un modelo de desarrollo territorial que fomente la sostenibilidad.

El enfoque territorial ofrece la oportunidad de vincular el desarrollo económico local con las políticas públicas de competitividad, descentralización, modernización del Estado, participación de las empresas y del sector privado y protección del medio ambiente. Favorece al mismo tiempo la implementación de políticas de cohesión y reducción de los desequilibrios espaciales, basadas en el desarrollo endógeno de los territorios y la construcción de “redes” que faciliten un mayor acceso integrado a activos como la tierra, la infraestructura y el capital humano, la movilidad laboral y las ventajas comparativas y competitivas (RIMISP, 2011).



En el mundo y en América Latina y el Caribe, las nuevas estrategias de desarrollo territorial, y específicamente de gestión urbana, se centran en la incorporación del concepto de crecimiento verde al territorio, en el contexto de una estrategia de desarrollo. Por ese motivo, la reforma de los marcos legales e institucionales, por una parte, y de las políticas fiscales, por otra, son fundamentales para integrar en la planificación territorial sistemas de transporte, edificios e infraestructuras energéticas, de agua y de residuos sólidos ecoeficientes. La aplicación de estrategias de desarrollo con emisiones de carbono limitadas también es una tendencia a nivel mundial. Todo esto se transforma en un desafío para la gestión y la planificación territorial actual (ESCAP, 2012)

### **C. El fomento del desarrollo territorial como recurso de contención de las migraciones<sup>16</sup>**

De los capítulos anteriores se desprende que la convergencia de las disparidades territoriales no ha sido significativa y que hay territorios con debilidades productivas estructurales y sumidos en trampas de pobreza.

En el plano demográfico, de acuerdo con la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) del CELADE-División de Población de la CEPAL, un 33% de las regiones presentaron un bajo dinamismo en el período 1950-2000. Entre estas cabe mencionar a: Santiago del Estero (0,94%) en la Argentina; Potosí (0,5%) en Bolivia (Estado Plurinacional de); Boyacá (0,84%) en Colombia; Bolívar (0,9%) en el Ecuador; Departement du Sud (0,9%) y Departement du Sud-Est (0,9%) en Haití; Los Santos (0,6%) en Panamá; Ñeembucú (0,8%) y Paraguari (0,5%) en el Paraguay; Ayacucho (0,8%) y Apurímac (0,7%) en el Perú; El Seibo (-0,17%) en la República Dominicana, y Lavaljeja (-0,2%) y Flores (0,1%) en el Uruguay.

En general, todas estas regiones muestran un estancamiento productivo crónico y, por ende, pobreza estructural e histórica. Así, un patrón claramente identificable de la relación entre crecimiento económico y demográfico a escala regional es la superposición de estancamientos. Ciertamente, eso no se debe a un crecimiento demográfico natural inferior de estos territorios ya que, debido a sus mayores niveles de pobreza, suelen contarse entre las regiones con mayor fecundidad y, en consecuencia, de mayor crecimiento vegetativo. La explicación, por tanto, se encuentra en la migración.

En cambio, las regiones dinámicas y con mejores condiciones de vida suelen tener un crecimiento vegetativo bastante inferior al promedio, que en ocasiones —como sugieren los datos y sostiene la teoría— no alcanza a compensar los efectos de su atractivo migratorio. Por consiguiente, la relación entre alto dinamismo productivo y elevado crecimiento demográfico no es tan sistemática.

Existe una relación clara entre el estancamiento productivo, el rezago social de las regiones y la expulsión de la población, que parecería esperable habida cuenta de las escasas oportunidades y las precariedades que supone el permanecer en esas zonas.

Los patrones de migración de territorios menos desarrollados a territorios más desarrollados son una constante, que se ve confirmada por la relación entre el índice de desarrollo humano (IDH) y la tasa de migración neta. Esta tasa es, en promedio, más alta en los territorios que poseen un mayor IDH, es decir, en los territorios más atractivos y con menor grado de expulsión de la población. En forma análoga, en las regiones de menor IDH y pobreza relativa más elevada se observa la mayor expulsión de población. Entre estos últimos territorios se encuentra casi la totalidad del noroeste y noreste argentinos (con excepción de Catamarca), las cuatro provincias altiplánicas de Bolivia (Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí), siete de los nueve estados del nordeste del Brasil, el centro-sur de Chile (en particular la IX región, de la Araucanía), el oeste de Costa Rica, prácticamente toda Guatemala y el sur de México, los departamentos de la Sierra en el Perú, buena parte de las provincias andinas del Ecuador (con excepción de Pichincha) y las comarcas indígenas de Panamá.

<sup>16</sup> Capítulo elaborado sobre la base de CEPAL (2012a).

**Cuadro 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): CORRELACIÓN LINEAL SIMPLE**  
**ENTRE EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) Y LA TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA**  
**EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, CENSOS DE LA RONDA DE 2000**

	País y año, indicador y año de referencia, cantidad de divisiones administrativas mayores (DAM) con datos		Índice de correlación simple entre el indicador y la tasa de migración neta (valor p entre paréntesis)	
Argentina, 2001	IDH de 1996	24 DAM	0,407	(0,0242)
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2002	IDH de 1994	9 DAM	0,619	(0,0378)
Brasil, 2000	IDH de 1996	27 DAM	0,451	(0,0091)
Chile, 2002	IDH de 1998	13 DAM	-0,01136	(0,5147)
Colombia, 2005	IDH de 2000	24 DAM	0,414	(0,0222)
Cuba, 2002	IDH de 1996	14 DAM	0,77	(0,0006)
Ecuador, 2001	IDH de 1999	15 DAM	0,65	(0,0044)
Guatemala, 2002	IDH de 1995-1996	22 DAM	0,442	(0,01972)
Honduras, 2001	IDH de 1996	18 DAM	0,697	(0,0006)
México, 2000	IDH de 1995	32 DAM	0,408	(0,0102)
Nicaragua, 2005	IDH de 2000	17 DAM	0,055	(0,4170)
Panamá	IDH de 2000	12 DAM	0,484	(0,0554)
Paraguay, 2002	IDH de 2000	18 DAM	0,133	(0,29936)
Uruguay, 1996	IDH de 1991	19 DAM	0,063	(0,60097)
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	IDH de 1996	23 DAM	0,0686	(0,3780)

**Fuente:** J. Rodríguez, "Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, pág. 140.

La relación entre la tasa de migración interna y el índice de desarrollo humano surge claramente de los datos de tres países: México, el Ecuador y Panamá.

En lo que respecta a México, el gráfico 24 muestra la relación entre la migración neta en el período 2005-2010 (censo de 2010) y el índice de desarrollo humano (2006) de las entidades federativas del país. La pendiente es positiva y, en general, los territorios de mayor IDH tienden a ser atractivos y los de menor IDH a ser expulsores de población, con la excepción del Distrito Feral, que presenta el mayor valor de IDH y registra a la vez la tasa de emigración neta más alta. Su condición expulsora obedece al proceso de expansión periférica de la Ciudad de México, propio de todas las grandes urbes de América Latina.

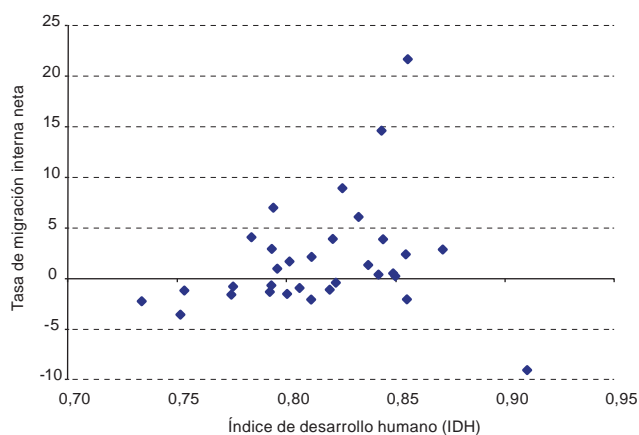
El Ecuador, a pesar de los diferentes factores de atracción de sus provincias, es un claro ejemplo de desarrollo regional multipolar, que coexiste con la persistencia de provincias de pobreza crónica que expulsan población, sobre todo hacia las zonas dinámicas o con mayores oportunidades y recursos. Este análisis se ve confirmado en el gráfico 25, ya que las provincias con tasas de migración neta positiva más alta tienden a presentar menores índices de pobreza. Entre las excepciones se cuentan las provincias de Orellana y Pastaza, que, pese a sus altos índices de pobreza (superiores al 60%), exhiben tasas netas migratorias de signo positivo, gracias a su condición de áreas de expansión de la frontera demográfica y al atractivo de su base de recursos naturales.

En el caso de Panamá, la relación entre pobreza crónica y expulsión tiende a cumplirse, por cuanto las zonas más pobres —las comarcas y el Darién<sup>17</sup>— son expulsoras. Cabe destacar la elevada concentración de los flujos de migración interna hacia la provincia de Panamá, que también es el territorio con mayor IDH (véase el gráfico 26).

<sup>17</sup> Las comarcas corresponden a territorios indígenas y el Darién es una zona de difícil poblamiento por su humedad y la exuberancia casi impenetrable de su selva. Su condición básicamente rural e indígena se asocia a la pobreza, tal vez debido a las características de la medición usada, no siempre pertinente en el caso de las poblaciones indígenas.

Gráfico 24  
**MÉXICO: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, 2005-2010, E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006**

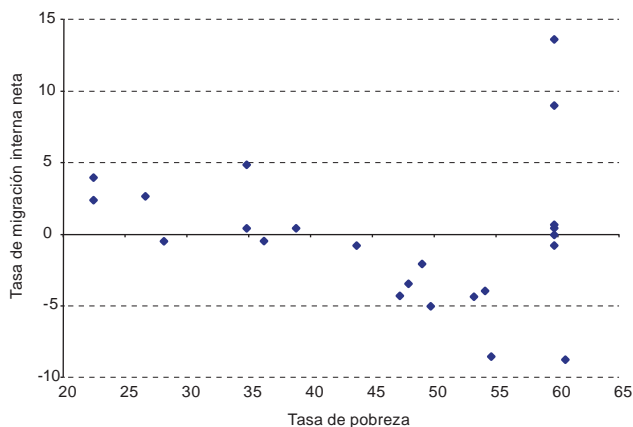
(En tasas de migración neta media anual, expresadas por 1.000)



**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano. Estado de México 2011*, página 227, [en línea] [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH\\_Estado\\_de\\_Mexico\\_2011-2.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Estado_de_Mexico_2011-2.pdf).

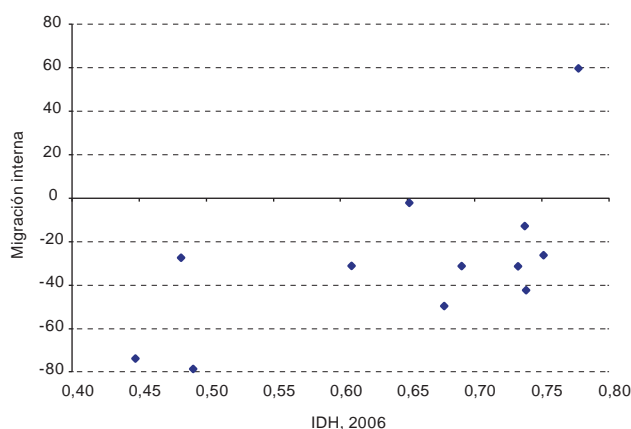
Gráfico 25  
**ECUADOR: TASAS DE POBREZA, 2005-2006, Y DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, POR PROVINCIAS, 2005-2010**

(En porcentajes de pobreza y tasas de migración neta media anual, expresadas por 1.000)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador, Encuesta de condiciones de vida, 2005-2006, [en línea] [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec).

Gráfico 26  
**PANAMÁ: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, 2005-2010, E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, POR PROVINCIAS, 2006**  
 (En tasas de migración neta media anual, expresadas por 1.000)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano 2007-2008*, Ciudad de Panamá [en línea] <http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/panama>.

El efecto de la migración en el desarrollo regional no es lineal. Existe un flujo “racional”, relacionado con el movimiento hacia regiones más productivas, donde el trabajo tiene mayor rendimiento y los salarios son más altos. Esta corriente tendría un efecto positivo en la producción agregada nacional y los ingresos. Asimismo, es coherente con la importancia de garantizar el derecho humano a la libre movilidad de las personas y con el consenso existente en que las políticas públicas que obstaculicen la migración interna son inconducentes y arbitrarias.

No obstante, la migración interna también puede tener efectos adversos, entre ellos la dificultad de absorber las olas migratorias en los lugares de destino o la erosión del capital humano en los territorios empobrecidos. Este último efecto se debe al carácter selectivo de la emigración, que se compone principalmente de personas en edad activa en busca de oportunidades laborales, mientras tienden a quedarse quienes carecen de recursos y capacidades para emigrar. Estos efectos serían las causas a corto y mediano plazo de las trampas de pobreza y la persistencia de las desigualdades.

Existe evidencia que permite determinar los efectos adversos de la migración en los territorios empobrecidos: con el deterioro de la estructura por edad se reduce la proporción de personas en edad de trabajar, aumenta el porcentaje de niños y el envejecimiento de la población. Asimismo, se reduce la tasa de escolaridad media de los jefes de hogar en esas zonas.

En esas circunstancias, es fundamental promover políticas públicas que disminuyan la emigración desde los territorios más empobrecidos, en la forma de incentivos y proyectos que fomenten el desarrollo local y regional y no de medidas coercitivas que menoscaben el derecho a la migración. El primer tipo de medidas ayudará a mantener la estructura de recursos humanos de los territorios más empobrecidos, al preservar la población activa y calificada, disminuyendo las desigualdades y la pobreza y favoreciendo un esquema de desarrollo sostenible a escala nacional y subnacional.

