



Desigualdad territorial¹

A. Marco normativo

Aunque no existe un instrumento de carácter global referente a la garantía de derechos a nivel territorial, en los últimos años se han consolidado acuerdos intergubernamentales con una especial mirada a los problemas territoriales. A nivel global están la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a), Habitat III (Naciones Unidas, 2017) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015b)². En el caso de la Agenda 2030, el peso otorgado a lo local es relativamente menor; sin embargo, aparece mencionado en varias partes, destacando su rol en: fomentar la resiliencia de los pobres frente a desastres (ODS 1); asegurar participación plena de las mujeres en los gobiernos locales (ODS 5); apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento (ODS 6); elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales (ODS 8); salvaguardar el patrimonio cultural y natural, y aumentar asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres (ODS 11); fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (ODS 13); aumentar la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles (ODS 15); garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades locales (ODS 16); fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17).

En Habitat III y en el Marco de Sendai, lo local y subnacional son señalados de manera explícita y destacada. La Nueva Agenda Urbana creada a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas Habitat III es de especial relevancia para América Latina y el Caribe por su énfasis en ciudades inclusivas y su defensa del acceso y disfrute igualitario a las ciudades como un derecho humano. A su vez, el Marco de Sendai ofrece acciones concretas que se pueden tomar para proteger los beneficios del desarrollo contra el riesgo de desastres. El nivel local es destacado a través de todo el Marco de Sendai para focalizar acciones prioritarias relativas a comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

¹ Este capítulo fue preparado por Raúl Holz, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División.

² Para mayor información sobre Habitat III y el Marco de Sendai véase [en línea] <https://habitat3.org/> y <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>.

A nivel regional está el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo³ que establece los principios y orientaciones más fundamentales para las políticas de desarrollo territorial. En el marco de este acuerdo los países acuerdan, entre otros, “promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno acceso a servicios sociales básicos, y la igualación de las oportunidades dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes y entre población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales” y “promover el aprovechamiento inclusivo de los recursos naturales, evitando los daños sociales y ambientales que su explotación pueda causar” (CEPAL, 2013, pág. 28).

Finalmente, otra instancia regional que promueve el desarrollo territorial es el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los países de América Latina y el Caribe (MINURVI). El Foro es la principal instancia de concertación política, coordinación y cooperación regional en los temas de la vivienda, del hábitat y del desarrollo territorial y urbano (CEPAL, 2016a).

B. Diagnóstico de las desigualdades territoriales



- El territorio incide en las oportunidades para la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación. De esta manera, las condiciones de vida, así como la probabilidad de ser rico o pobre depende, entre otros factores, del lugar del país en que se vive.
- Debido a las diferencias en la cobertura y calidad de la oferta de servicios sociales, trabajo e infraestructura pública a la que tiene acceso la población según su lugar de residencia, las brechas que se presentan en los distintos indicadores sociales se reproducen de manera estructural.
- Una de las principales dificultades para la medición de la desigualdad territorial es la disponibilidad de estadísticas socioeconómicas comparables y actualizadas a escala subnacional. A esto se suma que las definiciones político-administrativas de los datos no necesariamente se condicen con las realidades socioeconómicas en el territorio.
- Los datos disponibles confirman la existencia de grandes desigualdades territoriales entre divisiones mayores, áreas rurales y urbanas, y entre divisiones más pequeñas como municipios y suburbios. Los niveles de pobreza en América Latina alcanzan en promedio, por ejemplo, un 45,1% en las áreas rurales y 26,4% en las áreas urbanas. Las disparidades territoriales se entrecruzan con otros ejes de la desigualdad social y son especialmente visibles cuando se analiza la situación de las poblaciones indígenas.

Tal como se ha planteado en numerosas publicaciones de la CEPAL⁴, el territorio importa y constituye un eje fundamental de la matriz de la desigualdad social. “El lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, 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” (ILPES, 2012, pág. 12). Las condiciones de vida, así como

³ Para mayor información sobre el Consenso de Montevideo véase [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.

⁴ Entre los aportes de la CEPAL más recientes que abordan la temática de las desigualdades territoriales destacan: *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018), disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf; *Panorama del desarrollo territorial* (CEPAL, 2015, 2017a) véase [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf y http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf; *La matriz de la desigualdad en América Latina* (CEPAL, 2016b) véase [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf; *Panorama multidimensional del desarrollo urbano* (Montero y García, 2017) véase [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf.

la probabilidad de ser rico o pobre depende, entre otros factores, del lugar del país en que se vive: regiones prósperas o rezagadas, áreas rurales o urbanas, suburbios ricos o pobres. Un análisis adecuado de la desigualdad de un país debiese incluir a los territorios. El territorio articula, configura, produce y representa un aspecto de la desigualdad social. Es en el territorio donde se cristalizan y entrecruzan las desigualdades.

Las desigualdades territoriales también se expresan en el acceso y calidad de los servicios sociales en salud y educación y el tipo de trabajo disponible. Además, las administraciones públicas subnacionales (de nivel regional o local) cuentan con recursos físicos, técnicos, normativos y financieros diferentes que condicionan sus márgenes de acción para implementar políticas. Esta situación también se presenta en los desequilibrios en calidad y densidad de la infraestructura —redes de carreteras, vías de comunicación en general, infraestructura de comunicaciones, equipamiento económico básico (puertos, aeropuertos) y, obviamente, el equipamiento básico local (agua potable, saneamiento, transporte)— que constituyen un obstáculo central para el desarrollo territorial (CEPAL, 2015).

Por último, el territorio no solo se refiere al lugar de residencia, sino que también puede ser considerado como una variable adscriptiva⁵. El lugar donde uno vive o de donde uno proviene se convierte en un eje estructurante de las relaciones sociales; puede reforzar la adscripción a facetas positivas de la identidad territorial o, bien, reforzar procesos de discriminación que operan sobre la base del estigma y profundizan las desigualdades sociales.

Una aproximación inicial al diagnóstico sugiere mostrar inicialmente las desigualdades existentes en la primera división territorial (o división administrativa mayor) denominada de forma diferente en los países de la región (por ejemplo: región, provincia, departamento y estado), y en una segunda instancia, cuando sea posible, según el desarrollo de los instrumentos estadísticos del país en territorios más pequeños (división administrativa menor como por ejemplo, distritos, comunas, delegaciones y municipios). Como advertencia, debido a las disparidades socioeconómicas de las distintas divisiones político-administrativas al interior de los países, hay que agregar que la comparabilidad territorial subnacional entre países es limitada⁶. De esta manera, se hace difícil afirmar unívocamente que un país es territorialmente más desigual que otro. Por ejemplo, al nivel político-administrativo mayor, en el Ecuador se han definido divisiones político-administrativas relativamente pequeñas comparado con el Estado Plurinacional de Bolivia que define divisiones mayores.

1. División administrativa mayor

Las desigualdades entre diferentes territorios quedan de manifiesto cuando se realiza una primera aproximación a través de las divisiones territoriales mayores de los respectivos países (véase el gráfico XIII.1). Aunque en todos los países se pueden observar diferencias entre las tasas de pobreza, la magnitud de las variaciones alrededor de los promedios del país es muy dispar. En Panamá se destacan variaciones territoriales en las tasas de pobreza muy dispares entre provincias/comarcas. En cambio, en el Uruguay se presenta el menor porcentaje de población en situación de pobreza y las menores variaciones entre sus departamentos. En la mayoría de los casos, los territorios con menores niveles de pobreza son también los territorios o áreas metropolitanas donde se ubica la capital del país, donde se encuentran los centros económico-industriales, los centros turísticos o territorios minero-extractivos. Por otro lado, los territorios que presentan mayores niveles de pobreza son muchas veces territorios con gran presencia indígena, como son las comarcas en Panamá, Lempira en Honduras, Chocó en Colombia y Chiapas en México.

