



# **POBREZA Y DESIGUALDAD**

## **INFORME LATINOAMERICANO 2017**

---

**No dejar a ningún  
territorio atrás**

---

**POBREZA Y DESIGUALDAD**  
**INFORME LATINOAMERICANO 2017**  
**No dejar a ningún territorio atrás**

**ISBN**

978-956-9153-13-6

**Fotografías**

Imágenes Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural: Páginas 27, 95, 113 y 143.

Imágenes concurso fotográfico Profundidad Territorial: Fernando Martín páginas 30, 114 y 166. Alexandra Jaumouillé páginas 12 y 44. Patricia Albornoz página 29.

Imágenes CIAT: Páginas 11, 15, 20, 32, 37, 43, 57, 61, 116, 123, 126, 134, 136, 140, 147, 148, 151, 154, 158, 161, 165, 193 y 195.

Imágenes World Bank: Páginas 52, 70, 74, 83, 102, 131 y 172.

**Editor**

Francisco Grez

**Diseño**

[www.disenohumano.cl](http://www.disenohumano.cl)

**Impresión**

Fyrma Gráfica

**Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**

Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago de Chile.

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

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

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

La reproducción o difusión de parte o de todos los contenidos en cualquier formato está prohibida a menos que sea para usos sin fines de lucro y con la debida autorización. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ni del International Development Research Center (IDRC, Canadá).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones “países desarrollados” y “países en desarrollo” por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico, sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.

Con el objetivo de facilitar la lectura, el lenguaje utilizado en este Informe no distingue en todos los casos entre los géneros masculino y femenino, utilizando la mayoría de las veces la denominación masculina genérica, incluyendo de esta forma a hombres y mujeres.



# CONTENIDOS

<b>RECONOCIMIENTOS</b> .....	10
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>SÍNTESIS</b> .....	13
<b>INTRODUCCIÓN. ARTICULACIÓN DE INSTITUCIONES Y ACTORES PARA UNA AGENDA DE DESARROLLO TERRITORIALMENTE SOSTENIBLE</b> .....	31
Una agenda de cohesión territorial para “no dejar a ningún territorio atrás” .....	32
Articulación y territorio. Mejores instituciones y más actores para cerrar brechas territoriales de desarrollo .....	35
A. Articulación institucional y gobiernos locales .....	36
B. Articulación de actores y coaliciones territoriales transformadoras .....	38
<b>PARTE 1: EQUIDAD TERRITORIAL Y AVANCES EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA</b> .....	41
<b>Capítulo 1. Monitoreo de los Avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los Territorios de América Latina</b> .....	45
Lo que muestran las cifras: grandes brechas territoriales para el logro de los ODS .....	49
A. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo .....	49
B. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible .....	59
C. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades .....	61
D. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos .....	68
E. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas .....	78
F. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos .....	82
G. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos .....	85
H. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°10: Reducir la desigualdad en y entre los países .....	104
I. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles .....	108
Síntesis de principales tendencias: más brechas y menos avances en aquellos indicadores que reflejan objetivos más exigentes de desarrollo .....	112

<b>Capítulo 2.</b>	
<b>El Índice de Equidad Territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IET ODS)</b> .....	115
Resultados. Elevada inequidad territorial en los ODS en los países latinoamericanos .....	119
Principales tendencias e implicancias .....	134
<b>PARTE 2:</b>	
<b>ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE ACTORES PARA</b>	
<b>EL DESARROLLO TERRITORIAL</b> .....	135
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena: el poder de convocatoria de la</b>	
<b>sociedad civil en un contexto de desconfianza institucional</b> .....	141
El río Magdalena como eje articulador de la vida del Bajo Magdalena .....	141
Programa Nuevos Territorios de Paz: desde la sociedad civil hacia el fortalecimiento	
de la institucionalidad territorial .....	145
Roles, funciones y mecanismos de coordinación en el Programa Nuevos Territorios de Paz .....	146
Coaliciones territoriales en el centro de la articulación: aprendizajes y	
buenas prácticas del Bajo Magdalena .....	150
Aprendizajes del Programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena .....	153
<b>Capítulo 4:</b>	
<b>La Mesa Técnica del Café en el noroccidente de Quito: articulación en</b>	
<b>pos de los pequeños caficultores</b> .....	155
Noroccidente de Quito: El café y la riqueza de sus recursos naturales .....	155
A. Instituciones públicas y privadas presentes en el territorio .....	157
La Mesa Técnica del Café: maximizar recursos y reducir la superposición de acciones .....	159
Roles, funciones y mecanismos de coordinación en la Mesa Técnica del Café .....	160
Un ecosistema único y un liderazgo articulador: claves para la	
articulación de diversos actores .....	162
Aprendizajes derivados de la experiencia de la Mesa Técnica del Café .....	165
<b>CONCURSO DE FOTOGRAFÍA "PROFUNDIDAD TERRITORIAL"</b> .....	166
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS INTEGRADAS</b> .....	168
<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b> .....	170

**ANEXO METODOLÓGICO** ..... 173

**Capítulo 1.**  
**Monitoreo de los Avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible**  
**en los Territorios de América Latina** ..... 173

**Parte 2:**  
Metodología para la realización de los estudios de caso en dos países ..... 194

**RECUADROS**

**Recuadro 1** Políticas públicas en América Latina intensivas en articulación institucional ... 33

**Recuadro 2** Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011 ..... 36

**Recuadro 3** Conceptos claves para analizar las experiencias de articulación ..... 39

**Recuadro 4** Algunas categorías para entender el rol de los gobiernos locales  
en los procesos de articulación de políticas para el desarrollo. .... 40

**Recuadro I.1** Los Informes Latinoamericanos sobre Pobreza y Desigualdad y las brechas  
territoriales de desarrollo ..... 43

**Recuadro 1.1** Metodología de Análisis ..... 46

**Recuadro 2.1** Construcción del Índice de Equidad Territorial en los ODS (IET-ODS) .... 118

**Recuadro II.1** Efectividad de la articulación: facilitadores y obstaculizadores ..... 139

**Recuadro 3.1** Resultados de la articulación del programa Nuevos Territorios de Paz  
en el Bajo Magdalena ..... 141

**Recuadro 3.2** Iniciativas de desarrollo y paz en el Bajo Magdalena: antecedente para  
un modelo de intervención a nivel nacional ..... 144

**Recuadro 3.3** Programa Nuevos Territorios de Paz ..... 146

**Recuadro 3.4** Ausencia de gobierno local, un obstáculo para la sustentabilidad ..... 152

**Recuadro 3.5** Desconfianza institucional: barrera para la articulación ..... 153

**Recuadro 4.1** Resultados de la articulación de la Mesa Técnica del Café ..... 156

**Recuadro 4.2** Agencia de Promoción Económica ConQuito ..... 159

**Recuadro 4.3** Juventud rural e innovación productiva ..... 164

**Recuadro 4.4** Formalizar y potenciar la Mesa del Café como estrategia de coordinación ..... 164

**TABLAS**

**Tabla 1.1** Resumen de indicadores por ODS, sus metas y dimensión ..... 47

**Tabla 1.2** Características de los territorios por tipo de trayectoria de cambio en  
dos distintos indicadores pobreza ..... 58

**Tabla 1.3** Características de los territorios por tipo de trayectoria de cambio  
en desigualdad ..... 108

**Tabla 2.1** Indicadores utilizados para la construcción del IET-ODS por ODS,  
metas y definiciones ..... 117

**Tabla 2.2** IET-ODS general y sus valores por ODS e indicadores de las metas ..... 120

<b>Tabla II.1</b>	Principales aprendizajes derivados de las experiencias territoriales de Colombia y Ecuador .....	138
<b>Tabla 3.1</b>	Socios del programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena .....	149
<b>Tabla A.1</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas .....	175

## GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.1</b>	Porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Chile, Ecuador y Guatemala .....	51
<b>Gráfico 1.2</b>	Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Chile .....	55
<b>Gráfico 1.3</b>	Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Perú .....	55
<b>Gráfico 1.4</b>	Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Guatemala .....	56
<b>Gráfico 1.5</b>	Evolución de las diferencias territoriales en malnutrición infantil en Guatemala y Perú .....	60
<b>Gráfico 1.6</b>	Tasas departamentales de mortalidad materna y su evolución en Colombia .....	63
<b>Gráfico 1.7</b>	Mortalidad infantil (niños menores de 1 año fallecidos por cada mil nacidos vivos) y su evolución en Bolivia .....	64
<b>Gráfico 1.8</b>	Tasas de embarazo adolescente y su evolución en países seleccionados .....	66
<b>Gráfico 1.9</b>	Profesionales de la salud por habitante y su evolución en Bolivia y México .....	67
<b>Gráfico 1.10</b>	Brechas territoriales en tasas netas de matrícula en educación primaria en Ecuador y Perú y su evolución .....	70
<b>Gráfico 1.11</b>	Calidad de la educación y sus avances en Bolivia y Chile .....	73
<b>Gráfico 1.12</b>	Tasas de analfabetismo (%) y su evolución en los departamentos de Guatemala .....	74
<b>Gráfico 1.13</b>	Brecha de género en el porcentaje de población analfabeta de 15 o más años (porcentaje de hombres / mujeres) y su evolución en Perú .....	76
<b>Gráfico 1.14</b>	Brecha de género en el porcentaje de población analfabeta de 15 o más años (porcentaje de hombres / mujeres) y su evolución en Guatemala .....	77
<b>Gráfico 1.15</b>	Brecha de género en el porcentaje de mujeres analfabetas de 15 o más años (porcentaje de hombres / mujeres) y su evolución en Ecuador .....	77
<b>Gráfico 1.16</b>	Porcentaje de mujeres alcaldesas y/o concejales electas en Colombia en el año 2015 .....	79
<b>Gráfico 1.17</b>	Porcentaje de mujeres alcaldesas y/o concejales electas en Bolivia y su evolución .....	79
<b>Gráfico 1.18</b>	Brecha de género en el porcentaje de población sin ingresos propios (porcentaje hombres / mujeres) y su evolución en Chile .....	80

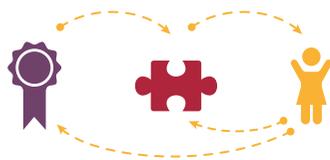
<b>Gráfico 1.19</b>	Brecha de género en el porcentaje de población sin ingresos propios (porcentaje hombres / mujeres) y su evolución en Bolivia .....	81
<b>Gráfico 1.20</b>	Brecha de género en el porcentaje de población sin ingresos propios y su evolución en Perú .....	81
<b>Gráfico 1.21</b>	Evolución de las brechas territoriales en el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento en Chile .....	85
<b>Gráfico 1.22</b>	Convergencia absoluta en el gasto (o ingreso) per cápita del hogar en Perú, México y Guatemala .....	87
<b>Gráfico 1.23</b>	Empleo en rubros no primarios y su evolución en México, Ecuador, Chile y Guatemala .....	89
<b>Gráfico 1.24</b>	Tasa de participación laboral y sus cambios en Ecuador .....	92
<b>Gráfico 1.25</b>	Tasa de participación laboral y sus cambios en Chile .....	94
<b>Gráfico 1.26</b>	Brecha de género en la tasa neta de participación laboral (tasa de hombres / tasa de mujeres) y su evolución en Guatemala .....	95
<b>Gráfico 1.27</b>	Brecha de género en la tasa neta de participación laboral (tasa de hombres / tasa de mujeres) y su evolución en Ecuador .....	97
<b>Gráfico 1.28</b>	Evolución de las diferencias territoriales en tasa de desempleo en Bolivia y Guatemala .....	98
<b>Gráfico 1.29</b>	Evolución de las diferencias territoriales en tasa de desempleo en Ecuador, México, Chile y Perú .....	99
<b>Gráfico 1.30</b>	Porcentaje de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (Nini) y sus cambios en México, Guatemala y Perú .....	101
<b>Gráfico 1.31</b>	Porcentaje de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (Nini) y sus cambios en Chile .....	102
<b>Gráfico 1.32</b>	Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil en Bolivia .....	103
<b>Gráfico 1.33</b>	Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil en Perú .....	103
<b>Gráfico 1.34</b>	Porcentaje de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil y su evolución en Ecuador y Colombia .....	104
<b>Gráfico 1.35</b>	Índice de Gini de ingresos del hogar y sus cambios en Guatemala .....	106
<b>Gráfico 1.36</b>	Índice de Gini de ingresos del hogar y sus cambios en Colombia .....	106
<b>Gráfico 1.37</b>	Índice de Gini de ingresos del hogar y su evolución en México .....	107
<b>Gráfico 1.38</b>	Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de personas con al menos una NBI en Guatemala .....	109
<b>Gráfico 1.39</b>	Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de personas con al menos una NBI en Perú .....	109
<b>Gráfico 1.40</b>	Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y sus cambios en Bolivia .....	110

<b>Gráfico 1.41</b>	Evolución de las diferencias territoriales en número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y sus avances en Bolivia .....	110
<b>Gráfico 1.42</b>	Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y su evolución en Guatemala .....	111
<b>Gráfico 1.43</b>	Evolución de las diferencias territoriales en número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y sus avances en Guatemala .....	111
<b>Gráfico 2.1</b>	Índice de equidad territorial de los ODS (IET-ODS) por país .....	119
<b>Gráfico 2.2</b>	Índice de equidad territorial del ODS 1 por país .....	122
<b>Gráfico 2.3</b>	Índice de disimilitud territorial para los indicadores del ODS 1 por país .....	122
<b>Gráfico 2.4</b>	Índice de equidad territorial del ODS 2 por país .....	123
<b>Gráfico 2.5</b>	Índice de equidad territorial del ODS 3 por país .....	125
<b>Gráfico 2.6</b>	Índice de equidad territorial promedio del ODS 4 por país .....	125
<b>Gráfico 2.7</b>	Índice de disimilitud territorial para los indicadores del ODS 4 por país (disimilitud) .....	127
<b>Gráfico 2.8</b>	Índice de equidad territorial promedio del ODS 5 por país .....	128
<b>Gráfico 2.9</b>	Índice de equidad territorial promedio del ODS 6 por país .....	128
<b>Gráfico 2.10</b>	Índice de equidad territorial promedio del ODS 8 por país .....	130
<b>Gráfico 2.11</b>	Índice de disimilitud territorial para los indicadores del ODS 8 por país (es disimilitud) .....	133
<b>Gráfico 2.12</b>	Índice de equidad territorial promedio del ODS 10 por país .....	133
<b>Gráfico 3.1</b>	Personas desplazadas por subregiones en el Bajo Magdalena años 1999-2012 .....	142
<b>Gráfico 4.1</b>	Principales actividades económicas en parroquias del cantón de Quito .....	157

## FIGURAS

<b>Figura 1.1</b>	Cambios en el porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia en México, 2005-2010 (puntos porcentuales de cambio) .....	53
<b>Figura 1.2</b>	Cambios en mortalidad infantil en México, 2005-2015 (cambio en número de defunciones por cada mil) .....	65
<b>Figura 1.3</b>	Distribución espacial de los departamentos aventajados, promedio y rezagados de acuerdo a cambios en las tasas netas de matrícula en educación secundaria en Guatemala (2010-2015) .....	71
<b>Figura 1.4</b>	Cambios en las tasas de analfabetismo en México, 2010-2015 (puntos porcentuales de cambio) .....	75
<b>Figura 1.5</b>	Cambio en porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua en los departamentos de Guatemala entre el 2006 y el 2014 (puntos porcentuales de cambio) .....	84

<b>Figura 1.6</b>	Tasas brutas de nacimiento de empresas en los departamentos de Perú, 2015 (%) .....	91
<b>Figura 1.7</b>	Cambio en las tasas municipales de participación laboral en México (puntos porcentuales de cambio) .....	93
<b>Figura 1.8</b>	Cambios en la brecha de género en la tasa neta de participación laboral en México, 2000-2010 (diferencia en las razones hombre/mujer de participación laboral) .....	96
<b>Figura 3.1</b>	Ubicación geográfica de la Región del Bajo Magdalena .....	142
<b>Figura 3.2</b>	Roles y funciones en el programa Nuevos Territorios de Paz .....	147
<b>Figura 4.1</b>	Parroquias del cantón de Quito .....	157
<b>Figura 4.2</b>	Roles y funciones de los actores de la mesa del café .....	162



## RECONOCIMIENTOS

*El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017* ha sido preparado por un extenso equipo de investigadores y colaboradores, coordinados por Cristian Leyton e Ignacia Fernández. La coordinación contó con el apoyo de Valentina Cortínez, Felix Modrego y Natalia Díaz Furmento.

El trabajo fue conducido bajo la dirección de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Para la definición del tema y foco de este Informe, realizaron valiosas sugerencias y contribuciones integrantes de los Grupos de Diálogo Rural de Ecuador y Colombia, así como actores claves en El Salvador y Guatemala, con los cuales se realizaron talleres de trabajo entre noviembre y diciembre de 2016.

La Primera Parte del Informe fue elaborada por Felix Modrego y Natalia Díaz Furmento. El levantamiento de los indicadores utilizados lo realizó un equipo coordinado por Alejandra Jáuregui, que incluyó a investigadores que trabajaron en siete países. Ellos son: Eugenia Quingaísa (Ecuador), Ludwing Torres (Bolivia), Camila Barrera (Colombia), Carlos De los Ríos (Perú), Isidro Soloaga (México), Samuel Zapil (Guatemala) y Alejandra Jáuregui (Chile).

La Segunda Parte se basa en trabajos preparados especialmente para el Informe, a cargo de María Elisa Rugel (Colombia) y Eugenia Quingaísa, María Elisa Franco y Ney Barriónuevo (Ecuador). Los autores agradecen a todos quienes colaboraron con información para la elaboración de los estudios de caso en los dos países y también a los entrevistados en cada uno de los territorios: funcionarios públicos, representantes de empresarios, ONG y organizaciones comunitarias. Agradecemos también a Eduardo Maldonado, por su colaboración en la elaboración de los mapas territoriales.

También agradecemos a Ivette Rapaport, Celeste Molina y Tatiana Aguirre, todas profesionales de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, quienes apoyaron el trabajo realizado para la elaboración de este libro.

El equipo de coordinación general agradece el apoyo financiero de las instituciones que permitieron la producción de este Informe, el International Development Research Centre –IDRC, Canadá, y el Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola –FIDA.

Este Informe es un resultado conjunto del programa Transformando Territorios y del proyecto Jóvenes Rurales, territorios y oportunidades: una estrategia de diálogo de políticas, ambos coordinados por Rimisp y ejecutados en colaboración con socios a lo largo de América Latina.



## PRESENTACIÓN

**R**imisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural viene presentando desde el año 2011 su serie *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* como un aporte a la discusión sobre estos temas desde una perspectiva particular, la de la desigualdad territorial, que corresponde a una de las aristas menos abordadas del problema y que impacta con especial fuerza a los sectores rurales de América Latina.

La serie de Informes evidencia la existencia de severas brechas territoriales en materia de salud, educación, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género, las que persisten en el tiempo, impactando sobre las desiguales posibilidades de desarrollo de los territorios y de sus habitantes.



Cada edición incorpora, además, el análisis en profundidad de una dimensión específica de la desigualdad territorial. Luego de realizar en 2011 una revisión general al rol de algunas políticas públicas de distintos niveles en la cohesión territorial, la segunda edición, en 2013, profundizó en la distribución territorial del empleo de calidad, de manera tal de contribuir a una mejor comprensión de los factores, características y condiciones propias de los territorios que determinan la generación de mejores oportunidades de empleo en algunos lugares en comparación con otros. La tercera edición, en 2015, analizó la distribución territorial de las inequidades de género, en

particular de la autonomía económica de las mujeres, develando la influencia que ejercen los factores territoriales en las posibilidades de las mujeres de generar ingresos propios y destacando dinámicas locales que pueden favorecer la reducción de brechas de género.

Esta cuarta edición del *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* propone una mirada innovadora respecto de las ediciones anteriores, pues pone en discusión la desigualdad territorial desde la mirada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, considerando indicadores a nivel subnacional para algunos de estos objetivos, e indagando en un asunto clave para que la implementación de la Agenda 2030 perme a todos los territorios.

El Informe se estructura en dos secciones principales. La Primera Parte exhibe la evolución de las brechas territoriales de desarrollo identificadas en ediciones anteriores, pero las organiza en coherencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de modo tal de evidenciar las brechas existentes al interior de los países para el cumplimiento de la Agenda 2030 (Capítulo 1). Presenta, además, los resultados del Índice de Equidad Territorial (IET-ODS), un indicador sintético que resume las brechas entre territorios de un determinado país, para un conjunto acotado de ODS y de metas para las cuales se dispone de información desagregada a nivel territorial (Capítulo 2). La Segunda Parte profundiza en el análisis de experiencias de articulación y coordinación de actores en territorios específicos de Colombia (Capítulo 3) y Ecuador (Capítulo 4). Estas experiencias muestran cómo en ámbitos tan diversos como la construcción de la paz o la producción de café, es posible avanzar en calidad e intensidad de la articulación para el logro de propósitos compartidos.

Esperamos que el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017* contribuya a la reflexión sobre estas materias y sirva a la formulación de estrategias y acciones dirigidas a cerrar brechas territoriales en ámbitos claves de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.



# INFORME LATINOAMERICANO 2017

## NO DEJAR A NINGÚN TERRITORIO ATRÁS

### Síntesis

**A**mérica Latina ha realizado considerables avances económicos y sociales en las últimas décadas. Sin embargo, estas mejoras no han alcanzado a todos los territorios por igual. Como consecuencia, aún persisten grandes brechas al interior de los países de la región en prácticamente todos los aspectos centrales del desarrollo humano y social.

Así lo constatan las ediciones anteriores de este *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad*, al mostrar que tanto la pobreza como el acceso a servicios o la actividad económica, se distribuyen desigualmente entre los territorios, con lo cual, a la ya compleja desigualdad social que aqueja a las sociedades latinoamericanas, se agrega una persistente desigualdad territorial, una de cuyas expresiones más claras es la peor situación relativa en que se encuentran los pobres rurales, respecto de sus pares en zonas urbanas. Los territorios rezagados tienden a tener características comunes: son más pequeños en términos de población, son más rurales, tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes y, en menor medida, tienen mayor proporción de población menor de 15 años.



En esta cuarta edición, el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* pone en discusión la desigualdad territorial desde la mirada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), considerando indicadores a nivel subnacional para algunos de estos objetivos, e indagando en la articulación de actores, aspecto central para que la implementación de la Agenda 2030 permee a todos los territorios.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen en su base un enfoque holístico que busca la integración de las tres dimensiones del desarrollo —económico, social y ambiental— y la participación de todos los actores —públicos, privados y de la sociedad civil— en los niveles

micro, meso y macro, bajo la premisa de *no dejar a nadie atrás*. Los objetivos y metas de la Agenda 2030 son de carácter integrado, interrelacionado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal.

Este enfoque integrado que subyace a la Agenda 2030 es uno de los principales desafíos que enfrentan los estados latinoamericanos para su implementación, pues requiere construir mecanismos institucionales que superen lógicas tradicionales de organización compartimentalizada y articular actores diversos bajo una visión común. Como bien señala el *Informe Anual sobre el Progreso de los ODS en América Latina y el Caribe* “este proceso no es evidente y requiere la creación y el fortalecimiento progresivo de una confianza mutua entre actores que no necesariamente están acostumbrados a colaborar y que suelen tener visiones diferentes del mundo” (CEPAL 2016: 45).

El desafío de la articulación no es un tema nuevo para los gobiernos de la región y representa un ámbito de creciente preocupación para los organismos internacionales, consistente con la invitación a una mirada integral de los ODS que realiza la Agenda 2030.

Con este *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017*, Rimisp se suma a dicho debate, postulando que, desde un enfoque territorial, la articulación entre distintos niveles de gobierno y distintos actores resulta un imperativo. Hemos visto que la desigualdad en América Latina tiene un componente territorial diferente y adicional a las desigualdades que se manifiestan entre personas, hogares y grupos, donde los territorios rurales han sido sistemáticamente los más rezagados de las dinámicas de desarrollo. Descentralizar la Agenda 2030 requiere del fortalecimiento de los vínculos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, así como del gobierno con la sociedad civil y el sector privado, de

modo que la agenda sea pertinente y tenga el alcance requerido para todos los territorios de la región, independientemente de los desafíos particulares que cada uno de estos enfrenten. **En abierta sintonía con la consigna de la Agenda 2030 “que nadie se quede atrás”, postulamos la necesidad de “no dejar a ningún territorio atrás”, como sabemos que ocurre en la actualidad, cuando predominan dinámicas de desarrollo que registran claros aventajados y rezagados.**

La invitación a abordar los desafíos de la articulación desde una perspectiva territorial retoma los argumentos planteados por el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011*, primer número de esta serie bianual. A partir de esos primeros argumentos, así como de la evidencia que ha ido acumulando Rimisp a través de sus investigaciones (Rimisp, 2012; Berdegué et al, 2012; Berdegué y Modrego, 2012, Rimisp, 2014; Rimisp, 2016), hemos propuesto que para cerrar brechas entre territorios que presentan más y menos oportunidades, es clave abordar tres factores y la forma cómo és-

tos se relacionan entre sí en cada territorio en particular: i) las instituciones y reglas del juego formales e informales; ii) los actores presentes en el territorio, su capacidad de agencia y de coordinación en pos de un conjunto de objetivos compartidos; y iii) la estructura económico-productiva del territorio, que determina las oportunidades laborales y de trabajo por cuenta propia, pero también incide sobre la sostenibilidad ambiental, las oportunidades para las mujeres, el acceso a bienes y servicios, entre otros factores claves para el desarrollo. De este modo, desde una perspectiva de análisis territorial, lo importante no es sólo la forma específica en la que cada uno de estos factores se manifiesta, sino cómo ellos interactúan entre sí, y el rol que asumen los diversos actores en esta dinámica. **Por eso es que la articulación de instituciones y actores es un objetivo clave para avanzar en un desarrollo con cohesión territorial.**

#### ¿Qué entendemos por articulación?

Siguiendo a Repetto (2005), entenderemos la articulación como “el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005: 89).





El Informe se estructura en dos secciones principales. La Parte 1 exhibe la evolución de las brechas territoriales de desarrollo identificadas en ediciones anteriores, pero las organiza en coherencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de modo tal de evidenciar las brechas existentes al interior de los países para el cumplimiento de la Agenda 2030 (Capítulo 1). Presenta, además, los resultados del Índice de Equidad Territorial (IET-ODS), un indicador sintético que resume las brechas entre territorios de un determinado país, para un conjunto acotado de ODS y de metas para las cuales se dispone de información desagregada a nivel territorial (Capítulo 2).

En la Parte 1 de este Informe veremos que las mayores brechas territoriales se concentran, justamente, en aquellas metas de desarrollo sostenible que reflejan objetivos más exigentes, como la reducción del embarazo adolescente, las mejoras en la calidad de la educación, la disminución de la desigualdad económica o el logro de una mayor equidad de género. Ninguna de ellas puede enfrentarse desde una perspectiva uni-causal. Pongamos por ejemplo, el embarazo adolescente, que requiere acciones integradas de prevención escolar, control sanitario, acompañamiento psicológico y apoyo familiar, entre otras, probablemente afectará de manera distinta a

una mujer rural del Chocó en Colombia, que a una joven urbana de la zona periurbana de Bogotá, o a una joven indígena de Nariño; por hipotetizar sólo sobre algunas circunstancias territoriales que de seguro inciden sobre los factores protectores y las dificultades que enfrenta una mujer ante un embarazo adolescente. **Proponemos que para abordar de manera integral este conjunto de factores y sus diversas manifestaciones territoriales, se requiere avanzar con decisión en la articulación institucional.**

La Parte 2 profundiza en el análisis de experiencias de articulación y coordinación de actores en territorios específicos de Colombia (Capítulo 3) y Ecuador (Capítulo 4). Estas experiencias muestran cómo en ámbitos tan diversos como la construcción de la paz o la producción de café, es posible avanzar en calidad e intensidad de la articulación para el logro de propósitos compartidos. Ambas experiencias exhiben esfuerzos consistentes de articulación de instituciones y actores. Hablamos de articulación institucional, para hacer frente a los múltiples desafíos que enfrentan los estados latinoamericanos para superar su lógica de trabajo compartimentalizado y avanzar hacia la integración de objetivos para dar respuesta a problemas complejos. Hablamos de articulación de actores,

para relevar en este Informe la capacidad que tienen distintas formas de acción colectiva de involucrarse activamente en procesos de desarrollo, y defender la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de construcción de políticas públicas que superen la visión estado-centrica, para colaborar con el sector privado, las organizaciones sociales, el sector académico y todos quienes se sientan llamados a aportar a su propio desarrollo.

En materia de articulación institucional, el Informe presta especial atención al rol que pueden desempeñar los gobiernos locales en la promoción de procesos de desarrollo sostenibles y pertinentes. En materia de articulación de actores, pondrá el foco en la capacidad que tienen los procesos de conformación de lo que llamamos “coaliciones territoriales transformadoras” (Fernández y Asensio, 2014) de aportar a dichos procesos de desarrollo.

## 1. Equidad territorial y avances en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina

### Monitoreo de los avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los territorios de América Latina

Para contribuir con el objetivo de monitorear el avance de los países latinoamericanos hacia el cumplimiento de los ODS, el *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2017* propone, como en todas sus ediciones anteriores, una mirada desde la perspectiva territorial. Para ello, se realiza un análisis territorializado de una serie de 27 indicadores que dan cuenta de 20 metas vinculadas a nueve de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

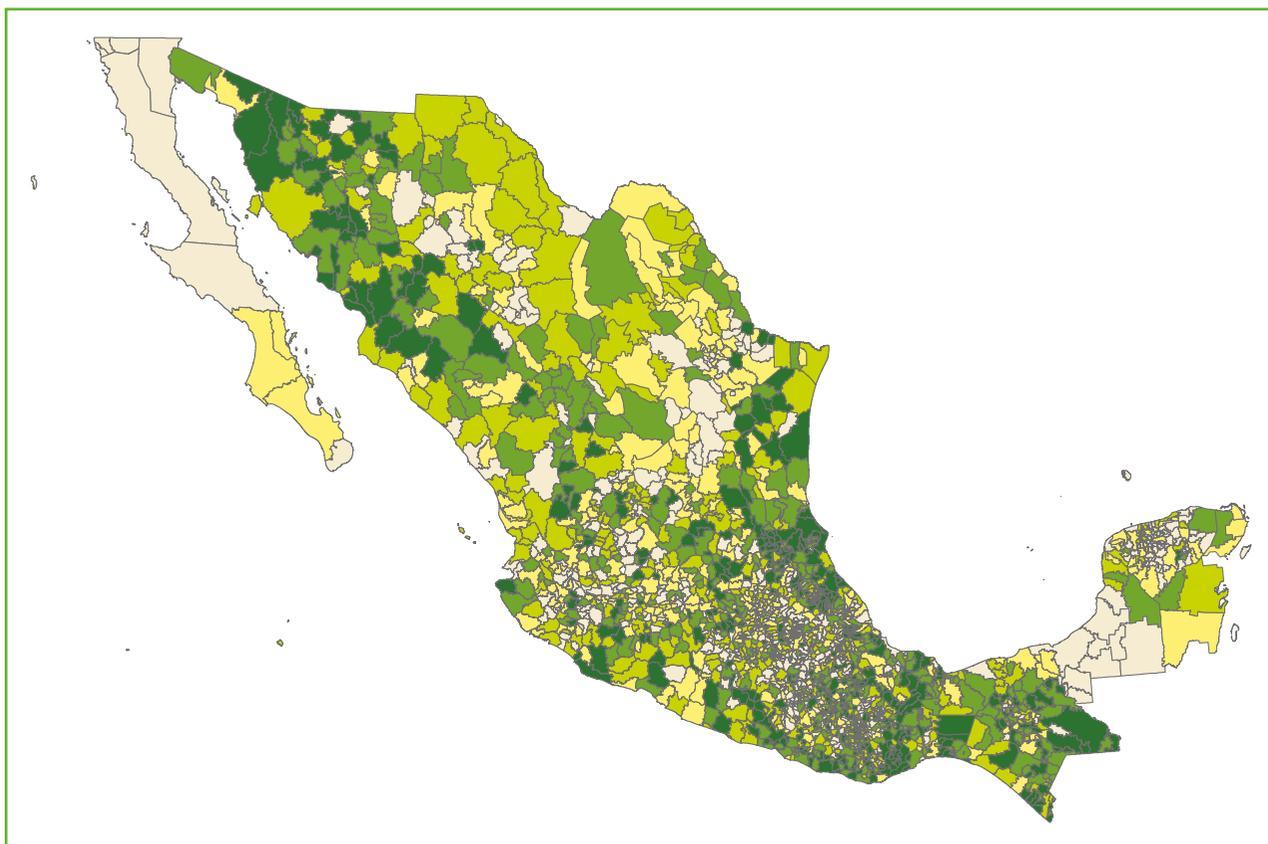
El análisis de la evolución del conjunto de los indicadores incluidos en este Informe muestra que, en general, y más allá de algunas diferencias entre países, los resultados han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de desarrollo establecidas por los ODS.