## D. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a escala subnacional

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son un acuerdo mundial y político para superar la pobreza extrema en sus muchas dimensiones, como la pobreza de ingreso, el hambre, la enfermedad y la falta de una vivienda adecuada, y para promover la igualdad de género, la educación y la sostenibilidad

ambiental. También están en consonancia con los derechos humanos fundamentales, los de cada habitante del planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Durante la última década, a pesar de la crisis económica, la pobreza y la indigencia disminuyeron en América Latina. Según cifras del Panorama Social (2011), en 2010 el índice de pobreza fue del 31,4% y el de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia, del 12,3%. Estas cifras fueron inferiores a las registradas en 2009, 33% y 13,1%, respectivamente. La reducción de la pobreza de 1,6 puntos porcentuales, y de la indigencia, del 0,8% equivale, en términos absolutos, a 7 millones de pobres y 3 millones de indigentes menos. Sin embargo, sigue habiendo 177 millones de pobres en la región.

Estos resultados tienen importantes consecuencias en el avance hacia el logro de la meta A del ODM 1, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de extrema pobreza. En este ámbito, América Latina presenta un porcentaje de avance del 91% (Panorama de Desarrollo Social, 2011).

## 1. Los avances subnacionales con respecto a los ODM

En los primeros informes regionales sobre el avance hacia el logro de los ODM ya era evidente que los promedios nacionales de los indicadores ocultaban disparidades territoriales. En la evaluación de la agenda posterior a 2015 que se ha realizado en los últimos años en la Asamblea General de las Naciones Unidas, se ha destacado la importancia fundamental de prestar mayor atención a los números absolutos que a los porcentajes, precisamente porque los promedios nacionales encubren rezagos y retrocesos en zonas específicas<sup>18</sup>.

La primera constatación de las investigaciones de la CEPAL<sup>19</sup> es que, de los 60 indicadores, solo 13 pueden calcularse a nivel subnacional sobre la base de datos censales. Asimismo, la falta de información hizo que solo 9 de estos indicadores pudieran ser aprovechados por el ILPES. El establecimiento de estadísticas subnacionales comparables y actualizadas sobre los ODM es un gran desafío, que dificulta el seguimiento del avance, el cálculo de las brechas y la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales.

En la Conferencia de Estadísticas de las Américas, el grupo de trabajo sobre el seguimiento de los ODM ha señalado que hay la demanda de diagnósticos de avance a escala subnacional va en aumento, pero que la labor en ese ámbito es incipiente y que, si bien en el caso de América Latina y el Caribe no es fácil proponer indicadores comunes a escalas geográficas como las regiones, los departamentos o los estados, entre otras divisiones, es necesario reducir la escala geográfica del seguimiento de los ODM al nivel subnacional<sup>20</sup>.

Además, según un informe del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre el seguimiento de los ODM, la escasa disponibilidad de datos es un impedimento para determinar los logros y medir el impacto de las crisis. En este informe se señala que la recopilación de datos relativos a la pobreza parece ser la más deficiente<sup>21</sup>. En efecto, entre los datos calculados por el ILPES para los ODM a escala subnacional no fue posible incluir la medición de la pobreza, porque no figura en los censos. Las estadísticas medioambientales también presentan grandes deficiencias en cuanto a su disponibilidad y frecuencia de medición.

<sup>18</sup> Acelerar el logro de los ODM: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015. Informe anual del Secretario General, Sexagésimo sexto período de sesiones. A/66/126.

<sup>19</sup> Véanse los trabajos de Medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las Áreas Urbanas de América Latina. División de Estadística y Proyecciones Económicas Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos. Santiago de Chile, junio de 2006. Simone Cecchini, Jorge Rodríguez, Daniela Simioni. Véase también el trabajo del ILPES en el marco del proyecto "Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales en América Latina para abordar asuntos críticos derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio convenidos internacionalmente" [en línea]: <http://www.eclac.cl/mdg/municipalizacionodm/>

<sup>20</sup> Véase Sexta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de CEPAL. República Dominicana, noviembre de 2011 LC/L.3387 (CEA.6/14)

<sup>21</sup> Véase el Informe Sobre Seguimiento Mundial 2011: Mejorar las posibilidades de alcanzar los ODM. Heterogeneidad, Deficiencias y Desafíos. Panorama General. DC2011-0004, 8 de abril de 2011. Comité para el Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

En consecuencia, en el presente documento, el panorama subnacional de los ODM en América Latina y el Caribe solo abarca 9 indicadores relacionados con los ODM 1, 2, 3 y 7. Los indicadores evaluados son los siguientes:

i) ODM 1 - Erradicar la pobreza extrema y el hambre: 1.5 Relación empleo-población y 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar;

ii) ODM 2 - Lograr la enseñanza primaria universal: 2.1 Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (15 a 19 años) y 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres;

iii) ODM 3 - Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer: 3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior y 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola;

iv) ODM 7 - Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: 7.8 Proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y 7.9 Proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.

Los 9 indicadores utilizados y los índices compuestos establecidos posteriormente permiten concluir que persisten marcadas disparidades territoriales en los 17 países estudiados<sup>22</sup>. El cálculo de los índices a nivel subnacional, en el segundo o tercer nivel político-administrativo, revela que hay territorios rezagados, que presentan una brecha mayor para alcanzar la meta para el 2015 o están muy lejos de cumplirla, y ese rezago no aparece en las mediciones más agregadas.

En los mapas 22 y 23, de Colombia, es posible apreciar un ejemplo de lo anterior. En estos mapas, los rezagos aumentan con el nivel de desagregación territorial. En el caso de ese país, solo tres departamentos (La Guajira, Chocó y La Vichada) se encuentran “muy lejos” de cumplir los ODM. Sin embargo, un análisis de los indicadores a nivel municipal revela que varios municipios –no solo de los tres departamentos mencionados sino también de Nariño, Cauca, Caquetá, Córdoba y Tolima, entre otros- están “muy lejos” de lograr la meta.

---

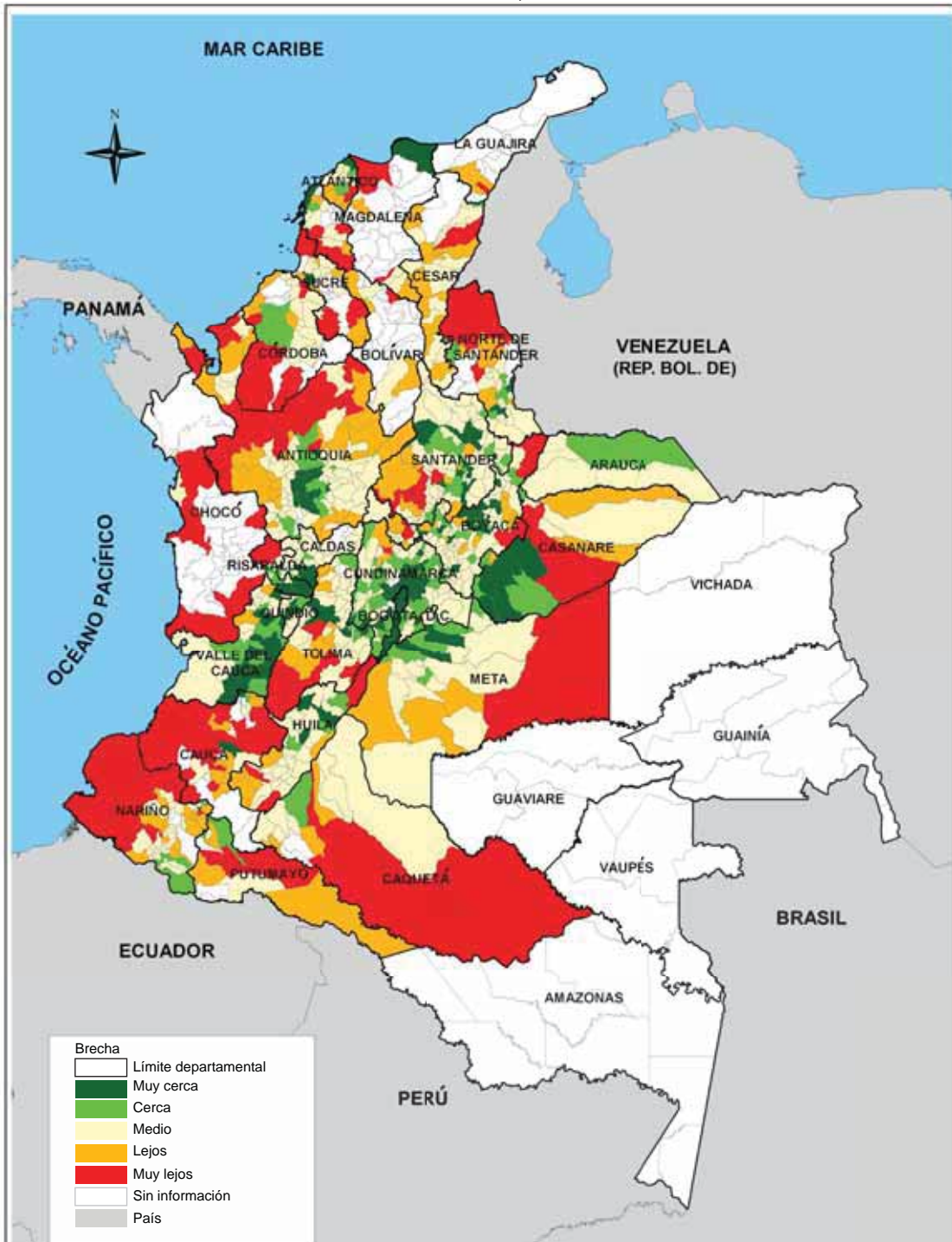
<sup>22</sup> Índices compuestos de avance y distancia de los ODM a escala subnacional en 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), utilizando los datos censales de los años (circa) 1990 y 2000.

Mapa 22  
**COLOMBIA: BRECHAS CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM,  
 NIVEL DEPARTAMENTAL, 2005-2015**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina*, 2011 (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, 2011, sobre la base de datos censales para 9 indicadores de los ODM.

Mapa 23  
**COLOMBIA: BRECHAS CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM,  
 NIVEL MUNICIPAL, 2005-2015**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, 2011, sobre la base de datos censales para 9 indicadores de los ODM.



## 2. Programas sociales que contribuyen al logro de los ODM

En algunos casos los territorios que más han avanzado son los que estaban más retrasados. Si se comparan los mapas que presentan las brechas con los que reflejan el avance, es posible sostener, en algunos casos, que los departamentos o estados que más progresaron eran los que registraban un mayor rezago. Por ejemplo, en el caso de México, los estados del sur del país (los estados de color rojo en el mapa 24) se encuentran “muy lejos” de los ODM. De acuerdo con los datos de los últimos censos de población, prácticamente los mismos estados (Chiapas, Oaxaca, Michoacán Ocampo, Veracruz, Guerrero) son los que más progresos han hecho (avance alto o medio) (véase el mapa 25).

Mapa 24  
**MÉXICO: BRECHAS CON RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM, POR ESTADO, 2010-2015**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, 2011, sobre la base de datos censales para 9 indicadores de los ODM.

Mapa 25  
MÉXICO: GRADO DE AVANCE, POR ESTADO, 2000-2010



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile, 2011, sobre la base de datos censales para 9 indicadores de los ODM.

Concentrar el gasto público en los territorios más rezagados puede provocar un efecto positivo multiplicador en cuanto al logro de los ODM. De hecho, el mayor avance puede atribuirse a algunos programas de protección social. Por ejemplo, entre 2000 y 2005, la incidencia de la pobreza alimentaria en el estado de Chiapas se redujo un 6,34%. Entre los programas que contribuyeron a esa reducción figuran los conocidos como Comerciante cumplidor, Motor de la economía familiar, Empresa joven, el de Bonos estatales de vivienda y el Programa especial PESA (Fortalecer la economía familiar y social).

Los gobiernos locales más autónomos incorporan en sus programas la agenda de los ODM, y mayores niveles de descentralización parecen favorecer una mayor sensibilización al respecto. En el Brasil y México, algunos gobiernos locales han hecho propia esa agenda, implementando sistemas de seguimiento de los indicadores (véase el recuadro 7).

## Recuadro 7

**BUENAS PRÁCTICAS: SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LOS ODM EN CHIAPAS**

En julio de 2009, el Congreso del Estado de Chiapas aprobó una reforma constitucional para garantizar el cumplimiento de los ODM. Por ese medio se dispuso que el poder ejecutivo estatal y los municipios debían ajustar sus políticas públicas de desarrollo social a los ODM.

Con el objeto de evaluar los avances hacia el cumplimiento de cada objetivo y meta, se elaboraron una serie de indicadores de aplicación estatal, que reflejaban la esencia de los indicadores internacionales. Esta labor comprendió principalmente cuatro grandes etapas y se plasmó en la línea basal de los ODM para Chiapas.

La primera etapa consistió en plantear la elaboración de la línea basal en el marco del Comité de Información Estadística y Geográfica. En ese Comité participaron las dependencias encargadas de la información estadística a nivel estatal y se priorizó el uso de información oficial.

La segunda etapa abarcó las reuniones de trabajo con los diferentes grupos que integraron el Comité. En estas se presentaron, debatieron y definieron los indicadores que conformarían la línea basal. Dado que no era posible calcular todas las metas y los indicadores oficiales para Chiapas, se optó por agregar indicadores estatales que cumplieran la función de los originales. Por consiguiente, merecen especial atención esos indicadores, que complementan la información sobre el seguimiento de las metas.

La tercera etapa comprendió la elaboración de una ficha técnica, con metadatos de cada indicador, que permitía conocer su origen, algoritmo e interpretación y, sobre esta base, establecer patrones de alta fiabilidad de la información.

Por último, después de que las diversas dependencias que participaron en la creación de los indicadores validaran la información, se llevó a cabo la presentación oficial de la línea basal de los ODM para Chiapas ante las autoridades del poder ejecutivo, las dependencias gubernamentales, académicos y representantes de la sociedad.

Con la reforma constitucional de 2009 para garantizar el cumplimiento de los ODM, Chiapas se situó a la vanguardia del desarrollo humano a nivel nacional y mundial, no por haber logrado automáticamente las aspiraciones de la población en materia de educación, salud e ingresos, sino por haber trazado la senda por la que habría de transitar toda la administración pública en el ejercicio de gobierno para alcanzar sus metas en 2015.