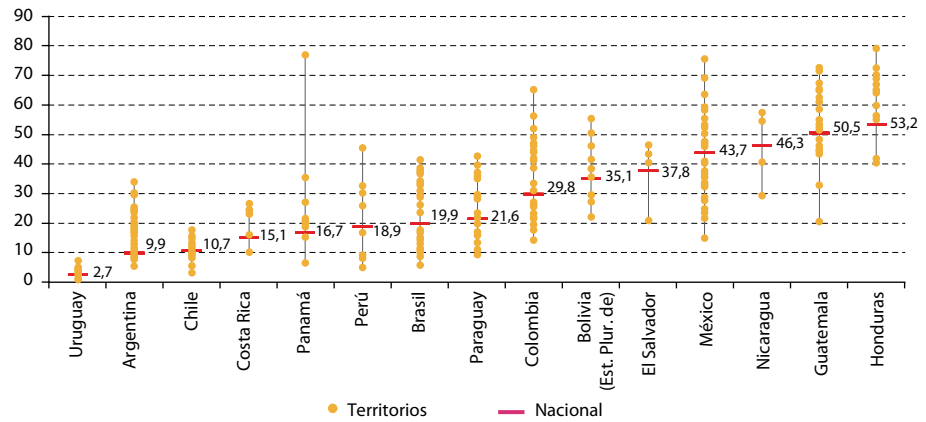
⁵ Los pueblos indígenas tienen un vínculo indisoluble con la tierra, una práctica de la territorialidad que incluye las dimensiones física, social y simbólica, y un concepto de territorio que no se refiere solo al lugar geográfico, sino también a un espacio social y cultural (CEPAL, 2007).

⁶ A esto se agregan los problemas vinculados a la medición de la desigualdad territorial asociados a la disponibilidad de datos a nivel subnacional y las definiciones político-administrativas. Para mayor información sobre este tema véase Buitelaar y otros (2015) disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.



GRÁFICO XIII.1

América Latina (15 países): población en situación de pobreza por territorio y país, alrededor de 2017
(En porcentajes)



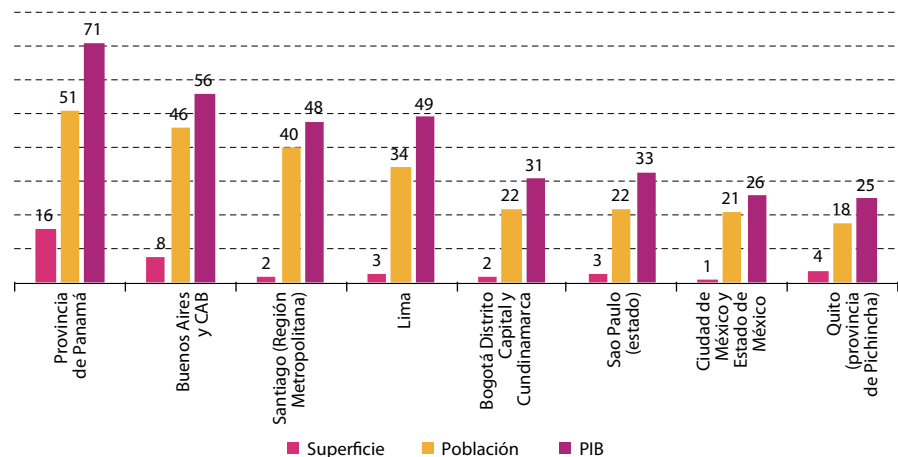
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Los datos corresponden a 2017, excepto para Ecuador (2016), Guatemala (2014), Honduras (2016), México (2016) y Nicaragua (2014).

2. Desigualdad entre entidades territoriales

La concentración de la riqueza y de la población en pocos territorios es una de las características más destacadas de las desigualdades territoriales. Estas concentraciones se observan en general en las ciudades, metrópolis y regiones urbanas más grandes de cada país. En la mayoría de los casos estas áreas representan menos de un 10% de la superficie de cada país, pero tienen un gran peso en términos de población y aporte al PIB (véase el gráfico XIII.2).

GRÁFICO XIII.2

América Latina (8 países): participación de zonas metropolitanas seleccionadas en la superficie, población y PIB nacionales, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado* (LC/MDCRP:27/3), Santiago, 2018.

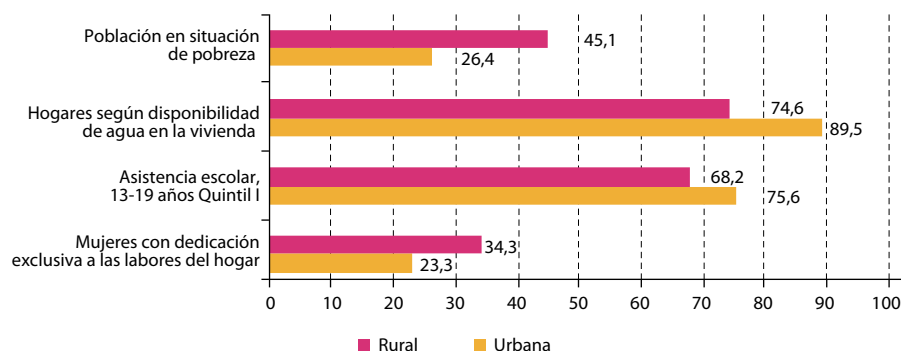
3. Desigualdad rural – urbana

Por la disponibilidad de datos en la mayoría de las encuestas de hogares, una de las formas más fáciles para analizar las brechas territoriales es examinar la brecha rural-urbana de los países. Esta tiende a favorecer a los espacios urbanos a través de diferentes indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, la población en situación de pobreza es ampliamente superior en las áreas rurales,

el porcentaje de hogares con disponibilidad de agua en la vivienda y la asistencia escolar de niños entre 13 y 19 años en el quintil I es favorable en las áreas urbanas y hay menos mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar en áreas urbanas (véase el gráfico XIII.3).

GRÁFICO XIII.3

América Latina (18 países): brecha urbana-rural para varios indicadores sociales, 2018^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a La población en situación de pobreza se calcula basado en las cifras estimadas o proyectadas en el año correspondiente para 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los tres indicadores restantes son promedio simple, e incluyen las encuestas de hogares realizadas por los países en el año correspondiente; cuando no hay información para ese año, se toma el año previo más reciente.

4. Segmentación en las urbes

Dos tercios de la población latinoamericana vive en ciudades de 20.000 habitantes o más y casi un 80% en zonas urbanas (CEPAL, 2012). La desigualdad territorial también es observable al interior de las urbes a través de la segregación residencial que se manifiesta en la concentración de grupos sociales relativamente homogéneos en espacios específicos. Esta segregación se expresa, por ejemplo, por un lado, en la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, y por otro, a través de barrios homogéneos de alto nivel, denominados “ciudades amuralladas” (Pfannenstien y otros, 2019). Las cifras en la región varían mucho, desde 74,4% en Haití a 5,4% en Guadalupe (véase el gráfico XIII.4).

GRÁFICO XIII.4

América Latina y el Caribe (26 países): población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, 2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la División de Estadística de las Naciones Unidas - Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Base de Datos Mundial.

^a América Latina y el Caribe es promedio ponderado.

ESTADÍSTICAS

La brecha rural-urbana de los países tiende a favorecer a los espacios urbanos a través de diferentes indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, en América Latina la población en situación de pobreza es casi 19 puntos porcentuales superior en las áreas rurales.