Sin embargo, desde la perspectiva territorial, hay tres grandes tendencias que caben destacar:

1. En aquellos indicadores que dan cuenta de metas vinculadas a ámbitos más primarios del desarrollo humano, como la reducción de la mortalidad infantil, la alfabetización, el aumento de la escolaridad, la reducción del número de hogares con necesidades básicas insatisfechas o de la incidencia de pobreza alimentaria, los países de América Latina (con la excepción de Guatemala) han logrado mejoras transversales. En cambio, en indicadores que reflejan objetivos más exigentes, como la reducción del embarazo adolescente, las mejoras en la calidad de la educación, la disminución de la desigualdad económica o el logro de una mayor equidad de género, los avances no son tan claros e incluso se observa que gran parte de los territorios de la región retroceden.
2. En los países donde hay avances en la mayoría de sus territorios, en general, aquel cambio se asocia también a leves reducciones de las brechas territoriales. Esto quiere decir que, en varias de las metas establecidas por los ODS, los territorios más rezagados han tendido a acercarse a los territorios aventajados, aunque de forma todavía muy lenta.
3. Aun así, a mediados de la década de 2010, en todos los países latinoamericanos todavía existen brechas territoriales inaceptablemente grandes, tal como muestran casi todos los indicadores asociados a las metas establecidas por los ODS.

Estas tres tendencias proyectan un complejo escenario futuro para la región. De no revertirse, es muy probable que los países latinoamericanos (y en particular los más pobres) no consigan alcanzar varias de las metas establecidas por los ODS. Incluso si las lograran a nivel país, es muy probable que no lo hagan en muchos de sus territorios. Los resultados nos recuerdan la necesidad de mantener una mirada territorial en el monitoreo periódico del avance hacia el cumplimiento de los ODS, así como también de reforzar los esfuerzos de política pública, particularmente en las zonas más

**Cambios en el porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia en México, 2005-2010  
(puntos porcentuales de cambio).**



Nota: los valores representados en la figura son: % pobreza en 2010 - % de pobreza en 2005

Fuente: Elaboración propia con base en "Consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2005" Yunez et. al. Documento de Trabajo N°31 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

rezagadas, a través de una mezcla inteligente de inversión pública focalizada y la aplicación de políticas y programas, ambos con una lógica territorial de desarrollo.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1:**  
Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

*El Informe Latinoamericano 2013* mostró avances relativamente transversales en términos de reducción de la pobreza. Sin embargo, la actualización de datos y la incorporación de

otros países de la región muestra una perspectiva más matizada de dicha tendencia. En general, con la excepción de Guatemala, los países analizados muestran una reducción del promedio simple de la incidencia de pobreza de sus territorios. A pesar de ello, a escala territorial, se observan grandes diferencias en las dinámicas de cambio de la pobreza, incluso con retrocesos en un número considerable de unidades subnacionales.

Por otra parte, la brecha de género en relación a la pobreza no se reduce consistentemente,

por lo que la meta 2 del ODS N°1 puede no cumplirse para las mujeres de muchos territorios de la región. En términos generales, en los países analizados se observa que la brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia ha tenido pocas variaciones a nivel promedio simple territorial, lo que significa que en promedio, las mujeres siguen siendo más pobres que los hombres en América Latina.

No es claro que la reducción de la pobreza y de la brecha de género de la pobreza esté siendo más rápida en los territorios y grupos sociales tradicionalmente más marginados, es decir aquellos pequeños en tamaño, rurales, de mayor población indígena y afrodescendiente y de población infantil y de la tercera edad.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°2:  
Poner fin al hambre, lograr la seguridad  
alimentaria y la mejora de la nutrición  
y promover la agricultura sostenible.**

La reducción del hambre ha estado siempre en el centro de la agenda del desarrollo internacional. El hambre es una de las manifestaciones más brutales de la exclusión y de la desigualdad en el mundo, y su reducción es uno de los logros más elogiados del desarrollo de las sociedades modernas.

Como región de ingresos medios, América Latina ha hecho importantes progresos en la reducción del hambre en las últimas décadas. Sin embargo, las cifras nacionales agregadas ocultan grandes brechas territoriales en la condición nutricional de la población y, en especial, de los niños. Todavía existen muchas zonas al interior de los países donde el cumplimiento del objetivo de reducción del hambre al 2030 se ve incierto. Como se documentó con información reciente en el *Informe Latinoamericano 2015*, se evidencia una tendencia a la disminución de la malnutrición infantil en la mayoría de los territorios de los países de la región. Sin embargo, también existen variaciones importantes en la magnitud de las tasas de malnutrición infantil y en sus cambios recientes, tanto entre los distintos países, como al interior de los mismos.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°3:  
Garantizar una vida sana y promover  
el bienestar en todas las edades.**

Un adecuado estado de salud quizás sea la primera y más fundamental condición para el desarrollo material y espiritual de las personas. Una buena condición de salud posibilita además la expresión del potencial individual y colectivo, aportando así a la productividad de los hogares, de las organizaciones y de los países. En las últimas décadas, los países latinoamericanos han desarrollado grandes inversiones para ampliar su capacidad de atención y mejorar la calidad de las prestaciones de salud, en un contexto de rápida expansión de la esperanza de vida, pero con la proliferación de nuevas patologías (sobre todo mentales).

Las ediciones anteriores del *Informe Latinoamericano* han puesto de manifiesto los avances que ha hecho América Latina en materia de salud de la población. Sin embargo, también se documenta la persistencia de las brechas y la detención de los avances que se habían logrado en los últimos años, tanto en zonas que ya se encuentran cerca de los niveles meta, como en territorios con rezago crónico. En esta edición 2017 se evidencia que aunque a nivel país se avanza en la reducción de la mortalidad materna e infantil, muchos territorios se mueven en la dirección contraria al logro de las metas 1 y 2 del ODS N°3.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°4:  
Garantizar una educación inclusiva,  
equitativa y de calidad y promover  
oportunidades de aprendizaje durante  
toda la vida para todos.**

La educación es un potente motor de desarrollo, que amplía las oportunidades económicas y sociales de las personas y fomenta la movilidad social ascendente. Los países latinoamericanos han asumido con decisión el desafío de avanzar hacia el acceso universal a la educación primaria y secundaria y de ampliar el acceso a la educación superior. Sin embargo, los avances han sido muy desiguales y, como muestra el *Informe Latinoamericano* en sus ediciones anteriores, ello se expresa de forma muy patente en la dimensión territorial.

Aunque el Informe constata mejoras en el acceso a la educación primaria, sin aumentos de las brechas territoriales, lo que contribuye a un avance transversal hacia el cumplimiento de la meta 1 del ODS N°4, estos progresos se ven relativizados, pues a pesar de algunas leves mejoras en la calidad de la educación, los resultados son todavía deficientes en muchos territorios.

Los avances en alfabetismo y en el acceso a la educación escolar continúan, pero aún persisten grandes diferencias entre países y brechas territoriales dentro de los países, lo que pone en riesgo un cumplimiento transversal de la meta 6 del ODS N°4 en América Latina. Esta misma meta, es puesta en riesgo al constatar que, si bien se disminuye el porcentaje de analfabetismo en las mujeres, la brecha de género sigue siendo grande, lo que obliga a acelerar su alfabetización en muchos territorios de la región.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°5:**  
Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

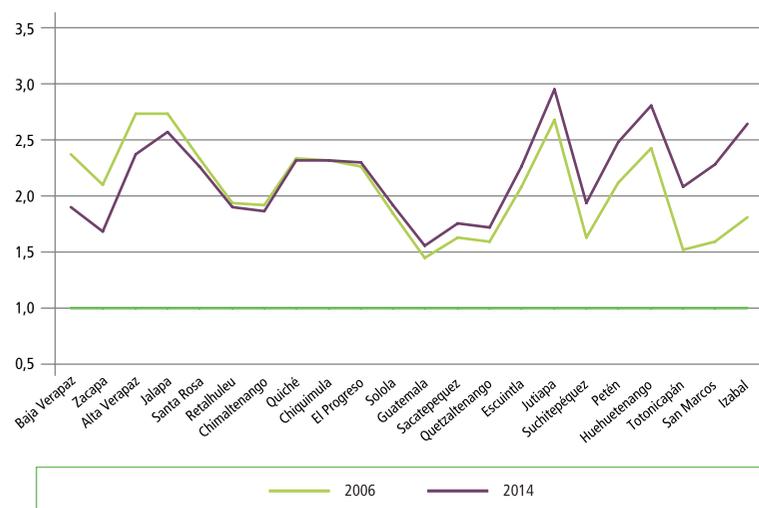
El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, conductuales y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre ellos. La desigualdad de género es un problema estructural que no sólo afecta la calidad de vida de las mujeres, sino que al conjunto de los procesos de desarrollo de los países de la región y de sus distintos territorios. Como se profundiza en la edición 2015 de este Informe, para reducir la brecha de género se requiere de políticas públicas que consideren medidas de corto, mediano y largo plazo.

Además de la dimensión de género presente transversalmente en varios de los ODS que este Informe analiza desde una perspectiva territorial, que según hemos visto presentan consistentemente una situación desfavorable para las mujeres, se analizan para el ODS N°5 dos metas específicas. Al respecto, el porcentaje de mujeres que son autoridades locales varía mucho entre territorios, pero en la generalidad de los casos, todavía es muy bajo como para pensar en la posibilidad de cumplir con la meta 5 del ODS N°5. Así también, más allá de la alta variabilidad nacional y territorial, todavía existe una marcada brecha de género en la población sin ingresos propios, lo que obliga a redoblar los esfuerzos para cumplir con la meta 7 del ODS N°5.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6:**  
Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

La escasez de agua, la degradación de los recursos hídricos y un saneamiento inadecuado son todas condiciones que deterioran la salud de las personas, sus medios de subsistencia, su seguridad alimentaria, y reducen el tiempo que ellas pueden destinar a su formación y a las actividades productivas (particularmente en el caso de las mujeres).

**Brecha de género en la tasa neta de participación laboral (tasa de hombres / tasa de mujeres) y su evolución en Guatemala**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006, 2011 y 2014 en Guatemala.

En América Latina todavía hay muchos territorios, particularmente en los países más pobres y en zonas aisladas, que están lejos de alcanzar la meta de acceso universal al agua potable que establece el ODS N°6. Se evidencian diferencias entre los países y también en sus territorios subnacionales, habiendo zonas muy rezagadas incluso en los países en los que el porcentaje de acceso a agua y saneamiento es alto a nivel promedio. Estos suelen encontrarse en zonas rurales y remotas, donde es más costoso llevar estos servicios y donde las inversiones entregan menores retornos en las evaluaciones convencionales de rentabilidad social.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°8:**  
Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

El crecimiento económico es una condición necesaria para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población. Genera empleos y nuevas oportunidades económicas para las personas, así como también ingresos fiscales que financian la provisión de bienes públicos, los programas de protección social y, en general, las políticas redistributivas de recursos a los más vulnerables. El ODS N°8 reconoce esta situación e insta a los países a adoptar medidas que ayuden a alcanzar trayectorias de crecimiento económico sostenido, y que pongan un especial énfasis en la protección del empleo, la

generación de nuevos puestos de trabajo y la mejora en las condiciones de los trabajadores.

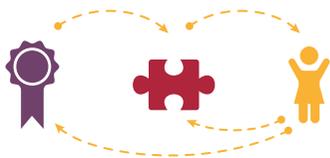
En los últimos años el ingreso promedio per cápita de los hogares en los territorios más pobres ha tendido a crecer más rápido que en los más ricos, lo que contribuye al logro de la meta 1 del ODS N°8. En relación con la meta 2 de este ODS, se evidencia que, con la excepción de Guatemala, existe una tendencia al crecimiento del empleo en rubros no primarios, lo que va en dirección de su cumplimiento. También se constata que las disparidades territoriales en las tasas de formación de empresas al interior de los países pueden prevenir diferencias en el grado de cumplimiento de la meta 3 del ODS N°8 a nivel territorial.

En lo que respecta a la participación laboral vinculada a la meta 5 de este ODS, se constatan avances territorialmente extendidos, pero al mismo tiempo, se evidencian brechas que no se cierran a favor de los hombres. Respecto de la reducción del desempleo, no hay una tendencia clara que permita observar un avance sustantivo hacia la meta de pleno empleo. Si esta clara la tendencia, en el aumento transversal de los jóvenes que no estudian ni trabajan, que pone en riesgo el cumplimiento de la meta 6 del ODS N°8. Donde si hay evidencia positiva es en los notables avances en la reducción del trabajo infantil, condición que ayuda a un cumplimiento transversal de la meta 7 del ODS N°8.



**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°10:  
Reducir la desigualdad en y entre los países.**

Pese al crecimiento económico y a la ampliación de las redes de protección social, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Su historia reciente da cuenta de cómo el crecimiento económico, no ha sido suficiente para reducir las desigualdades sociales; por el contrario, ha tendido a acentuarlas. Al mismo tiempo, y esta es la gran paradoja, es sabido que la desigualdad disminuye la capacidad del crecimiento económico de reducir la pobreza. Por ello, es necesario implementar medidas específicas que reduzcan las inequidades económicas y sociales, remuevan la desigualdad de oportunidades y posibiliten una distribución más equitativa de los excedentes que genera el crecimiento económico.



El *Informe Latinoamericano 2015* mostraba que los indicadores de distribución de ingresos en todos los países analizados mejoraban de forma considerable. Sin embargo, al actualizar los datos de algunos de los países e incorporar a México y Guatemala, se observa que los avances recientes en equidad no han sido tan unívocos como para asegurar que los países latinoamericanos y sus territorios avanza de forma clara hacia la meta 3 del ODS N°10. Por el contrario, hay mucha variación a nivel nacional y, más aún, subnacional, en cuanto a las dinámicas de cambio de la desigualdad de ingresos.

Una vez más, los territorios más rezagados en el indicador de equidad de ingresos tienden a ser más pequeños en población y tener más una mayor relación de dependencia de la tercera edad, lo que impone un desafío para un logro territorialmente transversal de la meta 3 del ODS 10.

**Objetivo de Desarrollo Sostenible N°11:  
Lograr que las ciudades y los  
asentamientos humanos sean inclusivos,  
seguros, resilientes y sostenibles.**

Uno de los principales desafíos de las ciudades modernas es crecer de forma sostenible, contribuyendo a la seguridad y a la calidad de vida de sus habitantes, pero sin ejercer presión sobre la tierra y sus recursos naturales. La

expansión de las ciudades en América Latina las ha vuelto más vulnerables a la congestión y la contaminación, así como a los impactos del cambio climático y los desastres naturales, problemas que se superponen a los de movilidad, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura.

Nos aproximamos a este ODS a través de dos indicadores, el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que permite valorar el avance hacia la meta de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles; y del número de muertes y desapariciones por desastres naturales.

Como se ya se señaló en la edición 2015 del Informe, el porcentaje de personas con al menos una NBI es uno de los indicadores con mayor avance en la región en los últimos años. La actualización de los datos confirma esta tendencia. Estas mejoras son, en gran medida, transversales a la generalidad de los territorios subnacionales, lo que repercute en una reducción de las brechas medias entre ellos. Esta es una buena noticia desde la óptica del cumplimiento de la meta 1 del ODS N°11, tanto a escala nacional como territorial.

Finalmente, se constata que el número de personas desaparecidas, afectadas y muertas por desastres naturales disminuyó, lo que también contribuye al avance nacional hacia la meta 5 del ODS N°11. Sin embargo, la existencia de un número considerable de territorios donde las afectaciones se acrecientan, así como la probable mayor recurrencia de estos eventos a futuro, obliga a adoptar medidas para incrementar la resiliencia de las comunidades.

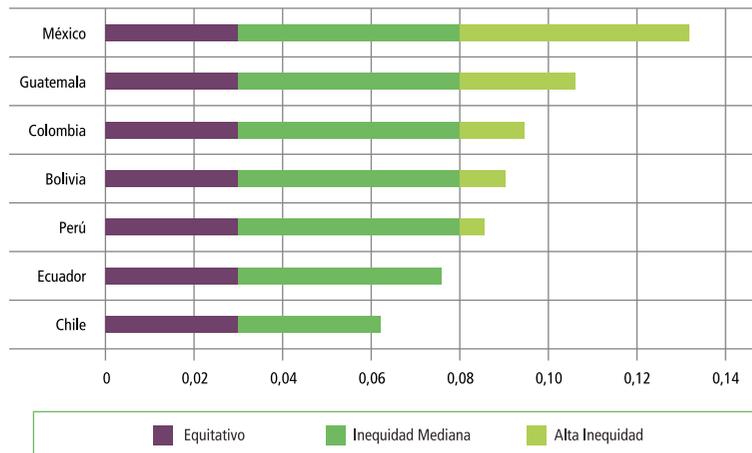
Más brechas y menos avances en aquellos indicadores que reflejan objetivos más exigentes de desarrollo

En síntesis, el análisis de la evolución del conjunto de los indicadores analizados muestra que, en general, y más allá de las diferencias entre países, los resultados han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de desarrollo establecidas por los ODS.

No obstante, cuando se analiza la evolución de estos indicadores al interior de cada uno de los países de la región, se observa que aun persisten importantes brechas entre territorios. **De no revertirse esta tendencia, los países latinoamericanos (y en particular los más pobres) no conseguirán alcanzar varias de las metas establecidas por los ODS.** Incluso si las logran a nivel país, es muy probable que no lo hagan en muchos de sus territorios. Hemos dicho que esto es particularmente evidente cuando se analiza la situación de aquellos indicadores que reflejan objetivos “más exigentes” de desarrollo.

Todo lo anterior proyecta un complejo escenario futuro para la región, que, de no revertirse, significará que muchos territorios de los distintos países de América Latina no conseguirán alcanzar varias de las metas establecidas por los ODS. **En un marco en que los indicadores que exhiben mayores brechas entre territorios aventajados y rezagados son, justamente, los que demandan de políticas públicas más complejas e integradas, la propuesta que se realiza en este Informe de avanzar consistentemente en esfuerzos de articulación institucional y de actores para el logro de la Agenda 2030, resulta particularmente pertinente. No hay manera de avanzar en el cumplimiento de estos indicadores sin políticas de desarrollo integrales intensivas en coordinación.**

Índice de Equidad Territorial de los ODS (IET-ODS) por país



Fuente: Elaboración propia.

### El Índice de Equidad Territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IET-ODS)

El *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2015* presentó, por primera vez, el Índice de Equidad Territorial (IET), un indicador sintético que resume las brechas entre territorios de un determinado país, en tres dimensiones centrales relacionadas a las oportunidades de desarrollo humano y social: i) el dinamismo económico del territorio; ii) el capital humano, y iii) los ingresos de los hogares. El IET fue aplicado a diez países latinoamericanos, para evaluar la equidad territorial en dicho conjunto de oportunidades para el desarrollo. Los resultados mostraron a Bolivia como el país con la mayor equidad territorial y a Guatemala como el más inequitativo entre los diez considerados. Sin embargo, se concluyó que los diez países seleccionados tenían niveles de inequidad territorial medios y altos.

En esta edición 2017 proponemos un cambio de foco en el análisis de la desigualdad territorial, centrando ahora la discusión en la equidad territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). **Dado que la dimensión territorial es todavía un aspecto muy marginal en la discusión del desarrollo**

**en el marco de los ODS, presentamos este análisis para motivar la consideración de la cohesión territorial como un aspecto importante a la hora de evaluar el grado cumplimiento.**

La forma de construcción del Índice de Equidad Territorial de los ODS (IET-ODS) permite la comparación de la situación general de la equidad territorial entre los diferentes países. Sus resultados muestran una elevada inequidad territorial en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países latinoamericanos.

Al analizar el nivel de inequidad territorial de los ODS en su conjunto, se puede observar que los siete países considerados muestran valores de inequidad de medios a altos.

Es importante señalar que el IET-ODS mide sólo los niveles de equidad territorial y no la situación absoluta en la que se encuentra un país en uno o más de los ODS. Es decir, el hecho de que un país tenga valores más bajos del índice no significa que sus territorios estén más cerca del logro de estos objetivos, sino sólo que las diferencias territoriales, en el promedio de los ODS, son menores.

Chile y Ecuador son los únicos dos países con valores de inequidad territorial media en los ODS, 0,062 para Chile y 0,076 para Ecuador. Los otros cinco tienen valores del IET-ODS que denotan una situación de inequidad territorial alta.

La posición de liderazgo de Chile en el IET-OS se explica por sus niveles de equidad o inequidad media en seis de los ocho ODS seleccionados. En Ecuador la inequidad territorial media alcanzada como país en el conjunto de los ODS está dada por el resultado del ODS 10, con un valor de 0,016 (inequidad baja), y por los de los ODS 6, 4 y 5, con índices de 0,045, 0,051 y 0,078, respectivamente.

Los peores resultados de equidad territorial de los ODS en su conjunto lo obtienen Guatemala y México, debido a la alta inequidad territorial, muy por encima del valor umbral de 0,08.

Perú, Bolivia y Colombia también tienen una inequidad nacional alta en el conjunto de los ODS analizados, sin embargo, los valores del índice (0,086 en Perú, 0,090 en Bolivia y 0,094 en Colombia) se encuentran cercanos a la zona de mediana inequidad. Estos países, aunque el IET-ODS general sea alto, poseen una clasificación de inequidad territorial media en varios de los ODS analizados.

## **2. Articulación y coordinación de actores para el desarrollo de los territorios**

Asumir la desigualdad territorial como un desafío de la Agenda 2030 es imperativo para avanzar con equidad. De lo contrario, se pone en riesgo la consecución de estas metas e incluso se podrían ampliar brechas preexistentes. Desde esta perspectiva, **la Agenda 2030 requiere un especial esfuerzo de articulación: de actores diversos, sus visiones, ideas y recursos; de acciones sectoriales para ofrecer soluciones integrales; y de los niveles de gobierno para que las acciones pensadas en el nivel nacional lleguen a los espacios locales.**

Como una forma de avanzar en estos argumentos, la Parte 2 del Informe analiza dos experiencias locales de articulación de instituciones y actores, una en el Bajo Magdalena en Colombia y otra en el Nor Occidente de Quito, Ecuador, de modo de extraer lecciones y aprendizajes que contribuyan a acercar la implementación de la Agenda 2030 a cada uno de los territorios de cada país de América Latina.

Los casos seleccionados representan experiencias de articulación distintas -en sus objetivos, nivel de formalización, financiamiento, actores y alcance- pero ambas muestran los beneficios que conlleva la coordinación de actores territoriales al potenciar las acciones que cada organismo puede ejecutar por su parte. De este modo, buscan entregar claves transversales para el desafío de la articulación de actores que implica la implementación integrada de la Agenda 2030.

**Territorios que exhiben experiencias concretas de articulación de instituciones y actores para el desarrollo sostenible**

Pais	Territorio	Iniciativa	Principales aprendizajes
Colombia	Bajo Magdalena	Nuevos Territorios de Paz	<p>Capitalizar la experiencia y trayectoria de las instituciones del territorio en la articulación, así como el trabajo previo de fortalecimiento del capital social, permitió que la iniciativa ganara en pertinencia territorial y participación.</p> <p>Potenciar la presencia de un liderazgo legitimado, articulador, convocante, y con experiencia previa en la ejecución de iniciativas similares, contribuye a legitimar el proceso en su conjunto.</p> <p>Es relevante que la articulación esté formalizada en normativas, con presupuesto para su ejecución, y con roles y funciones definidas, de modo que no dependa solamente de la voluntad de las personas y exista claridad sobre lo que debe hacer cada quien.</p> <p>La consideración de aspectos identitarios y geográficos en el diseño del programa, facilita la implementación con pertinencia y la mayor apropiación por parte de los participantes.</p> <p>El involucramiento de los gobiernos locales es fundamental para garantizar la sustentabilidad de una iniciativa local.</p>
Ecuador	Noroccidente de Quito	Mesa Técnica del Café	<p>La definición de lineamientos de acción coordinada y la presencia de un secretario técnico para gestionar aquellas acciones que superan el quehacer de cada institución fue fundamental para que la Mesa Técnica pasara de coordinar agendas a pensar un proyecto común de carácter más estratégico. En esto el liderazgo de ConQuito jugó un rol clave.</p> <p>El trabajo previo de las instituciones en la zona, con conocimiento del territorio y cercanía con los caficultores, facilitó la convocatoria de actores y la identificación de las necesidades prioritarias de abordar, facilitando la generación de una visión común.</p> <p>La presencia de instituciones y organizaciones de distinta índole enriquece la articulación pues se cuenta con recursos diversos. En particular, la participación de ONGs con recursos monetarios específicos para la articulación, facilita el proceso sobre todo cuando es una articulación que depende netamente de voluntades.</p> <p>La cercanía de las parroquias productoras de café de especialidad a Quito y la accesibilidad hacia los sectores rurales hace más viable la convocatoria de actores y la generación de acciones conjuntas.</p>

### Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena, Colombia: el poder de convocatoria de la sociedad civil en un contexto de desconfianza institucional

Nuevos Territorios de Paz es un programa público, cuyo objetivo es promover iniciativas locales de paz y procesos de desarrollo territorial integrales, participativos y que conciban a la sociedad civil como un protagonista. El corazón de la estrategia de intervención consiste en la articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Esta experiencia tiene su antecedente directo en el Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio, donde, frente a la magnitud de las violencias ocasionadas por el conflicto armado, la sociedad civil se organizó y articuló a distintas instituciones en pos de la defensa de la vida y la garantía de derechos. Con el tiempo, esta iniciativa logró escalar y constituirse en un modelo nacional de promoción de la reconstrucción del tejido social en territorios afectados por la violencia.

El programa Nuevos Territorios de Paz representa una articulación formalizada, con un diseño que define los roles y funciones de cada institución, y con un presupuesto asignado, lo que facilita la gestión de la articulación. Fue encabezado por el Departamento de Prosperidad Social (PS), quien tuvo como función la planeación administrativa y técnica, el seguimiento, la supervisión y la organización del programa. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estuvo a cargo de garantizar la implementación de los componentes de inclusión socioeconómica sostenible, tierras y territorio, de la creación de capacidades locales, del fortalecimiento institucional, de la construcción de redes sociales y de la generación y gestión de la información y conocimiento. La Unión Europea fue el socio y financista principal del Gobierno colombiano en la implementación del programa.

En el Bajo Magdalena, la ejecución del programa estuvo a cargo de la Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, entidad que contaba con experiencia en articulación de actores territoriales en torno a un proyecto común (Programa de Desarrollo y Paz del

Magdalena Medio). Asimismo, en el nivel local participaron actores de la sociedad civil y privados tales como la Red Adelco, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli y la cooperativa Ecocacao; además de los gobiernos locales, los habitantes y otros actores que tuvieran algún tipo de interés en el proceso.

Gran parte del éxito del Programa versa sobre la experiencia previa de la Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, quien ejecuta el programa. La Corporación tenía una larga trayectoria en la implementación de procesos similares, lo cual facilitó la convocatoria de actores diversos y la generación de confianzas. En este sentido, el caso da cuenta del importante rol que pueden jugar las coaliciones territoriales para promover procesos de articulación en contextos de desconfianza institucional y de fragmentación social.

Además, la construcción de una visión común del territorio entre las diversas organizaciones permitió que cada una de ellas modificara sus propios procesos y modos de trabajar en pos de un proyecto mayor. Dicha visión se refleja en la generación de acuerdos intersectoriales sobre temas en común.

Finalmente, un modelo de intervención que pone en el centro a la sociedad civil y su territorio permite que las actividades implementadas se ajusten mejor al contexto. Al considerar la importancia de la cultura “anfibia”, que vincula a las personas más allá de las divisiones político-administrativas, el programa contribuyó a avanzar en el reconocimiento de las dinámicas territoriales, y, por lo tanto, construir un tipo de desarrollo que garantiza la sostenibilidad ambiental.

El programa Nuevos Territorios de Paz y su modelo de intervención exhibe los siguientes resultados en el Bajo Magdalena:

- Reconstrucción de confianzas y fortalecimiento de las relaciones entre los actores del territorio y la institucionalidad pública.
- Generación de acciones coordinadas entre socios, donde se potencia el área de acción de cada uno.
- Fortalecimiento de la sociedad civil, principalmente en su rol de seguimiento y vigilancia ciudadana.
- Formalización de colaboraciones, a través de convenios, entre entidades públicas y privadas, para el desarrollo de actividades conjuntas.
- Creación de metodologías y herramientas para el monitoreo y seguimiento colaborativo entre los socios.
- Transferencias de modelos y metodologías aplicadas por los socios, con el fin de generar capacidades y replicar las experiencias exitosas en las organizaciones sociales de base, garantizando nuevos aprendizajes.
- Consolidación de insumos para el diseño de una política pública de paz en el país, a través de la sistematización de la experiencia.

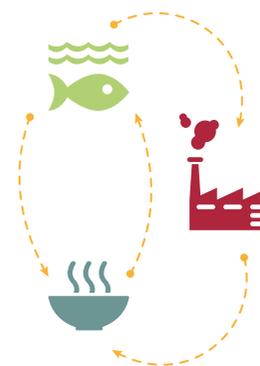
#### La Mesa Técnica del Café en el noroccidente de Quito: articulación en pos de los pequeños caficultores

La Mesa Técnica del Café es un espacio de coordinación de carácter informal convocado por la voluntad de los actores de la cadena productiva, que se creó a raíz de la necesidad de brindar asistencia técnica a los pequeños caficultores de forma coordinada entre las instituciones que se encontraban desarrollando actividades en el noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito, para el fortalecimiento de la productividad y el mejoramiento del café en el territorio. La Mesa la integran el Ministerio de Agricultura y Ganadería, específicamente un representante del Proyecto de Reactivación del Café y del Cacao, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (GADPP), a través de la Dirección de Gestión de Apoyo a la Producción, la ONG VECO Andino, la Agencia de Desarrollo Económico de Quito ConQuito y representantes de algunas asociaciones. Además, participan ocasionalmente algunas empresas.

La Mesa Técnica es convocada por el GADPP y se reúne periódicamente para compartir objetivos y agendas de las intervenciones de las diferentes instituciones y coordinar acciones conjuntas. En definitiva, es el mecanismo de articulación para establecer sinergias entre las instituciones estatales nacionales y subnacionales, los productores, las asociaciones, empresas y ONG relacionadas con la cadena del café.

Las distintas entidades que operan en la zona han puesto a disposición de los productores sus recursos técnicos y económicos, con el objeto de reducir la superposición de acciones y aumentar la eficiencia del uso de los recursos. A través del trabajo de la Mesa se lograron identificar las necesidades de los territorios y las entidades antes nombradas coordinaron esfuerzos para implementar procesos de apoyo a los caficultores. Luego derivó en una instancia estratégica cuyos resultados se evidencian en la realización de estudios compartidos, a partir de los cuales se definió una orientación principal de mercado y distintos tipos de apoyo hacia el café de especialidad y alta calidad. También se construyeron protocolos de estandarización y se establecieron vínculos comerciales entre los participantes. Incluso se realizaron gestiones para financiar a los caficultores y desarrollar una marca territorial. La estrategia ha comenzado a tener impactos productivos, comerciales y de desarrollo de capacidades. Algunos de los resultados derivados de la Mesa Técnica del Café son:

- Mejora de la productividad en el eslabón primario con nuevos materiales genéticos, kits de insumos y asistencia de campo.
- Mejora en la calidad del café mediante innovaciones en la post cosecha, capacitaciones e infraestructuras de marquesinas y de tostado.
- Comercialización directa entre el productor y empresas procesadoras nacionales o compradores internacionales.
- Diseño de un Sistema de Control Interno (SCI) y un Sistema de Gestión Interno (SGI) para garantizar la calidad del café de especialidad del noroccidente de Quito.
- Diseño de una marca territorial, “Café de Quito”, con una difusión inicial aún incipiente, pero con creciente reconocimiento entre los consumidores de café.





- Articulación con baristas y actores del sector turístico de Quito para la organización de visitas a zonas dedicadas al café de especialidad.
- Desarrollo de capacidades de los productores, tanto en técnicas de producción como en manejo de poscosecha,
- Empoderamiento de los productores, a través de un proceso de planificación estratégica que permitió que participaran de manera más activa en la Mesa y se conviertan en protagonistas de las mejoras productivas y comerciales

Si bien, la experiencia de la Mesa Técnica del Café expresa una articulación incipiente, muestra que pequeñas acciones de coordinación generan resultados relevantes, y destaca el potencial que podría tener si se avanza a un nivel de articulación más exigente. De la experiencia de la Mesa Técnica del Café se destacan dos condiciones elementales para la articulación, a saber, la presencia de un liderazgo articulador encabezado por Conquito

y el financiamiento que permite que ese liderazgo se ejerza con los recursos necesarios.

La diversidad de actores que componen la Mesa Técnica emerge como un valor de la experiencia, en la medida que cada uno aporta con recursos y conocimientos distintos, y que se potencian al ponerlos a disposición como una acción integrada. Ambos elementos son esenciales para conformar una coalición transformadora. Esto sumado a un trabajo robusto en torno a la visión la Mesa Técnica podría hacer de esta instancia un espacio que transforme las dinámicas económicas en el territorio.