**Fuente:** Boletín, No.3 Municipalización de los ODM [en línea] <http://www.eclac.cl/mdg/municipalizacionodm/>.

### 3. Retos del cumplimiento de los ODM a nivel subnacional

Medio ambiente y trabajo decente son las principales preocupaciones regionales. De la experiencia práctica del ILPES en capacitaciones presenciales de diversos actores locales de América Latina y el Caribe, se desprende que el ODM 1 - Erradicar la pobreza extrema y el hambre- y el ODM 7 -Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente- son motivo de preocupación en la región. En el marco de estos dos ODM, las metas que han captado el mayor interés son: 1.B - Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes- y 7.C -Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento-. La importancia de trabajar en estos ámbitos a nivel local queda de manifiesto en el rezago y la falta de información estadística sobre estas metas en la región.

Restan solo dos años para 2015, la fecha límite fijada para el cumplimiento de los ODM. Por esta razón, la comunidad internacional está evaluando los avances y definiendo cuáles serán las metas prioritarias para el futuro, centrándose en los objetivos no cumplidos de la agenda del milenio.

En el informe sobre seguimiento mundial de los ODM hasta 2011 se afirma que los avances son dispares y que entre los factores que más han influido en el avance figuran un sólido crecimiento económico y políticas e instituciones adecuadas<sup>23</sup>. También se señala que en los países de ingreso medio que han registrado avances con respecto a los ODM persisten focos de marginación, especialmente en las zonas en las que viven grupos indígenas.

Se ha progresado hacia el cumplimiento de aquellos ODM que se miden en términos de acceso, por ejemplo a la educación y al agua potable (ODM 2 y 7, respectivamente). Sin embargo, los progresos han sido más lentos en el caso de los ODM que se miden en términos de resultados, como por ejemplo,

<sup>23</sup> Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Comité para el Desarrollo. Informe sobre Seguimiento Mundial 2011: Mejorar las Posibilidades de Alcanzar los ODM, Heterogeneidad, Deficiencias y Desafíos. Panorama General. DC2011-0004, 8 de abril del 2011.

la mortalidad infantil y la salud materna (ODM 4 y 5, respectivamente). Según las evaluaciones, si bien se ha incrementado la cantidad de servicios no se ha mejorado su calidad.

Sobre la base de los cálculos realizados por el Banco Mundial se ha determinado que los objetivos que están más cerca de lograrse a nivel mundial son los ODM 2, 3 y 7, este último en lo que hace al acceso al agua potable. Por el contrario, los objetivos que están más lejos de cumplirse los ODM 4, 5 y 7 (este último en lo tocante al saneamiento). En una situación intermedia estarían las metas referidas al ODM 1.

Para definir los temas prioritarios que deberían figurar en una agenda de los ODM posterior a 2015, hay que examinar los análisis y revisar las experiencias exitosas. En los informes sobre el seguimiento de los ODM se incluyen las siguientes recomendaciones: mejorar la gobernanza, fomentar el crecimiento económico inclusivo, aumentar la inversión pública en educación, salud, agua, saneamiento e infraestructura, invertir en ampliar las oportunidades para mujeres y niñas, extender los programas de protección social y de empleo, apoyar la adaptación al cambio climático, incrementar el acceso a la energía, promover el desarrollo con bajas emisiones de carbono, acelerar la movilización de los recursos nacionales y garantizar que la alianza mundial cree un entorno propicio para los ODM.

Estas recomendaciones formarán parte de la nueva agenda de desarrollo posterior a 2015. Una de las ventajas de la agenda de los ODM es que establece metas e indicadores concretos, que han servido para fortalecer los sistemas estadísticos y la formulación y el seguimiento de políticas. Sin embargo, en la agenda se subvaloraron otras dimensiones del desarrollo, y se hizo hincapié en los fines, sin definir los medios para alcanzar el desarrollo. La nueva agenda deberá ser más flexible para adaptar los objetivos a distintos niveles y realidades y construirlos mediante procesos más participativos.



## **IV. Políticas e instituciones nacionales para el desarrollo regional en los países de América Latina y el Caribe**

---

En los últimos años, se han impulsado en diversos países de América Latina nuevas agendas de desarrollo territorial, que se han traducido en estrategias y políticas nacionales con objetivos orientados a reducir los marcados desequilibrios internos. Entre otros puntos, estas nuevas políticas abarcan procesos de descentralización, agendas de competitividad territorial, promoción de aglomeraciones productivas (*clusters*), desarrollo de infraestructura e integración transfronteriza.

El interés por la planificación y las políticas regionales en América Latina y el Caribe surge de manera más sistemática a fines de la década de 1960 con la creación de varias oficinas nacionales de planificación, en las que se incorporaron áreas específicas enfocadas en el desarrollo regional. Entre las iniciativas emblemáticas que alimentaron ese interés se cuentan la creación de numerosas comisiones de cuencas hidrográficas, la construcción de Brasilia y el establecimiento de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil y la creación de Ciudad Guayana como polo de desarrollo en la República Bolivariana de Venezuela.

El impulso observado en los períodos anteriores en materia de planificación y políticas regionales registró un notable descenso en los años ochenta y noventa, en paralelo con la menor trascendencia de la planificación en general como estilo de gestión en varios países del continente. En algunos casos, esto trajo aparejado el desmantelamiento de las estructuras institucionales y la pérdida o el deterioro de recursos humanos calificados en técnicas de planificación.

El nuevo interés por incluir la dimensión territorial del desarrollo en las agendas nacionales, visible con mayor nitidez desde comienzos de la década de 2000, tiene como fundamento un conjunto de factores objetivos que han surgido en el último decenio y requieren de un enfoque territorial más explícito en las políticas públicas nacionales.

En primer término, si bien en varios países se ha registrado un desempeño económico y social positivo, resulta evidente que esto no ha permitido superar las grandes distancias relativas entre territorios rezagados y avanzados. Como se ha mostrado en esta publicación, la mayoría de los países del continente exhiben diferencias subnacionales, que explican el renovado interés en lograr un desarrollo más equilibrado o balanceado a nivel territorial.

En segundo lugar, ante la mayor inserción de los países en la economía mundial, se ha puesto en evidencia la necesidad de políticas públicas que promuevan la competitividad territorial, entendida en un sentido amplio, es decir, basada en el conjunto de dimensiones del entorno territorial donde operan las empresas. Este énfasis, relativamente reciente, se ha expresado en varias iniciativas para incrementar la capacidad de diagnóstico de las principales brechas de competitividad, sobre la base de índices de competitividad territorial y agendas de fortalecimiento de la competitividad por medio de agencias regionales especializadas o políticas nacionales.

Como tercer punto hay que considerar que los crecientes riesgos ambientales –debidos al cambio climático, la notable expansión urbana o el auge de las actividades que requieren un uso intensivo de recursos naturales- han acrecentado la necesidad de enfoques nacionales sobre el desarrollo territorial. Entre otras cosas, esta inquietud se ha materializado en la tendencia a elaborar políticas de ordenamiento territorial más amplias, exhaustivas y actualizadas.

Por último, y como consecuencia de los impulsos democratizadores, se observa una preocupación cada vez mayor por los temas vinculados a la descentralización y la participación social, que se ha expresado en la creación de diversas instituciones. Es así que en las nuevas Constituciones aprobadas por las Asambleas Constituyentes de algunos países, como el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, se han incorporado diversas disposiciones sobre las nuevas entidades territoriales y su papel como espacios de decisión y participación. En otros casos, como el del Uruguay, se ha avanzado en la creación de un nuevo nivel de organización político-administrativa local.

Otro aspecto que se ha incorporado a los recientes ejemplos de políticas nacionales de desarrollo territorial se refiere a la prospectiva. En la Argentina y el Ecuador, por ejemplo, se ha procurado determinar los modelos de organización territorial deseados, sobre la base de métodos prospectivos y del diálogo con actores nacionales y subnacionales, con miras a establecer líneas de acción integradoras que apunten a un desarrollo más equilibrado.

En los últimos años, los gobiernos nacionales de la región han promovido reformas legislativas con miras a la institucionalización de organismos y políticas de desarrollo regional. En los países que carecen de organismos específicos con funciones de planificación y formulación de políticas de desarrollo territorial, esta se ejecuta y pone en práctica mediante otros sistemas, instrumentos y programas -como los de inversión pública y ordenamiento territorial- y por medio de otros organismos descentralizados.

A continuación se presentan fichas de resumen sobre 33 países de América Latina y el Caribe, que complementan los antecedentes mencionados en los capítulos anteriores y en las que se destacan las características de las políticas de desarrollo regional. En las fichas se incluyen tres tipos de datos, con los que se sintetizan las características, las políticas y las dinámicas de los 33 países de la región analizados. A continuación se presenta un breve análisis de las partes de las fichas para facilitar su interpretación por parte del lector.

Se comienza con una caracterización económica, social e institucional, mediante la cual se busca ofrecer un panorama general del país. Los datos sobre población, PIB y áreas protegidas se basan en cifras oficiales de la CEPAL (tomadas de CEPALSTAT). Las cifras relativas a la población corresponden a 2012, mientras que el PIB total (en miles de dólares) y el PIB per cápita (en dólares) corresponden a 2011. Los datos sobre la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas se basan en cifras de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) relativas a 2009.

La información sobre la superficie (medida en km<sup>2</sup>) y el número de unidades administrativas subnacionales procede de fuentes oficiales de los países (institutos nacionales de estadística o de geografía). Las cifras vinculadas a la información social (pobreza, analfabetismo, agua potable y servicios sanitarios) se refieren a los años alrededor de 2000 y 2010 y provienen del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de los países (compiladas por la CEPAL).

En la segunda parte de la ficha se presentan los antecedentes generales de la política de desarrollo regional de cada país, mediante la caracterización del marco institucional, la legislación, la organización institucional y las instituciones competentes en las distintas fases (elaboración, diseño o ejecución de la política), entre otros elementos. Posteriormente se presentan los objetivos, lineamientos y desafíos de la política, con el fin de conocer sus metas. Para finalizar esta parte de la ficha, se mencionan las políticas urbanas y rurales, los organismos encargados de implementarlas, los instrumentos de planificación territorial y si estos son indicativos o normativos. Esta sección se elaboró sobre la base de datos de las instituciones encargadas de la planificación regional a nivel nacional en los países de la región y se complementó con fuentes públicas de información oficial de países u otros organismos involucrados en la planificación del desarrollo regional.

Por último, en el caso de los países en que existen cuentas regionales, se presenta el coeficiente de Gini de disparidades territoriales, la tasa de crecimiento del PIB per cápita de las unidades subnacionales y, con respecto al mismo período, un esquema de cuadrantes de convergencia. Estos indicadores se basan en la información del PIB proporcionada por los institutos de estadísticas nacionales o los bancos centrales de los países.

El coeficiente de Gini es un indicador que se basa en información del PIB per cápita por unidades subnacionales y con el que se busca conocer la dinámica de las desigualdades entre territorios, es decir, saber si estas han aumentado o disminuido. Se presentan los cuadrantes de convergencia que vinculan el logaritmo natural del PIB per cápita del territorio y la tasa de crecimiento del PIB per cápita de ese territorio, de manera que al relacionar ambos elementos se pueden apreciar mejor el desempeño y las dinámicas territoriales, y determinar si la tendencia en el período analizado ha sido convergente o divergente.

En síntesis, a partir de las fichas elaboradas pueden identificarse los siguientes puntos principales de las agendas nacionales de desarrollo territorial de cada país:

### **1. Equilibrios o balances territoriales**

Se plantea la necesidad de lograr una organización espacial más equilibrada, en particular de los centros urbanos, para hacer frente a la alta concentración registrada en varios países del continente. En varios casos se pone el acento en la inversión en infraestructura, que permita mejorar la conectividad, desarrollar potencialidades internas y dar mayor dinamismo a los centros urbanos de menor tamaño.

### **2. Cohesión social**

En varios casos también se expresa preocupación por los elevados niveles de desigualdad socioespacial existente y se incluye la reducción de esas brechas entre los propósitos de la política regional. En este caso el acento se coloca sobre todo en el acceso a los servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado, entre otros), pero también en la articulación de las políticas de desarrollo territorial con políticas sociales basadas en transferencias.



### **3. Ordenamiento territorial**

Otra preocupación que se expresa con claridad es la de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural, basado en planes de ordenamiento territorial más integrales. Esto se ha expresado en la creación de nuevas instituciones ambientales y en la proliferación de planes regionales o locales de ordenamiento territorial.

### **4. Competitividad territorial**

Vista la inserción cada vez mayor de países y territorios en una economía mundial cada vez más compleja, variable e incierta, en algunos países se ha buscado promover y fortalecer la competitividad de los entornos territoriales para mejorar las formas de inserción externa de los sistemas productivos. En este caso también se ha priorizado la inversión en infraestructura, sobre todo de transporte y comunicaciones, pero también en programas de desarrollo productivo con énfasis en la innovación y asociatividad, entre otros aspectos.

### **5. Descentralización**

Por último, en algunos países se ha establecido como objetivo prioritario el afianzamiento de los procesos de descentralización, fundamentalmente a partir de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales locales y el fortalecimiento de las capacidades de gestión

En términos más generales, las futuras orientaciones apuntan sobre todo a dos lineamientos: i) la articulación de diversos actores públicos y privados, incorporando así a distintos agentes de la sociedad en los procesos de planificación y desarrollo territorial; y ii) el fortalecimiento o la readecuación de las instituciones públicas en diversos ámbitos y, en particular, en el área de la planificación mundial, regional o territorial.

En el medio urbano suelen existir políticas de planificación territorial, a cargo principalmente de los ministerios de vivienda, que presentan un carácter normativo y cuentan con el soporte de un cuerpo legal. Esto constituye una diferencia importante con respecto a lo que ocurre en las zonas rurales, donde las políticas son sobre todo indicativas y, en la mayoría de los casos, están a cargo de los ministerios de agricultura.