45,1%
POBREZA RURAL

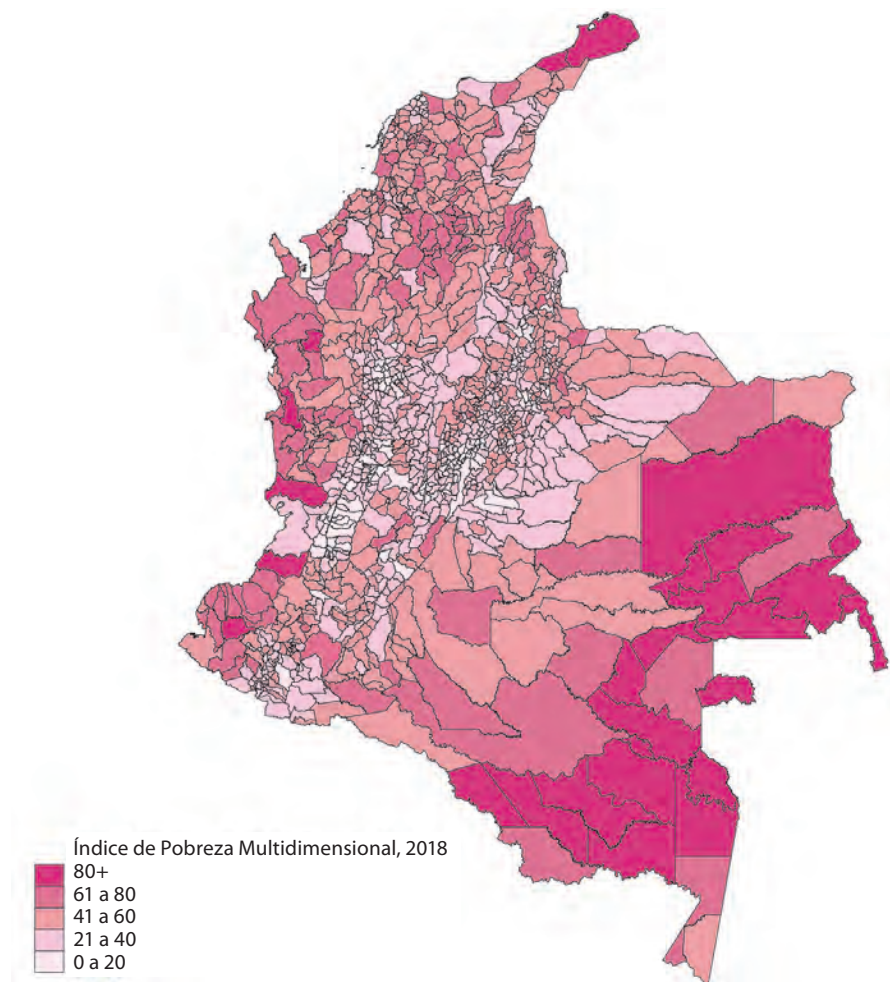
26,4%
POBREZA URBANA

5. Desigualdad entre las unidades administrativas menores

Crecientemente, el uso de indicadores sociales se está transformando en una herramienta importante para examinar el nivel socioeconómico territorial y para informar a las políticas sociales. Estos indicadores se suelen utilizar frecuentemente a nivel nacional, mientras que a nivel subnacional su avance ha sido más lento debido a la menor disponibilidad de datos. Colombia presenta un Índice de Pobreza Multidimensional Municipal a partir del censo de 2018. Este permite analizar la desigualdad territorial a nivel de los municipios. La desigualdad entre municipios puede variar significativamente tal y como se puede observar en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para el caso de los municipios de Colombia (véase el mapa XIII.1)⁷. El IPM varía entre 0 y 100, donde cifras más cercanas a 100 indican una mayor pobreza multidimensional. Para el caso de Colombia los mayores niveles de pobreza multidimensional municipal se encuentran de forma predominante en las regiones de la Orinoquía-Amazonía y Pacífica; en cambio, los menores niveles se observan en los municipios ubicados en las regiones Central y Oriental del país.

MAPA XIII.1

Colombia: índice de pobreza municipal (IPM), 2018



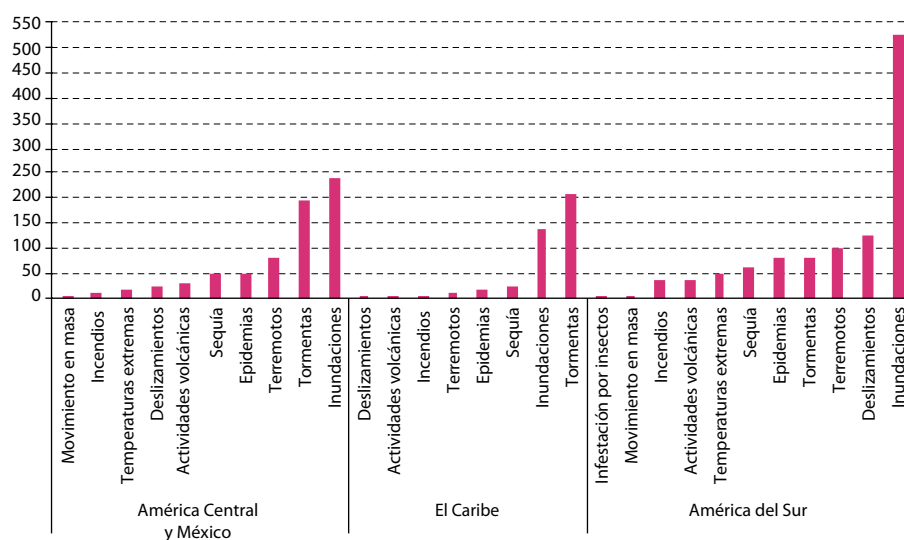
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre información oficial de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.

⁷ La medida se construye a partir de cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 15 indicadores. Cada dimensión tiene un peso de 20% y los indicadores cuentan con el mismo peso dentro de su dimensión respectiva. Se consideran como pobres multidimensionalmente a los hogares que tengan privaciones en por lo menos el 33,3% de los indicadores. Aunque en este caso se mapea el índice de pobreza, sería posible mapear cada uno de los 15 indicadores que componen el IPM Municipal.

6. Desastres y desigualdad territorial

América Latina y el Caribe es la segunda región más propensa a desastres naturales en el mundo (Naciones Unidas, 2020). Desde el año 2000 aproximadamente 154 millones de latinoamericanos y caribeños han sido afectados por 1.254 desastres, entre los que se cuentan inundaciones, huracanes y tormentas, terremotos, sequías, aludes, incendios, temperaturas extremas, eventos volcánicos y epidemias. A pesar de que el cambio climático es un fenómeno global, el tipo de desastre tiende a variar significativamente a través de las regiones de América Latina y el Caribe. En América del Sur las inundaciones son por lejos el desastre más común, seguido por deslizamientos, terremotos y tormentas. En el Caribe, las tormentas e inundaciones concentran la mayoría de los desastres y en Centro América y México el orden cambia siendo más preponderantes las inundaciones, tormentas y terremotos (véase el gráfico XIII.5).

GRÁFICO XIII.5
América Latina y el Caribe:
número de desastres por tipo, 1970-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos EM-DAT: The Emergency Events Database - Université Catholique de Louvain (UCL) – CRED. Disponible [en línea] www.emdat.be, Bruselas, 2020.

Estas agregaciones territoriales para examinar los desastres son muy globales y no permiten diferenciar los impactos territoriales específicos. Los territorios más vulnerables en términos socioeconómicos están generalmente también más expuestos a los desastres. Por ejemplo, los pequeños estados insulares en desarrollo enfrentan las mayores pérdidas económicas en términos de su PIB (UNDRR, 2017). Asimismo, no sólo existe diferencia entre países, sino también dentro de los países los desastres tienen un mayor impacto sobre las comunidades o personas que viven en contextos territoriales de mayor pobreza y sufren en forma desproporcionada y creciente sus efectos, es decir, se entrelaza con los otros ejes de desigualdad. Diversos grupos de población, como las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los campesinos y los agricultores familiares son particularmente vulnerables. Por ejemplo, las mujeres tienen mayor probabilidad de fallecer en estos eventos que los hombres (Trucco y Ullman, 2015) y se estima que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son dos a tres veces mayores respecto de los no pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017), tanto por la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2016), como por su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006).