### ¿Qué tipo de acciones pueden contribuir a la articulación de instituciones y actores para el desarrollo sostenible de los territorios?

Con base en los distintos análisis que se realizan a lo largo de este Informe, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural propone que al momento de **impulsar políticas y acciones a nivel nacional tendientes al avance en la Agenda 2030, se debe reconocer la existencia de importantes brechas territoriales. Por tanto, para “no dejar a ningún territorio atrás” es necesario incorporar un enfoque territorial.**

Los ODS tienen en su base un enfoque holístico que busca la integración de las tres dimensiones del desarrollo —económico, social y ambiental— y la participación de todos los actores —públicos, privados y de la sociedad civil— en los niveles micro, meso y macro. **Los objetivos y metas de la Agenda 2030 son de carácter integrado, interrelacionado e indivisible, lo que exige importantes niveles de articulación y coordinación interinstitucional y de actores territoriales.**

Algunas propuestas concretas a considerar para avanzar en esta dirección son:

1. Identificar el tipo de coordinación necesaria para los fines que se propone la política o proyectos de desarrollo.
2. Formalizar las instancias de coordinación y definir los roles y funciones de las instituciones parte, así como desarrollar mecanismos y herramientas que sustenten la acción coordinada.
3. Diseñar un sistema de incentivos que promueva la acción coordinada entre las instituciones y cimiente una cultura institucional abierta a la coordinación.
4. Definir una visión común entre los actores que forman parte de la acción coordinada que de sentido al trabajo articulado.
5. Reconocer el rol fundamental que tienen los gobiernos locales e instituciones territoriales, a la vez que aprovechar las confianzas construidas previamente.
6. En iniciativas o políticas públicas de nivel nacional, es imprescindible promover el involucramiento de los gobiernos locales para dar sostenibilidad a los procesos.
7. Contar con profesionales con dedicación específica para gestionar la articulación de actores.
8. Promover las instancias informales de coordinación y comunicación entre las entidades parte, pues esto permite invertir en la generación de confianzas entre las personas que forman parte de los espacios de articulación.
9. Promover liderazgos convocantes y legitimados.
10. Promover la participación de actores privados y de la sociedad civil, favoreciendo la generación de alianzas o coaliciones en contextos de desconfianza institucional.
11. Involucrar a actores diversos para amplificar los efectos sinérgicos de la articulación.
12. Considerar las dificultades de transporte y conectividad de modo que no sea un impedimento para que personas y organizaciones de sectores aislados hagan parte de instancias de coordinación de actores.



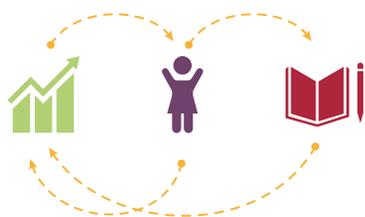


## INTRODUCCIÓN

### Articulación de instituciones y actores para una agenda de desarrollo territorialmente sostenible

**A**mérica Latina ha realizado considerables avances económicos y sociales en las últimas décadas. Sin embargo, estas mejoras no han alcanzado a todos los territorios por igual. Como consecuencia, aún persisten grandes brechas al interior de los países de la región en prácticamente todos los aspectos centrales del desarrollo humano y social.

Así lo constatan las ediciones anteriores de este Informe, al mostrar que tanto la pobreza como el acceso a servicios o la actividad económica, se distribuyen desigualmente entre los territorios, con lo cual, a la ya compleja desigualdad social que aqueja a las sociedades latinoamericanas, se agrega una persistente desigualdad territorial, una de cuyas expresiones más claras es la peor situación relativa en que se encuentran los pobres rurales, respecto de sus pares en zonas urbanas. Los territorios rezagados tienden a tener características comunes: son más pequeños en términos de población, son más rurales, tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes y, en menor medida, tienen mayor proporción de población menor de 15 años.



En septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030, que considera 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS instan a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medios, a adoptar un conjunto de medidas para poner fin a la pobreza, reducir la desigualdad en todas sus formas, fortalecer la paz, garantizar el acceso a la justicia y luchar contra el cambio climático.

Para el logro de estos propósitos, cada uno de los ODS establece un conjunto de metas específicas que se espera los países cumplan al año 2030. Así, con estos nuevos objetivos y sus metas, se busca que en los próximos 13 años los países intensifiquen sus esfuerzos destinados a promover el desarrollo, la prosperidad y la protección del planeta.

Aunque los ODS no son obligatorios desde una perspectiva del derecho internacional, se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para la implementación de iniciativas conducentes al logro de estos objetivos. Más aún, al suscribir el acuerdo los países tienen la responsabilidad de examinar periódicamente sus avances en el cumplimiento de cada ODS. Las tareas de seguimiento a nivel nacional contribuyen a la evaluación del grado de cumplimiento de los ODS a nivel mundial, para lo que resulta necesario recopilar datos de calidad, accesibles, oportunos y de actualización periódica.

En este contexto, el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017* mantiene su foco de análisis en la desigualdad territorial en América Latina, pero se suma a los esfuerzos de los diversos actores nacionales y transnacionales de avanzar en el desafío de implementar la Agenda 2030 para acercarse a un desarrollo sostenible. Postulamos que ello no será posible si no se toma en consideración la perspectiva territorial.



### Una agenda de cohesión territorial para “no dejar a ningún territorio atrás”

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen en su base un enfoque holístico que busca la integración de las tres dimensiones del desarrollo –económico, social y ambiental– y la participación de todos los actores –públicos, privados y de la sociedad civil– en los niveles micro, meso y macro, bajo la premisa de no dejar a nadie atrás. Los objetivos y metas de la Agenda 2030 son de carácter integrado, interrelacionado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal. Por ello, para alcanzarlos es imprescindible la conformación de una renovada Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Este enfoque integrado que subyace a la Agenda 2030 es uno de los principales desafíos que enfrentan los estados latinoamericanos para su implementación, pues requiere construir mecanismos institucionales que superen lógicas tradicionales de organización compartimentalizada y articular actores diversos bajo una visión común. Como bien señala el *Informe Anual sobre el Progreso de los ODS en América Latina y el Caribe* “este proceso no es evidente y requiere la creación y el fortalecimiento progresivo de una confianza mutua entre actores que no necesariamente están acostumbrados a

colaborar y que suelen tener visiones diferentes del mundo” (CEPAL 2016: 45).

El desafío de la articulación no es un tema nuevo para los gobiernos de la región y representa un ámbito de creciente preocupación para los organismos internacionales, consistente con la invitación a una mirada integral de los ODS que realiza la Agenda 2030.

Así lo expresa, por ejemplo, el Banco Mundial, cuando en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017*, pone el foco en la gobernanza del desarrollo; o el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina 2016*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al relevar la necesidad de un “progreso multidimensional” a partir de una “nueva arquitectura de las políticas” que requiere de una mayor coordinación intersectorial, una mayor articulación territorial para responder a la heterogeneidad geográfica propia de cada país y una mayor participación ciudadana, entre otros aspectos.

En una línea equivalente, el informe *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible*, con que la CEPAL dio inicio en 2014 a su trigésimo quinto período de sesiones, invita a rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad para construir pactos en que concurren aquellos actores que garantizan acuerdos

políticos de largo alcance, para lo que se requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras.

Varios países de la región valoran la importancia de la articulación e incluso han diseñado acciones para avanzar en esta dirección, ejemplos de ello son los casos de Chile Crece Contigo, Brasil son Misericordia y la Estrategia Incluir para Crecer en Perú (ver Recuadro 1).

Con este *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017*, Rimisp se suma a dicho debate, postulando que, desde un enfoque territorial, la articulación entre distintos niveles de gobierno y distintos actores resulta un imperativo. Hemos visto que la desigualdad en América Latina tiene un componente territorial diferente y adicional a las desigualdades

que se manifiestan entre personas, hogares y grupos, donde los territorios rurales han sido sistemáticamente los más rezagados de las dinámicas de desarrollo. Descentralizar la Agenda 2030 requiere del fortalecimiento de los vínculos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, así como del gobierno con la sociedad civil y el sector privado, de modo que la agenda sea pertinente y tenga el alcance requerido para todos los territorios de la región, independientemente de los desafíos particulares que cada uno de estos enfrenten. **En abierta sintonía con la consigna de la Agenda 2030 “que nadie se quede atrás”, postulamos la necesidad de “no dejar a ningún territorio atrás”, como sabemos que ocurre en la actualidad, cuando predominan dinámicas de desarrollo que registran claros aventajados y rezagados.**

#### Recuadro 1

#### Políticas públicas en América Latina intensivas en articulación institucional

#### Chile Crece Contigo: el municipio como protagonista en la integración de servicios

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” tiene como objetivo acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, desde su gestación hasta su ingreso al sistema escolar (gestación hasta los 8 o 9 años de edad). En el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño/a, es que Chile Crece Contigo requiere de articulación intersectorial para llevar a cabo iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia. Chile Crece Contigo articula, a escala nacional, a los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, del Trabajo, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional para la Discapacidad. La administración, coordinación y supervisión de Chile Crece Contigo corresponde al Ministerio de Desarrollo Social.

El programa opera en todas las comunas del país mediante convenios entre los municipios y el Ministerio de Desarrollo Social. A través del Fondo de Fortalecimiento Municipal, el nivel comunal articula la oferta local a través de la conformación de las Redes Comunes del Chile Crece Contigo. Estas Redes, compuestas por todos los actores sectoriales comunales que hacen parte de la estrategia, tienen la función de monitorear la entrega de las prestaciones garantizadas en el Subsistema y hacer las derivaciones y gestiones requeridas de manera oportuna, pertinente y efectiva. En este espacio se articulan los programas sectoriales de salud y educación, sumado a los programas sociales situados en el municipio.

Cada Municipio cuenta con un encargado de la red quien coordina a los distintos actores sectoriales presentes en el nivel local y supervisa la articulación de prestaciones que garantiza el Subsistema. Como herramientas de gestión, cuentan con el sistema de derivación, registro y monitoreo, que facilita el seguimiento de la trayectoria de cada niño o niña ingresado y de las derivaciones correspondientes. En términos presupuestarios, existe el Programa de Fortalecimiento Municipal que otorga recursos específicos para las actividades de la red, así como Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil y un Fondo Concurrible de iniciativas para la Infancia.

### **Brasil Sin Miseria: dar protagonismo al nivel estadual para ganar en pertinencia**

El Plan Brasil Sin Miseria es una estrategia de superación de la pobreza que abarca un gran número de programas sociales previamente existentes en Brasil, los articula y los focaliza para la atención de la población pobre y extremadamente pobre. El Plan Brasil sin Miseria coordina a 22 ministerios y se organiza en torno a tres ejes de actuación: a) Ingreso mínimo; b) Inclusión productiva; c) Acceso a servicios públicos, principalmente educación, salud y asistencia social.

El rol central del nivel estatal en la estrategia fue una innovación en el marco de la política social brasilera. A nivel operativo, el rol del nivel Estadual éste se formalizó a través de la firma de acuerdos entre el nivel federal y estadual. Dentro de este marco, en los que cada Estado tenía la potestad de complementar las prestaciones garantizadas por Brasil Sin Miseria con iniciativas propias, en el marco de los tres ejes del Plan. Esta innovación favoreció la apropiación del Plan en los niveles sub nacionales y el esfuerzo para superar la extrema pobreza adquirió componentes estatales con una formulación adaptada a las formas con que la pobreza se manifiesta en cada parte de Brasil.

El nivel estadual es quien coordina y ejecuta las acciones del plan. Por su parte, los gobiernos municipales asumen un rol clave en el catastro social y en la ejecución de servicios sociales, a través de sus redes de salud, educación y asistencia social.

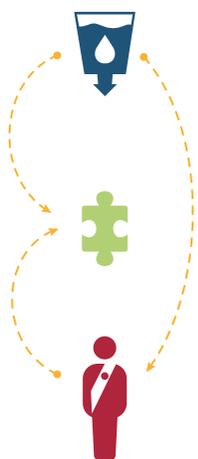
La organización de un sistema de información único, con acceso descentralizado fue decisivo para la concreción de una estrategia articulada. El registro único establece una mirada común que facilita la coordinación, y el establecimiento de metas comunes, así como la participación de los interesados.

### **Incluir para Crecer (Perú): sinergias entre programas en un mismo ministerio**

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", fue la estrategia fundacional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social creado en 2011. La Estrategia se concibió como una herramienta de gestión para ordenar y orientar la totalidad de la política social y no solo los programas sociales del sector. Dicha estrategia se basa en el concepto de protección social durante todo el ciclo de vida.

En el Eje de Inclusión Económica, la Estrategia busca incrementar las oportunidades económicas, mejorando el entorno (infraestructura) y desarrollando capacidades (financieras, técnicas, empresariales, productivas). Para cumplir con este propósito, se integran algunos programas ya existentes – como el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Juntos- con otros nuevos de modo de generar sinergias entre las distintas prestaciones y subsidios entregados a la población. En este marco surge el programa Haku Wiñay el cual tiene como objetivo desarrollar las capacidades productivas y de gestión de emprendimientos en hogares rurales en situación de pobreza y pobreza extrema, con foco en zonas con mayor proporción de usuarios del Programa "Juntos".

En el diseño de esta estrategia destaca el protagonismo de los actores locales, donde los usuarios se convierten en contraparte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y ejecutores del programa. En cada territorio focalizado se conforman Núcleos Ejecutores, agrupaciones voluntarias de hogares rurales de un mismo centro poblado y reciben directamente los recursos para la implementación. Los Núcleos Ejecutores pueden tomar decisiones financieras, legales y administrativas para el desarrollo de los planes de negocio, así como abrir cuentas bancarias, contratar profesionales, comprar materiales, recibir aportes comunales y de los gobiernos locales. Por último, son asesorados y rinden cuentas a profesionales del Ministerio ubicados en el nivel distrital. Este modelo, donde el usuario tiene un alto protagonismo en la definición de las acciones de la Política o Programa, ha tenido un alto potencial para alinear la oferta de servicios de extensionismo con las demandas de la población rural.



## Articulación y territorio. Mejores instituciones y más actores para cerrar brechas territoriales de desarrollo

La invitación a abordar los desafíos de la articulación desde una perspectiva territorial retoma los argumentos planteados por el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011*, primer número de esta serie bianual.

A partir de esos primeros argumentos, así como de la evidencia que ha ido acumulando Rimisp a través de sus investigaciones (Rimisp, 2012; Berdegué et al, 2012; Berdegué y Modrego, 2012, Rimisp, 2014; Rimisp, 2016), hemos propuesto que para cerrar brechas entre territorios que presentan más y menos oportunidades, es clave abordar tres factores y la forma cómo éstos se relacionan entre sí en cada territorio en particular: i) las instituciones y reglas del juego formales e informales; ii) los actores presentes en el territorio, su capacidad de agencia y de coordinación en pos de un conjunto de objetivos compartidos; y iii) la estructura económico-productiva del territorio, que determina las oportunidades laborales y de trabajo por cuenta propia, pero también incide sobre la sostenibilidad ambiental, las oportunidades para las mujeres, el acceso a bienes y servicios, entre otros factores claves para el desarrollo.

Desde una perspectiva de análisis territorial, lo importante no es sólo la forma específica en la que cada uno de estos factores se manifiesta, sino cómo ellos interactúan entre sí, y el rol que asumen los diversos actores en esta dinámica. **Por eso es que la articulación de instituciones y actores es un objetivo clave para avanzar en un desarrollo con cohesión territorial.**

Siguiendo a Repetto (2005), entenderemos la articulación como “el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cua-

les los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005: 89).

La articulación no es un fin en sí mismo, sino un medio necesario para atender la creciente complejidad de problemas sociales causados por una multiplicidad de factores y que tienen, a su vez, distintas manifestaciones. En la Primera Parte de este Informe veremos que las mayores brechas territoriales se concentran, justamente, en aquellas metas de desarrollo sostenible que reflejan objetivos más exigentes, como la reducción del embarazo adolescente, las mejoras en la calidad de la educación, la disminución de la desigualdad económica o el logro de una mayor equidad de género. Ninguna de ellas puede enfrentarse desde una perspectiva uni-causal. Pongamos por ejemplo, el embarazo adolescente, que requiere acciones integradas de prevención escolar, control sanitario, acompañamiento psicológico y apoyo familiar, entre otras, probablemente afectará de manera distinta a una mujer rural del Chocó en Colombia, que a una joven urbana de la zona periurbana de Bogotá, o a una joven indígena de Nariño; por hipotetizar sólo sobre algunas circunstancias territoriales que de seguro inciden sobre los factores protectores y las dificultades que enfrenta una mujer ante un embarazo adolescente. **Proponemos que para abordar de manera integral este conjunto de factores y sus diversas manifestaciones territoriales, se requiere avanzar con decisión en la articulación institucional.**

Hablamos de **articulación institucional**, para hacer frente a los múltiples desafíos que enfrentan los estados latinoamericanos para superar su lógica de trabajo compartimentalizado y avanzar hacia la integración de objetivos para dar respuesta a problemas complejos. Desde esta perspectiva, la intersectorialidad exige más que sólo entregar a un mismo público específico los servicios que son propios de cada sector, sino que implica que diversos sectores gubernamentales de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen causas complejas, diversas y relacionadas (Cunill, 2014).

## Recuadro 2

### Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011. Desigualdad, Políticas Públicas y Capacidad Institucional

Al analizar las implicancias de las desigualdades territoriales en las políticas públicas y su relación con las capacidades institucionales, el Informe 2011 postulaba que las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial, pues una misma política puede contribuir al desarrollo de un territorio, no tener mucho impacto en otros y afectar negativamente a un tercero.

Del análisis de dos políticas —la política de educación escolar en Chile y los programas de desarrollo rural en México— y un programa —el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador—, se concluye que las razones que explican las brechas territoriales que las políticas públicas no logran eliminar (y que muchas veces agudizan) son distintas y, en muchos casos, anteriores al diseño y la implementación de las mismas. Ellas guardan relación con el tipo de diferencias territoriales que, en el largo plazo, las políticas contribuyen a perpetuar, por no ser consideradas al momento del diseño de las intervenciones.

Pero también al interior de los propios territorios radica parte de la explicación de las brechas existentes, pues las capacidades institucionales y sociales son desiguales. Esta afirmación se demostraba con la constatación de la existencia de importantes brechas territoriales en materia de indicadores de la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

No obstante, como en todas las versiones del Informe, se analizaron en esa ocasión dos casos de desarrollo endógeno —el Proyecto Sierra Sur en Perú y el Territorio Solidario de las Provincias del Sur de Santander en Colombia—, que mostraron cómo, a pesar de las capacidades diferenciadas y los contextos socialmente adversos, determinados arreglos socioinstitucionales contribuyeron a revertir tendencias potencialmente negativas. Ambas experiencias son producto de una gestión local exitosa que integra a distintos actores y aporta un fuerte componente ciudadano y democrático, lo que permitió aumentar las capacidades de gestión local e innovar en la construcción de herramientas para el desarrollo y la superación de la pobreza.

Pero hablamos también de **articulación de actores, para relevar en este Informe la capacidad que tienen distintas formas de acción colectiva de involucrarse activamente en procesos de desarrollo, y defender la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de construcción de políticas públicas** que superen la visión estado-centrica, para colaborar con el sector privado, las organizaciones sociales, el sector académico y todos quienes se sientan llamados a aportar a su propio desarrollo.

En materia de articulación institucional, el Informe presta especial atención al rol que pueden desempeñar los gobiernos locales en la promoción de procesos de desarrollo sostenibles y pertinentes. En materia de articulación de actores, pondrá el foco en la capacidad que tienen los procesos de conformación de lo que llamamos “coaliciones territoriales transformadoras” (Fernández y Asensio, 2014) de aportar a dichos procesos de desarrollo.

#### A. Articulación institucional y gobiernos locales

El gobierno central es un actor clave en la construcción de un desarrollo territorialmente equitativo, pues sus decisiones de política pública tienen un impacto directo en las condiciones de vida de la población que habita en distintos lugares del territorio. Pero no cabe duda que una parte de la explicación de las brechas que viene informando el Informe Latinoamericano desde el 2011, se encuentra al interior de los propios territorios.

En este sentido, para que los avances en los ODS alcancen a todas las personas, independientemente del lugar donde vivan, el Informe plantea que **se requiere avanzar tanto en la articulación horizontal (entre diversos actores del mismo nivel de gobierno) como en la articulación vertical (entre los distintos niveles de gobierno), de modo**

**de fortalecer progresivamente la capacidad de los gobiernos locales de liderar procesos territoriales de desarrollo.**

No en vano, los gobiernos latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos por profundizar sus procesos de descentralización, trasladando importantes atribuciones y responsabilidades para la gestión del desarrollo a los gobiernos intermedios y locales.

Análisis previos de experiencias de articulación de políticas sociales y productivas en la región (Cortínez et al., 2016; Fernández, 2015) muestran que la participación de los gobiernos locales en distintas fases del ciclo de la política fortalece las intervenciones diseñadas a nivel nacional y le dan sustentabilidad en el tiempo. Al hacer partícipe y dar poder de decisión a los gobiernos locales, se logra una mayor apropiación de las iniciativas. En algunas experiencias esto se plasma en la voluntad de los gobiernos subnacionales de complementar recursos para que una determinada iniciativa incorpore acciones adicionales, ya sea para ampliar su cobertura o para darle continuidad luego de su término. Además, la transferencia de poder a

los gobiernos locales favorece la adecuación de los programas a las necesidades específicas de la población. Por último, en el espacio local se han encontrado nuevas estrategias para resolver nudos críticos de coordinación del nivel central.

Sin embargo, como documentamos detalladamente en la edición 2011 de este Informe, los recursos y capacidades con los que cuentan los gobiernos subnacionales para promover la articulación y liderar procesos de desarrollo se encuentran desigualmente distribuidos. Mientras algunos cuentan con recursos financieros, infraestructura y capacidad técnica suficientes para cumplir con su cometido, e incluso innovar en la entrega de bienes y servicios complementarios, otros tienen precarias condiciones y, en ocasiones, no logran cumplir siquiera con sus obligaciones mínimas. Estas diferencias, que repercuten directamente sobre la calidad de vida de quienes habitan en uno u otro territorio, se superponen con diferencias estructurales entre zonas con buena dotación de activos, capital humano calificado y dinamismo económico, y zonas social, institucional y económicamente rezagadas como las que se describen en la Primera Parte de este Informe. Las brechas tienden



a mantenerse en el tiempo, pues los gobiernos locales de territorios peor dotados suelen tener un peor desempeño que los pertenecientes a territorios más dinámicos. La paradoja es que las zonas más rezagadas son las que menos capacidades tienen para cambiar la tendencia.

Como reportan los casos analizados en la Segunda Parte de este Informe, la capacidad de un gobierno local de liderar los esfuerzos de articulación puede hacer la diferencia en los resultados de desarrollo en contextos territoriales concretos, aun en condiciones sociales y económicas adversas. Por eso, fortalecer las capacidades de los gobiernos locales resulta un objetivo de política relevante de cara al cierre de brechas territoriales que permitan cumplir con los objetivos de la Agenda 2030.

#### B. Articulación de actores y coaliciones territoriales transformadoras

*“No existe un modelo único de articulación o entramado social entre los actores que sea en sí mismo óptimo. Sus atributos tendrán relación con las características de los territorios, los desafíos económicos y productivos que enfrentan, las oportunidades que surgen y las capacidades locales. Lo que está claro, sin embargo, es que el impulso para compartir propósitos y sumar ideas, discursos y acciones es un factor que hace la diferencia”*

(Serrano, 2014:11, prólogo a Fernández y Asensio, 2014).

Definimos **coalición social** como un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo (Fernández y Asensio, 2014). Esta definición permite diferenciar a las coaliciones de otras formas de acción colectiva como los grupos de interés (con intereses más específicos) o los movimientos sociales (con menor diversidad de actores).

Las coaliciones territoriales se pueden describir teniendo en cuenta cinco elementos: la diversidad de actores que la componen, la existencia de objetivos convergentes entre sus integrantes, la existencia de una visión de desarrollo a mediano y largo plazo, la disponibilidad de recursos materiales y simbólicos diversificados entre sus miembros, y su dominio de acción enmarcado en un territorio.

Sin embargo, no todas las coaliciones sociales generan dinámicas territoriales tendientes al desarrollo sostenible. A partir del análisis de seis estudios de casos territoriales, Fernández y Asensio (2014) concluyen que el potencial transformador de una coalición social se encuentra en **ser socialmente inclusiva y representar una variedad de actores que comparten de forma tácita o explícita algunos objetivos de desarrollo importantes**, incluso si sus motivaciones son diferentes y/o hay conflicto o desacuerdo sobre otros temas. Los actores en la coalición participan en una acción colectiva con una perspectiva a largo plazo y tienen suficiente poder para, al menos, refutar la dinámica de desarrollo. Este poder está basado en una combinación de diferentes capitales (económico, político, social, cultural) suministrado por los diferentes miembros, de modo que ninguno está en una posición completamente subordinada respecto de los demás en la coalición. Finalmente, una coalición transformadora es capaz de socializar y legitimar su visión y estrategia de desarrollo de tal forma que estas sean gradualmente aceptadas e incluso internalizadas por otros actores en el territorio.

Se trata, en consecuencia, de una coalición exigente en términos de la intensidad de articulación que requiere para desplegarse. Veremos en este Informe experiencias territoriales que avanzan positivamente en esta dirección, y que muestran como la capacidad de articulación de actores en un territorio determinado hace la diferencia para el logro de los propósitos tan variados como la construcción de una agenda de paz o el incremento de la productividad de la producción de café, como los que se analizan en la Segunda Parte de este Informe.

### Recuadro 3

#### Conceptos claves para analizar las experiencias de articulación

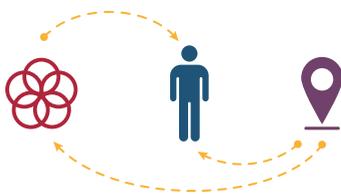
En la búsqueda de sinergias entre acciones, recursos y objetivos, la articulación de instituciones y actores representa un esfuerzo más exigente, y conceptualmente distinto, del de la coordinación. Siguiendo a Corbett y Noyes (2008) el Informe utiliza una tipología de seis niveles, según el grado de intensidad de la coordinación, para analizar los procesos de articulación territorial en Colombia y Ecuador. En función de los objetivos de desarrollo y del tipo de acciones que requieren ser coordinadas en cada caso, esta tipología permite definir el nivel al que resulta pertinente aspirar en cada caso.

El primer nivel es de **comunicación**, que consiste en el intercambio de información a través de procedimientos formales e informales. El segundo, la **cooperación**, considera la conformación grupos de trabajo o comités que pueden prestar apoyo a programas, servicios y objetivos de los otros. El tercer nivel de intensidad es la **coordinación**, que se caracteriza por la presencia de acuerdos interinstitucionales formales para organizar acciones, es decir, las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y en el acople de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Cuando se avanza al cuarto nivel, de **colaboración**, las agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. Habrá **convergencia** cuando se reestructuran los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal, y se firman contratos de reasignación de fondos, existen recursos compartidos y una agencia rectora. Finalmente, el nivel más alto de coordinación es la **consolidación**, donde hay una integración completa de los sectores. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, con equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, con una planificación fusionada y con capital humano y activos fijos compartidos.

Por otra parte, para comprender el grado de involucramiento de los actores en las distintas fases del ciclo de la política, el análisis de los casos que se presentan en esta segunda parte del Informe utiliza el marco conceptual propuesto por Cunill (2014), observando:

- El grado de **inclusividad** en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas.
- El grado de **mancomunidad** en la ejecución de las acciones, referido a los elementos que comparten los sectores en la fase de implementación.
- El **nivel de alteraciones** en las dinámicas y en los procesos **organizacionales**.

En una articulación de alta intensidad, la inclusividad se expresa en la elaboración de objetivos compartidos, en planificación conjunta, metas concordadas, presupuesto y evaluación conjunta entre las instituciones. La mancomunidad en una articulación de alta intensidad se refleja en el intercambio de información y de recursos, y en la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones. Por último, una articulación de alta intensidad conlleva alteraciones en las estructuras organizativas y metodologías de trabajo de cada sector involucrado, generando una nueva estructura especialmente para la implementación de la política articulada. El nivel de intensidad de la coordinación y las estrategias de colaboración dependen de los propósitos que persiga con la articulación.



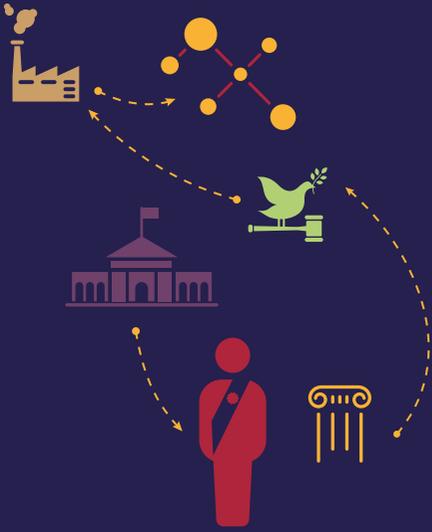
#### Recuadro 4

##### Algunas categorías para entender el rol de los gobiernos locales en los procesos de articulación de políticas para el desarrollo

Para la implementación de la Agenda 2030 resulta tan relevante como la articulación entre los diversos actores del sector público central o nacional, el rol que juegan en este proceso las instituciones y los actores locales.

Para comprender mejor el rol que pueden desempeñar los gobiernos locales en el ciclo de la política Rofman (2007) propone tres categorías de clasificación según el nivel de poder que les es transferido y el grado de participación que tienen en dicho ciclo. Estas son:

- **Proactivo:** El gobierno local participa activamente en el diseño o implementación del programa. Cuentan con autonomía para decidir acerca de la utilización de los recursos económicos, las estructuras y los procedimientos de gestión vinculados con los planes, y para evaluar los programas ejecutados.
- **Gestor:** Interviene sólo como mediador entre el nivel gubernamental, a cargo del diseño/financiamiento, y los beneficiarios. La mayor parte de las acciones se concentran en la realización de actividades administrativas, de coordinación y de promoción de actividades.
- **Ejecutor:** Realiza tareas administrativas de ejecución de las actividades de un programa diseñado en otro nivel. Sus acciones se centran casi exclusivamente en la entrega de dinero, bienes y/o servicios. Las decisiones que inciden en el nivel municipal siguen estando concentradas en los gobiernos central y provincial.



PARTE **1**

Equidad territorial y avances en los objetivos de desarrollo sostenible en América Latina



La serie del *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* ha venido mostrando en forma sistemática la severa desigualdad territorial de la región en cinco dimensiones centrales del desarrollo humano y social: salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza y género. En todas ellas los promedios nacionales ocultan grandes diferencias entre territorios rezagados y aventajados en cada país estudiado. Ante dicho escenario, hemos instado a los países a no simplificar el análisis y a ir más allá de las discusiones de política pública centradas exclusivamente en los resultados nacionales, que dejan ocultas las desiguales realidades de sus territorios. Como señaláramos ya en la edición 2013 del Informe, la invitación es a superar “la tiranía de los promedios”, que conduce al error de pensar que mejorías promedio en los indicadores socioeconómicos de un país son igualmente distribuidas entre los habitantes de todas sus localidades.

Bajo esta misma premisa, y buscando contribuir a monitorear el avance de los países latinoamericanos hacia el cumplimiento de los ODS establecidos en la Agenda 2030, esta cuarta edición del Informe realiza un análisis territorializado de una serie de indicadores que en las ediciones pasadas del Informe fueron organizados en torno a las cinco dimensiones del desarrollo antes mencionadas, pero que en esta edición se encuentran ligados a los ODS. En el Capítulo 1 se presentan y analizan el avance en el logro de un conjunto de indicadores y metas vinculadas a los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11, para los cuales contamos con información actualizada, para siete países de América Latina -Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú-.

En el Capítulo 2 se presentan los resultados del Índice de Equidad Territorial–Objetivos de Desarrollo Sostenible (IET-ODS). El IET-ODS profundiza el esfuerzo iniciado en la edición 2015, consistente en un Índice de Equidad Territorial que mide, de forma sintética, las brechas entre territorios de un determinado país, permitiendo hacer comparaciones entre países. Este es un aspecto clave a tener en cuenta al momento de interpretar los resultados del IET-ODS, así como el principal aporte del mismo, pues mide los niveles de equidad territorial y no la situación absoluta en la que se encuentra un país en una o más dimensiones de desarrollo.





#### Recuadro 1.1

##### Los *Informes Latinoamericanos sobre Pobreza y Desigualdad* y las brechas territoriales de desarrollo

En sus tres primeras ediciones, el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* ha relevado la existencia de severas brechas territoriales en un conjunto de dimensiones de desarrollo claves para explicar la situación de bienestar de los hogares en América Latina, como son salud, educación, seguridad ciudadana, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género. Las brechas se definen como la distancia positiva o negativa de un territorio respecto del promedio nacional, en un indicador determinado.