En conclusión, cabe esperar que la tendencia a incorporar la dimensión territorial en las políticas nacionales de desarrollo se intensifique, y esto puede traer aparejada la necesidad de una mayor articulación y coherencia de las políticas regionales o locales que se han promovido en las dos últimas décadas. Esto supone además la necesidad de incrementar las capacidades públicas de coordinación en múltiples niveles y la sofisticación de los procesos de gobernanza territorial.

## 1. Antigua y Barbuda

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	91 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	1 160,33
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	12 892,57
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	442
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	1,0
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	6 parroquias y las islas de Barbuda y Redonda
2. Política regional	
Marco institucional de la política regional	<p>No existe una política de desarrollo regional explícita. Existen dos niveles de gobierno: central y local. El gobierno local se manifiesta a través del Municipio de Barbuda, que se enmarca en la Constitución y depende directamente del primer ministro.</p> <p>Actualmente no existe legislación respecto del gobierno local en Antigua ni municipios que gobiernen las parroquias. Sin embargo, el Ministerio de Educación, Deportes, Juventud y Asuntos de Género está encargado de la supervisión del Departamento de Gobierno Local.</p>

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos de CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 2. Argentina

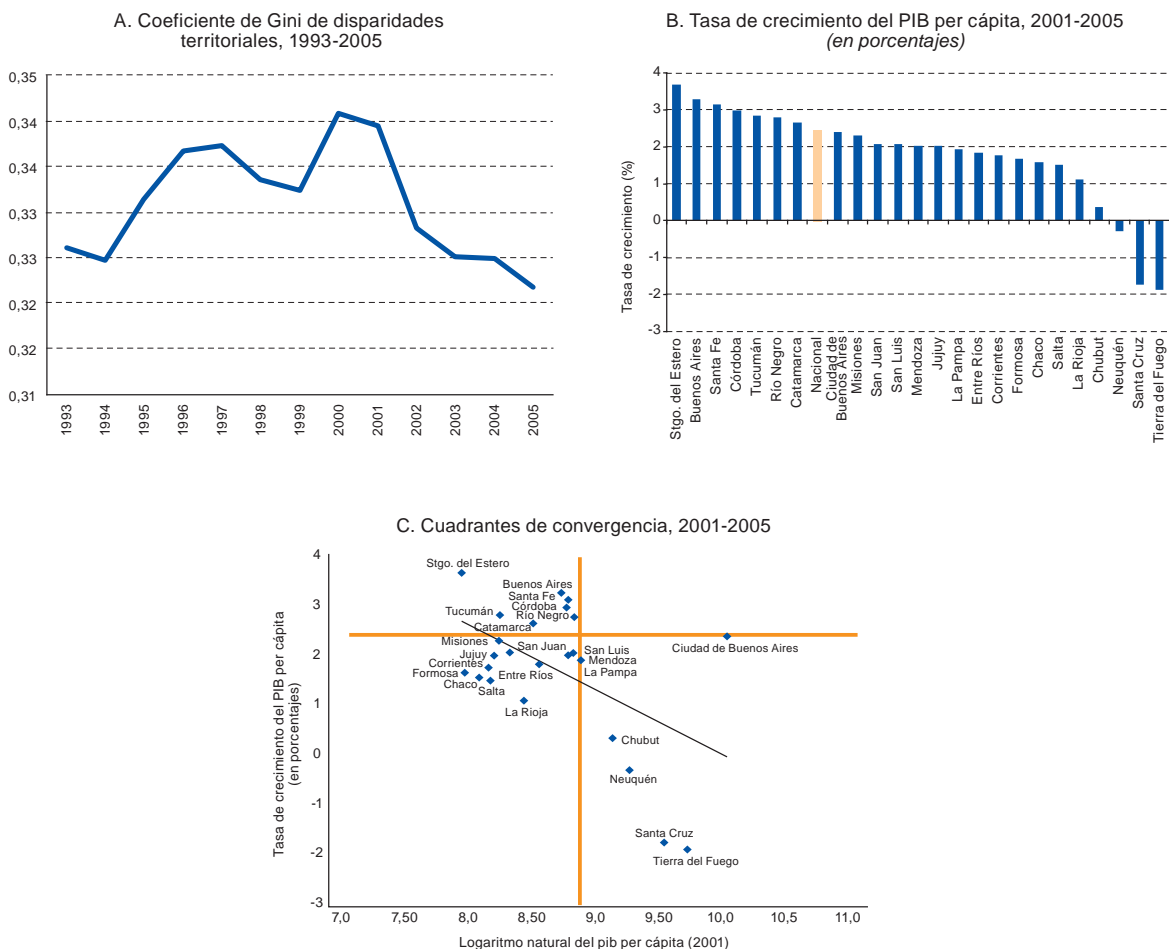
### 1. Caracterización económica, social e institucional

Población total en 2012	41 072 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	448 165,39
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	10 896,05
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	América del Sur: 2 791 810 Total: 3 761 274 (incluye territorio argentino en América del Sur y la Antártida)
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	5,22
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 1 148 municipios.
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. Buenos Aires (38) 2. Córdoba (8,4) 3. Santa Fe (8,2) 21. La Rioja (0,8) 22. Santa Cruz (0,6) 23. Tierra del Fuego (0,3)
Concentración territorial de la producción ( <i>En porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Buenos Aires (33,9) 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (23,3) 3. Córdoba (7,8)
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	8,60
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	1,00
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	99,40
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	65,80

### 2. Política regional

Marco institucional de la política regional	No existe una política de desarrollo propiamente dicha. Lo más similar es la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. La coordinación de la política se realiza por medio del Ministerio de Planificación Federal, y la inversión pública y los servicios a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la inversión Pública.
Objetivos de la política regional	Los principales objetivos de la política de desarrollo son: la recuperación de la planificación desde el Estado, la promoción del desarrollo territorial, la articulación de diversas políticas públicas, y la participación y transversalidad en la planificación y la gestión de organizaciones civiles como los distintos niveles del gobierno.
Futuras orientaciones de la política regional	En materia de lineamientos estratégicos existe el Plan Estratégico Territorial, cuyos ítems son: a) <i>Territorio e infraestructura</i> : cartera de proyectos estratégicos; b) <i>Argentina urbana</i> : líneas de acción para un crecimiento sustentable de las ciudades; c) <i>Integración Territorial Internacional</i> : planificación territorial bilateral y multilateral. En materia de recursos financieros existe, entre otras instituciones, el Fondo Integral para el Desarrollo Regional (FONDER), un instrumento del Ministerio de Economía para la promoción del desarrollo territorial.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	La gestión territorial se sustenta en el marco de la federalización que otorga plena autonomía a las diferentes entidades provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como parte del Ministerio de Planificación, tiene a su cargo las políticas sectoriales a nivel nacional y local. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en coordinación con el Ministerio de Planificación, es el encargado de diseñar y ejecutar planes de producción, comercialización y sanidad en el ámbito agropecuario, pesquero, forestal y agroindustrial, así como de orientar la formulación de la política de desarrollo rural.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Ministerio de Planificación Federal, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y Proterritorios.



1. Caracterización económica, social e institucional

Población total en 2012	351 000
PIB total en 2011 (en miles de dólares a precios corrientes)	8 099,11
PIB per cápita en 2011 (en dólares a precios corrientes)	23 340,37
Superficie (en km <sup>2</sup> )	13 939
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas (en porcentajes)	1,0
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	32 distritos

2. Política regional

Marco institucional de la política regional	No existe una política regional explícita. El gobierno se organiza en dos niveles: central y local. No existe provisión constitucional para gobiernos locales y estos se rigen legalmente en virtud de la Ley de los gobiernos locales de 1996. Los gobiernos locales no tienen competencia para recaudar impuestos y se financian a través del gobierno central. La isla de Nueva Providencia, donde se encuentra la capital (Nassau), se administra a través del gobierno central y el resto de las islas funcionan mediante el sistema de gobiernos locales.
Coordinación	La política del gobierno local es formulada y gestionada por el Ministerio de Tierras y Gobierno Local, a través de la oficina del primer ministro. La cartera es administrada por el Ministro de Gobierno Local.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 4. Barbados

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	275 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	1 443,21
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	17 045,80
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	430,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	0,1
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	11 parroquias y 1 capital administrativa (Bridgetown)
2. Política regional	
Marco institucional de la política regional	No existe una política regional explícita. Existe un sistema democrata parlamentario, sin elección de autoridades locales. El texto legislativo marco del gobierno local corresponde a la Ley del consejo de circunscripciones de 2009.
Coordinación	A cargo del Departamento de Empoderamiento de las Circunscripciones en el marco del Ministerio de Protección Social, Empoderamiento de las Circunscripciones y Desarrollo Comunitario.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 5. Belice

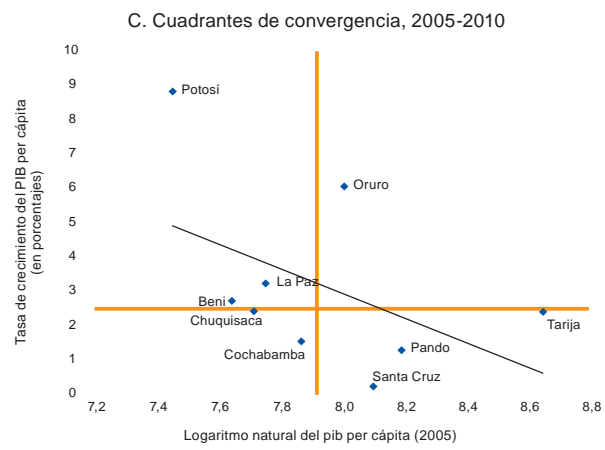
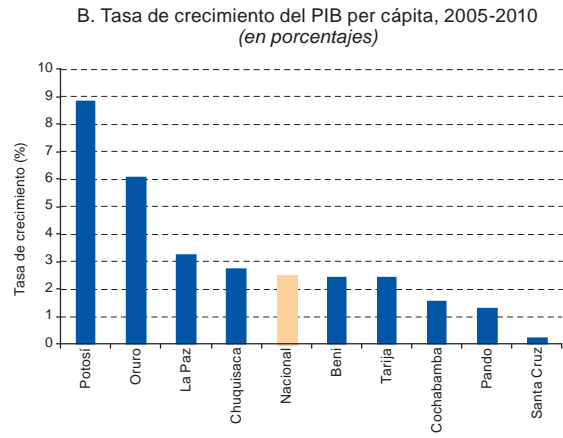
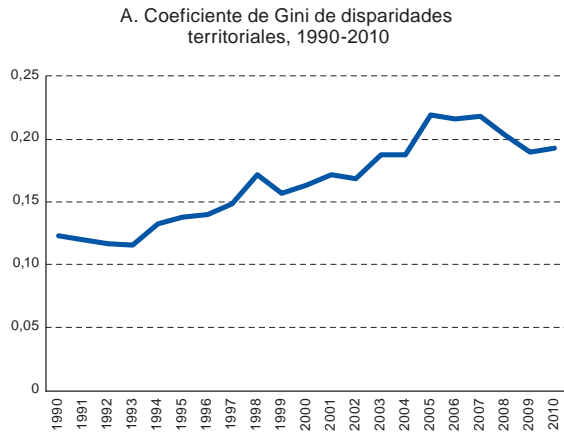
1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	324 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	1 443,21
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	4 538,40
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	22 965,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	20,59
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	6 distritos
2. Política regional	
Marco institucional de la política regional	No existe una política regional explícita. Existen dos niveles de gobierno: central (incluye a los distritos) y local. El texto legislativo marco del gobierno local corresponde a las Leyes de Belice y la ciudad de Belmopan (1999), la Ley de los Consejos de los pueblos (1999) y la Ley de las Cortes Inferiores (2003).
Coordinación	El Ministerio del Trabajo, Gobierno Local y Desarrollo Rural se encarga de administrar los tres sistemas de gobierno local: municipalidades, consejos de los pueblos y alcaldías.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 6. Estado Plurinacional de Bolivia

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	10 299 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	22 953,14
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	2 250,75
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	1 098.581
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	18,21
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	9 departamentos, 112 provincias y 327 municipios.
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. La Paz (27,4) 2. Santa Cruz (26,7) 3. Cochabamba (17,9) 7. Oruro (4,3) 8. Beni (4,3) 9. Pando (0,8)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Santa Cruz (28,5) 2. La Paz (23,8) 3. Cochabamba (16,1) 7. Chuquisaca (4,8) 8. Beni (3,5) 9. Pando (1)
Pobreza en 2007 ( <i>en porcentajes</i> )	54,00
Tasa de analfabetismo en 2007 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	9,30
Acceso al agua potable en 2007 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	79,60
Acceso a servicios sanitarios en 2007 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	40,40
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Plan Nacional de Desarrollo
Coordinador de la política a nivel central	Ministerio de Planificación del Desarrollo
Principal herramienta de la política de desarrollo regional	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Lineamientos y objetivos de la política regional	<p>El Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional impulsa el establecimiento, el reconocimiento y la consolidación de la región como núcleo articulador del desarrollo económico y social para vivir bien, y es la unidad territorial de planificación y concurrencia de la inversión pública.</p> <p>En el marco de la Política Nacional de Descentralización, se impulsará el desarrollo regional y local con procesos que al mismo tiempo permitan reducir las desigualdades regionales, municipales y comunitarias, y mejorar la calidad de vida de la comunidad (vivir bien).</p> <p>Los programas de esta política son: a) el ajuste competencial y de transferencia de recursos a los niveles subnacionales, orientando la inversión pública para el desarrollo en y a partir de los niveles locales y regionales, a fin de reducir las desigualdades intermunicipales e interregionales y alentar la eficiencia en su ejecución, incorporando a los criterios de equidad, población y pobreza, los de competencias, solidaridad, capacidad, eficiencia, resultados, adecuación territorial, recaudación propia y promoción del desarrollo económico-productivo regional;</p> <p>b) atención de emergencias para rehabilitar y reconstruir infraestructura y capacidades afectadas por desastres; y c) articulación del Plan Nacional de Desarrollo con los planes subnacionales, mediante la coordinación del Ministerio de Planificación del Desarrollo.</p>

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), y fuentes oficiales de los países.