Las posibilidades de recuperación también tienden a ser desiguales a través de los territorios, nuevamente con un fuerte componente de género, edad y situación de discapacidad (CEPAL, 2017b). Los desastres pueden destruir activos territoriales específicos que son generadores de ingresos, como existencias o reservas de productos comerciales, activos agropecuarios (como el ganado), materiales de trabajo, talleres o medios de transporte, entre otros. El desempleo y la pérdida de

Los desastres
son causa
y consecuencia de
pobreza
y vulnerabilidad.

ingresos producto de un desastre pueden tener efectos significativos sobre el bienestar de las personas o de una familia en el corto plazo (incluso en términos de subsistencia), en la capacidad de recuperación y en las perspectivas de vida con un alto sesgo territorial. Es decir, los desastres son causa y consecuencia de la pobreza y vulnerabilidad como se ha demostrado una vez más en el contexto de la pandemia del COVID-19, que revela la importancia de las desigualdades territoriales (véase el recuadro XIII.1).

RECUADRO XIII.1 COVID-19 y desigualdad territorial

En el contexto de la pandemia del COVID-19 las desigualdades territoriales se han manifestado con fuerza. Los territorios más vulnerables donde existen altos niveles de hacinamiento y pobreza han hecho más complejo el cumplimiento de las cuarentenas y distanciamiento físico decretadas en numerosos países para evitar contagios por coronavirus. Ante la falta de ingresos para cubrir las necesidades básicas se ha podido constatar mayores niveles de movilidad de personas en estos territorios a pesar del aislamiento social decretado.

Los territorios más rezagados socioeconómicamente tienen además servicios básicos más deficitarios. La falta de agua y saneamiento dificulta cumplir con medidas de higiene básicas para prevenir y controlar la expansión de la enfermedad. A esto se suman peores accesos a servicios de salud y atención primaria, unidad estratégica local muchas veces relegada, lo que dificulta la atención oportuna así como la posibilidad de hacer trazabilidad de casos.

En los territorios más vulnerables muchos hogares no cuentan con una logística para abastecerse de alimentos por muchos días y deben salir a menudo, especialmente a los mercados y ferias callejeras. Además, los mercados de alimentos, de mayor importancia para áreas vulnerables por ofrecer alternativas más económicas, han continuado funcionando y muchos de ellos se convirtieron en focos de propagación del virus.

En el ámbito educacional también se observan diferencias territoriales con un riesgo de abandono escolar mayor en áreas donde el acceso a Internet y la carencia de equipos (como computadores, tabletas o teléfonos inteligentes) dificulta la enseñanza en línea y la normal educación de millones de niños durante la pandemia. A esto se suma también una mayor falta de conocimiento de tecnologías de información de los padres y madres que impiden el acompañamiento educacional.

El trabajo informal, fuente de ingresos de muchos hogares de América Latina, también tiene sesgos territoriales. Muchos de estos trabajadores no tienen acceso a servicios de salud de calidad y están más expuestos al contagio dadas las características de su trabajo. Además, tienden a tener ingresos más bajos, menores ahorros y no cuentan con sustitución de ingresos lo que los empuja a salir a buscar medios de subsistencia ante la ausencia de políticas de emergencias comprensivas.

Las políticas sociales de contención socioeconómica frente a la pandemia también enfrentan desafíos territoriales. La falta de bancarización de muchas personas que viven en barrios marginales o zonas rurales y la dificultad de llegar a zonas remotas ha complicado acercar las transferencias de emergencias, canastas alimentarias y los servicios de salud en prevención y atención frente al COVID-19.

Por último, la pandemia ha puesto de relieve, más que antes, la necesidad de que la autoridad actúe en las diferentes escalas territoriales, nacional, subnacional y local, y de que lo haga de manera integral y coordinada, sustentado en los diversos actores de la comunidad y de las organizaciones políticas y sociales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2021), *Panorama Social 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020) "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19, Informe Especial COVID-19, N° 8, Santiago, octubre; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", Informe Especial COVID-19, N° 1, Santiago, abril; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, julio; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 2, Santiago, abril; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, mayo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", Informe COVID-19, Santiago, abril.



C. Políticas prioritarias para reducir desigualdades territoriales

Las políticas prioritarias para reducir las desigualdades territoriales incluyen:

- Los gobiernos de proximidad son centrales para acercar las oportunidades y derechos a las personas, familias y comunidades en los territorios más rezagados.
- El acompañamiento familiar es de las expresiones de proximidad territorial más concretas de la política social y puede materializar más nítidamente los esfuerzos por superar la fragmentación de la política social en el territorio.
- La participación de las personas, familias y comunidades en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es fundamental tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso. Los programas donde las comunidades gestionan los recursos y los municipios abiertos son dos ejemplos.
- Una mayor desagregación de los datos estadísticos es clave para visibilizar las desigualdades territoriales y sus intersecciones con grupos vulnerables. Al respecto, en la región se ha avanzado en la elaboración de índices sintéticos territoriales y observatorios de información territorial para diferentes datos socioeconómicos y niveles administrativos.



Los gobiernos locales, por su cercanía a los ciudadanos y su escala territorial, son cada vez más considerados espacios críticos para debatir políticas y promover la participación en la gestión pública. La posibilidad que tienen los gobiernos locales para transformarse en actores relevantes está condicionada, entre otros, por el grado y tipo de descentralización de los países. El vínculo entre los gobiernos centrales y subnacionales, las funciones o atribuciones de los gobiernos subnacionales frente al gobierno central y el uso y las potestades recaudatorias de recursos públicos inciden fuertemente en el radio de acción de los gobiernos locales (véase el recuadro XIII.2)⁸.

Las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe son una manifestación más de la desigualdad general que caracteriza a la región. Se relacionan además de manera interdependiente y acumulativa con las desigualdades económicas, sociales y ambientales. Esto significa que las desigualdades territoriales tienen un carácter estructural y requieren de políticas sostenidas y pertinentes para atenuarlas. A continuación, se esbozan cuatro políticas territoriales identificadas como prioritarias: i) los gobiernos de proximidad; ii) los acompañamientos familiares; iii) la participación ciudadana y iv) la visibilización territorial a través de una mayor desagregación de los datos.

RECUADRO XIII.2

Descentralización y desigualdad territorial

La descentralización podría tener ventajas importantes para reducir la desigualdad territorial al dar mayor participación a los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales como educación y salud, y en la implementación de políticas de protección social. Permite adecuar las políticas sociales a las preferencias y necesidades de las personas en el territorio, posibilita modelos de gestión y estrategias participativas para determinar y priorizar soluciones y cohesiona a las comunidades en los territorios. Sin embargo, las experiencias de descentralización en América Latina y su impacto en la convergencia entre los territorios no ha sido necesariamente prometedora.

⁸ Un análisis pormenorizado de estos temas, aunque muy importante, sobrepasa los objetivos de este documento.