El análisis de la evolución de los indicadores en diez países de América Latina muestra que, en general, los resultados promedio han mejorado, sin embargo, la reducción de brechas territoriales subnacionales ha sido incipiente. Ello se debe a que son pocos los territorios que, teniendo una condición de rezago inicial, han mejorado sus resultados en las distintas dimensiones.

En cuanto al perfil de los territorios que más han avanzado, no hay una tendencia transversal clara en todas las dimensiones ni en todos los países. Sólo en algunos casos este perfil corresponde a territorios con bajo grado de urbanización, bajo tamaño poblacional y alta proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes, atributos que, como identificó el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011*, son justamente los que predominan en los territorios rezagados.

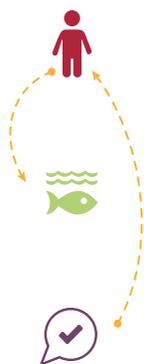
En varias ocasiones uno o más países han registrado mejoras en el desempeño de uno o más indicadores, pero éstas no necesariamente se han traducido en un cambio favorable en materia de equidad territorial. Como comprueba el Índice de Equidad Territorial, que el Informe elabora por primera vez el año 2015, mejores condiciones generales de desarrollo no siempre resultan en una distribución territorialmente más equitativa de ellas.



## CAPÍTULO 1

# Monitoreo de los avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los territorios de América Latina

Para contribuir con el objetivo de monitorear el avance de los países latinoamericanos hacia el cumplimiento de los ODS, el *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2017* propone, como en todas sus ediciones anteriores, una mirada desde la perspectiva territorial. Para ello, se realiza un análisis territorializado de una serie de indicadores que en las ediciones pasadas del informe fueron organizados en torno a cinco dimensiones centrales del desarrollo humano y social: i) salud; ii) educación; iii) dinamismo económico y empleo; iv) ingresos y pobreza, y v) género.



Para los lectores habituales del *Informe Latinoamericano*, la Tabla 1.1 resume la vinculación propuesta entre las dimensiones del desarrollo que organizaban el análisis estadístico en las ediciones anteriores del informe y las nuevas, ligadas a las propuestas de los ODS.

Pese al cambio de enfoque, este primer capítulo sigue una metodología similar a la utilizada en sus ediciones pasadas (Recuadro 1.1). Ella se basa en la compilación de datos estadísticos actualizados desde diversas fuentes oficiales de los países considerados en el informe, para su posterior análisis estadístico descriptivo y discusión. En particular, el trabajo de actualización de datos e indicadores fue realizado sobre los países donde había información disponible: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

La actualización de las series de datos estadísticos en esta edición del Informe permite, primero, contar con una panorámica más actualizada de las trayectorias de desarrollo de los distintos territorios latinoamericanos y del avance de estos países, y sus niveles subnacionales, hacia las metas establecidas por los ODS; y segundo, incorporar nuevos países al análisis de las tendencias de desarrollo territorial, en comparación a la edición anterior; en particular, los casos de Guatemala y México, los cuales añaden una perspectiva mesoamericana al análisis de las brechas territoriales en el cumplimiento de los ODS en América Latina.

### Recuadro 1.1

#### Metodología de Análisis

En esta cuarta edición del *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad* se recolectó información territorializada (con un nivel de desagregación espacial variable, dependiendo del país e indicador) y actualizada de 27 indicadores que dan cuenta de 20 metas vinculadas a nueve de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La mayoría de estos indicadores ya se venían analizando en las versiones anteriores del informe, pero el estudio se organizaba sólo en torno a cinco dimensiones centrales del desarrollo humano y social (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza y equidad de género). La forma en cómo se vincularon los antiguos y nuevos indicadores asociados a los ODS se encuentra en la Tabla 1.1.

La información sobre estos 27 indicadores se recopiló para siete países de América Latina: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, que eran los que contaban con nueva información disponible. La presentación y discusión de los datos es, en esta edición, organizada en torno a los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11 y a algunas de sus metas específicas. Los ODS y metas aquí considerados responden al grado de suficiencia de las estadísticas disponibles de cada país para construir el indicador definido por cada meta de los ODS considerada. En caso de no operacionalizar la meta con un indicador concreto, se usó un indicador aproximado razonable de cada una de ellas (Tabla 1.1.). Los detalles de los 27 indicadores considerados en este informe, incluyendo su fórmula de cálculo, la fuente de información utilizada, los años y nivel de desagregación territorial disponibles, se encuentran en el Anexo Metodológico.

En cuanto a las cifras de los países y sus indicadores, contamos, en la mayoría de los casos, con dos o más puntos en el tiempo. Aunque el análisis de cambios en los territorios se centra en el periodo reciente (para verificar o revisar tendencias destacadas en ediciones pasadas del *Informe Latinoamericano*), tener más de dos puntos temporales permite vislumbrar una panorámica más amplia de la evolución de las brechas territoriales de desarrollo en las últimas dos décadas.

El análisis de los datos en cada indicador se realiza de tres maneras. La primera describe la evolución reciente de las unidades administrativas (i.e. municipio, departamento, provincia o equivalente según sea el caso), a través de la comparación de su situación al inicio y al término del periodo de análisis. Con ello es posible tener una mirada, centrada en los territorios, de los distintos grados de avance o retroceso de las metas de los ODS. Asumiendo las limitaciones de datos, y en pos de un análisis enfocado en los cambios actuales, se estableció como punto inicial la información más reciente contenida en el Informe 2015, y como punto de comparación, la más nueva disponible hoy. La segunda caracteriza las distribuciones territoriales completas de los distintos indicadores y sus cambios en el tiempo, utilizando estadísticos descriptivos de dispersión (promedio, rango y desviación típica). Ello permite visualizar la magnitud de las desigualdades territoriales y sus cambios, y con ello, monitorear el avance hacia los ODS desde una óptica de cohesión territorial. La tercera sigue la metodología utilizada en el *Informe Latinoamericano 2015*, descrita en el Anexo Metodológico de este informe, para construir una tipología de territorios aventajados, promedio y rezagados en cuanto a los cambios en cada indicador, combinando la información de las variaciones en cada territorio con los cambios promedio y la forma en cómo ellos se dispersan en el conjunto de los territorios.

**Tabla 1.1**  
Resumen de indicadores por ODS, sus metas y dimensión

ODS	Meta ODS	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador analizado	Descripción del indicador
1	1.2	Ingreso / Pobreza	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando la definición de dichas líneas utilizada en cada país).
	1.2	Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia hombre / mujer.
2	2.2	Salud	Tasa de malnutrición infantil	Desnutrición crónica que mide el porcentaje de niños de menos de 5 años de edad que tienen una talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo.
3	3.1	Salud	Tasa de mortalidad materna	Defunciones que ocurren durante el periodo de gestación, parto o puerperio (42 días después del parto), por cada cien mil nacidos vivos.
	3.2	Salud	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.
	3.7	Salud	Tasa de embarazo adolescente	Nacimientos por cada mil mujeres de entre 14 a 17 años.
	3.8	Salud	Promedio de habitantes por médico	Cantidad de población, dividida por el número de médicos del sistema público de salud (o su inverso, según el país).
4	4.1	Educación	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.
	4.1	Educación	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela secundaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.
	4.1	Educación	Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)	Según el país, porcentaje de los alumnos que alcanza el nivel esperado de aprendizaje acorde a su grado (utilizando la evaluación de desempeño o logro académico en el grado y en la asignatura en que exista información disponible en el país) o resultados en las pruebas estandarizadas de medición de la calidad de la educación.
	4.6	Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años.
	4.6	Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años hombres / mujeres.
	4.6	Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años hombres / mujeres.

ODS	Meta ODS	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador analizado	Descripción del indicador
5	5.5	Igualdad de género	Porcentaje de mujeres electas autoridades locales	Porcentaje de mujeres electas autoridades locales respecto del total de autoridades locales.
	5.7	Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en la población sin ingresos propios	Brecha hombre-mujer en el porcentaje de personas de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian.
6	6.1	Salud	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares (o personas) con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares (o sobre el total de población).
8	8.1	Ingreso / Pobreza	Gasto (o ingreso) per cápita del hogar	Valor monetario de la suma del gasto (o ingreso) del hogar, expresado en términos per cápita mensual.
	8.2	Dinamismo económico y empleo	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados.
	8.3	Dinamismo económico y empleo	Tasa de nacimiento de empresas	Número de empresas que nacen en un periodo de tiempo (por ejemplo, un año) como porcentaje del total de empresas activas.
	8.5	Dinamismo económico y empleo	Población económicamente activa	Comprende a todas las personas de 15 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo (la cota inferior del tramo de edad puede variar según la legislación del país).
	8.5	Dinamismo económico y empleo	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo.
	8.5	Dinamismo económico y empleo	Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa.
	8.5	Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo, hombre / mujer.
	8.6	-	Proporción de jóvenes Nini	Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación.
	8.7	-	Proporción de niños que realizan trabajo infantil	Proporción de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil.
10	10.3	Ingreso / Pobreza	Índice de Gini de ingresos del hogar	Número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
11	11.1	Ingreso / Pobreza	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas (u hogares) con al menos una necesidad básica insatisfecha, respecto del total de personas (u hogares).
	11.5	-	Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres	Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres cada 100.000 personas.

El análisis de la evolución del conjunto de los indicadores incluidos en este informe muestra que, en general, y más allá de algunas diferencias entre países, los resultados han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de desarrollo establecidas por los ODS.

Sin embargo, desde la perspectiva territorial, hay tres grandes tendencias que caben destacar:

1. **En aquellos indicadores que dan cuenta de metas vinculadas a ámbitos más primarios del desarrollo humano**, como la reducción de la mortalidad infantil, la alfabetización, el aumento de la escolaridad, la reducción del número de hogares con necesidades básicas insatisfechas o de la incidencia de pobreza alimentaria, **los países de América Latina (con la excepción de Guatemala) han logrado mejoras transversales**. En cambio, en **indicadores que reflejan objetivos más exigentes**, como la reducción del embarazo adolescente, las mejoras en la calidad de la educación, la disminución de la desigualdad económica o el logro de una mayor equidad de género, **los avances no son tan claros e incluso se observa que gran parte de los territorios de la región retroceden**.
2. En los países donde hay avances en la mayoría de sus territorios, en general, aquél cambio se asocia también a leves reducciones de las brechas territoriales. Esto quiere decir que, en varias de las metas establecidas por los ODS, los territorios más rezagados han tendido a acercarse a los territorios aventajados, aunque de forma todavía muy lenta.
3. Aun así, a mediados de la década de 2010, en todos los países latinoamericanos todavía existen brechas territoriales inaceptablemente grandes, tal como muestran casi todos los indicadores asociados a las metas establecidas por los ODS.

Estas tres tendencias proyectan un complejo escenario futuro para la región. **De no revertirse, los países latinoamericanos (y en particular los más pobres) no conseguirán alcanzar varias de las metas establecidas por los ODS**. Incluso

si las logran a nivel país, es muy probable que no lo hagan en muchos de sus territorios.

**Los resultados nos recuerdan la necesidad de mantener una mirada territorial en el monitoreo periódico del avance hacia el cumplimiento de los ODS, así como también de reforzar los esfuerzos de política pública, particularmente en las zonas más rezagadas**, a través de una mezcla inteligente de inversión pública focalizada y la aplicación de políticas y programas, ambos con una lógica territorial de desarrollo.

### Lo que muestran las cifras: grandes brechas territoriales para el logro de los ODS

#### A. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

En su versión anterior, el *Informe Latinoamericano 2015* mostró importantes avances en la reducción de la pobreza alimentaria en los territorios de América Latina. Pese a lo anterior, y a diferencia de lo evidenciado en el *Informe 2013*, no se observó una clara tendencia de cierre de las brechas territoriales en ninguno de los cinco países estudiados en esa ocasión. Incluso, en algunos de ellos, se observaron tendencias hacia el sentido contrario.

Al analizar las características de los territorios que más mejoraron sus resultados en la dimensión ingreso y pobreza, el *Informe Latinoamericano 2015* no vislumbró tendencias transversales como las encontradas en su edición 2013. En general, los mayores avances en reducción de la pobreza ocurrieron en territorios con la única característica común de presentar una mayor población promedio respecto a aquellos con avances menos significativos.

Para actualizar y profundizar el análisis de los pasados informes, la actual versión analiza la temática de la pobreza en la región en el marco del ODS N°1, específicamente en su meta 1.2, analizando la evolución de los siguientes indicadores en los siete países:



ODS	Meta ODS	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador analizado
1	1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Ingreso / Pobreza	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales.
		Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales (*).

(\*) La brecha de género se calculó como la razón entre el valor observado para los hombres y para las mujeres, en un determinado año. Por lo tanto, cuando la relación es igual a 1, significa que existe igualdad de género. Cuando la relación es mayor a 1, quiere decir que el valor del indicador de los hombres está por encima del de las mujeres, mientras que cuando la relación toma valores menores a 1, el valor del indicador de las mujeres es más alto que el de los hombres. En ambas situaciones (relación mayor o menor 1), se considera que existe brecha de género.

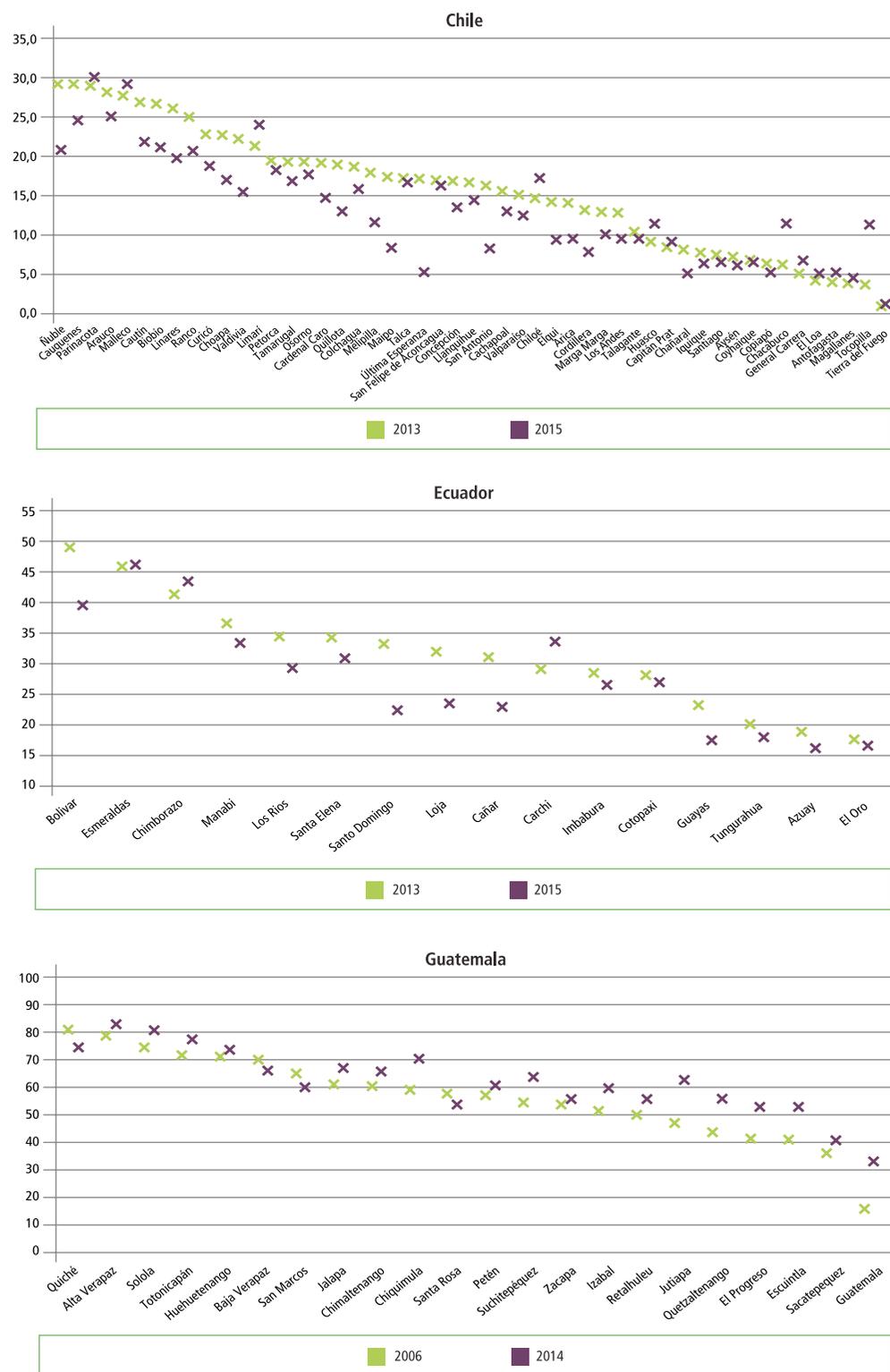
### A excepción de Guatemala, se observa una tendencia general en dirección al cumplimiento de la meta 2 de reducción de la pobreza del ODS N°1, pero con muchos territorios retrocediendo en este objetivo

El *Informe Latinoamericano 2013* señaló avances relativamente transversales en términos de reducción de la pobreza. Sin embargo, la actualización de datos y la incorporación de otros países de la región muestra una perspectiva más matizada de dicha tendencia. En general, con la excepción de Guatemala, los países analizados muestran una reducción del promedio simple de la incidencia de pobreza de sus territorios. A pesar de ello, a escala territorial, se observan grandes diferencias en las dinámicas de cambio de la pobreza, incluso con retrocesos en un número considerable de unidades subnacionales. A la luz de esta evidencia, aunque muchos de los países latinoamericanos logren alcanzar la meta 1.2, definida por el ODS 1 a nivel nacional, es probable que muchos de los territorios de los países no lo hagan.

Para ilustrar esta aseveración, en el Gráfico 1.1 se muestra la evolución del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia en tres países latinoamericanos: Chile, Ecuador y Guatemala. Estos casos permiten apreciar y ejemplificar las importantes diferencias entre y al interior de ellos. Chile, por ejemplo, experimentó una disminución del promedio simple de la incidencia de pobreza de sus provincias, el que pasó de 15,8%, en el 2013, a 13,4%, en el 2015. En este breve periodo, la incidencia de pobreza disminuyó en, aproximadamente, el 75% de las provincias del país. Las mayores caídas se destacan en las provincias de Última Esperanza y Maipo, pasando de 17,2% a 5,2% y de 17,4% a 8,3%, respectivamente. Sin embargo, también hay provincias que aumentaron su porcentaje de hogares en situación de pobreza. Entre ellas se destacan Tocopilla, que pasó de 3,7%, en el 2013, a 11,3% en el 2015 y Chacabuco, variando de 6,3% a 11,5% en el mismo periodo.

En Ecuador, también se produjo una disminución promedio provincial de la incidencia de pobreza durante el periodo 2013-2015, el cual pasó de 30,1% a 26,9%. Aquí también la disminución de la pobreza se evidenció en la mayoría de las provincias del país. Destacan las disminuciones en las provincias de Santo

**Gráfico 1.1**  
**Porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Chile, Ecuador y Guatemala**



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013 y 2015, en Chile; a la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2013 y 2015, en Ecuador y a la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006 y 2014, en Guatemala.



Domingo (33,2%, en el 2013, a 22,3%, en el 2015) y de Bolívar (49%, en el 2013, a 39,5%, en el 2015). Dentro de las provincias que registraron mayores aumentos de la incidencia de pobreza se encuentran Carchi y Chimborazo, pasando del 29,0% al 33,5% y del 41,4% a 43,5%, respectivamente.

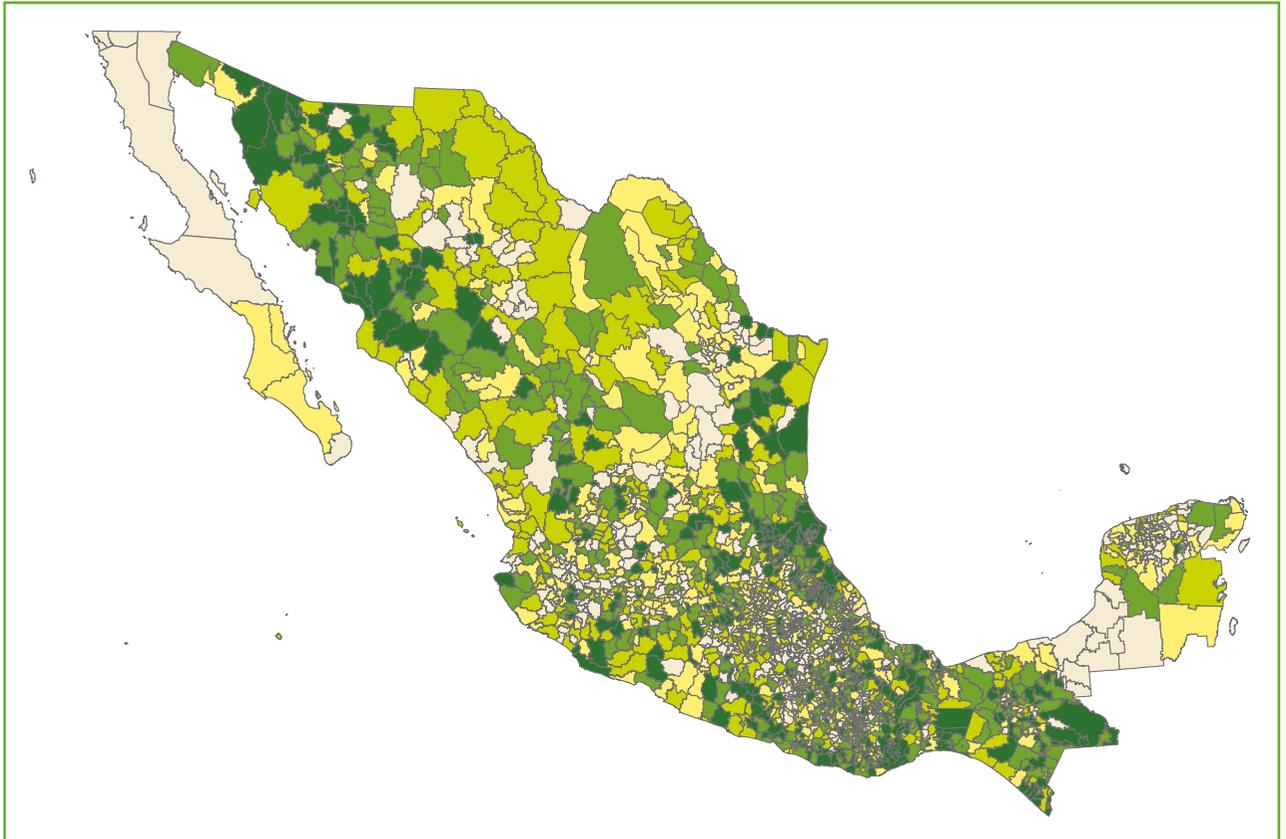
Distinta es la situación de Guatemala, país que todavía muestra altas tasas de pobreza a nivel nacional y en buena parte de sus territorios. Durante el periodo comprendido entre el 2006 y el 2014 Guatemala experimentó un aumento de la pobreza en sus departamentos: el promedio simple departamental de hogares pobres aumentó de 56,7% a 62,3%. Como se observa en el Gráfico 1.1, el del porcentaje de pobreza se incrementó en gran parte de los departamentos del país (aproximadamente en el 82%). Los departamentos con mayor aumento fueron Guatemala, de 16,4% a 33,3%, y Jutiapa, de 47,3% a 62,7%. En cambio, entre los pocos departamentos que bajaron la tasa de pobreza destacan Quiché, que varió de 81,0% a 74,7% y San Marcos, de 65,5% a 60,2%.

Los datos de Chile, Ecuador y Guatemala dejan de manifiesto cómo, más allá de las particularidades de cada caso, la evolución de las tasas de pobreza ha sido muy dispar al interior

de los países de América Latina. El caso de los municipios de México (Gráfico 1.1) permite ilustrar de buena manera las disparidades territoriales de los cambios en pobreza en los países de la región.

Se observa, en la Figura 1.1, que la mayoría de los municipios mexicanos (60%) tuvieron reducciones en el porcentaje de hogares en pobreza e indigencia (en colores azul, celeste y amarillo) entre el 2005 y el 2010. En cambio, muchos otros (en colores anaranjado y rojo) tuvieron aumentos considerables. Además, estos últimos municipios se distribuyen a lo largo y ancho del territorio mexicano, aunque es posible observar algunos grupos de municipios adyacentes con mal desempeño en este indicador. La península de Baja California es un claro ejemplo, con municipios, como Mexicali, Ensenada o Los Cabos, que tuvieron un aumento de más de cinco puntos porcentuales de sus tasas de pobreza alimentaria entre el 2005 y el 2010. Otro ejemplo se encuentra en los estados colindantes de Campeche y Tabasco, en el sureste del país, con municipios como Balancán o Calakmul, que tuvieron aumentos superiores a los diez puntos porcentuales. También es destacable que muchos de los municipios que tuvieron reducciones de pobreza se encuentran en estados pobres del sur, como Oaxaca y Chiapas.

**Figura 1.1**  
**Cambios en el porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia en México, 2005-2010**  
 (puntos porcentuales de cambio).



Nota: los valores representados en la figura son: % pobreza en 2010 - % de pobreza en 2005

Fuente: Elaboración propia con base en "Consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2005" Yunez et. al. Documento de Trabajo N°31 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

## La brecha de género en relación a la pobreza no se reduce consistentemente, por lo que la meta 2 del ODS N°1 puede no cumplirse para las mujeres de muchos territorios de la región

En términos generales, se observa, en los países analizados, que la brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia ha tenido pocas variaciones a nivel promedio simple territorial en los países. Esto refleja que, en términos promedio, las mujeres siguen siendo más pobres que los hombres en América Latina. Sin embargo, hay variaciones considerables si los datos se analizan a escala territorial. Si bien la tendencia habitual es de estabilidad de las brechas, también es posible encontrar muchos casos donde ésta se cierra o incluso se revierte.

Como ilustración de este punto, en el Gráfico 1.2 se observa la evolución de la brecha de género de población en situación de pobreza e indigencia en Chile entre los años 2006 y 2015. En términos de promedio simple de las provincias del país, el indicador mostró una caída, pasando de 0,95 en el 2006 a 0,91 en el 2015. Estos valores muestran que el porcentaje de pobreza entre las mujeres, en promedio, ha sido mayor que el de los hombres durante el periodo analizado, y también que la brecha se ha tendido a incrementar en los territorios del país.

Pese a lo anterior, también se visualizan situaciones de reversión del sentido de esta brecha. Por ejemplo, en Aysén, en el año 2006 el porcentaje de mujeres en situación de pobreza era mayor que el de los hombres, en una relación de 0,86, mientras que en el 2015, en cambio, la proporción de hombres pobres fue mayor que la de mujeres, aumentando la relación a 1,23. Algo similar sucede en Choapa, donde, en el 2006, la situación de pobreza era bastante similar entre hombres y mujeres, con una relación cercana a 1 (de 0,94). En el 2015, por otro lado, la proporción a favor de las mujeres se incrementó a 1,11.

En Chile, las provincias que más se destacan por disminuir la brecha de género a nivel de pobreza son Melipilla, Arica, Antofagasta y El Loa, las que varían de 0,87 a 0,95, de 0,90 a 0,96, de 0,90 a 0,96 y de 0,92 a 0,97, respectivamente. Por su parte, las provincias que más aumentaron las brechas en Chile son General Carrera, variando de 0,98 a 0,60, y Chañaral, con una caída de 0,89 a 0,56.

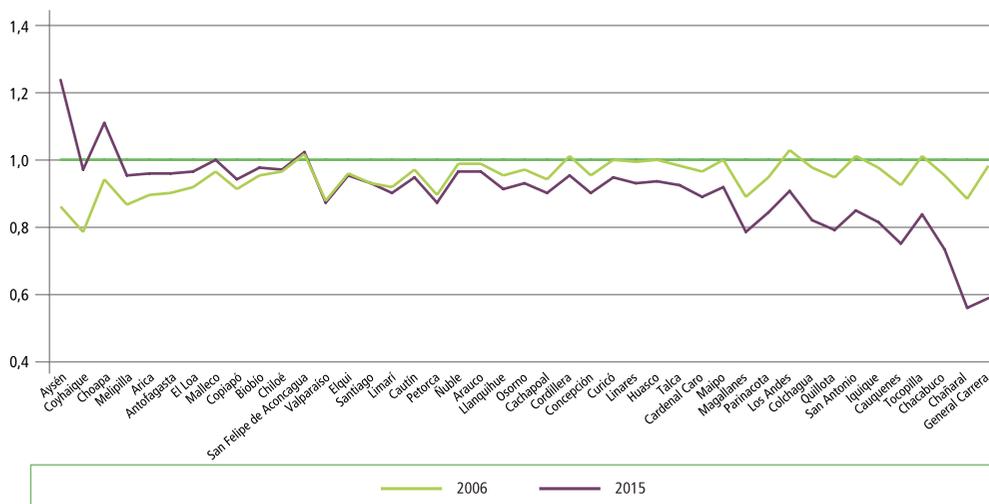
A pesar de las variaciones de la brecha de género en pobreza en Chile, la buena noticia es que los valores promedio simple provinciales de porcentaje de pobreza, tanto en mujeres como en hombres, disminuyeron entre los mismos años. En el caso de las mujeres, de 34,0% a 14,1% y en el caso de los hombres, de 32,4% a 12,8%.

Comparado con Chile, Perú ilustra la gran variabilidad de situaciones posibles de encontrar en los países latinoamericanos. En este caso, la brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia tuvo un pequeño cambio entre los años 2004 y 2015, cuyo promedio simple de la relación entre hombres y mujeres bajó de 1 a 0,98. Es decir, en el promedio de los departamentos del país no hay brechas de género tan robustas en materia de pobreza.

De todas formas, la poca variabilidad promedio a nivel país oculta algunos cambios importantes a escala departamental en esta materia (Gráfico 1.3). Por una parte, departamentos como Tumbes, Ayacucho y Lima han revertido la brecha a favor de las mujeres. En el año 2004, el cociente entre el porcentaje de pobreza de hombres y mujeres fue de 1, 0,95 y 1, respectivamente. En el 2015 la reducción de la población de mujeres en situación de pobreza fue mayor a la reducción de los hombres, por esta razón, las relaciones aumentan a 1,18 en Tumbes, 1,02 en Ayacucho y a 1,05 en Lima.

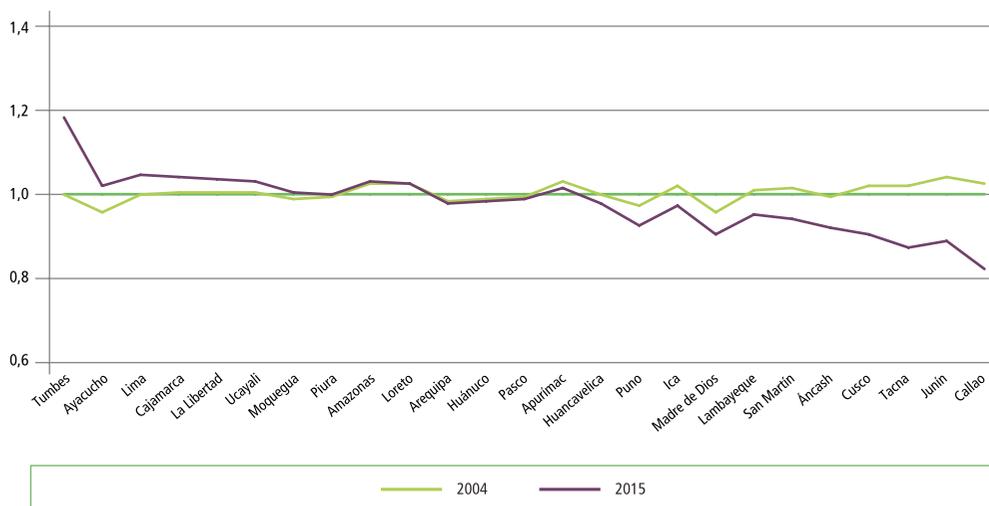
También destacan los casos de los departamentos de Callao, Junín y Tacna, los cuales estaban, en el 2004, en situaciones de similar pobreza para hombres y mujeres, con relaciones de 1,03, 1,04 y 1,02, respectivamente. Sin embargo, casi diez años después aumentó la

**Gráfico 1.2**  
Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Chile



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile 2006 y 2015.

**Gráfico 1.3**  
Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Perú



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú 2004 y 2015.

brecha en desmedro de las mujeres, bajando la relación a 0,82 en Callao, 0,89 en Junín y 0,87 en Tacna. Este cambio en las brechas se debe a que la reducción de la pobreza fue más rápida en hombres que en mujeres. En Callao, en el 2004, el porcentaje de pobreza en hombres era de 51% y en mujeres de 50%; en el 2015 la pobreza en el primer grupo bajó a 10% y en el segundo a 13%. En el caso de Junín, en el 2004, la proporción de hombres en situación de pobreza era de 57% y la de mujeres 55%; en el 2015 las proporciones bajaron a 18% y a 20%, respectivamente. Por su parte, en Tacna, en el 2004, el porcentaje de hombres en situación de pobreza era de 44% y el de mujeres de 43%, disminuyendo, en el 2015, a 14% y a 16%.