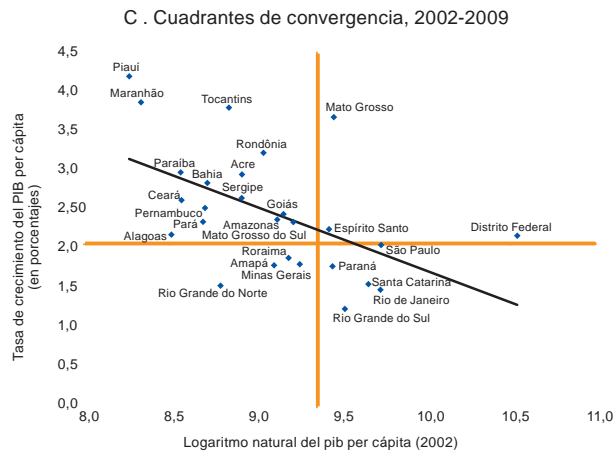
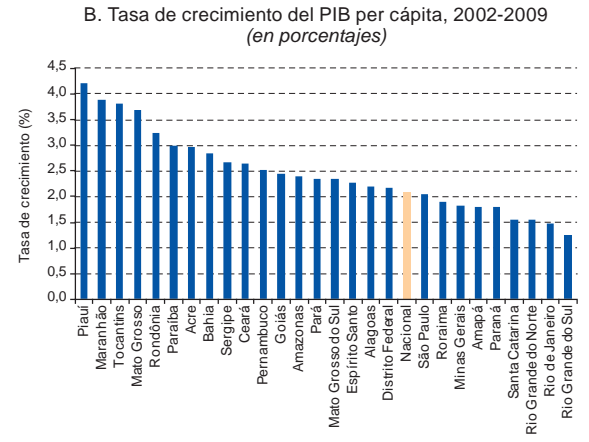
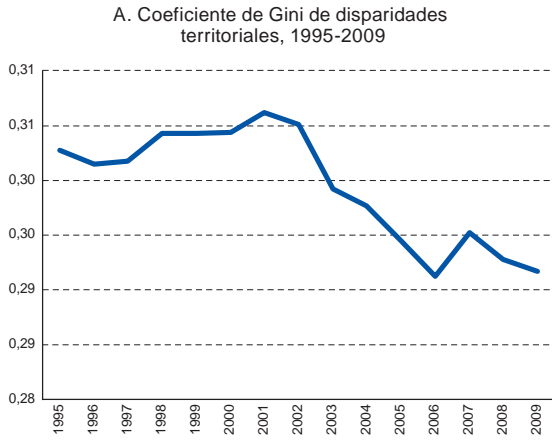


## 7. Brasil

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	198 423 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	2 476 648,12
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	12 563,27
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	8 464 861
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	27,80
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	27 estados federales y 5 561 municipios.
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. São Paulo (21,7) 2. Minas Gerais (10,3) 3. Rio de Janeiro (8,23) 25. Acre (0,35) 26. Amapá (0,33) 27. Roraima (0,22).
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. São Paulo (33,6) 2. Rio de Janeiro (12,5) 3. Minas Gerais (9,3) 25. Amapá (0,22) 26. Acre (0,22) 27. Roraima (0,16)
Pobreza en 2009 ( <i>en porcentajes</i> )	24,90
Tasa de analfabetismo en 2009 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	9,70
Acceso al agua potable en 2009 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	88,80
Acceso a servicios sanitarios en 2009 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	57,60
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) adoptada en 2007
Coordinador de la política a nivel central	Ministerio de Integración Nacional
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Fondos constitucionales ( <i>FCO, FNE, FNO</i> ) y presupuesto federal ( <i>Orçamento Geral da União (OGU)</i> ). La mayor parte del financiamiento proviene de inversiones en infraestructura, los Programas de aceleración del crecimiento 1 y 2 (PAC1 y PAC2) y programas horizontales ( <i>Bolsa Família</i> y <i>Mi casa, mi vida</i> , entre otros)
Lineamientos y objetivos de la política regional	Inclusión social y productiva de zonas pobres. Dirigida a regiones específicas para afrontar problemas de desarrollo productivo e inclusión social.
Futuras orientaciones de la política de desarrollo regional	Creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Coordinación de la política a nivel regional	Agencias de desarrollo regional (SUDENE, SUDAM y SUDECO). Territorios de la ciudadanía. Asociaciones de municipios. Foros regionales de gobiernos estatales (Foro de Gobernadores del Nordeste).
Marco institucional de las políticas urbanas	Planes desarrollados por el Ministerio de las Ciudades
Marco institucional de la política rural	Territorios de la ciudadanía.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), fuentes oficiales de los países y *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*.

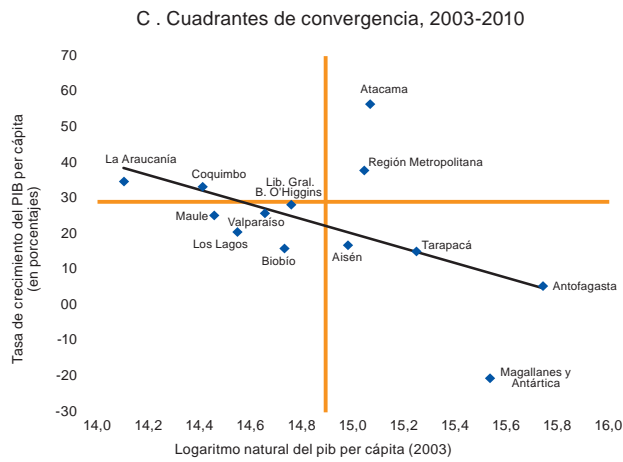
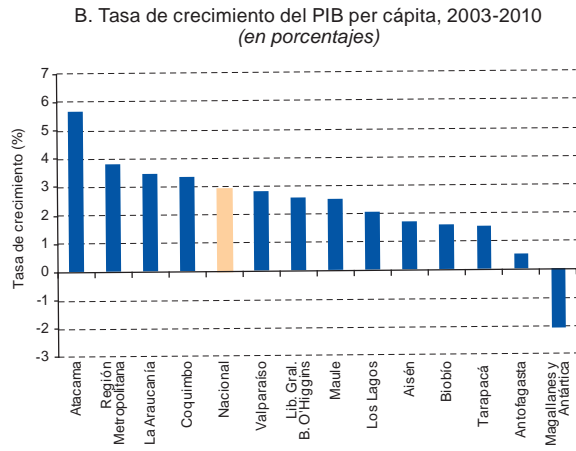
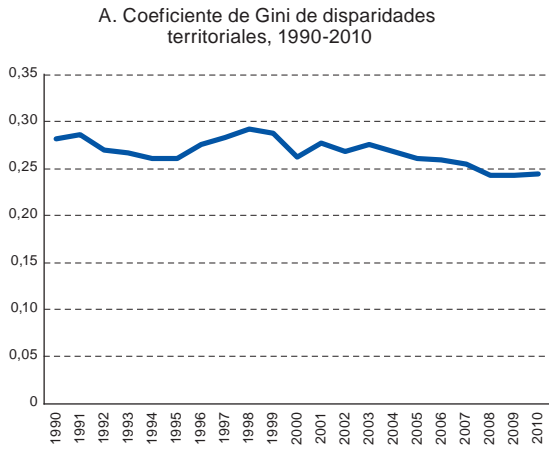




## 8. Chile

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	17 454 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	248 585,24
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	14 373,24
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	América del Sur: 755 776. Total: 2 006 096 (Incluye el territorio chileno sudamericano, antártico y oceánico).
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	13,23
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	15 regiones, 54 provincias y 346 comunas.
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	Región Metropolitana (40,1) 2. Bío-Bío (12,3) 3. Valparaíso (10,2) 13. Arica y Parinacota (1,3) 14. Magallanes y Antártica (1,0) 15. Aysén (0,6)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Región Metropolitana (47) 2. Antofagasta (11,3) 3. Valparaíso (8,1) 13. Magallanes (0,9) 14. Arica y Parinacota (0,6) 15. Aysén (0,5)
Pobreza en 2009 ( <i>en porcentajes</i> )	11,50
Tasa de analfabetismo en 2009 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	3,50
Acceso al agua potable en 2009 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	96,70
Acceso a servicios sanitarios en 2009 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	90,60
2. Política regional	
Política regional	El coordinador a nivel central es la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Los gobiernos regionales tienen como competencia la planificación del desarrollo regional en su jurisdicción mediante políticas, planes y programas
Lineamientos y objetivos de la política regional	El objetivo de la política es la competitividad regional, la reducción de las disparidades y el fortalecimiento de la democracia. Entre las principales herramientas se destacan los acuerdos de programación, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de innovación para la Competitividad (FIC) y la Estrategia Nacional de innovación. Las futuras orientaciones apuntan a la descentralización.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	La política nacional rural es responsabilidad de un comité de ministros establecido por el Decreto 55 y presidido por el Ministro de Agricultura. La política urbana se desarrolla en el marco de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y es responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo,

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.



## 9. Colombia

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	47 735 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	333 184,87
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	7 099,60
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	1 146 309
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	19,52
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	33 departamentos y 1 094 municipios
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. Bogotá (16,2) 2. Antioquia (13,3) 3. Valle del Cauca (9,6) 31. Vichada (0,14) 32. Vaupés (0,09) 33. Guania (0,08)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Bogotá (26,3%) 2. Antioquia (13,7) 3. Valle del Cauca (10) 31. Amazonas (0,06) 32. Guania (0,03) 33. Vaupés (0,02)
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	44,3
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	6,60
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	89,40
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	84,80
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	<p>En la Constitución se establece que Colombia es un país unitario, descentralizado y con autonomía en sus entidades territoriales. Se postula la búsqueda de un desarrollo armónico y competitivo de las regiones y se reconoce la existencia de territorios con características particulares: campesinos e indígenas (artículos 1, 7, 64, 65, 80 y 334)</p> <p>La <b>planeación</b> está organizada en un sistema ordenado y regido por la Ley Orgánica de Planeación 152 de 1994. Mediante la ley 1.454 de 2011 y el Decreto 3.680 se ordena y regula el ordenamiento territorial del país. Con el decreto 2.828 y el CONPES (Consejos de Política Económica y Social) 3.439 de 2006 se sentaron las bases para ordenar el Sistema Nacional de Competitividad,</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" se define "con enfoque regional. Para esto se parte del reconocimiento de las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región. Se proponen lineamientos para la definición de políticas y estrategias regionales diferenciadas, de acuerdo con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo. Como metas del proceso, se formulan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un documento con el diseño de un programa de creación y fortalecimiento de ejes y áreas de desarrollo territorial; y</li> <li>- Tres documentos en los que se consignen las acciones adelantadas para la estructuración de áreas de desarrollo en tres casos piloto: La Mojana, La Altillanura y El Pacífico.</li> </ul>
Coordinador de la política a nivel central	El Departamento Nacional de Planeación coordina la política pública del gobierno nacional y utiliza como una de sus principales herramientas los documentos CONPES, mediante los cuales se asumen compromisos presupuestarios e institucionales específicos para programas también específicos.
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Se trata de una política de desarrollo con enfoque regional. Además del énfasis particular en tres regiones identificadas, se cuenta con instrumentos fiscales permanentes, como las transferencias presupuestales a los municipios, que favorecen a los más pobres.
Lineamientos y objetivos de la política regional	De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (cap.3): el enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar un mayor nivel de crecimiento y competitividad regional. Para ello, se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales. Asimismo, el enfoque regional facilita la articulación de este y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno.
Coordinación de la política a nivel regional	Cada política sectorial se concierta con los departamentos a través de consejos participativos en temas como competitividad, comercio exterior, ciencia y tecnología.

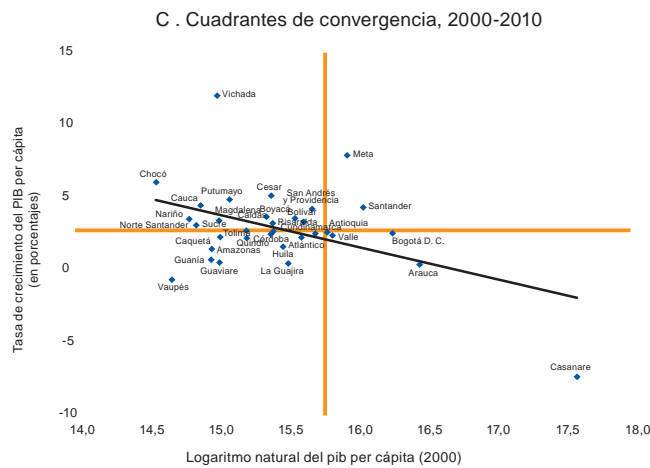
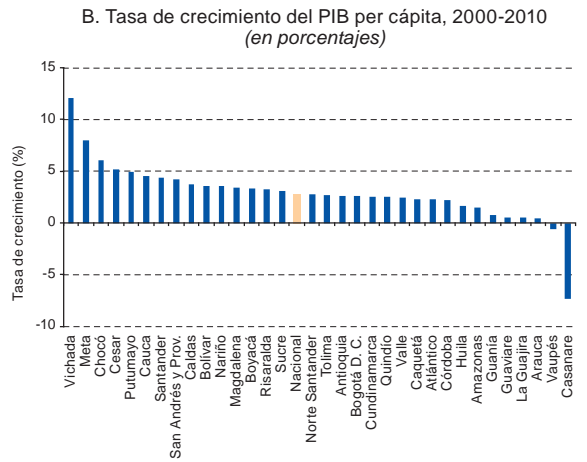
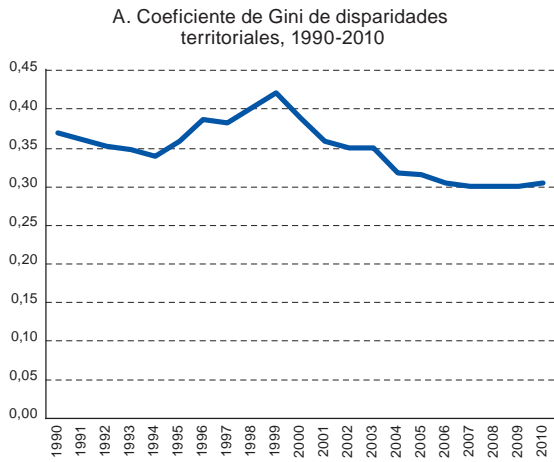
(continúa)

**IX. Colombia (conclusión)**

**2. Política regional**

Marco institucional de las políticas urbanas	De acuerdo con la Constitución y la ley, cada municipio diseña y aplica un Plan de Ordenamiento Territorial que se debe actualizar cada nueve años. Este plan, que regula los usos del suelo y los recursos naturales de zonas urbanas y rurales, se complementa con el Plan de Desarrollo Municipal que cada alcalde tiene la obligación de formular al inicio de su cuatrienio de gobierno. El gobierno nacional coparticipa a través de incentivos fiscales, inversiones conjuntas o programas especiales en materia de vivienda, servicios públicos domiciliarios y transporte urbano, entre otros.
Marco institucional de la política rural	Los Planes de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Municipal se complementan con coparticipaciones del gobierno nacional en temas de medio ambiente, riego y producción agropecuaria. En el actual Plan Nacional de Desarrollo el énfasis institucional se ha centrado en la ley núm. 1.448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras y en el Documento CONPES 3.712 de diciembre de 2011..