RECUADRO XIII.2
(conclusión)

Los procesos de descentralización en la región se han dado en marcos políticos y económicos diversos y han implicado reformas a los sistemas administrativos muy diferentes. Lo que se entiende por descentralización y autonomía de los gobiernos locales no necesariamente conlleva la misma connotación en los diferentes países de la región. Un análisis de los procesos de descentralización en la educación básica y atención primaria de salud llevado a cabo para siete países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua) destaca las distintas motivaciones iniciales y secuencias de aplicación, así como los diversos niveles territoriales e institucionales involucrados en el traspaso de las funciones de provisión y responsabilidades entre países. La evidencia de estas experiencias sugiere una ampliación en las brechas territoriales para los indicadores de educación y salud (CEPAL, 1998). Aunque la diversidad limita el ámbito para las generalizaciones sobre los impactos distributivos entre territorios, Finot matiza el aumento de brechas en educación y salud destacando el logro de mayores coberturas, pero con persistencia de concentración económica: “La descentralización ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aun de participación política, pero está creando presiones sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica” (Finot, 2001, pág. 7).

Estas experiencias no invalidan los potenciales beneficios de contar con políticas sociales descentralizadas, pero sirven para llamar la atención sobre los peligros de una descentralización que reproduzca y profundice las disparidades territoriales. Llama, además, a cautelar la función del Estado como garante de derechos que se vea fortalecido con los procesos de descentralización. Una efectiva autonomía para proveer servicios sociales en los niveles locales, contar con sistemas de transferencias de recursos que promuevan mayor eficiencia y equidad, traspasar directamente mayores responsabilidades a los establecimientos educacionales y sanitarios, y contar con las capacidades locales adecuadas son algunas consideraciones necesarias para avanzar hacia una descentralización que reduzca las brechas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de I. Finot. (2001) “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, *Serie Gestión pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social—ILPES, Santiago, 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

1. Gobiernos de proximidad: políticas de articulación territorial⁹

La territorialización de la política social implica un gran desafío de articulación vertical; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno, desde el central al local, y horizontal, que se refiere a la articulación intersectorial entre las entidades gubernamentales que se ocupan de la política social en cada nivel. Al respecto, una de las iniciativas destacadas para avanzar en un abordaje más integral de la política social en el territorio son los gobiernos de proximidad. El término de gobierno de proximidad es de naturaleza amplia y favorece a la integralidad de la política social en el territorio de los gobiernos locales (Blanco y Gomá, 2003, 2002). Se pueden identificar, al menos, cuatro elementos clave en un gobierno de proximidad: la provisión social en términos de asistencia, prevención y promoción; la participación; el trabajo en red y el liderazgo.

Un ejemplo de una aproximación territorial de la institucionalidad social son los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) del Brasil. Estos señalan la puerta de entrada a la asistencia social en el territorio. Los CRAS son las unidades que ofrecen el conjunto de los servicios socio-asistenciales y realizan la gestión territorial de la protección social básica en el marco del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) del Brasil. Los CRAS organizan y articulan las redes socio-asistenciales a través de una oficina pública local donde se ofrecen los servicios de asistencia social y están localizados de manera prioritaria en áreas de mayor vulnerabilidad social. Los equipos de los CRAS pueden coordinarse con las comunidades para la elaboración de soluciones para enfrentar problemas comunes, como la falta de accesibilidad a los servicios, la violencia en el barrio, el trabajo infantil o la falta de transporte. A través de los CRAS se ofrece el programa de acompañamiento familiar (*Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, PAIF) y

Los gobiernos de proximidad pueden favorecer la integralidad de la política social en el territorio de los gobiernos locales.

⁹ Este tema está desarrollado con mayor profundidad en la caja de herramienta sobre institucionalidad social.

el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFC). Además, en los CRAS las personas pueden inscribirse en el *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*, instrumento de recolección de datos e información para identificar a las familias de bajos ingresos con el fin de considerar su inclusión en los programas sociales. Las acciones de asistencia social de los CRAS en el territorio son complementadas con los Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS), que atienden a las familias y personas en situación de riesgo social o cuyos derechos fueron vulnerados, como por ejemplo víctimas de violencia física y sexual, personas en situación de calle, abandono o discriminadas por su orientación sexual (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015)¹⁰. Una de las herramientas clave para facilitar el acceso de la población que vive en zonas alejadas o territorialmente dispersas ha sido la creación de equipos móviles. La circulación del equipo por el territorio incluye actividades de divulgación del servicio, contacto con actores sociales locales y obtención de información de otros servicios socio-asistenciales y sectoriales.

Un gobierno de proximidad distinto lo ofrece la experiencia del Uruguay con los programas de proximidad: Cercanías¹¹, Jóvenes en Red¹² y Uruguay Crece Contigo¹³. Cercanías se plantea como una estrategia interinstitucional de intervenciones ante situaciones de extrema vulnerabilidad social de las familias a través de diferentes ministerios y entidades públicas. Jóvenes en Red promueve el acceso y ejercicio de los derechos de los jóvenes entre 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Finalmente, Uruguay Crece Contigo tiene como objetivo consolidar un sistema protección integral de la primera infancia. Aunque los programas están destinados a diferentes grupos poblacionales, comparten la centralidad de la intersectorialidad y la proximidad territorial a través del acompañamiento como mecanismo clave de su diseño e implementación (Baráibar Ribero y Paulo-Bevilacqua, 2019; MIDES, 2019)¹⁴.

Un tercer ejemplo es el Plan Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, La Sexta Frontera”. Su objetivo es articular territorialmente la implementación de la política pública a través de la oferta multisectorial. Para llegar a los territorios, el Plan organiza la implementación a través de las Gobernaciones y Juntas Técnicas provinciales. Éstas, dada su mayor cercanía a las comunidades, son las encargadas de alinear y priorizar las necesidades básicas de las comunidades. En una etapa inicial y basado en datos sobre pobreza multidimensional, se priorizaron 63 distritos y 300 corregimientos¹⁵.

2. Acompañamiento familiar¹⁶

Una de las estrategias de intervención territorial más utilizadas en la región es el acompañamiento familiar (AF). El AF cumple diferentes roles y recibe diferentes nombres en los países¹⁷. Una forma de caracterizar el rol que cumple el AF en la estrategia de territorialización de la política social es caracterizar su función en el programa social en que se inserta. Al respecto, se pueden identificar al menos tres modelos ideales que describen cómo el AF se articula y ubica dentro de los programas. Como advertencia hay que agregar que no todos los programas de AF se ubican nítidamente en uno de los tres modelos identificados aquí.

En el primer modelo, el AF se inserta de manera secundaria en el componente principal del programa. Por ejemplo, en los programas sociales cuyo eje principal son las transferencias condicionadas, el AF tiende a tener como objetivo fundamental verificar las responsabilidades asumidas por las familias para recibir las transferencias.

¹⁰ Para más información véase [en línea] <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>.

¹¹ Para mayor información véase [en línea] <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/28489/programa-cercanias>.

¹² Para mayor información véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/jovenes-red>.

¹³ Para mayor información véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/primera-infancia>.

¹⁴ Para más información véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programas-acompanamiento>.

¹⁵ Para mayor información véase [en línea] <http://www.gabinetesocial.gob.pa/planes-y-proyectos/plan-colmena/#>.

¹⁶ Este tema está desarrollado con mayor profundidad en la caja de herramienta complementaria sobre institucionalidad social.

¹⁷ Algunos nombres son: cogestores sociales (Colombia, Costa Rica), técnicos de acompañamiento (Ecuador), promotores sociales (Panamá) y facilitadores (Perú).

POLÍTICAS



Una de las estrategias de intervención territorial más utilizadas en la región es el acompañamiento familiar.