Finalmente, cabe señalar que, tal como en Chile, en Perú el porcentaje promedio de pobreza bajó sustancialmente entre el 2004 y el 2015, tanto en hombres como en mujeres. En el 2004 el promedio simple de los departamentos era de 61,2% en hombres y 61,1% en mujeres, mientras que, en el 2015, los porcentajes promedio cayeron a 24,5% y a 24,8%.

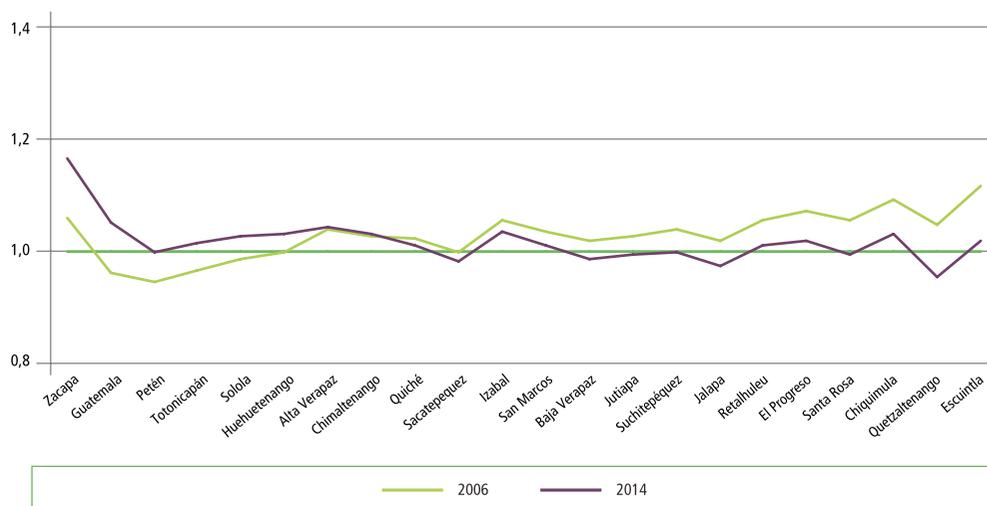
En el caso de un país que no muestra avances en materia de pobreza, como Guatemala, la brecha de género en relación a los niveles

de pobreza se mantuvo estable en la mayoría de los departamentos entre los años 2006 al 2014. El promedio simple departamental de la relación entre el porcentaje de hombres y mujeres en situación de pobreza varió sólo de 1,03 a 1,02 en el periodo. Estos valores indican que, en el promedio de los departamentos, los niveles de pobreza en ambos años eran muy similares entre hombres y mujeres.

Pese a lo anterior, a nivel territorial se observan diferencias en las dinámicas de cambio relativo de la pobreza entre los departamentos (Gráfico 1.4). Por un lado, hay departamentos, como Zacapa y Guatemala, que, durante el periodo 2006-2014, aumentaron su brecha de género de la pobreza. En el caso de Zacapa, esta brecha se incrementó de 1,06 a 1,16, es decir, en dirección hacia una mayor pobreza relativa de los hombres. En Guatemala, la relación se re-vertió, de 0,96 a 1,05; es decir, en un contexto de aumento general de las tasas de pobreza, el alza fue menor en el caso de las mujeres.

En cambio, hay departamentos, como Petén, Totonicapán y Escuintla, que se acercaron, en el mismo periodo, a una situación de equidad de género de la pobreza, con variaciones de las relaciones de pobreza entre hombres y muje-

**Gráfico 1.4**  
Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia y sus cambios en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de Guatemala 2006 y 2014.



res de 0,95 a 1,00, de 0,97 a 1,01 y de 1,12 a 1,02, respectivamente. Por otro lado, en ningún departamento de Guatemala se observa un aumento sustantivo de la brecha de género en desmedro de las mujeres. Este tipo de variación aparece sólo en Sacatepéquez, pero de forma leve. En el 2006, las tasas de pobreza en Sacatepéquez eran prácticamente iguales entre hombres y mujeres, pero en el 2014 la pobreza de las últimas fue un poco más alta, llevando la relación de género de la pobreza a 0,98.

Cabe señalar, no obstante, que, en términos generales, en Guatemala aumentó la proporción de hombres y de mujeres en situación de pobreza en el mismo rango temporal. En el 2006 el porcentaje promedio simple de hombres pobres entre los departamentos de Guatemala era de 57,5%, y el de las mujeres de 56%. En el 2014, en cambio, las tasas promedio simples departamentales aumentaron a 62,8% y a 61,8%.

Los territorios aventajados en cuanto a mejoras en pobreza no siempre son los de menor población, más rurales y de mayor población perteneciente a pueblos originarios y afrodescendientes, por lo que la focalización territorial de las políticas públicas tiene espacio de mejora para el cumplimiento de la meta 2 del ODS N°1 en los territorios latinoamericanos más rezagados

Se ha señalado con anterioridad que, con marcadas variaciones territoriales, los países, en general, han disminuido la pobreza, y que, en cambio, la reducción de la brecha de género de la población en situación de pobreza no ha sido transversal. Cabe preguntarse, entonces, si la reducción de la pobreza y de la brecha de género de la pobreza ha sido más rápida en los territorios y grupos sociales tradicionalmente más marginados, es decir aquellos pequeños en tamaño, rurales, de mayor población indígena y afrodescendiente y de población infantil y de la tercera edad. Los datos muestran que esa tendencia no es tan clara, y que, por tanto, desde una óptica de cohesión social y territorial, todavía hay espacio de mejora para la focalización de las políticas públicas.

En la Tabla 1.2 se resumen los perfiles de territorios aventajados, promedio y rezagados para una selección de países y para los dos indicadores analizados. Esta pequeña muestra es suficiente para extrapolar el mensaje anterior a los demás territorios latinoamericanos. Como puede apreciarse, en Perú y Ecuador los territorios aventajados tienen una menor población promedio y son más rurales que los territorios rezagados y que los que cambiaron de forma cercana al cambio promedio. En Chile, en cambio, los territorios aventajados en materia de reducción de la pobreza no tienen menos población ni son más rurales que los rezagados, pero sí son más pequeños y rurales que los que tuvieron un cambio cercano al cambio promedio. Sin embargo, en el mis-

mo país los territorios aventajados en cuanto a reducción de la brecha de género tienden a ser, en general, los más rurales (aunque no los más pequeños).

Los perfiles de territorios aventajados respecto del ODS N°2 tampoco son claros en términos de porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes. Para el indicador de porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia en Chile y Ecuador, los territorios aventajados son, en promedio, los que tienen menos habitantes pertenecientes a pueblos originarios o

afrodescendientes. En cambio, los territorios aventajados en términos de brecha de género en pobreza, sí tienen mayor población de pueblos originarios o afrodescendientes que los territorios rezagados, e incluso, que los que cambiaron en torno al promedio, tanto en Chile como en Perú.

Asimismo, se desprende de la Tabla que las tendencias tampoco son demasiado claras si se analizan los territorios aventajados, promedio y rezagados, respecto a la relación de dependencia infantil y de dependencia de la tercera edad de su población.

**Tabla 1.2**  
Características de los territorios por tipo de trayectoria de cambio en dos distintos indicadores de pobreza

País / periodo / tipo de territorio	N° unidades administrativas	Promedio por tipo de territorio					Población total por tipo de territorio
		Población	Relación de dependencia infantil (%)	Relación de dependencia tercera edad (%)	Grado de urbanización	% población originaria	
<b>Porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia</b>							
<b>Chile 2013-2015</b>							
Aventajado	7	259.773	33,3	18,7	75,5	10,1	1.818.409
Promedio	37	385.518	33,4	17,4	83,0	14,0	14.264.184
Rezagado	7	117.770	34,2	18,1	70,7	13,0	824.387
<b>Ecuador 2013-2015</b>							
Aventajado	4	306.451	60,0	18,5	12,8	49,8	1.225.804
Promedio	10	926.098	56,9	13,8	17,1	55,3	9.260.981
Rezagado	3	1.066.464	53,9	16,7	20,8	53,1	3.199.392
<b>Brecha de género en porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia</b>							
<b>Perú 2004-2015</b>							
Aventajado	2	406.398	55,4	10,2	74,4	29,8	812.795
Promedio	19	1.212.465	54,5	9,7	65,4	18,6	23.036.827
Rezagado	4	870.361	47,8	9,4	79,0	21,0	3.481.443
<b>Chile 2006-2015</b>							
Aventajado	4	81.567	34,5	15,8	71,6	14,4	326.268
Promedio	35	436.784	32,8	17,8	80,6	11,7	15.287.439
Rezagado	4	60.647	36,5	14,7	77,8	8,1	242.588

**B. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°2:  
Poner fin al hambre, lograr la seguridad  
alimentaria y la mejora de la nutrición y  
promover la agricultura sostenible**

La reducción del hambre ha estado siempre en el centro de la agenda del desarrollo internacional. El hambre es una de las manifestaciones más brutales de la exclusión y de la desigualdad en el mundo, y su reducción es uno de los logros más elogiados del desarrollo de las sociedades modernas. Es por ello que la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 establece un Objetivo de Desarrollo Sostenible Específico (ODS N°2) tendiente a terminar la tarea de poner fin al hambre en el mundo y de lograr la seguridad alimentaria en todos los países.

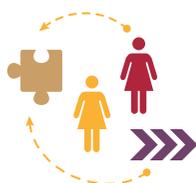
Como región de ingresos medios, **América Latina ha hecho importantes progresos en la reducción del hambre en las últimas décadas. Sin embargo, situaciones contex-**

**tuales, como el cambio climático o la crisis económica internacional, plantean desafíos mayúsculos para la seguridad alimentaria y para las posibilidades de los países latinoamericanos de seguir avanzando hacia la erradicación del hambre.**

Más aún, la mirada territorial indica que las cifras nacionales agregadas ocultan grandes brechas territoriales en la condición nutricional de la población y, en especial, de los niños. Por ende, todavía existen muchas zonas al interior de los países donde el cumplimiento del objetivo de reducción del hambre al 2030 se ve incierto.

Para actualizar y profundizar los análisis de los pasados informes, la edición 2017 estudia la problemática del hambre en la región en el marco del ODS N°2, específicamente en su meta 2.2, a través de la observación de los cambios del siguiente indicador:

ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
2	2.2. Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad	Salud	Malnutrición infantil



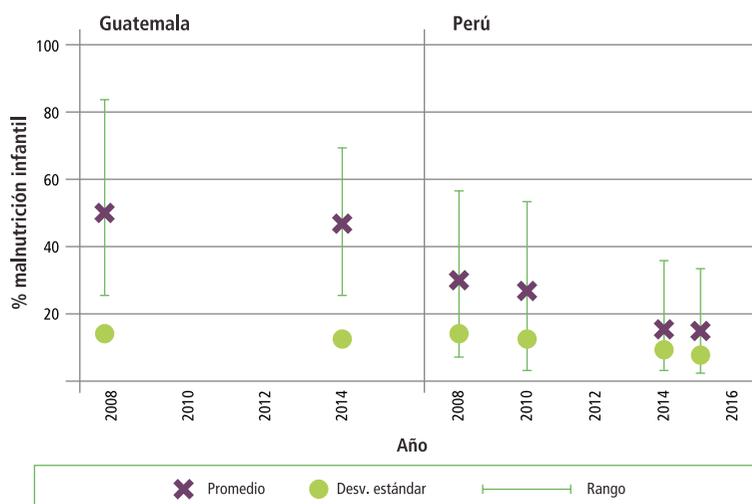
## A pesar de algunos avances, todavía muchos territorios latinoamericanos siguen muy lejos de la meta 2 del ODS N°2

Tal como sucede con los indicadores referidos a la pobreza, y como se documentó con información reciente en el *Informe Latinoamericano 2015*, se evidencia una tendencia a la disminución de la malnutrición infantil en la mayoría de los territorios de los países de la región. Sin embargo, también para este indicador referido al ODS N°2 existen variaciones importantes en la magnitud de las tasas de malnutrición infantil y en sus cambios recientes, tanto entre los distintos países, como también en los territorios subnacionales.

Ilustramos esta aseveración con una muestra de países que ofrecen una mayor posibilidad de actualización de las tendencias reportadas en el *Informe Latinoamericano 2015*. El Gráfico 1.5 muestra cómo ha evolucionado la distribución territorial de la malnutrición infantil en Guatemala y Perú. Las barras verticales representan el rango de la distribución, es decir, la diferencia entre los valores máximos y mínimos de los territorios. En este Gráfico, el promedio simple de las unidades subnacionales se representa con una cruz, y el grado de desviación respecto del centro de las barras verticales es una medida de qué tan asimétrica es la distribución del indicador a través de los territorios (debido que a unos pocos tienen valores extremos que se alejan del promedio). Por último, los puntos verdes muestran la evolución de la desviación típica del indicador, es decir, cómo ha ido cambiando la brecha media de los territorios respecto del promedio de ellos. Una caída en la desviación típica es un indicador de que las brechas promedio entre regiones se van cerrando.<sup>1</sup>

Perú es un buen ejemplo de un país que ha logrado avances promedio en la nutrición infantil y además en una dirección concordante con el logro de una mayor cohesión territorial, asociado al cumplimiento de la

**Gráfico 1.5**  
Evolución de las diferencias territoriales en malnutrición infantil en Guatemala y Perú



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil 2008 y 2014, en Guatemala y a la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDES) 2005, 2006, 2014 y 2015, en Perú.

meta 2 del ODS N°2. La malnutrición infantil promedio simple de los departamentos peruanos cayó desde un 29% en el 2008 hasta un 16% en el 2015. Más aún, la diferencia entre el departamento de mejor y peor desempeño también se redujo considerablemente. En el 2008 la brecha era de casi 50 puntos porcentuales (Huancavelica con 56.6% contra Tacna con 7%); en el 2015 la máxima brecha siguió apareciendo entre los mismos dos departamentos, pero bajó alrededor de 31 puntos porcentuales. Cabe señalar, sin embargo, que, a pesar de estos avances, la brecha territorial de malnutrición infantil sigue siendo alta: 34% contra 3%. De la misma forma, la desviación típica de este indicador bajó sostenidamente entre el 2008 y el 2015, de 14 a 8 puntos porcentuales; es decir, la brecha territorial media se redujo casi a la mitad. **En el balance, a pesar de los avances relativamente transversales, todavía hay territorios muy lejos de cumplir con la meta de malnutrición infantil de los ODS en Perú.**

<sup>1</sup>La reducción de la desviación típica en el tiempo suele definirse como “convergencia sigma” en la literatura especializada y es una medida tradicional para caracterizar la evolución de la desigualdad regional.

Guatemala, por su parte, también muestra un patrón similar de reducción de brechas territoriales en el periodo analizado. No obstante, las mejoras en malnutrición infantil han sido más modestas que en Perú, por cuanto el promedio departamental bajó sólo de 50% en el 2008 a 46% en el 2014. Sin embargo, entre el 2008 y el 2014 también hubo una leve reducción de la brecha media entre regiones (la desviación típica cayó de 16 a 14 puntos porcentuales), debido a la mejora más rápida de los departamentos que iniciaron el periodo con peores niveles de malnutrición. En el 2008 la brecha iba desde tasas de malnutrición del 83% en Totonicapán hasta 25% en El Progreso. En el 2014 Totonicapán tuvo la máxima tasa de desnutrición –pero ahora es del 70%– mientras el departamento de Guatemala tuvo la mínima, igualmente en un 25%.

Las tendencias observadas en Perú y Guatemala son similares a las de los otros países. Por ejemplo, en los casos de Chile, Ecuador y Bolivia también hubo una disminución de la tasa de malnutrición infantil promedio de los territorios. Sin embargo, persisten diferencias considerables entre estos países y al interior

de los mismos. En Chile el promedio simple provincial de la tasa de malnutrición bajó de 3,6% a 2,0% entre los años 2009 y 2015. En Ecuador también hubo una disminución del promedio simple de sus provincias, de 36,9% en el 2006 a 28,6% en el 2014, tasas todavía más altas que las chilenas. En Bolivia las tasas municipales son aún mayores, aunque también mejoran: en el 2008 estuvo en el promedio de los municipios, 47,9%, y en el 2016, descendió a 36,5%.

### C. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades

Un adecuado estado de salud quizás sea la primera y más fundamental condición para el desarrollo material y espiritual de las personas. Es por ello que todos los indicadores multidimensionales de pobreza y desarrollo –como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de desarrollo humano (IDH) y también los ODS– consideran a la salud como un elemento central dentro sus metas e indicadores. Más aún, una buena condición



de salud posibilita además la expresión del potencial individual y colectivo de las personas, aportando así a la productividad de los hogares, de las organizaciones y de los países.

**En las últimas décadas los países latinoamericanos han desarrollado grandes inversiones para ampliar su capacidad de atención y mejorar la calidad de las prestaciones de salud,** en un contexto de rápida expansión de la esperanza de vida, pero con la proliferación de nuevas patologías (sobre todo mentales). Sin embargo, **aún persiste el desafío de ampliar la cobertura de servicios de salud a los grupos más vulnerables de la población, y en particular, a las zonas más remotas, con medicina de mayor complejidad.**

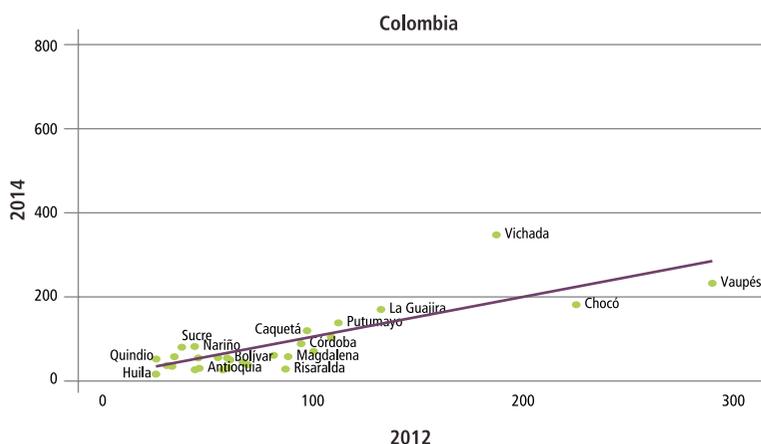
Las ediciones anteriores del *Informe Latinoamericano* han puesto de manifiesto los avances que ha hecho Latinoamérica en materia de salud de la población. Sin embargo, también se documenta la persistencia de las brechas y la detención de los avances que se habían logrado en los últimos años, tanto en zonas que ya se encuentran cerca de los niveles meta, como en territorios rezago crónico.

En la edición 2017 del *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad*, la temática de salud es abordada desde el ODS N°3 y a través de algunas de sus respectivas metas y de los indicadores que están relacionados:

ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
3	3.1 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos	Salud	Tasa de mortalidad materna
	3.2 Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos	Salud	Tasa de mortalidad infantil
	3.7 Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales	Salud	Tasa de embarazo adolescente
	3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad	Salud	Promedio de habitantes por médico



**Gráfico 1.6**  
Tasas departamentales de mortalidad materna y su evolución en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en la Información Oficial Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2012 y 2014.

Aunque a nivel país se avanza en la reducción de la mortalidad materna, muchos territorios se mueven en la dirección contraria al logro de la meta 1 del ODS N°3

Aunque las tasas de mortalidad han tendido a caer en Latinoamérica en los últimos años, en algunos países son aún elevadas respecto a la meta 3.1 de llegar al 2030, con una tasa de menos de 70 madres fallecidas cada 100 mil nacidos. Por ejemplo, aunque en Guatemala la tasa promedio simple departamental de mortalidad materna haya disminuido de 141 en el 2000 a 106 en el 2013, sigue siendo más elevada que la definida por los ODS. En Bolivia la tasa promedio simple de mortalidad materna en los municipios bajó de 133 a 102 entre los años 2009 y 2016. En Ecuador, en cambio, sí es posible visualizar una disminución de la tasa de mortalidad materna promedio provincial a valores más cercanos a la meta para este ODS. La tasa promedio simple provincial de mortalidad materna disminuyó, entre los años 2010 y 2014, de 102 a 61 muertes por cada 100 mil nacidos.

Pese a la tendencia general de disminución de la tasa de mortalidad materna en los países de Latinoamérica, su evolución es dispar en los

distintos territorios. El Gráfico 1.6 ilustra esta afirmación con las tasas de mortalidad materna en los departamentos de Colombia y sus cambios entre el 2012 y el 2014. Cada punto en el gráfico representa el valor de la tasa en el año 2012 (en el eje horizontal) y el valor más reciente de 2014 (en el eje vertical). De esta manera, se puede observar tanto los niveles como los cambios en el indicador. La línea recta representa la situación sin cambios. Las unidades administrativas que aparecen bajo la línea redujeron sus tasas de mortalidad infantil en el periodo, y las que se sitúan situadas arriba son las que han retrocedido.

De los 29 departamentos con datos disponibles para ambos años, nueve de ellos experimentaron un incremento en la mortalidad materna en el periodo. En particular, llama la atención el caso del departamento de Vichada, que casi duplicó sus tasas en este periodo (de 188 a 349 madres fallecidas por cada 100 mil nacidos vivos). Este aumento es tan alto, que es incluso mayor a la tasa promedio simple de los departamentos de Colombia en el 2014, que es de 103 muertes por cada 100 mil nacidos vivos.

A pesar de que la mayoría de los departamentos mejoró, las brechas territoriales siguen siendo muy altas. En el 2014 hubo departamentos como Huila, con tasas bajo las 15 madres fallecidas por cada 100 mil nacidos vivos, y otros como Guainía, que superaron las 660.

Se mantienen los avances en reducción de la mortalidad infantil, aunque hay muchos territorios rezagados y que retroceden que quizás no alcancen a cumplir la meta 2 del ODS N°3

La salud de la infancia temprana es uno de los ámbitos que más representan el estado real de los avances en salud general. Pese a la tendencia general hacia la reducción de la mortalidad infantil, es importante destacar que existen diferencias importantes entre los países con respecto a los valores de este indicador. No es claro que todos ellos vayan a alcanzar la meta 3.2, correspondiente a la reducción de

la mortalidad infantil, al menos, 12 muertes por cada mil nacidos vivos, ni mucho menos que lo hagan de forma transversal en sus territorios. Hay países como Chile, el cual, en el 2014, alcanzó una tasa promedio simple provincial de mortalidad infantil muy por debajo de la meta, del orden de 7,6. Otros, como Colombia y Ecuador, los que, en el mismo año, obtuvieron tasas promedio de 13,7 y 12,1, respectivamente. En cambio, hay un tercer grupo de países, como Perú y Guatemala, que, a pesar de la disminución evidenciada en los últimos años, presentan tasas de mortalidad infantil todavía elevadas. En el caso de Perú, en el 2014, la tasa de promedio simple departamental era de 20,5 cada mil nacidos vivos y en Guatemala, de 29,4.

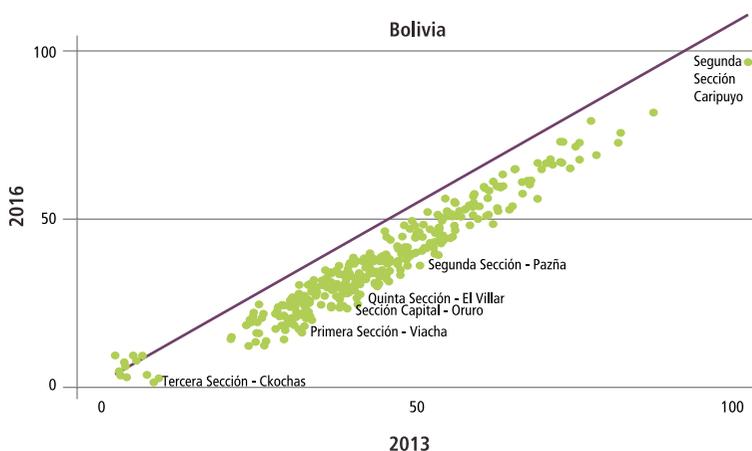
Analizando la mortalidad infantil en los territorios, se observa que, pese a la tendencia general, todos los países tienen, en mayor o menor medida, territorios rezagados, donde las tasas de mortalidad infantil aumentan. Por ejemplo, el Gráfico 1.7 y la Figura 1.2 ilustran este punto con las tasas de mortalidad infantil de Bolivia (país que permite una actualización de 3 años en este indicador) y de México (país no considerado en la edición anterior de este informe).

Se aprecia que la gran mayoría de los municipios bolivianos tuvieron reducciones en la mortalidad infantil entre el 2013 y el 2016. En efecto, sólo en siete de los 339 municipios hubo un retroceso en sus tasas en el periodo, siendo ellos territorios donde el aumento fue leve y sobre las tasas que ya eran muy bajas en el periodo inicial. Esto repercutió en la baja de la tasa promedio simple de los municipios bolivianos, de 47,8 muertes por cada mil nacidos vivos en el 2013 a 36,7 en el 2016. Dentro de los municipios que mejoran, destacan los casos de Villar, Oruro Capital, Viacha o Pazña, lugares donde la reducción de la mortalidad infantil, en estos tres años, bordea los 20 puntos porcentuales. Aun así, las brechas municipales en mortalidad infantil todavía se mantienen grandes. El municipio de Caripuyo (departamento de Potosí), por ejemplo, presenta, en el 2016, tasas de mortalidad en torno a los 96 niños por cada mil

nacidos vivos, mientras que la cifra llega a sólo dos en el municipio de Ckochas (también en Potosí).

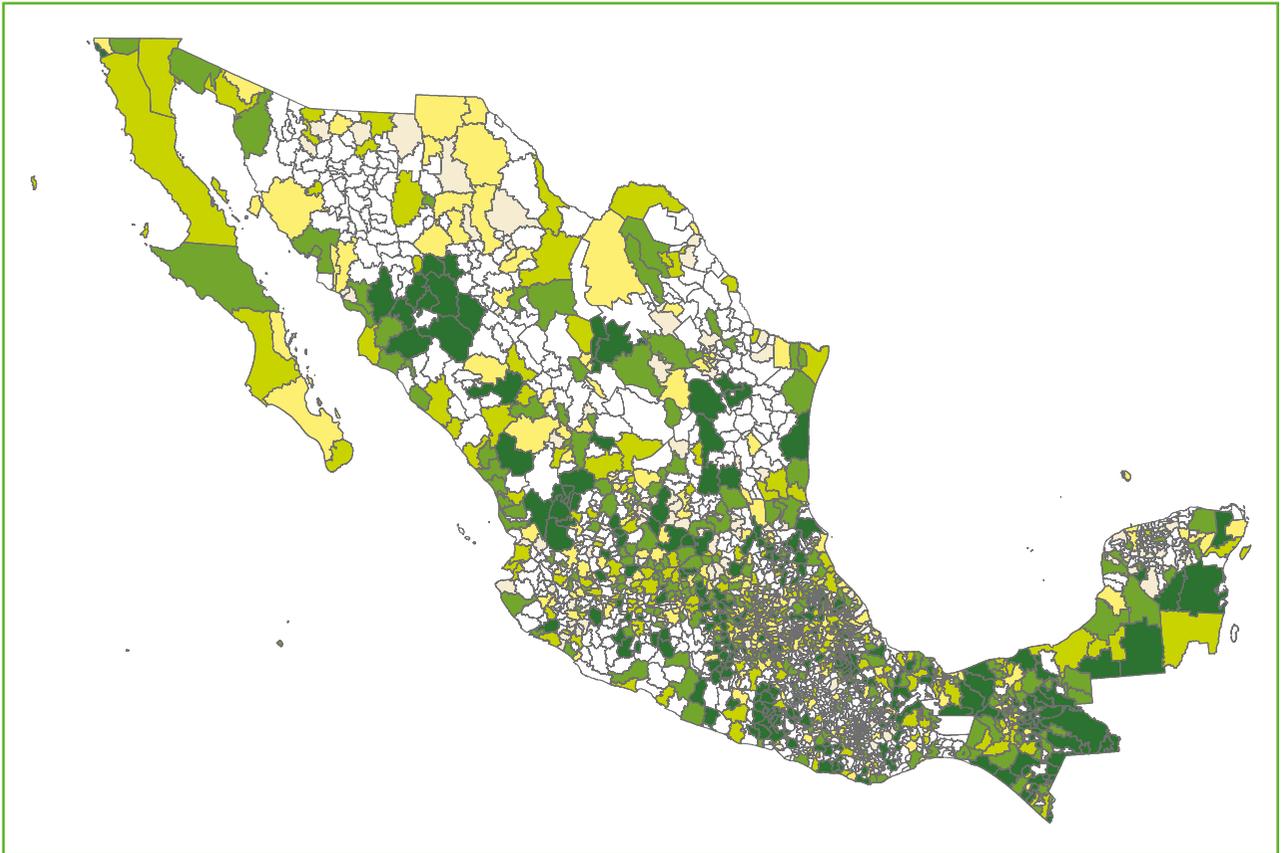
En México la situación es algo diferente. Entre el 2005 y el 2015, aunque la mayoría de los municipios redujeron sus tasas de mortalidad infantil, más de 520 las aumentaron. Estos últimos se representan, en el gráfico, en colores anaranjado y rojo y se aprecia cómo ellos se encuentran distribuidos a lo largo y ancho de todo el país. Algunos ejemplos notables, por sus elevados aumentos en la mortalidad infantil, son Churintzio (Michoacán), Chilcuaula (Hidalgo) y Tlamanalco (México), todos con aumentos por sobre los 80 muertos por cada mil nacidos. Por el contrario, hay municipios como Urique (Chihuahua), Del Nayar (Nayarit) o Mezquitic (Jalisco), con disminuciones sobre las 50 muertes por cada mil nacidos. Teniendo esto en consideración, podemos decir que las diferencias relativas en México son aún mayores que en Bolivia, pues mientras hay municipios como Buenavista (Michoacán) o Pungarabato (Guerrero), con menos de una muerte por cada mil nacidos vivos, otros como Tepexco (Puebla) o San Julián (Jalisco) rondan en torno a las cien.

**Gráfico 1.7**  
Mortalidad infantil (niños menores de 1 año fallecidos por cada mil nacidos vivos) y su evolución en Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Ministerio de Salud de Bolivia, 2013 y 2016.

**Figura 1.2**  
Cambios en mortalidad infantil en México, 2005-2015 (cambio en número de defunciones por cada mil)



Notas: los valores representados en la figura son: defunciones por cada mil en el 2010 - defunciones por cada mil en el 2005. La figura excluye el 5% de los municipios con tasas más altas en el 2015, así como también una serie de municipios con cero mortalidad para ese mismo año.

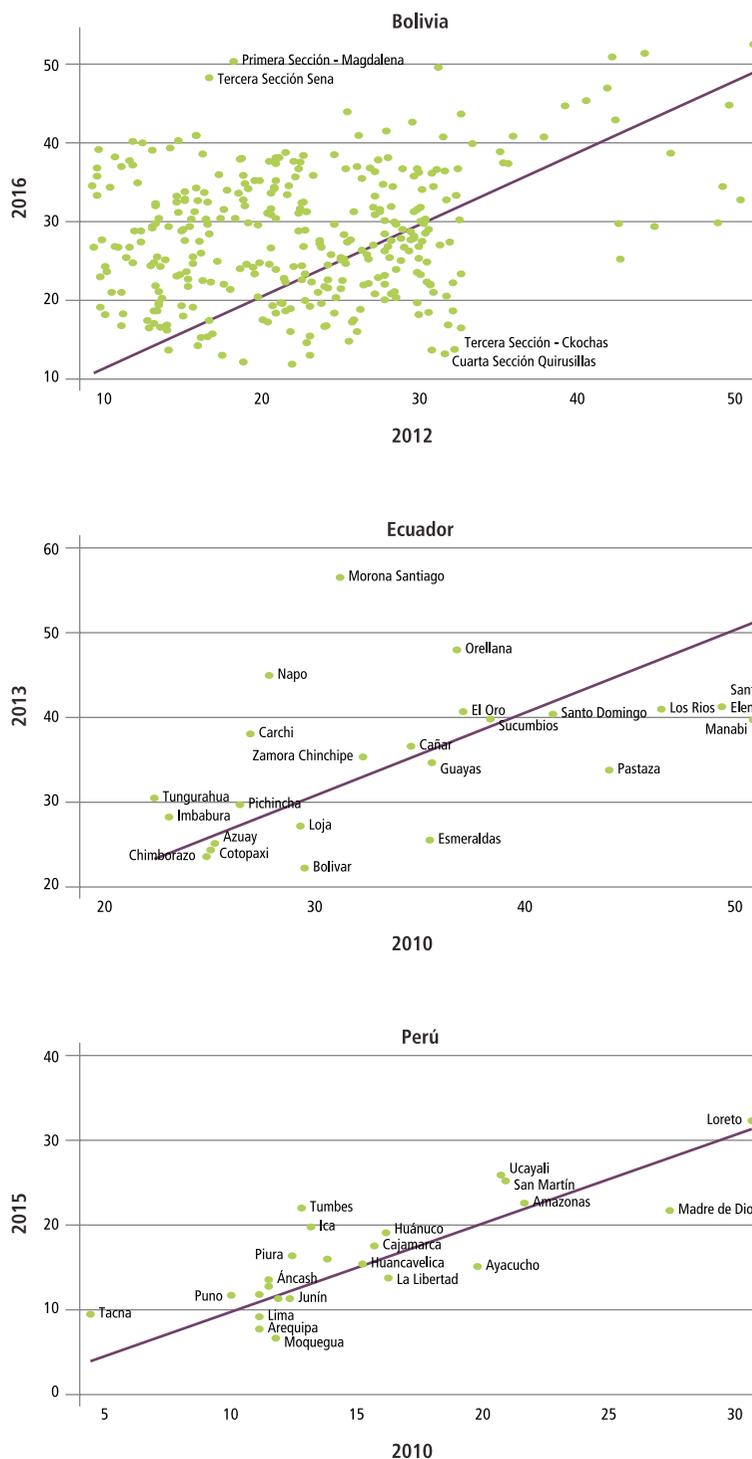
Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000-2005 y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Estadísticas vitales, 2015, de México.