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.



## 10. Costa Rica

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	4 798 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	41 006,95
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	8 719,32
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	51 100
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	17,69
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	7 provincias y 81 cantones
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	18,50
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	98,80
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	56,80
2. Política regional	
Base institucional de la política regional	La coordinación a nivel central está a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) a través del Área de Planificación Regional, cuya base legal es el decreto 36.739-PLAN (publicado el viernes 9 de septiembre de 2011 en el núm. 174 del Diario Oficial, La Gaceta). Hay un equipo central que se coordina mediante reuniones y sesiones con las restantes áreas del ministerio, mientras que las oficinas regionales sesionan una vez al mes y se mantienen en contacto por teléfono o correo electrónico. En las regiones también existen los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
Lineamientos y objetivos de la política regional	Los lineamientos de la política regional consisten en dirigir y coordinar procesos integrados de planificación y desarrollo regional que contribuyan a mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población, con criterios de equidad territorial, respetando las particularidades culturales y aprovechando las sinergias territoriales. Otro objetivo es fortalecer la capacidad del MIDEPLAN para incidir en la transformación económica, productiva y social de las diferentes regiones del país. En el corto plazo, las futuras orientaciones apuntan a consolidar la organización regional del Área de Planificación Regional y a una integración con otras instituciones gubernamentales, como los gobiernos locales.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	En el marco de las políticas urbanas intervienen el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el MIDEPLAN, en el marco de la Ley de Planificación Urbana de 1968. En el ámbito rural, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es el organismo encargado de dirigir el sector agropecuario y formular la política de desarrollo rural, mientras que el encargado de ejecutar dicha política es el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), en su carácter de institución estatal especializada.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 11. Cuba

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	11 295 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	66 512,74
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	5 935,98
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	109 886
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	4,42
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	15 provincias y 168 municipios

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 12. Dominica

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	68 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	485,18
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	7 135,01
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	750,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	3,69
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	10 parroquias y 2 consejos municipales
2. Política regional	
Política regional	No existe una política de desarrollo regional explícita. Hay dos niveles de gobierno: nacional y local. Los gobiernos locales se rigen por la Ley del consejo de ciudades de 1937, la Ley del consejo de pueblos (1954), la Ley del consejo del Caribe (1976) y la Ley del consejo urbano (1993).
Coordinador	El Ministerio de Desarrollo Comunitario, Asuntos de Género e Información es el responsable de supervisar a los gobiernos locales.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

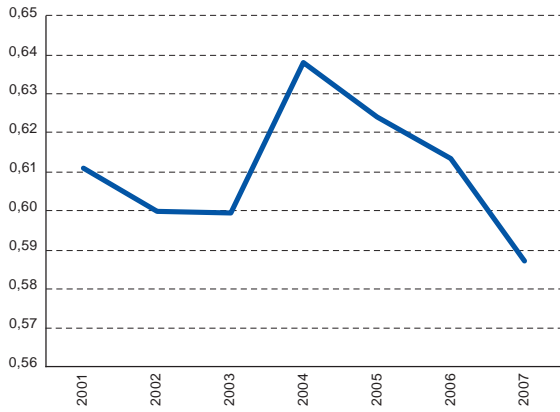
## 13. Ecuador

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	14 883 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	65 393,13
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	4 696,43
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	283 561
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	15,3
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	22 provincias, 226 cantones y 1 500 parroquias
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. Guayas (26,8) 2. Pichincha (19,8) 3. Manabí (9,7) 20. Zamora Chinchipe (0,6) 21. Pastaza (0,6) 22. Galápagos (0,2)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Francisco de Orellana (32) 2. Sucumbios (17,2) 3. Pastaza (10,5) 20. Napo (1,4) 21. Bolívar (1,3) Morona Santiago (1,2)
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	39,10
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	17
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Estrategia Territorial Nacional (enmarcada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013).
Coordinador de la política a nivel central	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Agendas Zonales. Planes de desarrollo provincial. Planes de vida de pueblos y nacionalidades.
Lineamientos y objetivos de la política regional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.</li> <li>2. Impulsar el buen vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.</li> <li>3. Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.</li> <li>4. Garantizar la sostenibilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.</li> <li>5. Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.</li> <li>6. Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.</li> <li>7. Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.</li> </ol>

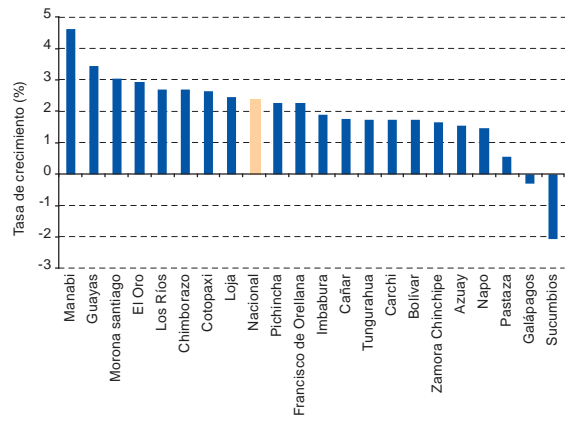
**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.



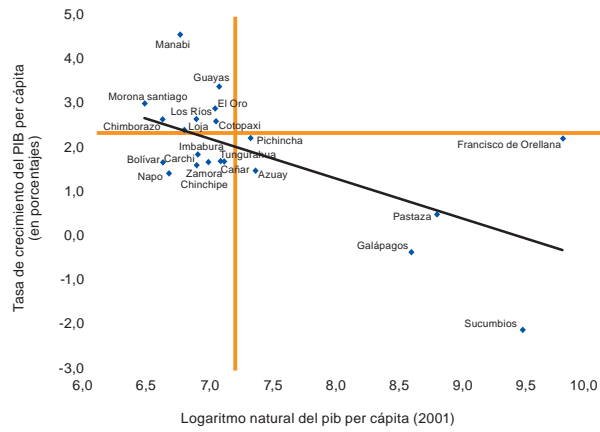
A. Coeficiente de Gini de disparidades territoriales, 1990-2010



B. Tasa de crecimiento del PIB per cápita, 2000-2010 (en porcentajes)



C. Cuadrantes de convergencia, 2000-2010



## 14. El Salvador

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	6 288 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	23 054,10
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	3 702,88
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	21 041
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	1,39
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	14 departamentos y 262 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	46,60
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	15,50
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	63,20
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	44,9
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
Coordinador de la política a nivel central	Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial.
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Estrategias y planes departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial. Planes especiales territoriales.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible. Utilización del suelo según su vocación; conectividad territorial y conexión de los servicios básicos, protección y conservación de los recursos naturales y preservación y conservación del patrimonio cultural geológico.
Futuras orientaciones de la política de desarrollo regional	Incorporar a actores públicos y privados en un esfuerzo unificado que contribuya al desarrollo económico y social.
Coordinación de la política a nivel regional	Consejo Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Consejos municipales y asociaciones de municipios.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	Planes de desarrollo urbano rural.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 15. Granada

### 1. Caracterización económica, social e institucional

Población total en 2012	105 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	824,16
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	7 849,15
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	340,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	0,1
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	8 distritos municipales

### 2. Política regional

Marco Institucional de la política regional	<p>No existe una política de desarrollo regional explícita. Granada posee un sistema de democracia parlamentaria y carece de gobiernos locales.</p> <p>En la Constitución no se mencionan prestaciones específicas para los gobiernos locales, pero se establece que debe existir un consejo municipal para las islas de Carriacou y Pequeña Martinica.</p>
---------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 16. Guatemala

### 1. Caracterización económica, social e institucional

Población total en 2012	15 051 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	46 900,01
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	3 184,20
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	108 889
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	29,51
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	22 departamentos y 334 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	54,80
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	25,20
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	84,60
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	43,9

### 2. Política regional

Política regional	Marco general a través de la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo Nuestra Guatemala 2032. Estrategia de Desarrollo Territorial de Guatemala. La coordinación a nivel central está a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) mediante el Sistema Nacional de Planificación Territorial (SNP).
Lineamientos y objetivos de la política regional	Los principales desafíos de la política regional son: a) desarrollo de un sistema de ciudades capaz de orientar el asentamiento de la población en todo el territorio nacional y su eficiente aprovechamiento; b) definición y fortalecimiento de un sistema de ciudades constituido por poblados de confluencia social, productiva y comercial que permita articular la política regional; c) definición y fortalecimiento de ciudades estratégicas que fortalezcan la competitividad territorial, que complementen las funciones de los centros regionales especializados (como espacios regionales y fronterizos); y d) aprovechamiento de la infraestructura productiva de los territorios rurales para convertirse en entidades económicas viables que no dependan de la capital.
Marco institucional de la política regional	Los organismos encargados son la SEGEPLAN y el Ministerio de Economía y el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). Los instrumentos indicativos son el Plan Nacional de Desarrollo Nuestra Guatemala 2032, la Estrategia de Desarrollo Territorial de Guatemala, el Plan de Desarrollo de la Franja Transversal del Norte, el Plan de Desarrollo del Litoral del Pacífico, el Plan de Desarrollo Integral de Petén y el Plan de Desarrollo de la Región Central. El instrumento normativo es el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 17. Guyana

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	758 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	2 460,96
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	3 255,25
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	214 999
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	4,93
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	10 regiones, 65 consejos vecinales, 7 municipios y 39 áreas no administradas.
2. Política regional	
Marco Institucional de la política regional	La estrategia de desarrollo nacional contiene los lineamientos respecto del papel que deben cumplir los gobiernos regionales y locales. Posee tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Las regiones son gobernadas por consejos de desarrollo regional. Hay un presidente regional designado por el gobierno regional.
Coordinador de la política regional	Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional
Principales lineamientos y desafíos	El objetivo principal es crear el marco para que las comunidades puedan participar en la planificación y ejecución de los planes de desarrollo de las regiones. Para esto se requiere fortalecer las capacidades, la estructura institucional y la modalidad de financiamiento de los gobiernos regionales.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth, Atrial Programme y fuentes oficiales de los países.

## 18. Haití

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	10 135 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	7 346,15
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	716,48
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	27 750
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	0,26
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	10 departamentos y 133 comunas
2. Política regional	
Política regional	En la Constitución de 1987 se establecen las pautas para la descentralización y la subdivisión territorial.
Lineamientos y objetivos de la política regional	
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 19. Honduras

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	7 922 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	16 967,63
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	2 182,89
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	112 492
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	13,86
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	18 departamentos y 298 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	67,40
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	15,20
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	86,80
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	45,3
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo (SINAPLADEH).
Coordinador de la política a nivel central	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa de Planificación.
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Ley de Ordenamiento territorial. Sistema de Información Territorial (SINIT). Planes de ordenamiento territorial (nacional, regional, municipal y áreas bajo régimen especial).
Lineamientos y objetivos de la política regional	La planificación territorial debe provenir de las Instancias del SINAPLADEH, especialmente de los Consejos Regionales de Desarrollo, en virtud de mecanismos que favorezcan la participación ciudadana en dichos Consejos y teniendo al ordenamiento territorial como eje e instrumento orientador y articulador de las políticas públicas. El objetivo central es inducir a los gobiernos locales al autodesarrollo de sus comunidades mediante la transferencia progresiva de atribuciones, competencias y recursos del nivel central al nivel local, lo que deberá reflejarse en una mejora sustancial del nivel de vida de sus pobladores.
Futuras orientaciones de la política de desarrollo regional	Desarrollar e implementar agendas de desarrollo departamental y municipal. Implementar una política nacional de descentralización.
Coordinación de la política a nivel regional	Consejos Regionales de Ordenamiento Territorial.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 20. Jamaica

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	2 761 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	14 870,05
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	5 405,32
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	19 991,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	7,3
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	12 parroquias y 1 administración especial en Kingston
2. Política regional	
Política regional	No existe una política de desarrollo regional explícita. Existen dos niveles de gobierno: nacional y local. El gobierno local se adscribe a la Ley de Municipalidades (2003) y a la Ley de los Concejos de las Parroquias (1887).
Coordinación	El ministro de Estado de los gobiernos locales es responsable de las leyes a las que se adscriben los gobiernos locales y cumple una función de coordinación entre los gobiernos central y local.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