En un segundo modelo, el AF opera dentro de un programa mayor a través de un componente propio que a su vez funciona en conjunto con otros componentes. Al respecto, cabe destacar, por ejemplo, el AF en el Chile Seguridades y Oportunidades, que es un subsistema del sistema de protección social del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia de Chile. Seguridades y Oportunidades brinda apoyo a las personas y hogares más vulnerables a través de tres componentes: i) programas de acompañamiento; ii) prestaciones sociales (bonos y transferencias monetarias) y, iii) acceso a servicios sociales del Estado. Los programas de acompañamiento son: i) Programa Familia, que consiste en un acompañamiento familiar psicosocial y sociolaboral destinado a familias en extrema pobreza y situación de vulnerabilidad; ii) Programa Vínculos, donde las personas mayores de 65 años de edad que vivan solas o con una persona y que están en situación de pobreza, son acompañadas por un monitor comunitario en las áreas psicosocial y socio-ocupacional; iii) Programa Abriendo Caminos para niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con un adulto significativo que se encuentre privado de libertad, sumando como beneficiarios también a sus cuidadores donde cada familia es acompañada por un equipo profesional conformado por trabajadores sociales, psicólogos y profesores, entre otros/as y; iv) Programa Calle para adultos en situación de calle que consiste en el acompañamiento de un equipo profesional multidisciplinario que implementa acciones en las áreas psicosocial y sociolaboral¹⁸.

En un tercer modelo se destaca al AF como el componente principal del programa. Un ejemplo son los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) de la estrategia interinstitucional Cercanías en el Uruguay. Esta estrategia basa el trabajo de proximidad y la restitución de derechos para los grupos familiares en vulneración, así como la articulación con los otros actores interinstitucionales locales en los Equipos Territoriales de Atención Familiar. En este caso el AF materializa más nítidamente los esfuerzos por superar la fragmentación de la política social en el territorio¹⁹.

3. Participación social

Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es fundamental, tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso. La priorización de vínculos con las familias, individuos y organizaciones comunitarias en la identificación y abordaje de las condicionantes estructurales en el territorio puede mejorar la política social por varios motivos. Éstos incluyen:

- Mayor legitimidad de la política social al hacer partícipe a las personas del desarrollo del territorio que habitan y de los procesos de desarrollo que los afectan.
- Dotar a la política social de mayor pertinencia al acercar el diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación con los destinatarios de la política social.
- Los programas muy estructurados son menos efectivos y eficientes en comunidades muy pequeñas y/o distantes.

A continuación, se presentan dos formas de participación: la primera centrada en los gobiernos locales y ejemplificada a través de los presupuestos participativos, los gobiernos abiertos y las veedurías ciudadanas, y la segunda ilustrada a través de programas sociales que se caracterizan por contemplar la participación como un pilar central de para su implementación²⁰.

¹⁸ Para mayor información véase [en línea] <http://www.chileseguridadesyoyportunidades.gob.cl/>.

¹⁹ Véase a modo de ejemplo los términos de referencia para los Equipos Territoriales de Atención Familiar [en línea] http://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_354524.pdf.

²⁰ Aunque en lo que sigue se muestran experiencias de participación social con un marcado tono positivo, no hay que obviar los obstáculos que la participación efectiva de la ciudadanía enfrenta y que se caracteriza, entre otros, por la asimetría de poder entre Estado y ciudadanos (y dentro de estos, entre los que están organizados y quienes no lo están); y como expresión específica de lo anterior, la asimetría de información entre los funcionarios públicos y los ciudadanos que participan. Estos temas se pueden vincular y complejizar además con resistencia de las autoridades políticas, problemas en el acceso a la información pública y posible falta de compromiso social y apatía de los ciudadanos.

La participación en los gobiernos de proximidad

Los presupuestos participativos consisten fundamentalmente en la participación de la comunidad en la priorización presupuestaria pública. Sus expresiones más exitosas se han dado a nivel municipal. La proliferación de presupuestos participativos a nivel municipal se inició en 1989 con la experiencia de Porto Alegre. De ahí se han repetido iniciativas similares en todo el mundo y en muchos lugares de América Latina, incluyendo localidades en Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú, Chile, Brasil y México. También existen iniciativas de presupuesto participativo promovido desde el nivel central en Guatemala, Perú y Nicaragua. Los presupuestos participativos no tienden a ser diseñados explícitamente con fines redistributivos y sus impactos distributivos han sido escasamente evaluados²¹. Sin embargo, la experiencia pionera de Porto Alegre se ha destacado, entre otros, por sus impactos redistributivos positivos, tanto a través de la progresión de las tasas e impuestos que el gobierno municipal cobra como a través de la priorización y focalización de los recursos en los barrios más pobres (Navarro, 1998, 2005; Santos, 2002). Para un mayor alcance distributivo, algunas experiencias recientes en el Perú han destacado la necesidad de facilitar la participación de las personas más pobres en los procesos participativos y mejorar la capacidad de los cuadros técnicos de las municipalidades a cargo del proceso (Jaramillo y Alcázar, 2013)²².

Otra experiencia que refleja la importancia de la participación en las políticas sociales en el territorio son los gobiernos abiertos²³. En el Paraguay, más de 50 municipios se han comprometido, en alianza con la Asociación de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), para crear consejos municipales que garanticen que los ciudadanos tengan voz y voto en cómo se gastan los presupuestos y en la priorización de las familias que necesitan más apoyo²⁴. Otro ejemplo de un gobierno abierto es el del departamento de Nariño, Colombia, que elaboró el Plan de Acción 2019-2021 que contempla el incremento de la participación de representantes de la sociedad civil en la formulación de compromisos y generación de soluciones. En un contexto de violencia y de ataques a líderes sociales se establecen mecanismos y espacios de construcción de propuestas colectivas para el desarrollo territorial. Un ejemplo es la plataforma de la sociedad civil Alianza Nariño Decide, mecanismo de participación ciudadana que organiza, entre otros, diálogos abiertos para facilitar la participación. El propósito es que mediante talleres la ciudadanía identifique y priorice las necesidades de tu territorio y las ponga a disposición de los candidatos para su incorporación en el plan de desarrollo territorial²⁵.

Las veedurías ciudadanas constituyen otro mecanismo para promover la participación de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos locales. En este caso, la participación de la comunidad se lleva a cabo a través de los usuarios de las políticas sociales cumpliendo así un rol fiscalizador y evaluador de las políticas. Un ejemplo son las supervisiones ciudadanas de los programas de transferencias condicionadas. En el Perú existen experiencias con los Comités de Vigilancia que identifican problemas de implementación en el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, JUNTOS, a través de encuestas y quejas y hacen recomendaciones al Consejo Ejecutivo del programa. Otra experiencia son los grupos locales conformados por la sociedad civil y por representantes del gobierno local en el marco del programa brasileño Bolsa Familia, el programa de transferencias condicionadas más grande de la región en cuanto a



²¹ La mayor parte de los estudios se dedican al análisis de los diseños institucionales y formas participativas. Para un análisis de la literatura académica véase Suárez Elías (2015).

²² Las localidades en que se ha implementado un presupuesto participativo en ocasiones han producido manuales. Algunos ejemplos son: Instructivo Presupuestos Participativos (Colombia): http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf; Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (Perú): https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/presu_partic/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf; Manual de Presupuesto Participativo (Rosario, Argentina): https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/manual_presupuesto_participativo.pdf; Manual Operativo para la Implementación de Presupuestos Participativos: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04623.pdf>.

²³ Para más información véase [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto> y <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/opengov>.

²⁴ Para más información véase [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/es/> y https://www.ogpstories.org/es/photo_essay/crashing-out-of-poverty/.

²⁵ Para más información véase [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/documents/narino-colombia-action-plan-2019-2021/>

Desde un enfoque de derechos, la ampliación de los espacios de participación hacia las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los atañen es fundamental tanto para el éxito de las políticas como para la legitimidad del proceso.

cobertura. En este, el control ciudadano contribuye a reducir los errores respecto de la inclusión o exclusión de beneficiarios y que haya servicios de salud y educación suficientes y adecuados a disposición para cumplir con la demanda adicional²⁶.