### Retrocesos transversales en salud reproductiva, reflejo de un estancamiento en el avance en la meta 7 del ODS N°3 en los territorios latinoamericanos

Los logros a escala nacional de los países latinoamericanos en materia de mortalidad infantil y materna ocultan aspectos menos alentadores si se agudiza la observación. Uno de ellos es la salud reproductiva, destacado en el informe anterior, pero que volvemos a enfatizar por ser uno de los mayores desafíos en este sector para el logro del ODS N°3 en los países de la región. Las cifras muestran que las tasas promedio territoriales aumentan en países como Bolivia, Ecuador, México y Perú. En otros, como Colombia, caen. Tanto en los países en donde las tasas de embarazo adolescente promedio aumentan, como en aquellos en los que disminuye, hay un número considerable de territorios que van en la dirección contraria al cumplimiento de la meta 7 del ODS N°3.

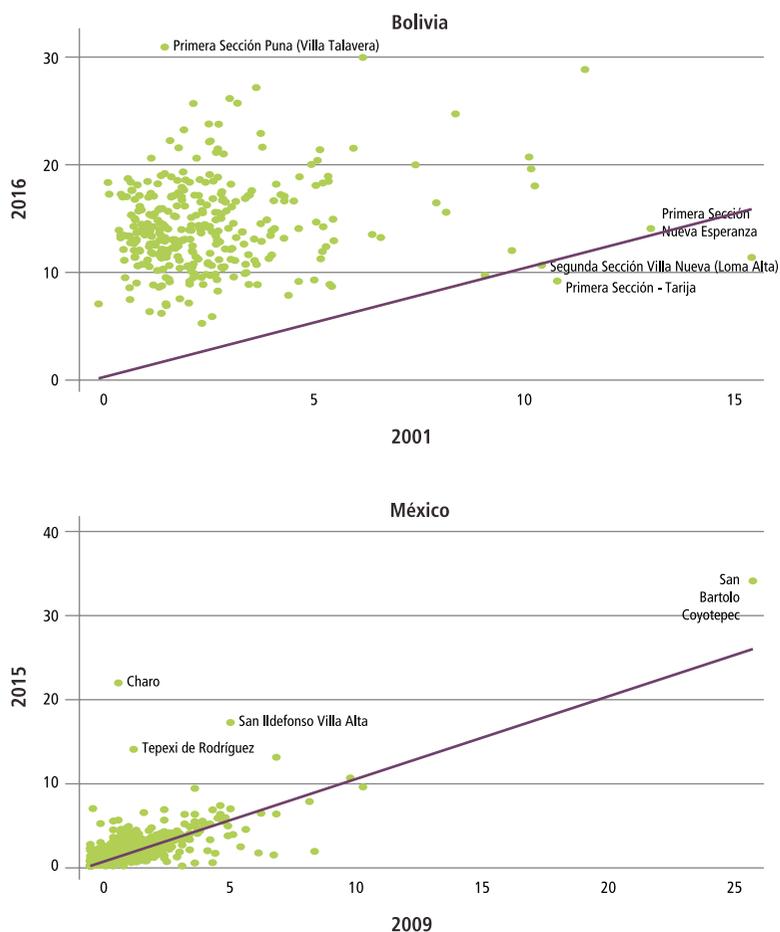
El Gráfico 1.8 muestra los valores y cambios en las tasas de embarazo adolescente en Bolivia, Ecuador y Perú. En Ecuador y Perú, aunque la mayoría de las unidades administrativas han reducido este indicador, hay una fracción considerable de territorios que ha experimentado un crecimiento del embarazo adolescente. Casos notables son los de los Morona Santiago o Napo en Ecuador, que incrementaron sus tasas en más de 15 puntos porcentuales entre el 2010 y el 2013 (de 32 a 57% y de 29 a 45%, respectivamente). Tumbes e Ica en Perú se comportan de forma similar, con incrementos de alrededor de diez y siete puntos porcentuales. En Bolivia la situación es más radical, casi el 70% de los municipios incrementaron su tasa de embarazo adolescente entre el 2012 y el 2016. Por ende, las tasas promedio (simple) de los municipios bolivianos crecieron de 22,4% a 28,1% en los mismos años. No es extraño, entonces, que las diferencias al interior de los países, entre los territorios de mayores y menores tasas de embarazo adolescente, sigan siendo enormes: 5,1 veces en Perú, 4,3 veces en Bolivia y 2,6 veces en Ecuador.

**Gráfico 1.8**  
Tasas de embarazo adolescente y su evolución en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Ministerio de Salud de Bolivia, 2012 y 2016; a las Estimaciones y Proyecciones de Población - INEC, 2010 y 2013, en Ecuador y a la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDES), 2010 y 2015, en Perú.

**Gráfico 1.9**  
Profesionales de la salud por habitante y su evolución en Bolivia y México



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Ministerio de Salud de Bolivia, 2001 y 2016, en Bolivia y a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y el Sistema Nacional de Información Municipal, 2009 y 2015, en México.

### La escasa ampliación de profesionales de salud especializados pone en riesgo el logro de la meta 8 del ODS N°3 en muchos territorios de la región

Latinoamérica tiene una deuda pendiente con sus territorios respecto a la ampliación de la oferta de prestaciones avanzadas de salud, y más todavía en aquellas de mayor complejidad. Esto guarda estrecha relación con la poca oferta de médicos y especialistas que hay en sus sistemas de salud.

La OMS (Organización Mundial de la Salud) establece que el mínimo necesario para prestar servicios esenciales de salud materna e infantil es de 23 médicos, enfermeras y parteras cada 10.000 habitantes. En la región hay países en los que el promedio de sus territorios se encuentra debajo de dicha recomendación, como Perú y Ecuador. En el primero, el promedio simple provincial del número de médicos cada 10.000 habitantes pasó de 5,4 a 10 entre los años 2004 y 2015, y en Ecuador, de 14,3 a 17,8 entre el 2009 y el 2015. Por otro lado, Colombia superó el umbral que establece la OMS en el promedio de sus departamentos. Sin embargo, la cifra no es tan alentadora si consideramos el nivel promedio simple departamental, el cual disminuyó de 28,1 a 26,2 médicos cada 10.000 habitantes entre los años 2014 y 2015.

El Gráfico 1.9 muestra el número de profesionales de salud por cada mil habitantes en Bolivia y de médicos por cada mil habitantes en México. Bolivia tiene un crecimiento transversal del número relativo de profesionales de la salud. De hecho, todos los municipios, excepto tres (Primera sección Tarija, Primera Sección Nueva Esperanza y Segunda Sección Villa Nueva), incrementaron su razón de profesionales de la salud por habitante entre el 2001 y el 2016, llegando a cerca de 30 por cada mil habitantes en Villa Talavera (departamento de Potosí). Estos cambios se traducen en un aumento del promedio (simple) municipal de profesionales de la salud de tres a casi 15 por cada mil habitantes entre el 2001 y el 2016.

Sin embargo, México ejemplifica el desafío mayor de aumentar la oferta de personal de salud de alta especialización en los territorios. Sólo el 57% de los municipios con datos disponibles para ambos años tienen un incremento del número de médicos por habitante entre el 2009 y el 2015. Destacan, por su buen desempeño, Charo (Estado de Michoacán), Tepexi de Rodríguez (Puebla) y San Idelfonso Villa Alta (Oaxaca), con aumentos de más de 10 médicos por cada mil habitantes entre el 2005 y el 2015. Al hacer un balance, sin embargo, el promedio simple del número de médicos por cada mil habitantes es similar en ambos años (aumento de 1,19 a 1,34 médicos por cada mil habitantes entre el 2009 y el 2015). En el 2015 hubo más de 1.100 municipios con menos de un médico por cada mil habitantes. San Bartolo Coyotepec (Oaxaca), un caso extremo, tuvo alrededor de 34. Estas cifras manifiestan el gran desafío que enfrentan los gobiernos latinoamericanos para proveer de servicios de salud de alta complejidad y especialización, sobre todo en los territorios más aislados y de menor densidad poblacional.

**D. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°4:  
Garantizar una educación inclusiva,  
equitativa y de calidad y promover  
oportunidades de aprendizaje durante  
toda la vida para todos**

La educación es una herramienta imprescindible para incrementar los niveles de capital humano en cualquier sociedad. Está demostrado que la inversión en capital humano es uno de los principales motores del crecimiento económico de largo plazo. Más aún, hay una numerosa evidencia sobre el elevado premio salarial que gozan los individuos con mayores niveles de escolaridad. También se ha documentado que un mayor capital humano les permite a las personas acceder a empleos de mejor calidad y más gratificantes. Por todas estas razones, se concluye que la educación es un potente motor de desarrollo, que amplía las oportunidades económicas y sociales de las personas y fomenta la movilidad social ascendente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen esta situación.

Los países latinoamericanos han asumido con decisión el desafío de avanzar hacia el acceso universal a la educación primaria y secundaria y de ampliar el acceso a la educación superior. Sin embargo, los avances han sido muy desiguales y, como muestra el *Informe Latinoamericano* en sus ediciones anteriores, ello se expresa de forma muy patente en la dimensión territorial. En su versión anterior, el informe destacó amplias mejoras en materia de educación en los últimos años, particularmente en los indicadores referidos a escolaridad. Se argumentó allí que estas mejoras se sostienen, en buena medida, en un proceso de convergencia, donde los territorios pequeños y rurales tendieron a mejorar más rápido en el inicio de la presente década.

En esta edición se describe la evolución actualizada de las brechas y su evolución en los siete países considerados, con el fin de verificar el avance del ODS N°4 y sus metas directamente involucradas con el alcance de este estudio. De esta forma, los indicadores que se analizan son los siguientes:



ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
4	4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	Educación	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza
		Educación	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza
		Educación	Indicador de calidad de la educación (logro o desempeño académico)
	4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética	Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad
		Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad

*Mejoras en el acceso a la educación primaria y sin aumentos de las brechas territoriales, lo que contribuye a un avance transversal hacia el cumplimiento de la meta 1 del ODS N°4*

Las ediciones anteriores del *Informe Latinoamericano* destacan los considerables avances que los países de la región han alcanzado en los distintos indicadores de la dimensión educación. Más aún, la mayoría de los países y sus territorios han progresado en esta materia. La actualización de los datos en esta edición 2017 muestra que, al menos en materia de acceso y cobertura, los territorios tanto de los países antes analizados como los nuevos de Norte y Centroamérica siguen esta trayectoria.

En términos de educación primaria, los países de la región logran mantener niveles de cobertura elevados, y dicho logro se sostiene de forma transversal a través de los territorios. El Gráfico 1.10 ilustra esta situación con los casos de Ecuador y Perú.

En Ecuador la tasa de matrícula primaria se mantuvo estable en el quinquenio 2010-2015, en niveles promedio simple provinciales de cobertura casi universal (93% a 94%). Lo importante es que las tasas de matrícula se mantuvieron altas en todas las provincias.

De hecho, la diferencia entre la provincia de mayor y menor tasa no superó los 10 puntos porcentuales en ningún año del periodo. Incluso, los datos para el año 2015 (último año sobre el que se tiene información) revelan una reducción de la brecha provincial a niveles aún menores. En dicho año la diferencia entre la provincia con mayores tasas (Azuay, con 96,2%) fue de menos de cuatro puntos porcentuales respecto de las de menor matrícula (Bolívar y Cañar con 92,5%). En consecuencia, la brecha media respecto del promedio provincial (es decir, la desviación típica del indicador), que ya era exigua en el 2010 (dos puntos porcentuales), bajó a sólo un punto porcentual en el 2015.

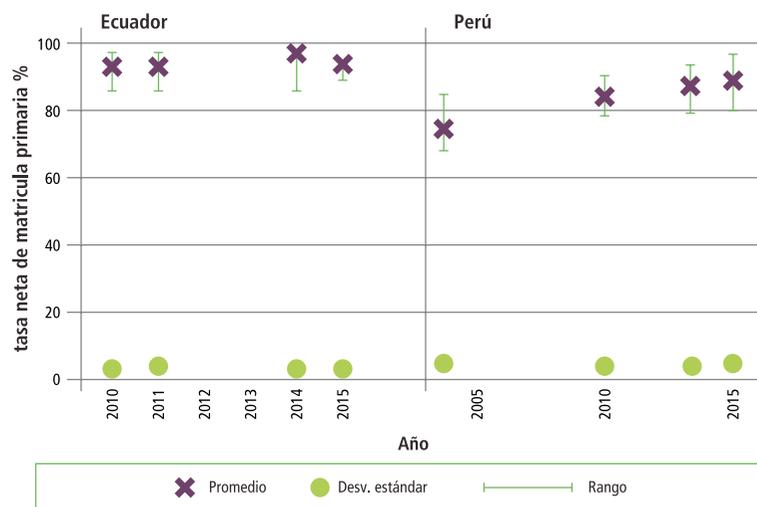
Perú ofrece una perspectiva de más largo plazo respecto de las tasas netas de matrícula en enseñanza primaria. Al comparar la situación actual con la del 2004, se aprecia una importante alza en la tasa promedio (simple) departamental de matrícula neta, que aumentó del 78% al 88% en el 2015. Ahora bien, en este país hubo una ligera alza de la desviación típica de las tasas departamentales entre el 2010 y el 2015, de 3,2 a 3,6 puntos porcentuales. Este hecho, como se observa en el Gráfico, guarda relación con el mayor aumento de las tasas provinciales máximas comparadas con las mínimas. En efecto, en el 2010 la provincia de mayores tasas (Cusco), alcanzó una matrícula del 90% y la de menor tasa (Pasco) un 79%.



En el 2015 la de menor tasa neta de matrícula primaria siguió teniendo un 80% (siendo ahora Puno), mientras que la de mayor matrícula (Moquegua) tuvo 96%.

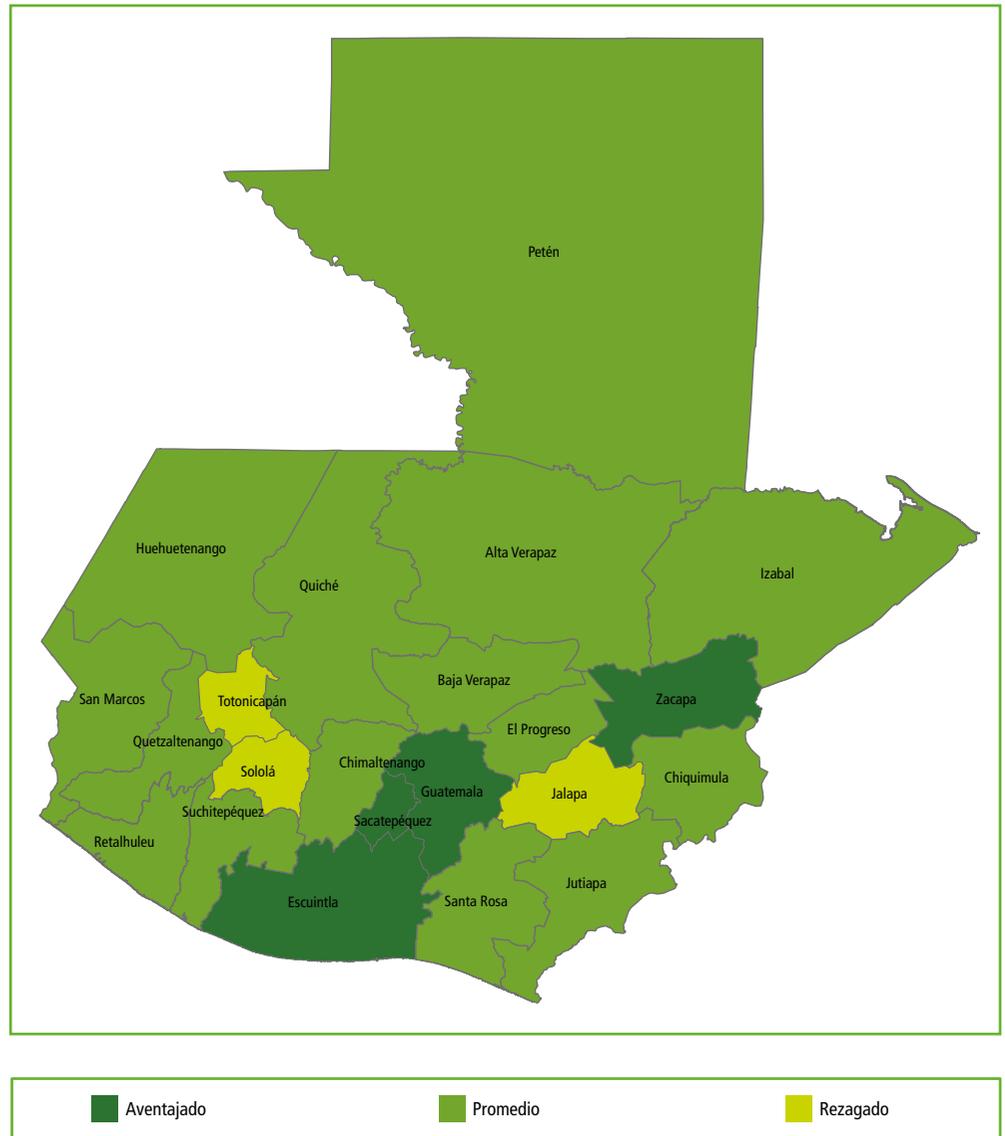
En Guatemala (Figura 1.3) hay un patrón territorial marcado en las dinámicas de cambio en las tasas de matrícula en educación secundaria. Los departamentos aventajados (es decir, con cambios mayores al promedio departamental, más una desviación estándar), en general, se agrupan en el departamento capital y en sus inmediaciones. Estos se caracterizan por ser, en promedio, más grandes en población, más urbanos, con menores relaciones de dependencia infantil y de adultos mayores y con menos porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios.

**Gráfico 1.10**  
Brechas territoriales en tasas netas de matrícula en educación primaria en Ecuador y Perú y su evolución



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2010, 2011, 2014 y 2015, en Ecuador y a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004, 2010, 2014 y 2015, en Perú.

**Figura 1.3**  
**Distribución espacial de los departamentos aventajados, promedio y rezagados de acuerdo a cambios en las tasas netas de matrícula en educación secundaria en Guatemala (2010-2015)**



Nota: Categorías aventajado, promedio y rezagado según tipología de cambios descrita en el Recuadro 1.1.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2014 y los anuarios estadísticos de Ministerio de Educación de Guatemala 2016.

*A pesar de algunas leves mejoras en la calidad de la educación, los resultados son todavía deficientes en muchos territorios, lo que relativiza los progresos hacia el cumplimiento de la meta 1 del ODS N°4*

El *Informe Latinoamericano 2015* destacó la necesidad de lograr mejoras en los resultados educativos como uno de los grandes desafíos para cerrar las brechas territoriales en esta materia. La actualización de las cifras, contenidas en esta versión 2017, muestra algunos avances en este sentido, sobre todo para los indicadores relativos al grado de compleción de los ciclos educativos, donde las tasas ya son, en general, elevadas. En cambio, si consideramos los resultados de las pruebas estandarizadas que miden el nivel educativo, la evidencia es mucho más desalentadora. En ambos casos se constatan marcadas diferencias en los indicadores de calidad de la educación al interior de los países de la región, situación que siembra dudas respecto de su capacidad para lograr los niveles de educación sugeridos en las metas establecidas por los ODS y, más aún, de hacerlo de forma transversal a sus distintos territorios.

El Gráfico 1.11 muestra los niveles y cambios en los indicadores de calidad de la educación en los municipios de Bolivia y en las provincias de Chile entre los años 2013 y 2015. En el caso boliviano el indicador de calidad es la tasa de alumnos que completan la educación primaria; en el caso chileno es el puntaje promedio de los estudiantes de cuarto año básico en la prueba oficial de medición de la calidad de la educación.

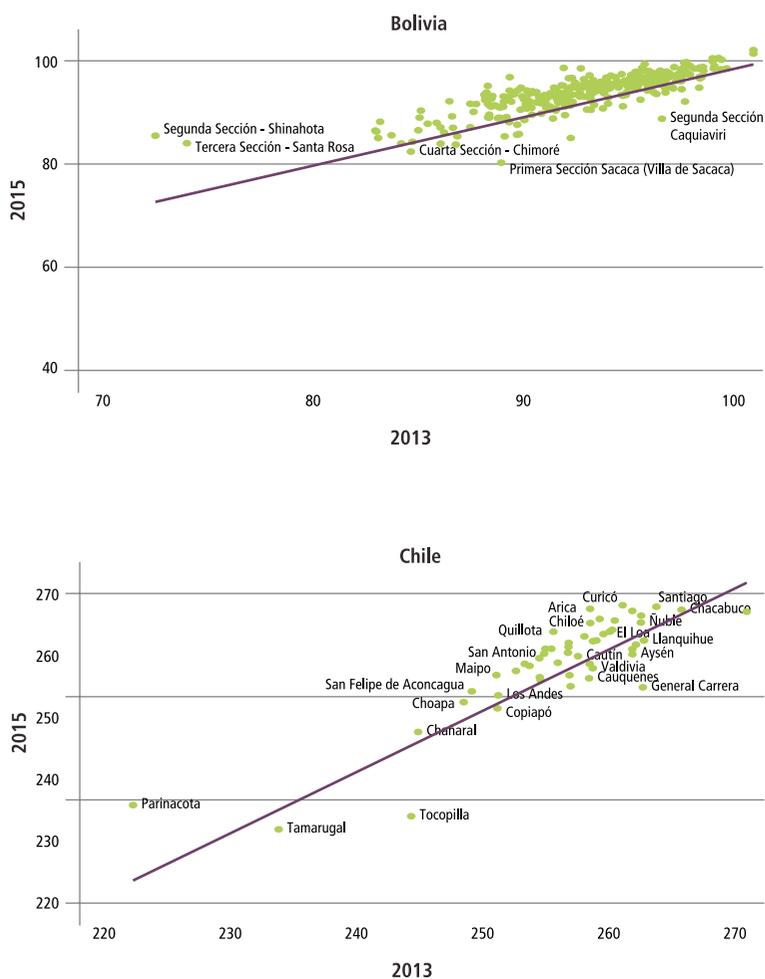
En Bolivia 280 de 324 municipios con datos disponibles en ambos años aumentaron su la tasa de compleción del nivel primario, cuyo promedio simple municipal cambió de 92,3% a 94,3%. Este progreso de dos puntos porcentuales puede, a primera vista, considerarse como insignificante, pero se debe considerar que ocurre en un contexto donde las tasas de aprobación ya eran altas en el 2013. Además, está empujado por casos notables de territorios inicialmente rezagados, como

Shinahota (departamento de Cochabamba) o Santa Rosa (Beni), con tasas de compleción que suben en diez puntos porcentuales o más (de 73% a 86% y de 74% a 84%, respectivamente). Sin embargo, también hay municipios que retrocedieron, como Sacaca (departamento de Potosí) o Caquiaviri (La Paz), cuyas tasas de compleción del nivel primario bajaron del 89% y 96% en el 2013 a un 81% y 89%, respectivamente, en el 2015. En el mismo año, mientras casi 170 municipios tuvieron tasas de compleción del 95% o más, hubo otros, como Sacaca o Chimoré (Cochabamba), donde alrededor de dos de cada diez niños que fueron a la escuela no completaron el nivel primario (81% y 83% de compleción, respectivamente).

A pesar de los avances en acceso y compleción de los ciclos educativos, aún falta un largo camino para lograr objetivos de calidad más ambiciosos en cuanto a los logros de aprendizaje. En este sentido, el caso chileno tiene matices respecto a los resultados educativos de los estudiantes. Más de la mitad de las provincias, 37 de 51, subieron sus resultados promedio en la prueba SIMCE<sup>2</sup> de cuarto año, entre el 2013 y el 2015. Las provincias de Parinacota, Arica y Quillota tuvieron mejoras de más de siete puntos, mientras que General Carrera y Tocopilla, caídas de nueve puntos o más. Por otro lado, el promedio simple provincial aumentó sólo alrededor de dos puntos en este periodo, para situarse en el 2015 en los 259 puntos, lo que representa un mal desempeño si se considera que la cifra es cercana al umbral definido para la categoría de más bajo logro de aprendizaje (“inicial”, con 245 puntos). A decir verdad, en el 2015, tres provincias de norte del país (Tamarugal, Tocopilla y Parinacota) obtuvieron un resultado promedio inferior al umbral, y la de mejor desempeño (Curicó) está cerca (268 puntos). Mejorar consistentemente los resultados de todas las provincias es una asignatura pendiente, ello no sólo ayudará a incrementar los logros promedio, también a reducir las divergencias territoriales en los resultados de aprendizaje.

<sup>2</sup>Sistema de medición de la calidad de la educación.

**Gráfico 1.11**  
Calidad de la educación y sus avances en Bolivia y Chile



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativa (SIE) - Ministerio de Educación de Bolivia, 2013 y 2015 y al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) 2013 y 2015, en Chile.

Las tendencias observadas en Bolivia y Chile son similares a las de otros países. Por ejemplo, en Perú hubo un aumento de la tasa de alumnos que completan la educación primaria, variando el promedio simple departamental del indicador de 65,7% a 71,9% entre los años 2004 y 2015. El aumento a escala nacional tuvo correlato en todos los departamentos. Sin embargo, las tasas de alumnos que completan la educación primaria, en algunos casos, siguen siendo bajas, con departamentos que apenas superan el 50%.

*Los avances en alfabetismo y en el acceso a la educación escolar continúan, pero aún persisten grandes diferencias entre países y brechas territoriales dentro de los países, lo que pone en riesgo un cumplimiento transversal de la meta 6 del ODS N°4 en América Latina*

Ediciones anteriores del *Informe Latinoamericano* mostraron cómo, en las últimas décadas, los países de la región han progresado de manera considerable en reducir el analfabetismo e incrementar las tasas de matrícula, sobre todo en educación primaria, pero también en la secundaria. Además, describieron que los avances han tendido a ser generalizados en los territorios al interior de los países. Esta nueva versión del informe confirma los avances en ambos frentes, pero, desde una óptica de cohesión territorial del logro de la meta 6 del ODS N°4, los datos indican que, en la mayoría de los países, muchas unidades territoriales aún están lejos de las metas de alfabetización y escolaridad.

En el Gráfico 1.12 aparecen las tasas de analfabetismo y su evolución en los departamentos de Guatemala (periodo 2006-2014) y en la Figura 1.4, los cambios en dicho indicador en los municipios mexicanos (2010-2015). En Guatemala 21 de los 22 departamentos redujeron este indicador, con Solola como líder, cuyo analfabetismo bajó doce puntos

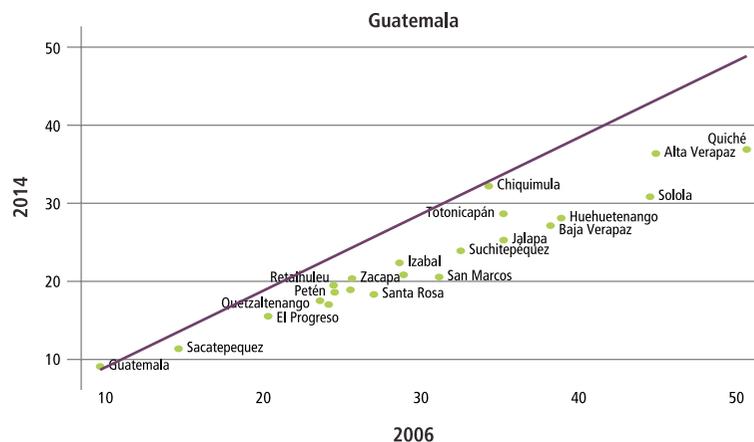


porcentuales (de 43% a 31%). El único departamento que tuvo una ligera alza (de 8,3 a 8,7%) fue el de Guatemala, el cual, no obstante, es el de menores tasas de analfabetismo en el país. En términos generales, la tasa promedio (simple) de los departamentos de Guatemala se redujo en seis puntos porcentuales en el periodo, de 28,7% a 22,6% entre el 2006 y el 2014. Sin embargo, el departamento con mayor analfabetismo (Quiché) aún tiene tasas del 37%, las que, además de ser muy elevadas, superan cuatro veces las del departamento de Guatemala.

En México la situación es similar; de 2.457 municipios con datos disponibles para ambos años, el 95% redujo su tasa de analfabetismo. Como aparece en el Gráfico 1.17, existe un claro patrón geográfico en los cambios en este indicador asociado a las diferencias iniciales. Las mayores mejoras se aprecian los estados del sur, particularmente en las zonas pobres del país, donde el analfabetismo era más alto a mediados de la década pasada. No obstante, llama la atención que los municipios de mayor y menor cambio absoluto se encuentren en el Estado de Oaxaca. En efecto, mientras San Pedro Jocotipac redujo su analfabetismo de 39% a 23%, San Juan Achiutla lo aumentó de 9% a

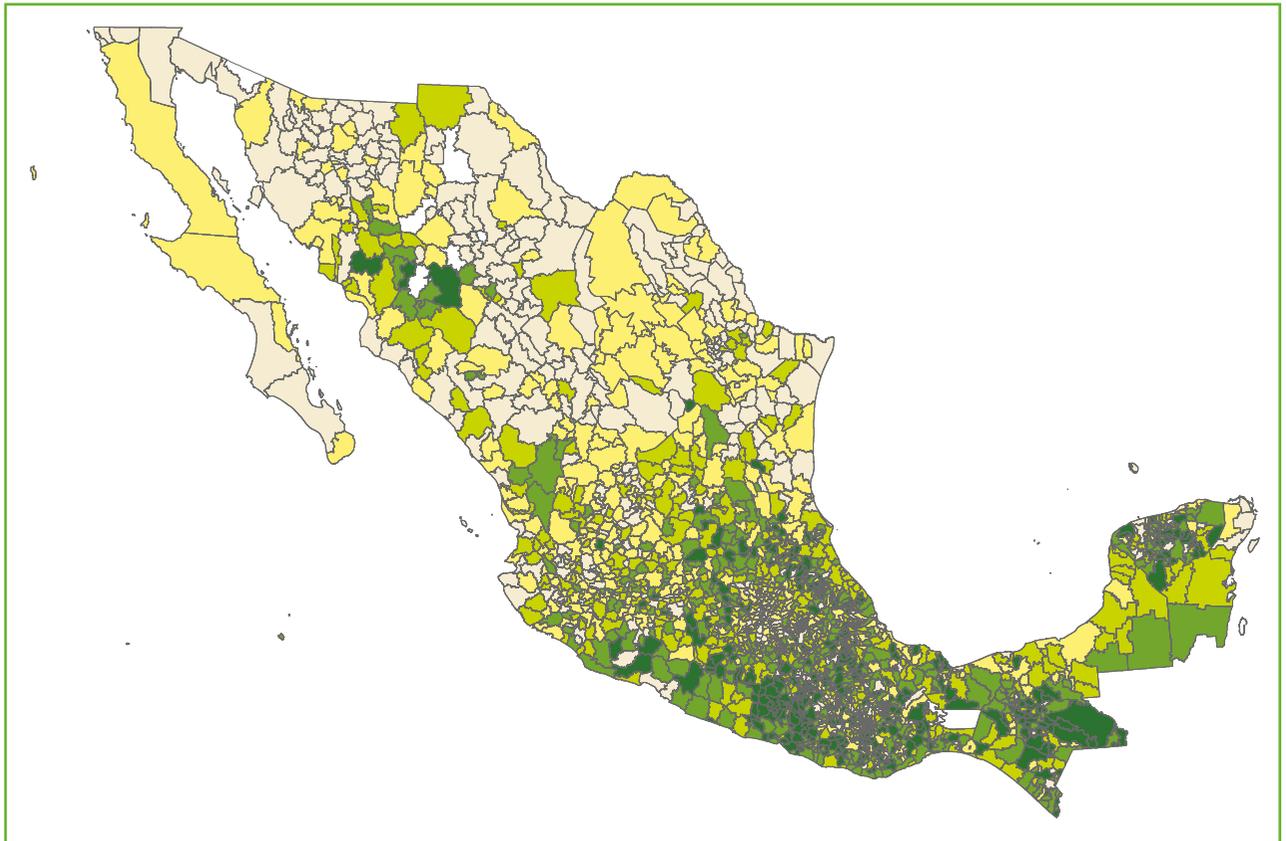
15%. Al igual que en Guatemala, el promedio (simple) de las tasas municipales de analfabetismo tuvo una leve caída en el periodo, del 14% en el 2010 al 11,6% en el 2015. A pesar de los avances, las brechas territoriales siguen siendo enormes: por una parte, el municipio de Benito Juárez (Distrito Federal) tiene un analfabetismo de menos del 1%, y, por otra, en Cochoapa el Grande (estado de Guerrero) el 56% de la población mayor de 14 años se encuentra en dicha condición.