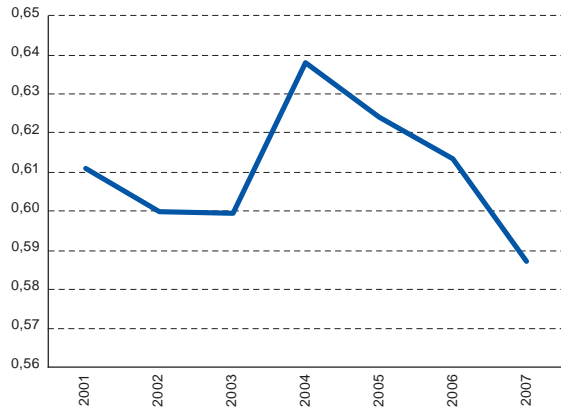
## 21. México

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	114 800 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	1 151 249,03
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	10 303,11
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	1 957 801
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	11,84
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	32 estados federales, 2 445 municipios y 16 delegaciones.
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. México (13,5) 2. Distrito Federal (8) 3. Veracruz (6,8) 4. Campeche (0,7) 5. Colima (0,6) 6. Baja California (0,6)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Distrito Federal (18,1) 2. México (9,4) 3. Nuevo León (7,6) 30. Nayarit (0,6) 31. Tlaxcala (0,5) 32. Colima (0,5)
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	36,30
Analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	7,2
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	92,3
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	86,20
2. Política regional	
Política regional	Ley federal de planificación y sistema de planificación, y Ley general de asentamientos humanos. La coordinación a nivel central está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
Lineamientos y objetivos de la política regional	Los objetivos de la política regional son: balance, competitividad y cohesión regional. Sus principales instrumentos son el plan de desarrollo nacional, los fideicomisos para el desarrollo regional y mesorregional, los programas de desarrollo regional, el sistema nacional de coordinación fiscal y el programa de desarrollo de zonas prioritarias.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	La coordinación regional está a cargo de la SEDESOL, la SHCP, cuatro mesorregiones (Fidesur, Fidcentro, Fiderco y Fidenoreste) y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Las políticas urbanas son el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y la Ley General de Asentamientos Humanos. En el ámbito rural se aplican la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

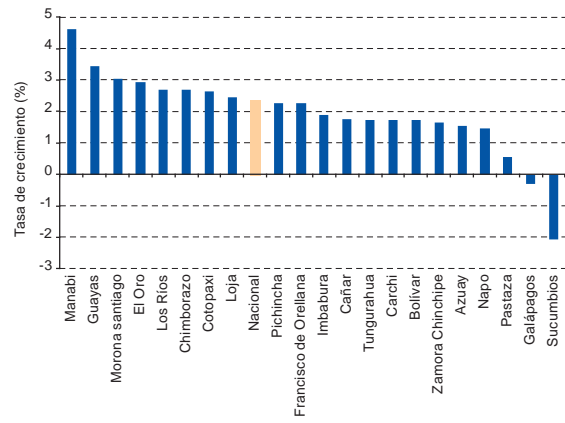
**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), fuentes oficiales de los países y *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*.



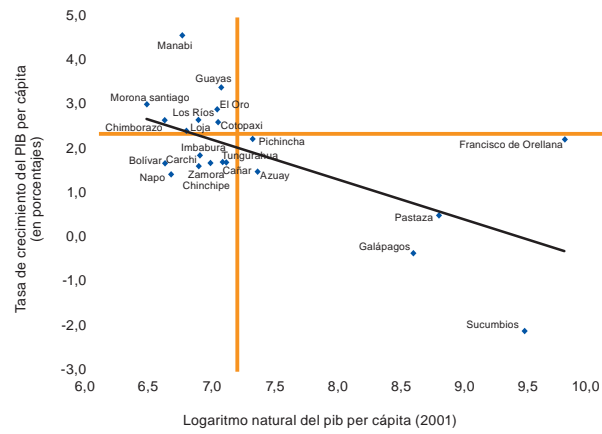
A. Coeficiente de Gini de disparidades territoriales, 1990-2010



B. Tasa de crecimiento del PIB per cápita, 2000-2010 (en porcentajes)



C. Cuadrantes de convergencia, 2000-2010



## 22. Nicaragua

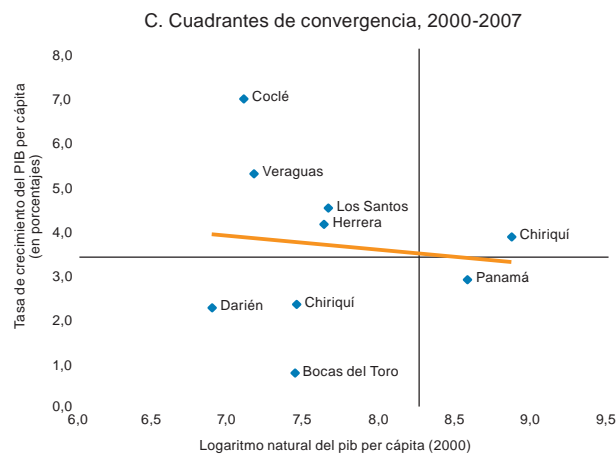
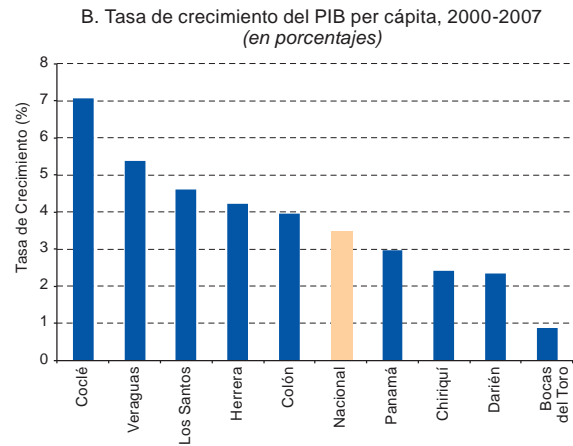
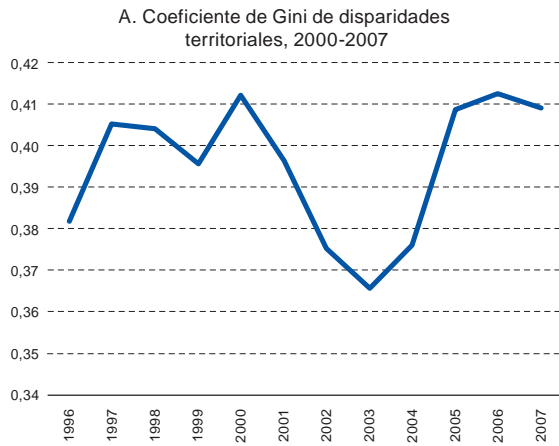
1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	5 979 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	7 297,48
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	1 237,70
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	129 494
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	33,48
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	15 departamentos, 2 regiones autónomas y 150 municipios
Pobreza en 2005 ( <i>en porcentajes</i> )	61,90
Tasa de analfabetismo en 2005 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	18,80
Acceso al agua potable en 2005 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	67,10
Acceso a servicios sanitarios en 2005 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	22,5
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Política General para el Ordenamiento Territorial. A esta política se añade la Ley de División Política Administrativa, la Ley del Medio Ambiente, la Ley de Municipios, la Ley de Aguas, la Ley Creadora del Sistema Nacional ante Desastres Naturales, la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, la Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente, la Ley de Participación Ciudadana y el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas.
Coordinador de la política a nivel central	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Sistema Nacional de Inversión Pública. Plan Nacional de Desarrollo Humano (actualizado 2009-2011). Planes de desarrollo comunitario de nivel municipal y local. Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Desarrollo del potencial energético a partir de recursos renovables, producción y conservación de los recursos hídricos, soberanía y seguridad alimentaria, prevención de amenazas, y gestión de riesgos y regularización de la propiedad.
Futuras orientaciones de la política de desarrollo regional	Mejorar la capacidad técnica de las administraciones competentes para definir el perfil de la información estratégica necesaria, producirla, manipularla y mantenerla actualizada.
Coordinación de la política a nivel regional	Gobiernos regionales y municipales.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	Plan regulador, plan de ordenamiento urbano o plan de gestión de riesgo a nivel de municipios.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 23. Panamá

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	3 582 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	31 075,21
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	8 724,09
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	78 082
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	11,48
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	9 provincias, 3 comarcas indígenas y 75 municipios o corregimientos
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. Panamá (50,6) 2. Chiriquí (16,6) 3. Colón (8,3) 7. Bocas del Toro (3,3) 8. Los Santos (2,7) 9. Darién (1,6)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Panamá (67,1) 2. Colón (15,7) 3. Chiriquí (6,9) 7. Los Santos (1,6) 8. Bocas del Toro (1,2) 9. Darién (0,4)
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	25,80
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano.
Coordinador de la política a nivel central	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas.
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Estrategias Provinciales de Desarrollo Sostenible. Programas de desarrollo, planes de ordenamiento territorial a nivel provincial y a nivel de la cuenca hidrográfica, y Plan Indicativo General de Ordenación del Territorio de la República de Panamá (PIGOT).
Lineamientos y objetivos de política regional	El ordenamiento territorial se concibe como el proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, proteger el ambiente y garantizar el bienestar de la población.
Futuras orientaciones de la política de desarrollo regional	Elaboración de planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, dirigidos a mejorar la calidad de vida en los centros urbanos y rurales, para garantizar un desarrollo sostenible y participativo.
Coordinación de la política a nivel regional	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	Política de desarrollo urbano.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.



## 24. Paraguay

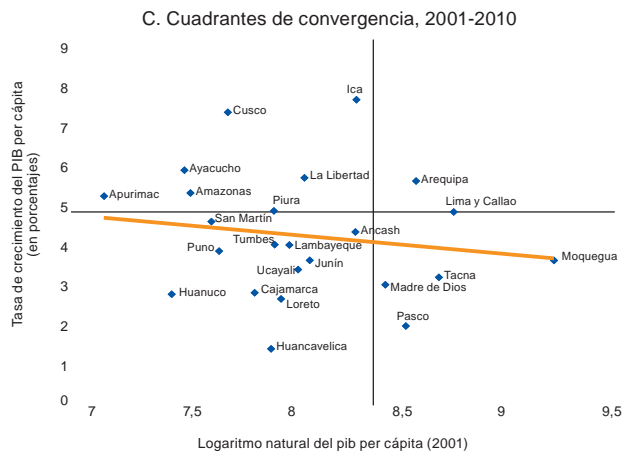
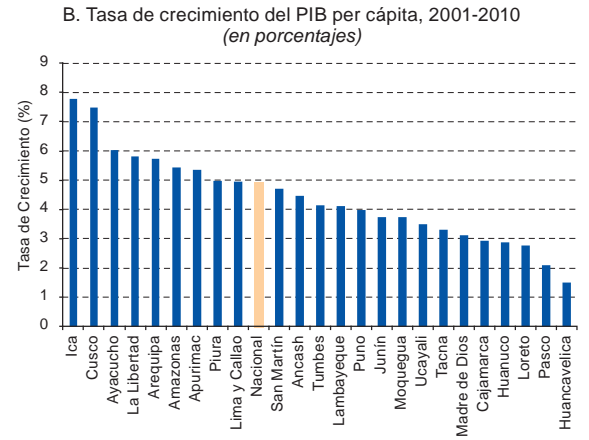
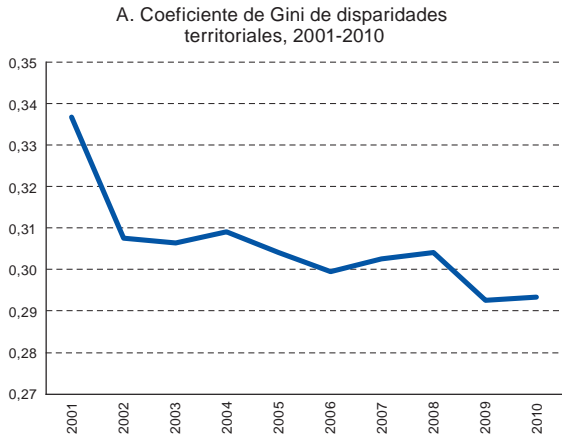
1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	6 675 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	23 396,93
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	3 561,18
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	406 752
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	5,45
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	17 departamentos, 1 distrito capital y 237 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	54,80
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	6,10
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	69,50
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	15,5
2. Política regional	
Política regional	Secretaría Técnica de Planificación y Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Los objetivos son: a) integrar el territorio nacional mediante redes de transporte y comunicación, b) promover el desarrollo de las áreas postergadas por medio de estrategias integradas de desarrollo territorial, c) consolidar la red urbana polinuclear para fortalecer las funciones de los centros urbanos, actuando como dinamizadores de sus zonas de influencia, d) valorizar los recursos patrimoniales (culturales y naturales) mediante estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial, y e) fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para el fomento y la gestión del desarrollo en todos los niveles del Estado. La principal herramienta es el Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay. Un desafío a mediano plazo es la consolidación del Sistema Nacional de Planificación integrado al sistema de planificación territorial.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	En el ámbito de la planificación, el urbanismo y el ordenamiento territorial se aprobó la ley núm. 3.966/10 (Carta Orgánica Municipal), relativa a los planes de ordenamiento urbano y territorial.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 25. Perú

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	29 948 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	180 463,84
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	6 049,13
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	1 272 465
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	13,08
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	25 departamentos, 195 provincias y 1 834 distritos.
Concentración territorial de la población ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción de la población nacional</i> )	1. Lima (34,1) 2. Piura (6) 3. La Libertad (5,9) 22. Tumbes (0,8) 23. Moquegua (0,6) 24. Madre de Dios (0,4)
Concentración territorial de la producción ( <i>en porcentajes de las tres unidades administrativas subnacionales donde se concentran la mayor y la menor proporción del PIB nacional</i> )	1. Lima (53) 2. Arequipa (5,7) 3. La Libertad (4,9) 22. Tumbes (0,46) 23. Apurímac (0,5) 24. Madre de Dios (0,4)
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	31,30
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	10,00
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	71,80
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	70,10
2. Política regional	
Política regional	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley de Bases de la Descentralización (2002). La coordinación a nivel central está a cargo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Secretaría de Descentralización.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Los objetivos de la política son: a) desconcentración de la actividad económica y la población, b) fortalecimiento de la descentralización y la regionalización, c) desarrollo regional más equilibrado entre territorios, d) establecimiento de instituciones que tengan competencia en la elaboración, el diseño o la ejecución de políticas regionales. La principal herramienta es el Plan Bicentenario (DS N° 054 -2011-PCM).
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	En el ámbito urbano se destacan el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Plan Nacional de Vivienda DS 005-2006-VIVIENDA. En el ámbito rural se aplica el Programa de Gestión Territorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL del Ministerio de Agricultura.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.