Otro ejemplo es la Red de Defensores y Defensoras Comunitarias por el Derecho a la Salud de Guatemala. Está conformada por líderes y lideresas elegidos por sus comunidades para identificar necesidades y problemas que se presentan en los servicios de salud de sus comunidades. Cuando se identifica un problema se realizan acciones y gestiones ante las autoridades competentes para solucionarlos. Además, se realizan campañas informativas hacia la población para que sepa que existe un espacio para denunciar acciones que estén violando su derecho a la salud²⁷.

En Colombia se impulsan los Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes (SSAA) como una estrategia de veeduría social que se construyó a partir del liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social y que ha logrado escalar para ser implementado a nivel local. Este esquema busca respuestas diferenciadas para la población entre 10 y 29 años para garantizar sus derechos sexuales y reproductivos. En este marco, una de las formas de territorialización de los servicios de salud y participación de los adolescentes y jóvenes se basa en los Centros de Salud Amigables para adolescentes y jóvenes, donde la Secretaría de Salud acompaña a los municipios para la conformación de las veedurías juveniles y la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos. Se identifican organizaciones sociales clave para el desarrollo de la población, como organizaciones juveniles, organizaciones de base comunitaria, centros juveniles e iglesias y se establecen acuerdos de trabajo con ellas²⁸.

Programas sociales que incluyen a la participación como pilar central

Un ejemplo es el programa Cuna Más que promueve el desarrollo de la primera infancia en el Perú. Fue establecido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el año 2012 y tiene como objetivo apoyar el desarrollo de menores de tres años en situación de pobreza y respaldar las prácticas de crianza. Opera en tres niveles: central, regional y local. En las áreas rurales funciona a través de acompañamientos familiares. Cuna Más se basa en un modelo de cogestión entre el gobierno y las comunidades en el ámbito local para que la toma de decisiones, el seguimiento y las operaciones generales del programa se realicen de forma participativa. La comunidad o varias comunidades forman comités de gestión que firman acuerdos de cooperación con el gobierno. Entre las tareas y responsabilidades mayores del comité destacan: la administración de los recursos financieros; mantener informada a la comunidad; invitar a las familias a participar en el programa; designar en conjunto con la comunidad a las facilitadoras que ejercerán el rol de acompañamiento familiar semanal; seguir los indicadores del desarrollo infantil temprano de las familias participantes en el programa y sensibilizar a la comunidad sobre el desarrollo infantil temprano en coordinación con otros actores territoriales (Josephson, Guerrero y Coddington, 2017).

Un segundo ejemplo es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas en Colombia. Este aspira a fortalecer los saberes alimentarios desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, priorizando el uso de productos cultivados y preparados en la región y contribuyendo a la autonomía de los gobiernos propios de los pueblos indígenas. La ejecución es coordinada por las entidades territoriales e incluye un “operador indígena” que es una autoridad indígena, cabildo, resguardo y/o asociación de autoridades tradicionales, que ejecuta el PAE. Los pueblos indígenas determinan los menús que se suministrarán en los establecimientos educativos a través de la implementación del PAE bajo la modalidad de una Olla Comunitaria. La comunidad

²⁶ Para mayor información véase [en línea] <http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/2013/06/Guide-GOV-revisado.pdf> y <http://ella.practicalaction.org/es/knowledge-spotlight/spotlight-on-publications-citizen-oversight-of-conditional-cash-transfer-programmes/>.

²⁷ Para mayor información véase [en línea] <https://vigilanciaysalud.com/>.

²⁸ Esto se enmarca en la Resolución 518 de 2015 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social en donde se permita el acompañamiento de la población en el control social para la construcción de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de promoción en salud y prevención y atención en la enfermedad. Para mayor información véase [en línea] [https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Servicios-de-salud-amigables-para-adolescentes-y-jovenes-SSAA\).aspx](https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Servicios-de-salud-amigables-para-adolescentes-y-jovenes-SSAA).aspx).

selecciona a integrantes dinamizadores del programa y realiza seguimiento, monitoreo y control al desarrollo del PAE, con el objetivo de contribuir con sus acciones a la garantía del adecuado funcionamiento del PAE en sus respectivas comunidades²⁹.

Finalmente, un tercer ejemplo lo constituye la Ley de Alimentación Escolar en Honduras, que data de 2017 e incluye explícitamente la participación de padres y madres de familia que, a través de los Comités de Alimentación Escolar, participan activamente en la implementación de la ley. Se contemplan espacios de participación y auditoría social de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMDES), Consejos Escolares de desarrollo (CED) y asociaciones de padres y madres de cada centro educativo. Estos actores deben velar que el Programa Nacional de Alimentación Escolar cumpla con los objetivos de la ley y evaluar la gestión por resultados desde el punto económico, financiero y social³⁰.

4. Visibilización de desigualdades territoriales: la importancia de la desagregación de los datos estadísticos

Una política social territorialmente pertinente requiere visibilización a través de la desagregación de los datos. La inclusión de preguntas territorialmente específicas sobre poblaciones vulnerables en censos, encuestas de hogares y registros administrativos es, por lo tanto, clave para mejorar las fuentes de información y la definición de indicadores para realizar el diagnóstico, diseñar e implementar, dar seguimiento y monitorear las políticas sociales para reducir las brechas entre los territorios. La desagregación de datos a este nivel debiese integrar información sobre la intersección entre el territorio y los otros ejes estructurantes de la desigualdad, como son el género, la condición étnico-racial y las diferentes etapas del ciclo de vida, entre otros. Esta información debiese poder cruzarse con datos relativos a los ámbitos económicos, sociales y ambientales que definen el bienestar de familias, individuos y comunidades, como son el trabajo, la protección social, ingresos, salud, educación, vivienda, servicios básicos y exposición a desastres, así como variables de participación social. Si es posible recogerla, la información sobre participación social a nivel local debiese ser transversal a cada uno de los ejes. De esta manera, la desagregación estadística a nivel territorial permite construir indicadores de bienestar que pueden ser críticos para una mejor comprensión de la situación de pobreza y desigualdad. Estos indicadores, a su vez, informan sobre posibilidades de acción asociados a servicios y programas sociales conectados con las poblaciones vulnerables.

América Latina ha ido avanzando en la desagregación de datos territoriales en clave socioeconómica. Este avance se ve reflejado en: i) indicadores socioeconómicos sintéticos y ii) observatorios de información territorial. Un indicador socioeconómico específico es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este está disponible, por ejemplo, a nivel municipal en Colombia para el año 2018³¹, y México para 2010 y 2015. Un índice similar es el Índice de Pobreza Multidimensional para niños, niñas y adolescentes en Panamá disponible a nivel de provincias y comarcas³². Otro ejemplo es el Índice Gini, disponible a nivel municipal en México para los años 2010 y 2015³³.

Asimismo, existe una creciente disponibilidad de observatorios que combinan fuentes de información territorial para diversos indicadores. Algunos ejemplos son el Observatorio Territorio Uruguay que incluye datos sobre 14 áreas diferentes que consideran ingresos, salud, educación, cohesión territorial, generaciones, género y raza, entre otros, para regiones, departamentos, municipios y localidades³⁴ y el Observatorio del Sistema de Ciudades (OSC) de Colombia, que incluye, entre otros, variables sobre servicios básicos, hacimiento, PIB de edificaciones y tasa de

POLÍTICAS



La inclusión de preguntas territorialmente específicas sobre poblaciones vulnerables en censos, encuestas de hogares y registros administrativos es clave para reducir las brechas entre los territorios.

²⁹ Para mayor información véase [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-380004_pdf.pdf.

³⁰ Para mayor información véase [en línea] <http://ceniss.gob.hn/Descarga/seduc/ALIMENTACION-ESCOLAR.pdf>.