**Gráfico 1.12**  
Tasas de analfabetismo (%) y su evolución en los departamentos de Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2014 y los anuarios estadísticos de Ministerio de Educación de Guatemala 2016.

**Figura 1.4**  
**Cambios en las tasas de analfabetismo en México, 2010-2015 (puntos porcentuales de cambio)**



Nota: los valores representados en la figura son: % analfabetismo en el 2015 - % de analfabetismo en el 2010

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y Censo de Población y Vivienda 2005; Sistema de Integración Territorial (ITER) y al CONEVAL Índice de rezago Social 2015, de México.



*Disminuye el porcentaje de analfabetismo en las mujeres, sin embargo, la brecha de género sigue siendo grande, lo que obliga a acelerar su alfabetización en muchos territorios de la región para el cumplimiento de la meta 6 del ODS N°4*

En los últimos años, los países latinoamericanos y sus territorios no han reducido demasiado sus brechas de género del analfabetismo. Una buena noticia es que tanto hombres como mujeres han aumentado su tasa de alfabetización, tanto a nivel promedio como en buena parte de sus territorios. Empero, las mujeres siguen teniendo niveles de alfabetización menores que los hombres, pues inician con mayores niveles de analfabetismo y los avances en esta materia han sido más lentos para ellas. De no implementarse medidas de alfabetización con un mayor enfoque de género, es posible que, tanto a nivel agregado como para buena parte de los territorios latinoamericanos, no se logre la meta 6 del ODS N°4, a causa de las brechas de género en las capacidades básicas de lectura y escritura.

En el Gráfico 1.13 se observa la evolución de la brecha de género en porcentaje de población analfabeta de 15 y más, durante el periodo 2004-2015 en Perú. En términos generales, la relación entre hombres y mujeres se ha mantenido constante en el tiempo, en un valor promedio simple departamental de 0,60, entre los años 2004 y 2015. Esta relación menor a 1 indica que el porcentaje de analfabetismo, en términos promedio, es mayor en las mujeres que en los hombres.

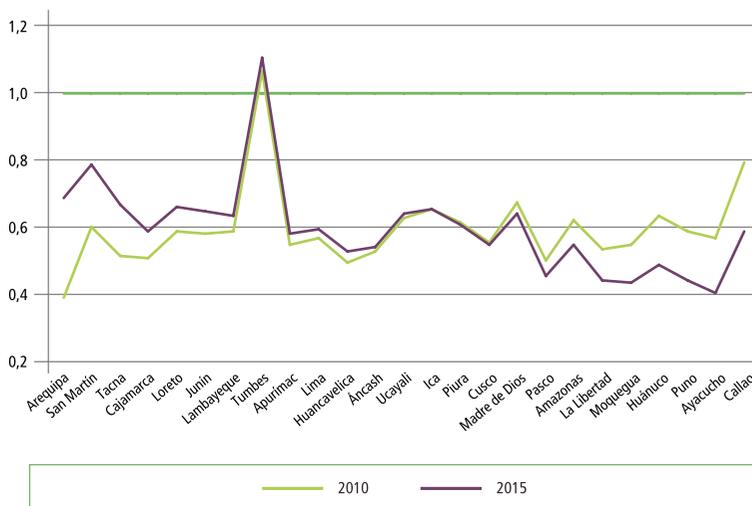
Casi todos los departamentos tienen un mayor analfabetismo relativo en mujeres que en hombres. Sin embargo, algunos de ellos tienen un avance importante en términos de equidad de género de la alfabetización, es decir, aumenta más en las mujeres que en los hombres. Los casos más destacados fueron Arequipa, pasando de 0,40% a 0,69%; San Martín, con un aumento de 0,61% a 0,79% y Tacna, que mostró un incremento de 0,52%

a 0,67%. No obstante, hubo departamentos que intensificaron la brecha, o sea, disminuyeron la relación entre el porcentaje de analfabetismo de hombres y de mujeres. Entre estos departamentos destacan Callao, Ayacucho y Puno, pasando de 0,80% a 0,60%; 0,57% a 0,41%, y 0,60% a 0,45%, respectivamente.

El departamento de Tumbes constituye un caso particular para el país. Su porcentaje de analfabetismo masculino es mayor que el femenino. Si se observa el cambio en la brecha, la diferencia incluso se incrementó un poco desde el 2004 al 2015, pasando de 1,07% a 1,11%.

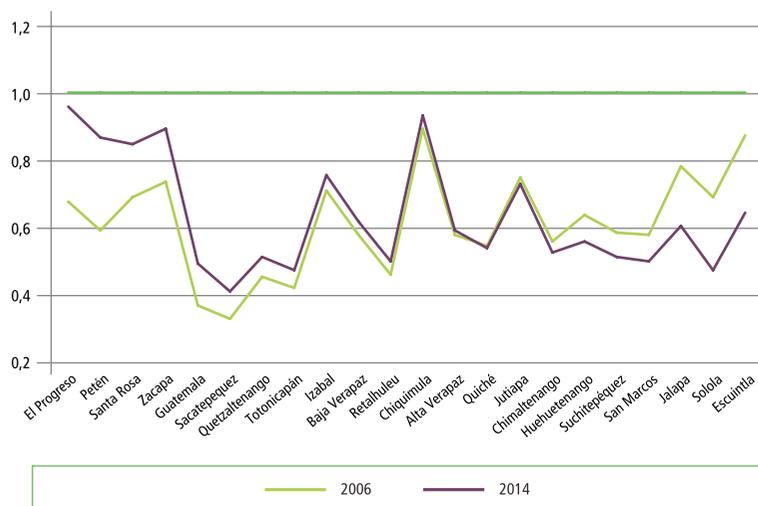
Pese al lento avance en este ámbito, es importante señalar que el porcentaje promedio (simple) departamental de mujeres analfabetas disminuyó de forma importante en Perú: 56,6% en el 2004 a 47,7% en el 2015.

**Gráfico 1.13**  
Brecha de género en el porcentaje de población analfabeta de 15 o más años (porcentaje de hombres / mujeres) y su evolución en Perú



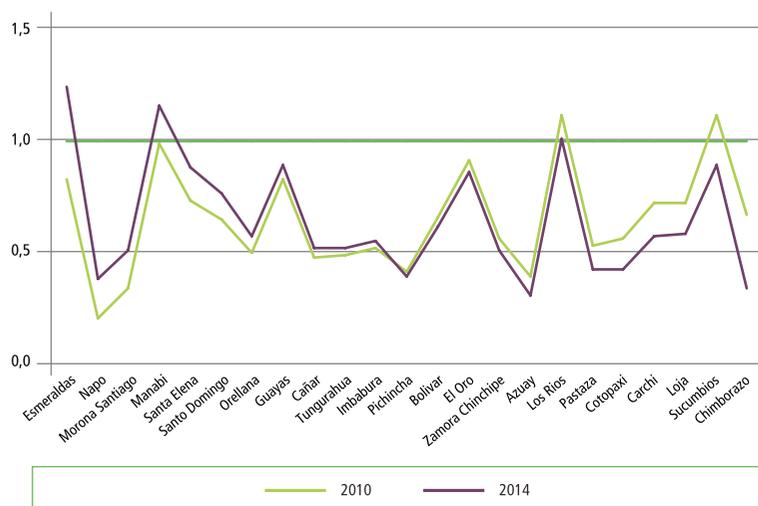
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú 2010 y 2015.

**Gráfico 1.14**  
Brecha de género en el porcentaje de población analfabeta de 15 o más años (porcentaje de hombres / mujeres) y su evolución en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2014 y los anuarios estadísticos de Ministerio de Educación de Guatemala 2016.

**Gráfico 1.15**  
Brecha de género en el porcentaje de mujeres analfabetas de 15 o más años (porcentaje de hombres / mujeres) y su evolución en Ecuador



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) de Ecuador 2010 y 2014.

La situación en Guatemala es similar a la de Perú. La brecha de género en el porcentaje de población analfabeta de 15 o más años tuvo sólo una pequeña mejora entre los años 2006 y 2014, pasando el promedio simple departamental de 0,62% a 0,64%. En el Gráfico 1.14 se puede ver que todos los departamentos presentaron una relación de porcentaje de población analfabeta de 15 o más años menor a 1, es decir, en todos ellos el analfabetismo entre las mujeres fue mayor que entre los hombres.

Los departamentos con mejor desempeño en cuanto a disminución de la brecha de género fueron El Progreso, Petén y Santa Rosa, los que se acercaron a una relación de igualdad en el alfabetismo de hombres y mujeres. Sus cambios en las razones de analfabetismo fueron de 0,68% a 0,96%; de 0,59% a 0,87% y de 0,69% a 0,85%, respectivamente. Por su parte, los departamentos que más aumentaron su brecha de analfabetismo entre hombres y mujeres fueron Escuintla, con una variación de la relación de 0,88% a 0,64%; Solola, bajando de 0,69% a 0,47%, y Jalapa, con una disminución de 0,78% a 0,61%.

Los casos de aumento de la brecha no deben, sin embargo, restar mérito al descenso general de la proporción de mujeres analfabetas durante el periodo analizado. En el año 2004 la tasa promedio simple departamental de analfabetismo de las mujeres era de 34,8%, la que disminuyó el 2016 al 27,5%.

Ecuador, muy similar al caso peruano, mantuvo constante su brecha de género en el porcentaje de analfabetismo, con un promedio simple de las provincias de 0,65% para los años 2010 y 2014. Sin embargo, hay diferencias importantes en los departamentos en cuanto a cambios en la brecha (Gráfico 1.15). A diferencia de los países antes discutidos, Ecuador tiene varias provincias donde el porcentaje de analfabetismo es mayor en los hombres. Por ejemplo, en el municipio de Los Ríos, en el 2010, la relación entre el porcentaje de analfabetos hombres y mujeres era mayor a 1,11%. En el 2014 estuvo cerca de cerrar la brecha de género en alfabetización, pues alcanzó una relación de 1,01%. En el caso de Manabí se produjo una situación contraria. En el 2010 había equidad de género en términos de analfabetismo, con una rela-

ción muy cercana a 1 (de 0,99%). Sin embargo, en el 2014 la brecha se incrementó, porque el porcentaje de mujeres analfabetas disminuyó en mayor proporción que el de los hombres, pasando la relación a 1,16%.

Las provincias que se destacan por mostrar una mayor disminución de la brecha de analfabetismo entre hombres y mujeres son Napo y Morona Santiago, que aumentaron la relación de 0,20% a 0,38% y de 0,34% a 0,51%, respectivamente. A pesar de ello, los valores evidencian que todavía el analfabetismo en mujeres supera más de dos veces el de los hombres. En cambio, las provincias que tuvieron un peor desempeño fueron Chimborazo, cuya relación de analfabetismo entre hombres y mujeres pasó de 0,67% a 0,34% y Loja, con una caída de 0,72% a 0,58%.

Cabe señalar que, en el balance, en Ecuador también se produjo una disminución importante del porcentaje de analfabetismo en las mujeres durante el periodo 2010 a 2014. Más aún, el promedio simple de analfabetismo femenino bajó de 11,4% a 7,7% en dichos años.

**E. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°5:  
Lograr la igualdad entre los géneros y  
empoderar a todas las mujeres y las niñas**

El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, conductuales y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre ellos. Hoy se reconoce a nivel internacional que la igualdad de

género es una pieza clave del desarrollo, por lo cual se ha formulado un ODS específico (ODE N°5) que establece el compromiso de los países de alcanzarla.

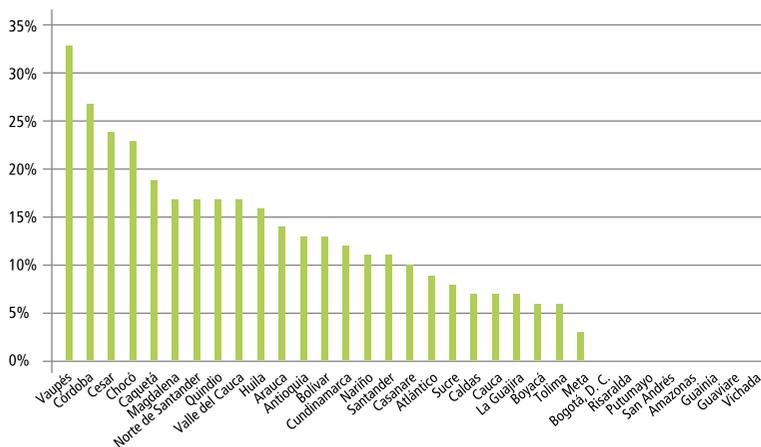
La desigualdad de género es un problema estructural que no sólo afecta la calidad de vida de las mujeres, sino que al conjunto de los procesos de desarrollo de los países de la región y de sus distintos territorios. Para reducir la brecha de género, se requiere de políticas públicas que consideren medidas de corto, mediano y largo plazo.

El *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2015* documentó cómo las brechas de género y su evolución muestran diferencias significativas entre los países de Latinoamérica. Además, reveló una alta divergencia entre territorios dentro de un mismo país. Sin embargo, los distintos países e indicadores analizados dieron cuenta de incipientes avances hacia la reducción de las brechas de género. Además, en algunos casos se encontraron tendencias hacia una convergencia de las brechas de género entre territorios.

En esta versión, la evolución de las brechas de género de los siete países incluidos se analizó a la luz de los ODS que hacen referencia al tema. En el caso específico del ODS N°5, existen dos metas que están relacionadas con dos indicadores que ya se han venido analizando en versiones anteriores de este informe:

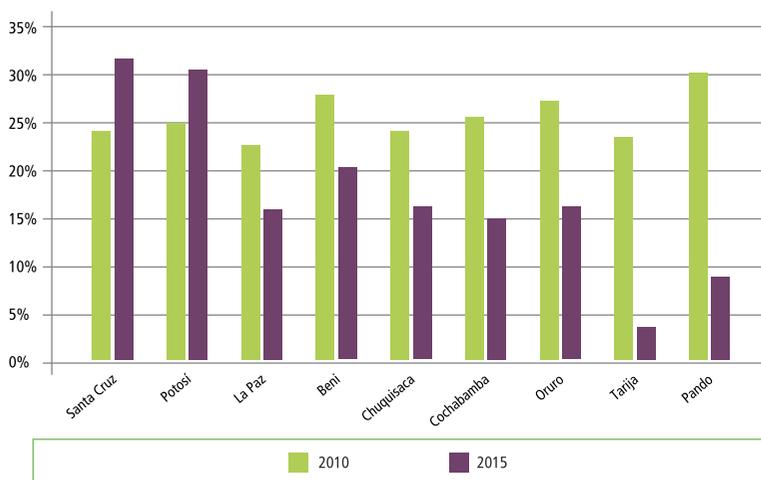
ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
5	5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública	Igualdad de género	Porcentaje de mujeres electas autoridades locales
	5.7 Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales	Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en la población sin ingresos propios

**Gráfico 1.16**  
**Porcentaje de mujeres alcaldesas y/o concejales electas en Colombia en el año 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia 2015.

**Gráfico 1.17**  
**Porcentaje de mujeres alcaldesas y/o concejales electas en Bolivia y su evolución**



Fuente: Elaboración propia con base en el Órgano Electoral Plurinacional - Tribunal Supremo Electoral de Bolivia 2010 y 2015.

*El porcentaje de mujeres que son autoridades locales varía mucho entre territorios, pero, en la generalidad de los casos, todavía es muy bajo como para pensar en la posibilidad de cumplir con la meta 5 del ODS N°5*

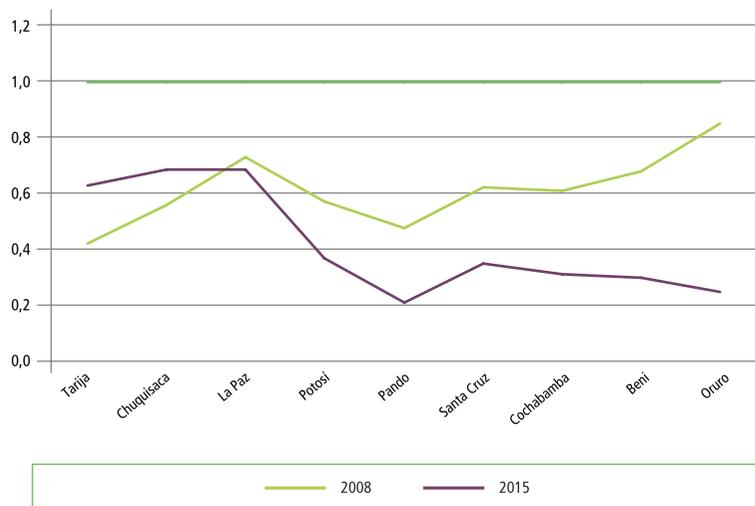
Un incremento de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión pública es señal de mayor empoderamiento político y social femenino. De hecho, muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, han implementado una serie de medidas concretas para aumentar el porcentaje de mujeres en cargos públicos. Más aún, los ODS han establecido metas específicas, dentro de sus objetivos de equidad de género, para garantizar la participación plena y equitativa de la mujer en los ámbitos político y económico.

En esta línea, se entregan a continuación algunas estadísticas territoriales sobre el porcentaje de mujeres electas autoridades locales. Cabe señalar que la información disponible en los distintos países es todavía escasa, y en los casos donde la hay, no siempre es suficiente para establecer dos puntos en el tiempo y, por medio de ellos, trazar la evolución del indicador. Considerando lo anterior, se muestra la información disponible en Colombia, Bolivia y México. Como tendencia general, más allá de las diferencias territoriales al interior de los países, se aprecia que la participación de las mujeres en cargos de autoridad pública es todavía baja como para ser optimistas respecto del cumplimiento de la meta 5 del ODS N°5, tanto en términos nacionales como subnacionales.

En el Gráfico 1.16 se muestra el porcentaje de mujeres alcaldesas y/o concejales electas por departamento en Colombia, durante el año 2015. Cerca del 76% de los departamentos eligió al menos una mujer dentro de las autoridades locales. Sin embargo, más allá de las grandes diferencias departamentales, el porcentaje de mujeres con cargos públicos de elección popular es aún muy bajo, alcanzando un promedio simple departamental de 17%. Ningún departamento supera el tercio en la

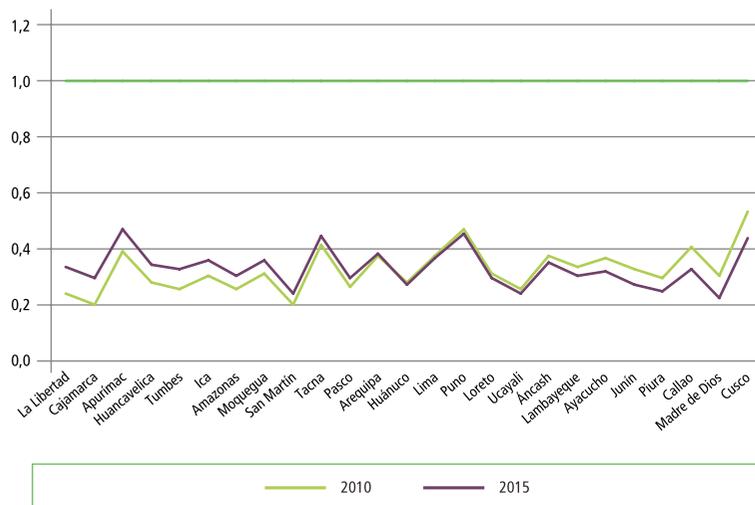


**Gráfico 1.19**  
Brecha de género en el porcentaje de población sin ingresos propios (porcentaje hombres / mujeres) y su evolución en Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia 2008 y 2015.

**Gráfico 1.20**  
Brecha de género en el porcentaje de población sin ingresos propios y su evolución en Perú



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú 2010 y 2015.

bres en todas las provincias del país. Más aún, en este periodo la brecha ha mostrado sólo una leve reducción, aumentando la relación promedio en porcentaje de población sin ingresos propios de hombres y mujeres de un 0,33% a un 0,35%.

Como se observa en el Gráfico 1.18, aproximadamente el 60% de las provincias del país han tenido una pequeña mejora en términos de igualdad de género, lo que acerca, de forma leve, la relación de porcentaje de población sin ingresos propios de hombres y mujeres a 1, que indicaría una igualdad de género. Las provincias con mejor desempeño en el cierre de esta brecha fueron Melipilla, Quillota y Arica, cuya brecha bajó de 0,22% a 0,37%; de 0,27% a 0,41% y de 0,34% a 0,46%, respectivamente. En cambio, los aumentos más elevados ocurrieron en las provincias de Capitán Prat, que pasó de 0,46% a 0,32%, y de Última Esperanza, de 0,62% a 0,42%.

Pese a las escasas mejoras, la buena noticia es que el porcentaje promedio de mujeres sin ingresos propios en Chile cayó en aproximadamente 11 puntos porcentuales entre el 2009 y el 2015, pasando de 47,4% a 36,1%. Por su parte, la proporción de hombres sin ingresos propios también cayó, su promedio simple bajó de 15,6% a 12,8%, es decir un cambio sólo de 2,8%.

Según los datos, en Bolivia la situación es más diversa que en Chile (Gráfico 1.19). De todas formas, durante el periodo 2008-2015 la proporción de mujeres sin ingresos propios también fue mayor que la de los hombres en todos los departamentos, y la relación promedio departamental entre hombres y mujeres varió de 0,62% a 0,42%. Es decir, en términos generales, la brecha de género aumentó.

Sólo dos departamentos lograron disminuir la brecha en el periodo 2008-2015: Tarija, que aumentó de 0,42% a 0,63% el cociente entre hombres y mujeres; y Chuquisaca, con una variación de 0,56% a 0,69%. Dentro de los siete departamentos que más se destacan por los aumentos en la brecha de género en el porcentaje de población sin ingresos propios, se encuentran Beni y Oruro, los que bajaron con robustez la relación hombre / mujer, de 0,68% a 0,30% y 0,85% a 0,25%, respectivamente.

Aun así, es importante destacar que, en su conjunto, Bolivia tuvo una disminución del promedio simple departamental del porcentaje de población sin ingresos propios, tanto de hombres como de mujeres. Sin embargo, la caída en los hombres, correspondiente a 11,8%, fue mayor que en las mujeres, cuyo promedio sólo bajó un 6,6%.

En Perú, en cambio, la brecha de género en población sin ingresos propios es más estable. Entre el 2010 y el 2015, la relación entre hombres y las mujeres se mantuvo en un promedio simple departamental de 0,33%, es decir, el porcentaje de población femenina sin ingresos propios triplicó al de los hombres.

Como se observa en el Gráfico 1.20, al igual que en Chile, en todos los departamentos peruanos la población de mujeres sin ingresos propios fue mayor a la de hombres. Los que tuvieron una mayor reducción de la brecha relativa fueron La Libertad, Cajamarca y Apurímac. En estos casos, la relación de hombres sin ingresos propios y mujeres se acercó a 1, variando, desde el 2010 al 2015, de 0,24% a 0,34%; 0,20% a 0,29%, y de 0,40% a 0,48%, respectivamente. Por otro lado, los departamentos que mostraron un mayor aumento de la brecha fueron Cusco, que bajó su relación de 0,53% a 0,44%; Madre de Dios, de 0,31% a 0,22% y Callao de 0,41% a 0,33%.

#### F. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

El ODS N°6 hace referencia a la necesidad de garantizar el acceso universal al agua para sus distintos usos y al agua potable para el consumo humano. La escasez de agua, la degradación de los recursos hídricos y un saneamiento inadecuado son todas condiciones que deterioran la salud de las personas, sus medios de subsistencia, su seguridad alimentaria, y reducen el tiempo que ellas pueden destinar a su formación y a las actividades productivas (particularmente en el caso de las mujeres).

En el presente *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad*, este objetivo es abordado a través de las tasas de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, indicador que fue analizado en las versiones pasadas del informe. Este indicador se relaciona directamente con una de las metas establecidas para el ODS N°6:

ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
6	6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos	Salud	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento



*En América Latina todavía hay muchos territorios, particularmente en los países más pobres y en zonas remotas, que están lejos de alcanzar la meta de acceso universal al agua potable que establece el ODS N°6*

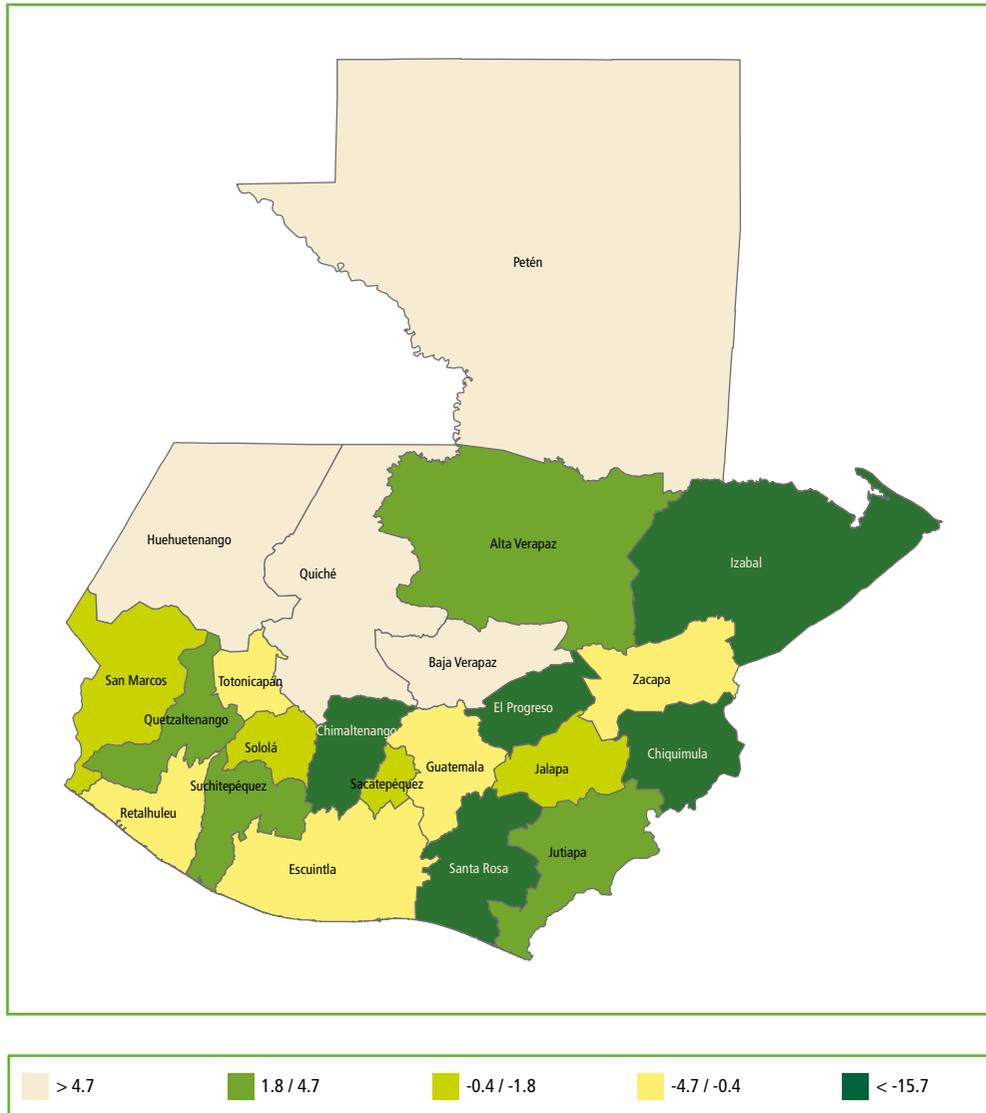
El acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento presenta diferencias importantes en Latinoamérica, tanto a escala nacional como en sus territorios. Por ejemplo, hay casos en los que los porcentajes promedio simple de los territorios en el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento se encuentra en torno al 90%, como en Chile, México y Ecuador. Existen otros países con porcentajes promedio de sus territorios cercanos al 70%, como Perú, con un 69% en el 2015 y Guatemala, con 76% en el 2014. Colombia alcanza el 65% en el 2015 y el caso más deficitario es Bolivia, con 53% en el 2013. Además de estas diferencias nacionales, sus territorios subnacionales también tienen grandes contrastes entre sí, habiendo zonas muy rezagadas incluso en los países en los que el porcentaje de acceso a agua y saneamiento es alto a nivel promedio. Estos suelen encontrarse en zonas rurales y remotas, donde es más costoso llevar estos servicios y donde las inversiones entregan menores retornos en las evaluaciones convencionales de rentabilidad social. Proveer los servicios básicos de agua y saneamiento a estas poblaciones es,

por tanto, un desafío importante al logro de la meta 1 del ODS N°6.

En la Figura 1.5 se muestra la variación territorial del acceso de los hogares a agua de fuentes mejoradas en los departamentos de Guatemala. La provisión de agua de red es un desafío, en gran medida, resuelto en los países de mayor desarrollo de América Latina, pero sigue siendo una tarea pendiente para buena parte de los territorios de los países más pobres.

En casi la mitad de los departamentos, el porcentaje de hogares con acceso a este servicio disminuyó entre el 2006 y el 2014 (en colores verde oscuro y amarillo en la Figura 1.5). Los tres casos de peor desempeño, Santa Rosa, Chimaltenango y Chiquimula, tuvieron caídas de nueve puntos porcentuales o más, todos concentrados en la parte sur y este del país. En cambio, departamentos agrupados en el centro y norte, como Baja Verapaz o Quiché, tienen aumentos de diez o más puntos porcentuales. A nivel general, la tasa de acceso promedio (simple) de los departamentos guatemaltecos se ha mantenido estable en este periodo: 76,2% en el 2006 y 76,4% en el 2014. Incluso, en el 2014 se siguen observando enormes brechas territoriales en este indicador. En concreto, mientras el departamento de Solola tiene un acceso casi universal a este servicio (94,5%), en Alta Verapaz la cobertura no llega ni a la mitad de los hogares (43,3%).

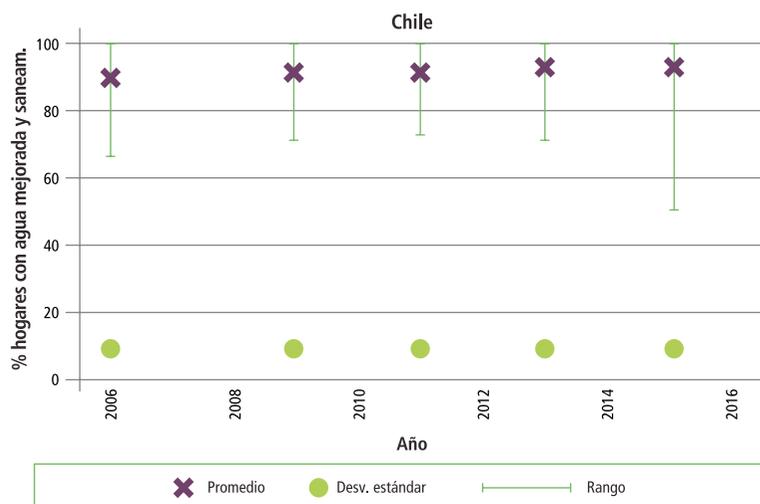
**Figura 1.5**  
**Cambio en porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua en los departamentos de Guatemala entre el 2006 y el 2014 (puntos porcentuales de cambio)**



Nota: los valores representados en la figura son: % con acceso a agua y saneamiento 2014 - % con acceso a agua y saneamiento 2006

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Desarrollo Humano 2016 presentado por PNUD y la Encuesta de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI) de Guatemala 2014.

**Gráfico 1.21**  
Evolución de las brechas territoriales en el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento en Chile



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile 2006, 2009, 2011, 2013 y 2015.

El Gráfico 1.21 muestra la evolución de las brechas provinciales en el porcentaje de hogares con fuentes de agua mejorada y saneamiento en Chile. A mediados de la década del 2000, Chile ya contaba con altas tasas de acceso a este servicio básico, con un promedio (simple) provincial, en el 2006, de un 90% de los hogares. En el 2015 este se mantuvo (92%), pero las brechas territoriales tendieron a aumentar a partir de la presente década. Mientras en el 2011, la provincia con menos cobertura (Chiloé, una provincia insular remota en el sur del país) alcanzó a cubrir el 72% de los hogares, la de peor rendimiento en el 2015 (Parinacota, otra provincia remota en la frontera norte con Bolivia) sólo lo hizo en 51% de ellos. En consecuencia, la desviación típica de las provincias respecto de su promedio aumentó de ocho a nueve puntos porcentuales en el periodo, indicando un ligero aumento de las brechas territoriales promedio.