## 26. República Dominicana

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	10 164 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	55 611,22
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	5 546,70
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	48 442
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	24,00
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	31 provincias, 1 distrito nacional y 155 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	41,40
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	10,50
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	75,70
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	34,30
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Mediante la ley núm 498-06 se crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
Coordinador de la política a nivel central	El organismo encargado de las políticas regionales es la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
Principales herramientas de la política de desarrollo regional	Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, que cuenta con un Banco de Proyectos articulado con la Oficina de Presupuesto. Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Plan Nacional de Desarrollo. Planes sectoriales y planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Cohesión territorial, medio ambiente y desarrollo urbano
Futuras orientaciones de la política de desarrollo regional	Creación de regiones únicas de planificación.
Coordinación de la política a nivel regional	El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo es el órgano rector y cuenta con una estructura que atiende las inversiones de los territorios. Consejo de Desarrollo Regional. Consejo de Desarrollo Provincial. Consejo de Desarrollo Municipal.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	Ley núm. 6.232 de Planificación Urbana. Planes de desarrollo territorial. Planes de ordenamiento territorial.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.



## 27. Saint Kitts y Nevis

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	54 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	742,11
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	14 002,21
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	269,4
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	0,76
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	14 parroquias administrativas
2. Política regional	
Política regional	No existe una política de desarrollo regional explícita. El gobierno se divide en el gobierno central y una asamblea para la isla de Nevis. Existen 14 parroquias, pero estas son divisiones administrativas del gobierno federal, no hay gobierno local.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 28. San Vicente y las Granadinas

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	109 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	714,08
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	6 551,23
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	389,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	1,23
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	6 parroquias
2. Política regional	
Política regional	No existe una política de desarrollo regional explícita. Las seis parroquias son divisiones administrativas del gobierno central.
Coordinador	No existe gobierno local electo. El gobierno local es administrado por el gobierno central a través del Ministerio de Vivienda, Asentamientos Humanos Informales, Tierras y Encuestas, Planificación Física y Gobierno Local.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 29. Santa Lucía

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	178 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	1 224,82
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	6 959,23
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	617,00
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	2,04
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	13 unidades administrativas ( <i>quarters</i> ) y 1 ciudad
2. Política regional	
Política regional	No existe una política de desarrollo regional explícita. Existen dos niveles de gobierno: central y local. El gobierno local se rige por la Ordenanza de los Gobiernos Locales (1947) y por el acta de la corporación de Castries (1967).
Coordinación	Desde 1979 no hay elecciones de autoridades locales. Las autoridades locales son nominadas por el Ministerio de Desarrollo Físico, Vivienda, Renovación Urbana y Gobiernos Locales. El Ministro está encargado de formular la política.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 30. Suriname

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	534 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	2 516,80
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	4 757,67
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	163 820
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	12,07
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	10 distritos
2. Política regional	
Política regional	Constitución de Suriname de 1987. Existen planes de desarrollo de distritos y planes departamentales.
Marco institucional de políticas urbanas y rurales	Ministerio de desarrollo regional.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## 31. Trinidad y Tabago

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	1 351 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	22 448,73
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	16 678,10
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	5 128
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	9,59
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	14 regiones corporativas, 5 de ellas correspondientes a municipalidades, por parte de la isla de Trinidad. La isla de Tabago tiene un gobierno autónomo.
2. Política regional	
Política regional	No existe una política de desarrollo regional explícita. Existen dos niveles de gobierno: central y local. El gobierno local de Trinidad se rige por la Ley de Corporaciones Municipales (1990), mientras que el de Tabago se rige por la Ley de la Casa de la Asamblea de Tabago (1996).
Coordinación	Ministerio de Gobiernos Locales. El Ministro es responsable de los lineamientos de política y cuenta con la asistencia de un Secretario Permanente, que se encarga de las funciones operacionales.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC), la Commonwealth y fuentes oficiales de los países.

## 32. Uruguay

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	3 395 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	46 709,80
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	13 807,21
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	175 016
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	0,24
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	19 departamentos y 89 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	8,40
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	1,90
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	95,20
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	61,80
2. Política regional	
Política regional	En la Constitución se encomienda a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la elaboración de planes de desarrollo y políticas de descentralización. En los últimos años se ha procurado orientar la estructura organizativa de las políticas públicas para favorecer la cohesión social y territorial. En este sentido se destacan la creación de algunos ministerios y la aprobación de leyes de presupuesto.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Entre los lineamientos cabe mencionar los siguientes: a) fortalecimiento institucional de las instituciones locales, b) , formulación de diagnósticos e instrumentos para el desarrollo regional y local, c) desarrollo de capacidades locales para la realización de actividades productivas y la formación de recursos humanos, y d) difusión de los avances de las nuevas tecnologías y reducción de las brechas digital y territorial. Las principales herramientas de la política de desarrollo regional son los trabajos de coordinación en la Comisión Sectorial de Descentralización, la coordinación de iniciativas entre el Congreso de Intendentes y el poder ejecutivo, los distintos programas que ejecuta la OPP y los convenios entre los distintos ministerios y los gobiernos locales.
Marco institucional de las políticas urbanas y rurales	Los encargados de las políticas a nivel departamental son los Congresos de Intendentes, que tienen por objeto la coordinación de las políticas de los gobiernos departamentales y la celebración de convenios con el poder ejecutivo. En el ámbito urbano, los gobiernos locales son los principales articuladores de las políticas urbanas y para ello cuentan con la Ley de Ordenamiento Territorial. En el ámbito rural tienen competencia distintos ministerios, incluidos el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Cabe destacar que los gobiernos locales también actúan en el marco de sus competencias en el ámbito rural.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

### 33. República Bolivariana de Venezuela

1. Caracterización económica, social e institucional	
Población total en 2012	29 943 000
PIB total en 2011 ( <i>en miles de dólares a precios corrientes</i> )	313 601,09
PIB per cápita en 2011 ( <i>en dólares a precios corrientes</i> )	10 630,91
Superficie ( <i>en km<sup>2</sup></i> )	914 858
Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas ( <i>en porcentajes</i> )	50,18
Cantidad y nombre de unidades administrativas subnacionales	23 entidades federales, 1 distrito capital y 335 municipios
Pobreza en 2010 ( <i>en porcentajes</i> )	27,80
Tasa de analfabetismo en 2010 ( <i>en porcentajes de mayores de 15 años</i> )	4,60
Acceso al agua potable en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	94,30
Acceso a servicios sanitarios en 2010 ( <i>en porcentajes de hogares</i> )	92,90
2. Política regional	
Base legal/institucional de la política regional	Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013.
Coordinador de la política a nivel central	Ministerio de Planificación del Desarrollo.
Lineamientos y objetivos de la política regional	Los principales objetivos son: a) mejorar la infraestructura para la integración con América Latina y el Caribe, b) integrar y desarrollar el territorio nacional a través de ejes y regiones, c) ordenar el territorio asegurando la base de sostenibilidad ecológica, d) mejorar el hábitat de los principales centros urbanos, e) reforzar el sistema de ciudades intermedias, f) conservar y preservar los ambientes naturales, g) adaptar el metabolismo urbano ajustando la carga sobre el ambiente, y h) proponer alternativas a la explotación de recursos no renovables.

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos CEPALSTAT, el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-CMMC) y fuentes oficiales de los países.

## Bibliografía

---

- Agurto, S. (1980), *Cusco: La traza urbana de la ciudad Inca*, Proyecto PER-39, Lima, UNESCO.
- Afonso, J. (2007), “Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil”, *serie Gestión Pública*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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*, vol. 100, N° 2 Chicago.
- Bassols, A. (2002), “¿Son inevitables los desequilibrios regionales en México?”, *Actualidad de la investigación regional en el México Central*, Javier Delgadillo Macías y Alfonso Iracheta Cenecorta (coords.), México, D.F., CRIMUNAM- El Colegio Mexiquense-El Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés Editores.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, Nueva York, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Bonet, J. (2006), *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)/Banco de la República.
- Boisier, S. (2011), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, *Cuadernos de Administración*, vol. 19, N° 29.
- Bourdieu, P. (1992), *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*, Barcelona, Anagrama.
- Carbonell, A., y E. Seltzer (2011), *Regional Planning in America. Practice and Prospect*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Castro, J. (1998), *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Editorial Ariel.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile.

- \_\_\_(2010a) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* ((LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2010b), *América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados* (LC/L.3189), Santiago de Chile.
- \_\_\_(2011) *Panorama social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_(2012a) “Las desigualdades regionales dentro de los pPaíses: el papel de la migración interna”, *Población, territorio y desarrollo sostenible*, Libros de la CEPAL, Santiago, Chile.
- \_\_\_(2012b) *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. (LC/G.2524(SES.34/3)) Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2012c), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarroll. Síntesis* LC/G.2525(SES.34/4)), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y F. Gatto.(2002), *Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Buenos Aires, oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Coleman, J. (1987), “Norms as social capital”, *Economic Imperialism: The Economic Method Applied Outside the Field of Economics*, G. Radnitzky y P. Bernholz (eds.), Nueva York, Pragon.
- Cuervo, M. (2003), “Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación”, serie *Gestión Pública*, N° 41 (LC/L.2018-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Cuervo, M. y F. Morales (2009), “Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica”, *Análisis Económico*, vol. XXIV, N° 55, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Daly, H. E. y J. Farley (2010), *Ecological Economics: Principles and Applications*, Island Press.
- De Mattos, C. (1986), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, *Pensamiento Iberoamericano*, N°10, Madrid.
- Díaz, A. y S. Silva (2004), “Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social”, serie *Estudios y Perspectivas*, N° 15 (LC/L.2088-P; LC/MEX/L.594/Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Dobbs, R. y otros (2012), *Urban World: Cities and the Rise of the Consuming Class*, McKinsey McKinsey & Company.
- Durkheim, É. (1993), *Escritos selectos. Introducción y selección de Anthony Giddens* [Trad. Ricardo Figueroa], Buenos Aires, Nueva Visión.
- Elias, N. (1998), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ESCAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (2012), *Low Carbon green growth roadmap for Asia and the pacific*, Bangkok.Gaete, R. (2012), “Estudio de la descentralización de servicios esenciales para el caso de Paraguay”, *Documentos de Proyectos*, N° 487 (LC/W.0487), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/GIZ.
- Galilea, Sergio, Leonardo Letelier y Katherine Ross (2011), “Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento”, Documento de Proyectos, N° 371 (LC/W.371), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gambetta, D. (1998), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Londres, Blackwell.
- Hammer, S. y otros (2011), *Cities and Green Growth: A Conceptual Framework*, París, OECD Regional Development Working Papers.
- Henderson, V. (2000), “How urban concentration affects economic growth”, *Policy Research Working Paper*, N° 2326.
- Hiernaux, D. y A. Lindon (1993), “El concepto de espacio y el análisis regional”, *Revista Secuencia: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Nueva época N° 25, enero-abril, Instituto Mora, México.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2010), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe* (LC/W.345), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, Ricardo, Johannes Rehner y Joseluis Samaniego (2012), “Megacities in Latin America: Role and Challenges”, *Risk Habitat Megacity*, Dirk Heinrichs y otros (eds.), Berlín, Springer.
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana*, Santiago de Chile, LOM.
- Letelier Saavedra, Leonardo y José Luis Sáez Lozano (2006), “Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization”, *Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance*, , Paphos, Chipre, agosto.

- Massey, D. (1999), "Spaces of politics", *Human Geography Today*, D. Massey, J. Allen y P. Sarre (eds.), Cambridge, Polity Press.
- Ministerio da Integraçao Nacional (2009a), «Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Brasil».
- \_\_\_\_\_(2009b), «Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio Norte, Brasília».
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2010), *¿Hacia dónde va la Gestión Ambiental Local? Aportes y sugerencias pensando en Río+20*, Santiago de Chile, Gráfica Metropolitana.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011) *Regional Outlook: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, París.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Descentralización y desarrollo local en Uruguay*, Cuadernos para el Desarrollo Local, N° 3, Montevideo.
- Quah, D. (1995), "Empirics for economic growth and convergence", *CEPR Discussion Paper*, N° 1140, Londres, Centre for Economic Policy Research.
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2011), "Serie Políticas para el Desarrollo Territorial - Grandes proyectos de inversión privada en los territorios. Caminos para mitigar conflictos y potenciar sus impactos en el desarrollo".
- Riffo, Luis (2012), "Evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo regional y local", Santiago de Chile, ILPES.
- Rofman, A. (1972), "El fenómeno de la concentración y la centralización espacial en América Latina. Elementos para una discusión", documento presentado en el Seminario Internacional sobre Planificación Urbana y Regional en América Latina.
- Rovere, M. (1999), "Redes en salud: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad", Rosario, Secretaría de Salud Pública.
- Sandoval, Carlos (2012), "La planificación regional y local en América Latina, sus métodos", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Santos, M. (2000), *La naturaleza del espacio*, Madrid, Ariel.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo como libertad*, Buenos Aires, Planeta
- Silva, I., L. Riffo y S. González (2012), "La economía regional chilena en el período 1985– 2012", serie Desarrollo Territorial, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wheaton, W. y H. Shishido (1981), "Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 30, N° 1.
- Williamson, J. (1965), "Regional Inequality and the process of national development: a description of patterns", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, N° 2.
- Williner, y otros (2012), "Redes y pactos territoriales", serie *Desarrollo Territorial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wong, P. (2001), "Desigualdades regionales y cohesión social: viejos dilemas y nuevos desafíos", *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, Informe de la sección mexicana del Club de Roma, Mauricio de María y Campos y Georgina Sánchez (eds.), México, D.F., Fernández editores.





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)