³¹ Para más información véase [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>.

³² Para más información véase [en línea] <https://mppn.org/es/ipm-infantil-panama/>.

³³ Para más información véase [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.

³⁴ Para más información véase [en línea] https://otu.opp.gub.uy/filtros/buscar_indicadores.

homicidios³⁵. En el Brasil el Mandala Municipal muestra el grado de desarrollo de los municipios de acuerdo con cuatro dimensiones: económica, social, ambiental e institucional. Despliega diversas estadísticas e indicadores sintéticos como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano Municipal³⁶. También van creciendo los portales que resumen información de los avances de los ODS, como el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de México que agrupa información, dependiendo del indicador, a nivel nacional, federativo y municipal³⁷.

Hoy en día una gran cantidad de información sobre economía y sociedad está disponible en formato digital. Los grandes datos (Big Data) provienen de fuentes diversas y se encuentran en distintos formatos como redes sociales, contenidos de sitios web y transacciones electrónicas. Existe un gran potencial en estos datos para recopilar, procesar, analizar y visualizar información para estudios sociales y económicos a nivel territorial.

D. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



- R. Buitelaar y otros (2015), “La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina”, Serie Desarrollo Territorial, N° 18 (LC/L.3972), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), “Capítulo V Desigualdades que segregan y deterioran: territorio y medio ambiente”, sección A y B, en La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel (LC/TS.2017/120), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/S1701079_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y-



- Para encontrar mayor información sobre la “Territorialización de la Agenda 2030” véase [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/territorializacion-de-la-agenda-2030>.



- Para un resumen de plataformas de diagnóstico, seguimiento y monitoreo a nivel territorial en la región véase específicamente página 8 [en línea] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

³⁵ Para más información véase [en línea] <https://osc.dnp.gov.co/>.

³⁶ Para más información véase [en línea] <http://www.ods.cnm.org.br/mandala-municipal>.

³⁷ Para más información véase [en línea] <http://agenda2030.mx/ODSopc.html?lang=es#/about>. Para información sobre otros observatorios véase [en línea] <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2019-11/TERRITORIALIZACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>.

E. Preguntas

- Según usted, ¿existen ámbitos de atención prioritaria que requieren los territorios más rezagados en su país (por ejemplo: salud, educación, vivienda, nutrición y trabajo decente)? ¿Por qué? ¿Difiere por territorio?
- Investigue acerca de políticas sociales destinadas a territorios específicos en su país. ¿En qué medida considera que responden a los dos ámbitos de atención prioritaria identificados en el punto anterior? En caso de ausencia, ¿qué propondría?
- ¿Conoce alguna política social que al no considerar las realidades territoriales específicas en su diseño e implementación reproduzca las desigualdades territoriales? ¿Qué acción propondría para solucionar este problema?
- ¿Puede dar un ejemplo de una política social que haya considerado la participación de la comunidad objetivo en el diagnóstico, diseño o implementación de la política? ¿En qué medida fue exitosa la participación? ¿Qué problemas hubo y cómo se podrían solucionar?
- ¿Puede identificar un programa que incluya un componente de acompañamiento familiar? ¿Cuáles son las características principales de este acompañamiento familiar? ¿En qué medida ha sido exitoso? ¿Qué problemas y desafíos identifica que deberían ser resueltos? ¿Qué propone para solucionar estos problemas y desafíos?

Referencias bibliográficas

Baráibar Ribero, X. y L. Paulo-Bevilacqua (2019), "Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya", *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, vol. 27. Disponible [en línea] <http://www.scielo.org.co/pdf/prsp/n27/2389-993X-prsp-27-00055.pdf>.

Blanco, I. y R. Gomá (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional", *Gestión y Política Pública*, vol. XII, N°1. Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>.

_____ (eds.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel social, Barcelona, Ariel.

Buitelaar, R. y otros (2015), "La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina", *Serie Desarrollo Territorial*, N° 18 (LC/L.3972), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37793/1/S1421051_es.pdf.

Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Boletín Desafíos*, N° 20, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mayo. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/enfoques/proteccion-social-la-infancia-frente-desastres>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.

_____ (2017a), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel* (LC/TS.2017/120), Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf.

_____ (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42209/1/S1700769_es.pdf.

_____ (2016a), *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común* (LC/W.716), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf.

_____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

- _____. (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial*, Documentos de Proyectos, N° 671 (LC/W.671), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf.
- _____. (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- _____. (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf.
- _____. (2007), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1225/1/S0600674_es.pdf.
- Cunill-Grau, N., F. Repetto y C. Bronzo (2015), "Coordinación pro integralidad de las instituciones de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf.
- Hallegatte, S. y otros (2016), "Unbreakable: building the resilience of the poor in the face of natural disasters", *Climate Change and Development*, Washington DC, The World Bank, p. 1-201, noviembre. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25335>.
- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (2018), *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado* (LC/MDCRP.27/3), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43972/1/S1800713_es.pdf.
- _____. (2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe* (LC/W.543), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4090/1/S2012942.pdf>.
- Jaramillo, M. y L. Alcázar (2013), "Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services?: The Case of Peru's Water and Sanitation Sector", *IDB Working Paper Series* N° IDB-WP-38. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Does-Participatory-Budgeting-have-an-Effect-on-the-Quality-of-Public-Services-The-Case-of-Peru-Water-and-Sanitation-Sector.pdf>.
- Josephson, K., G. Guerrero y C. Coddington (2017), "Cómo apoyar al personal que trabaja en programas a gran escala dirigidos a la primera infancia: El caso del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más en Perú", *Results for Development*, Washington, D.C. World Bank [en línea] http://www.r4d.org/wp-content/uploads/FINAL-R4D_ECWI-PeruCS_Full-Rpt_ESP_WEB.pdf.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2019), "MIDES invisible: Lo que hay que saber sobre el Ministerio de desarrollo Social", Montevideo. Disponible [en línea] https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Mides%20invisible%20digital_5.pdf.
- Montero, L. y J. García (eds.) (2017), *Panorama multidimensional del desarrollo urbano* (LC/TS.2017/67), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf.
- Naciones Unidas (2020), "América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres", *Noticias ONU*, Nueva York. Disponible [en línea] <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>.
- _____. (2017), *Habitat III*, Ecuador, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://habitat3.org/>.
- _____. (2015a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.
- _____. (2015b), *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>.
- Navarro, Z. (2005), "Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil", Capítulo IV en *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, I. Arriagada (Ed.) (LC/G.2275-P), Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2428/S055306_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

_____ (1998), "Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)", documento presentado en la *Conferencia Social Programs, Poverty and Citizen Participation*, Cartagena.

Pfannenstien, B. y otros (2019), "Planificación urbana y la influencia de las urbanizaciones cerradas: El Área Metropolitana de Guadalajara", *México Economía, sociedad y territorio*, vol. XIX, núm. 59. Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6922212&orden=0&info=link>.

Santos, B. de S. (2002), "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Santos, Boaventura de Sousa (coords.), Río de Janeiro, Civilização Brasileira. Disponible [en línea] <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/80205/1/Orcamento%20participativo%20oem%20Porto%20Alegre.pdf>.

Suárez Elías, M. (2015), *Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay*, Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible [en línea] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

Trucco, D. y H. Ullman (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40656/1/S1600986_es.pdf.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2017), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Atlas: Unveiling Global Disaster Risk*, Ginebra. Disponible [en línea] <https://www.undrr.org/publications>.

Vakis, R. (2006), "Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection", *Discussion Paper No 0543*, Washington D.C, Banco Mundial. Disponible [en línea] http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/28/000012009_20060228131908/Rendered/PDF/353780REVoNaturalodisastersoSPO543.pdf.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

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.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.