**G. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°8:**  
Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Es reconocido que el crecimiento económico es una condición necesaria para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población. Genera empleos y nuevas oportunidades económicas para las personas, así como también ingresos fiscales que financian la provisión de bienes públicos, los programas de protección social y, en general, las políticas redistributivas de recursos a los más vulnerables. El ODS N°8 reconoce esta situación e insta a los países a adoptar medidas que ayuden a alcanzar trayectorias de crecimiento económico sostenido, y que pongan un especial énfasis en la protección del empleo, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejora en las condiciones de los trabajadores.

El *Informe Latinoamericano 2013* evidenció que el lugar donde nacen y viven las personas determina con fuerza sus oportunidades de acceso a un empleo de calidad. Además, constató que parte importante de los factores institucionales y económicos del empleo de calidad tiene una clara expresión territorial, la cual explica por qué las posibilidades de acceder a esos trabajos se distribuyen de manera territorialmente tan desigual. Por su parte, en el *Informe 2015*, en los cinco países latinoamericanos analizados (Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Perú) no se verificaron avances significativos en los indicadores de participación laboral y creación de empresas, a diferencia de lo que se observó en materia de empleos en rubros no primarios. Asimismo, en el análisis de este último informe se comenzaron a vislumbrar características comunes en los territorios que más avanzaron, caracterizados por su baja población y mayor proporción de indígenas o afrodescendientes.

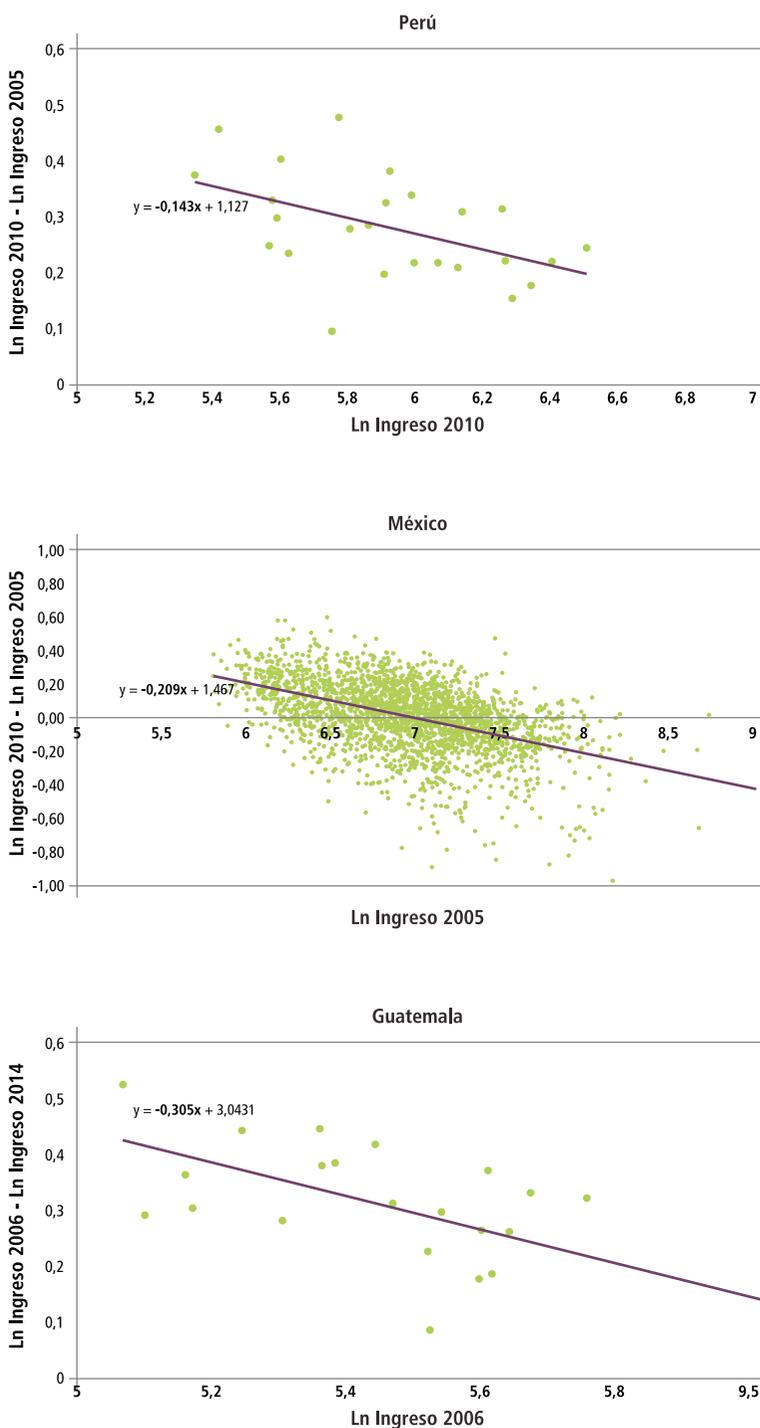
El *Informe 2017* continúa analizando las tendencias en los territorios estudiados en los informes anteriores y en aquellos incorporados de México y Guatemala. Este análisis se vincula con el ODS N°8, a través de la relación

entre las diversas metas de este objetivo y los indicadores que se han venido estudiando en informes previos, sobre todo en las dimensiones centrales del desarrollo humano y social:

ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
8	8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados	Ingreso / Pobreza	Gasto (o ingreso) per cápita del hogar
	8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra	Dinamismo económico y empleo	Empleos en rubros no primarios
	8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros	Dinamismo económico y empleo	Tasa de nacimiento de empresas
	8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	Dinamismo económico y empleo	Población económicamente activa
		Dinamismo económico y empleo	Tasa neta de participación laboral
		Dinamismo económico y empleo	Tasa de desempleo
		Igualdad de género	Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral
8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación		Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (Nini)	
8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas		Proporción de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil	



**Gráfico 1.22**  
**Convergencia absoluta en el gasto (o ingreso) per cápita del hogar en Perú, México y Guatemala**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2010 y 2015 en Perú; a "Consumo, pobreza y desigualdad a nivel municipal 1990-2005" Yunez et. al. Documento de Trabajo N°31 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en México y a la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006, 2011 y 2014 en Guatemala.

Es importante señalar que, para monitorear el avance de las metas 8.6 y 8.7 del ODS N°8, se han incorporado en esta edición dos nuevos indicadores: proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (Nini) y tasas de trabajo infantil.

*En los últimos años el ingreso promedio per cápita de los hogares en los territorios más pobres ha tendido a crecer más rápido que en los más ricos, lo que contribuye a la meta 1 del ODS N°8*

Desde una óptica territorial, una pregunta relevante para el monitoreo de los ODS referidos al crecimiento económico inclusivo es si los territorios de menor ingreso (o gasto según el país) promedio per cápita han ido aproximando sus niveles a los de los territorios más ricos<sup>3</sup>. La evidencia empírica internacional muestra que, al menos en materia de producto per cápita, tienden a converger a escala regional, aunque a una tasa muy lenta y condicionada a las características estructurales de los territorios<sup>4</sup>.

Presentamos aquí un análisis básico de convergencia de los ingresos de los hogares, el cual busca verificar si existe una relación negativa entre los niveles iniciales de ingreso per cápita y su tasa de variación, es decir, si en el periodo analizado, los territorios inicialmente más pobres se han acercado a los más ricos. Éste se conoce como análisis de convergencia absoluta, ya que no se ve influido por las distintas características de los diferentes territorios.

Se concluye que, más allá de la velocidad con la que esto ocurre en cada caso, hay una tendencia general hacia la convergencia económica en los territorios latinoamericanos, donde los ingresos de los hogares en los territorios más pobres pro-

<sup>3</sup>Este tipo de análisis suele denominarse en la literatura especializada de crecimiento económico como análisis de convergencia β.

<sup>4</sup>En diferentes contextos se ha encontrado, como una suerte de regularidad empírica, una velocidad de convergencia condicionada a las características estructurales de las regiones en torno al 2% anual.

penden a crecer más rápido que los más ricos, en el mismo lapso temporal. Esta es una buena noticia sobre el cumplimiento de la meta 1 del ODS N°8, desde la óptica de la equidad territorial.

El Gráfico 1.22 muestra, en el eje x, el ingreso (o gasto) per cápita promedio (en logaritmos) de los hogares en los distintos territorios, y, en el eje y, la variación (logarítmica) de dichos ingresos en el periodo. Las variaciones del ingreso (o gasto) per cápita de Perú (2010-2015), México (2005-2010) y Guatemala (2006-2014) se ajustan a una relación negativa con los niveles iniciales. Es decir, se verifica convergencia en todos los países. **Por lo tanto, en términos proporcionales, los ingresos en los territorios más pobres crecieron más rápido que en los más ricos en los tres países.**

Se aprecian, de todas formas, algunas diferencias en la velocidad de convergencia territorial de los ingresos en cada país. México presenta la convergencia absoluta más rápida en el periodo 2005-2010, con una velocidad anual de convergencia municipal absoluta de 4,7%. Lo sigue de cerca Guatemala (2008-2014), con 4,6% y finalmente Perú, con un 3,1%<sup>5</sup>. De mantenerse todo igual, la mitad de la brecha territorial de ingresos se reduciría, sólo por efectos convergencia, en 14,8, 15,2 y 22,5 años, respectivamente<sup>6</sup>.

Cabe señalar que estas estimaciones se basan en un periodo de observación demasiado corto y en condiciones teóricas de equilibrio del sistema económico difíciles de mantener en el mediano y largo plazo. Por ende, no es posible hacer predicciones confiables respecto de la futura convergencia territorial en estos países. Sin embargo, al menos permiten argumentar que, como tendencia en el periodo estudiado, ellos muestran un crecimiento relativo de los ingresos mayor en los territorios más pobres al inicio, lo que puede constituir un avance hacia el logro de la meta 1 del ODS N°8.

<sup>5</sup>La velocidad anual de convergencia absoluta ( $\lambda$ ) puede obtenerse con la siguiente fórmula:  $\lambda = (-1/T)^{\beta} \ln(1+\beta)$ , donde T es la longitud en años del periodo analizado y  $\beta$  es el parámetro de convergencia obtenido de la regresión entre los ingresos iniciales en logaritmos y los cambios logarítmicos del ingreso en el periodo.

<sup>6</sup>El tiempo que toma reducir la mitad de las brechas (o parámetro half-life) puede calcularse como:  $\ln(2)/\lambda$ .

### *Con la excepción de Guatemala, se confirma la tendencia al crecimiento del empleo en rubros no primarios, lo que va en la dirección del cumplimiento de la meta 2 del ODS N°8*

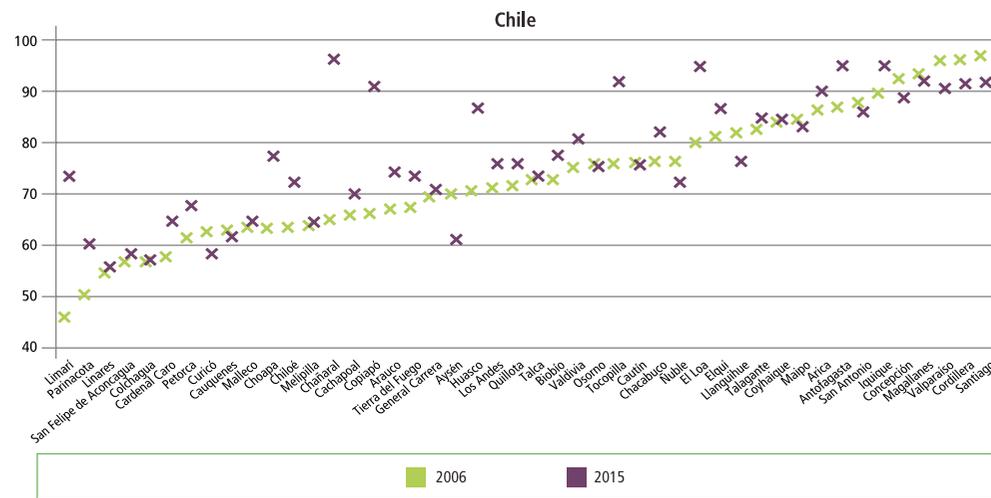
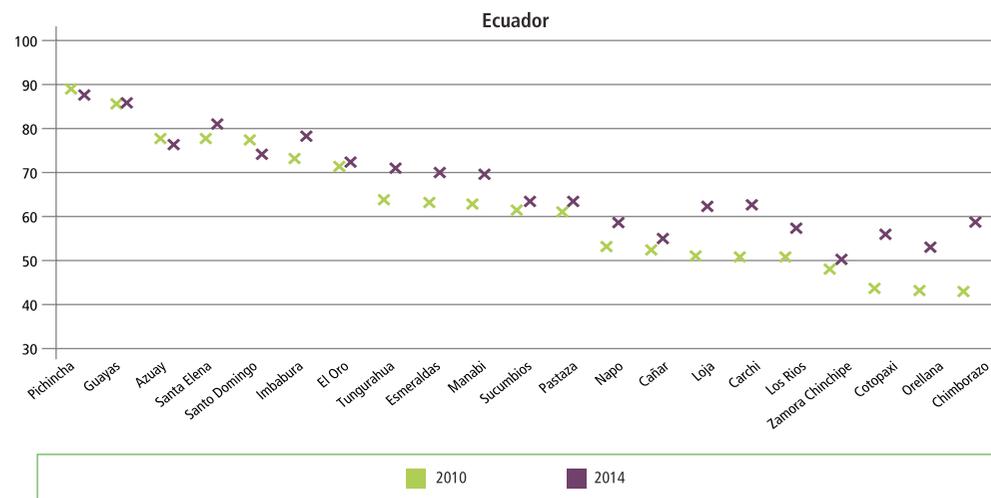
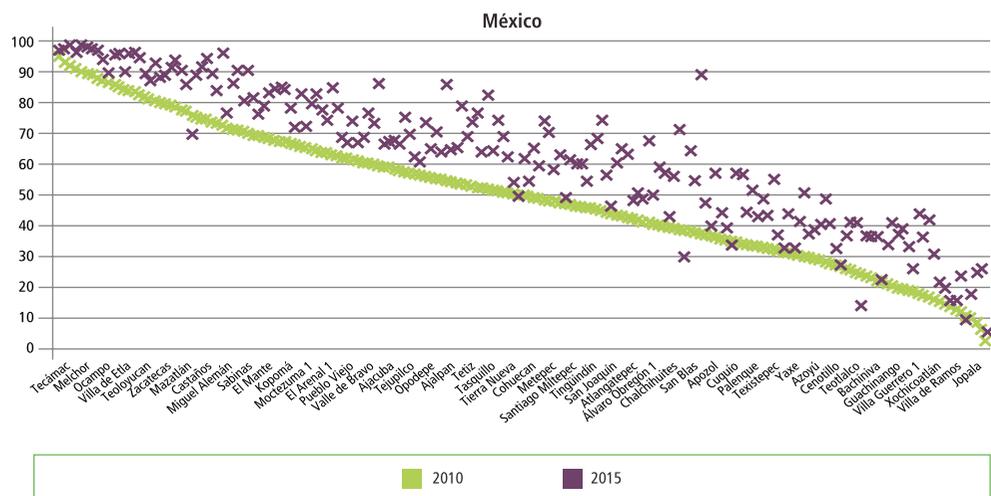
La caída del empleo en el sector primario es una de las características más distintivas de la transformación estructural de las economías a medida que avanzan en la senda del crecimiento económico. La evidencia muestra que los países más desarrollados se caracterizan por sus elevadas tasas de empleo en el sector industrial y de servicios. Según esta realidad, el ODS N°8 reconoce la necesidad de avanzar hacia una mayor empleabilidad de los trabajadores en sectores y ocupaciones más productivas.

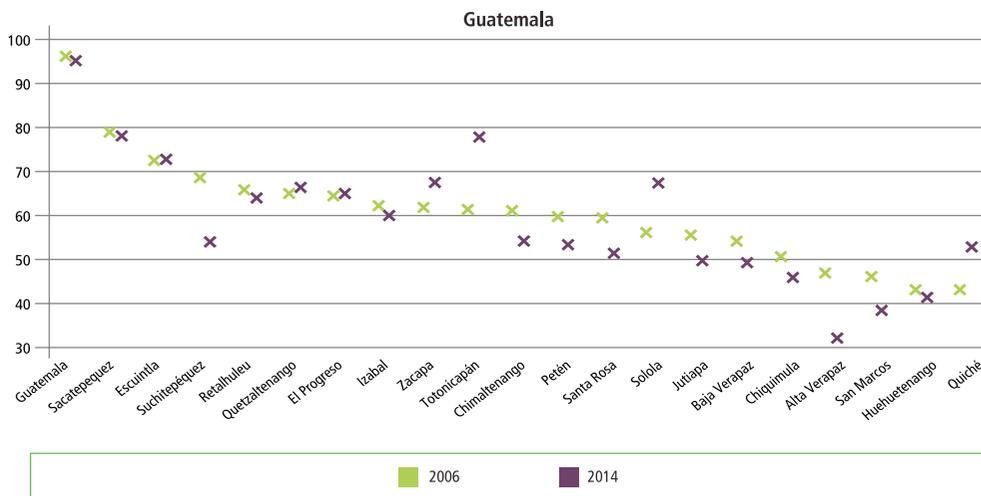
Como ya mostró el *Informe 2015*, la actualización de los datos en esta edición confirma cómo la participación del empleo en rubros no primarios sigue incrementándose en la mayoría de los países, a excepción de Guatemala. Sin embargo, el ritmo con que se expresa esta transformación estructural es muy variable en los distintos países y más aún en los distintos territorios al interior de cada país.

Tal como se reportó en el *Informe 2015*, México también tuvo un incremento importante en el porcentaje de empleos en rubros no primarios. El promedio simple municipal de empleos no primarios pasó de 50% en el 2010 a 63% en el 2015. Como se observa en el Gráfico 1.23, este aumento se registró en la gran mayoría de los municipios del país. Ejemplos destacables son los municipios de San Javier (estado de Sonora), Sierra Mojada (estado de Coahuila de Zaragoza) y San Nicolás (estado de Oaxaca). Los municipios que tuvieron una mayor caída en este indicador fueron San Pedro Jocotipac (estado de Oaxaca) y Calkiní (estado de Campeche), del 86% al 40% y del 75% al 36%, respectivamente.

Ecuador y Chile también incrementaron este porcentaje. En el periodo 2010-2014, Ecuador subió su tasa promedio simple provincial en cinco puntos porcentuales, de 59,7% a 65%; además, fue transversal, puesto que subió en

**Gráfico 1.23**  
**Empleo en rubros no primarios y su evolución en México, Ecuador, Chile y Guatemala**





Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010 de México, a la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2010 y 2014 de Ecuador, a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile 2006 y 2015 y a la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006, 2011 y 2014 en Guatemala.

casi todas sus provincias (Gráfico 1.29). Casos destacables son Chimborazo y Cotopaxi (con aumentos de 16% y 13%, respectivamente).

Por su parte, Chile, en el periodo 2006-2015, mostró un incremento a nivel promedio de las provincias de aproximadamente cinco puntos porcentuales (de 73% a 78%). Pese a que el incremento fue similar al de Ecuador en promedio, la distribución territorial de este cambio fue algo distinta, como se aprecia en el Gráfico 1.23. En el caso de Chile, la variabilidad en la participación de los empleos no primarios fue mayor, aumentando ésta en el 70% de sus provincias y bajando en el 30% de ellas. Destacan por su aumento Chañaral y Limarí, que pasaron de 65% a 96% y de 46% a 73%, respectivamente. Entre las que disminuyeron, destaca Aysén, que bajó de 70% a 62%.

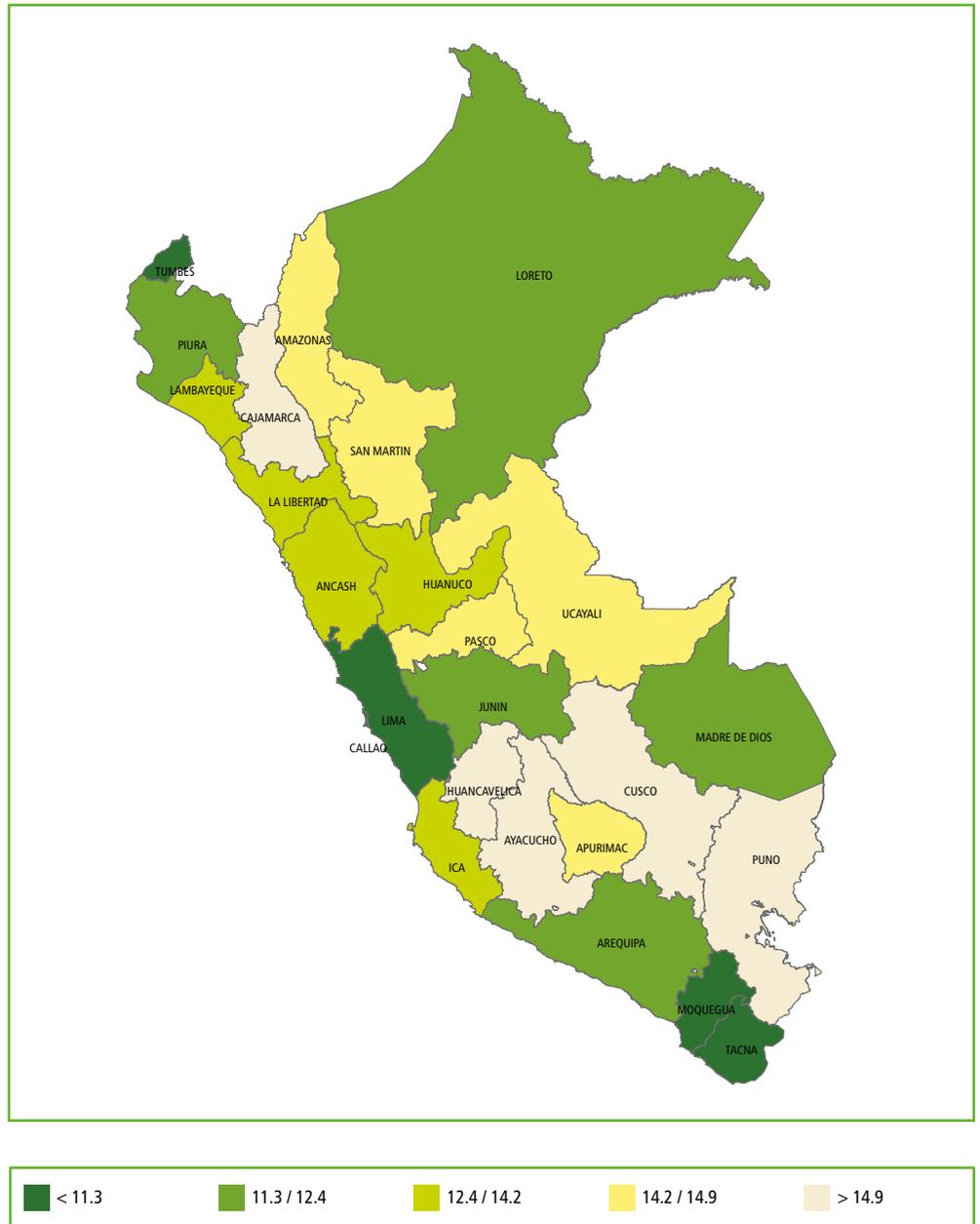
Guatemala mantuvo constante la participación de empleos en rubros no primarios en el periodo analizado. Entre los años 2006 y 2014 se produjo una disminución promedio del empleo en rubros no primarios de 60% en el 2006 a 58% en el 2014. Debajo de esta reducción promedio, se observan marcadas diferencias territoriales. Por ejemplo, en el departamento de Totonicapán el indicador se incrementó en un 16%, mientras que en el departamento de Alta Verapaz disminuyó en un 15%.

*Las disparidades territoriales en las tasas de formación de empresas al interior de los países pueden prever diferencias en el grado de cumplimiento de la meta 3 del ODS N°8 a nivel territorial*

Las tasas locales de formación de empresas son un indicador tanto del dinamismo de las economías locales como de las diferencias territoriales en las tasas de actividad emprendedora. El dinamismo empresarial es fundamental para el crecimiento, la productividad, la competitividad y la innovación regional. Además, las economías territoriales con una estructura caracterizada por un número mayor de empresas pequeñas y medianas permiten un crecimiento más inclusivo, al facilitar el surgimiento de nuevas empresas y de una economía más diversificada. Es por ello que las tasas de formación de empresas son un indicador representativo del grado de cumplimiento del ODS N°8 y, en particular, de la meta específica 8.3.

La literatura internacional muestra que, en todos los países con datos disponibles, las diferencias territoriales en las tasas de formación de empresas son elevadas y tienden a ser per-

**Figura 1.6**  
**Tasas brutas de nacimiento de empresas en los departamentos de Perú, 2015 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Central de Empresas y Establecimientos de Perú 2015.

sistentes. Es decir, las regiones más dinámicas en esta materia suelen mantener su posición de liderazgo en el tiempo, dinámica que sostiene y acrecienta las brechas territoriales en el dinamismo empresarial. Tal como se exhibe a continuación, con los pocos países que proveen información de este indicador, los países latinoamericanos no son la excepción. Sin perjuicio de su desempeño a escala nacional, las tasas de formación de empresas varían de forma importante entre sus regiones, lo que hace prever que, de no impulsar políticas específicas y con enfoque territorial, será difícil que las mejoren a ese nivel.

La Figura 1.6 ilustra estas brechas territoriales con las tasas de nacimiento de empresas en los departamentos de Perú en el 2015. Huancavelica, el departamento con mayores tasas de nacimiento de empresas en dicho año, tiene una tasa dos tercios mayor que la de Tacna, el departamento menos dinámico (16,6% contra 9,9%).

También es posible observar brechas territoriales importantes en Ecuador, en donde, en el 2015, la provincia con mayor tasa neta de nacimiento de empresas fue Santa Elena, con un 7,2%. En cambio, la provincia de Zamora Chinchipe tuvo una tasa negativa, en torno al -8,6%. Esto refleja una situación de depreciación del capital emprendedor local. En Chile también es posible visualizar brechas territoriales. En el 2015 la provincia más dinámica fue Cardenal Caro, con una tasa de formación de empresas del 6%. Por su parte, la provincia menos dinámica en este mismo año, Chañaral, también tuvo una tasa de formación de empresas negativa, de -1%.

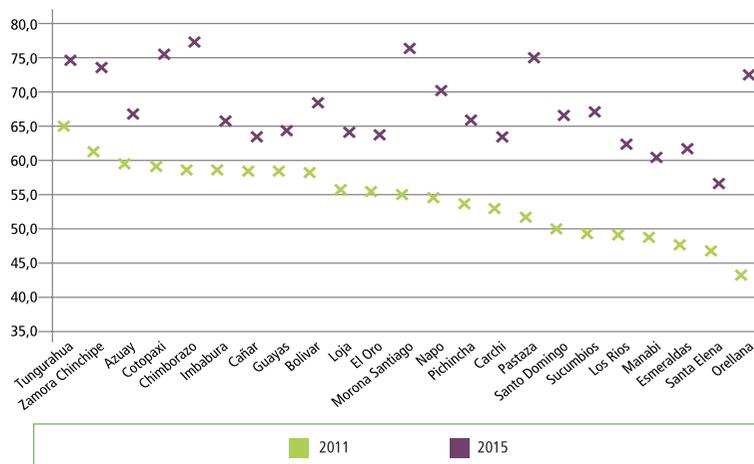
*Avances territorialmente extendidos en materia de participación laboral, lo que contribuye al cumplimiento de la meta 5 del ODS N°8*

En términos generales, los países latinoamericanos muestran importantes avances en materia de participación laboral, tanto a nivel nacional como en la mayoría de sus territorios, lo que contribuye al logro de la meta 5 del ODS N°8, en ambas escalas.

Aun así, en los siete países analizados en este informe se observan cambios dispares. Uno de los países más destacados en cuanto a avance es Ecuador, que incrementó su tasa promedio simple provincial en un 13,2% en el periodo 2011-2015. Más aún, este país mostró un alza en este indicador en todas sus provincias, como puede observarse en el Gráfico 1.31. Entre las que más progresaron, destacan Orellana, Pastaza y Morona Santiago, con cambios de 43,4% a 72,7%, de 51,9 a 75% y de 55,2% a 76,5%, respectivamente. En cambio, algunas de las provincias que menos crecieron son Guayas y Cañar. En el primero, el aumento fue sólo de 58,6% a 64,4%, y en el segundo, de 58,6% a 63,6%.

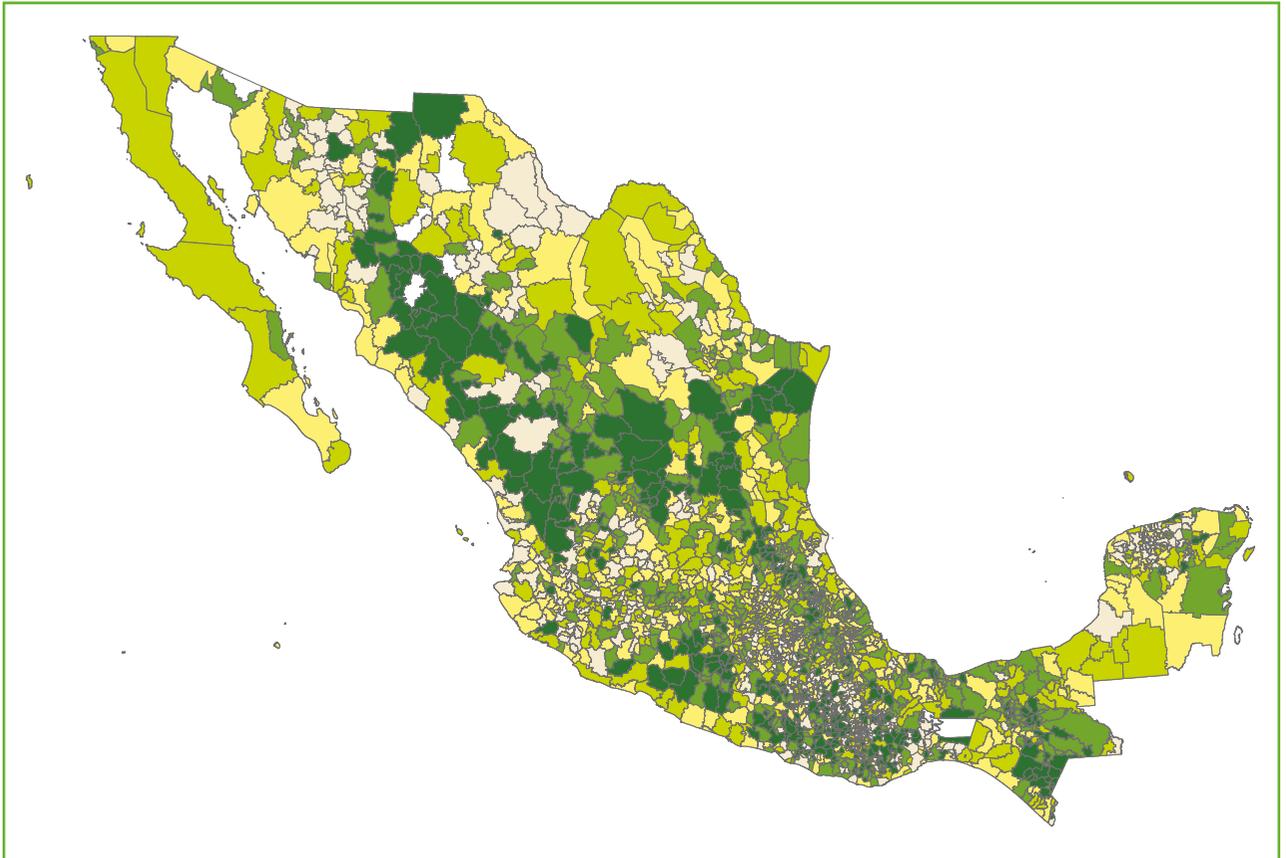
México y Chile también incrementaron la tasa de participación laboral, pero en menor medida que Ecuador. En México el aumento de la tasa promedio simple municipal fue de 5,59 puntos porcentuales, que pasó de 46,15% en el 2010 a 51,74% en el 2015. En la Figura 1.7 puede observarse que la mayoría de los municipios de este país incrementaron su tasa de participación en el 2015, respecto al 2010. Además, las mejoras se distribuyen a lo largo y ancho del país. De hecho, sólo un 14% de los municipios bajaron en este indicador. A decir verdad, los de mayor caída se concentran desproporcionadamente en el estado de Oaxaca: de los 101 municipios de todo el país que redujeron sus tasas en más de 10 puntos porcentuales, 88 se encuentran en dicho estado.

**Gráfico 1.24**  
Tasa de participación laboral y sus cambios en Ecuador



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2011 y 2015 de Ecuador

**Figura 1.7**  
**Cambio en las tasas municipales de participación laboral en México (puntos porcentuales de cambio)**



Nota: los valores representados en la figura son: tasa neta de participación laboral (%) 2015 - % tasa neta de participación laboral (%) 2010

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2000-2010 y a la Encuesta intercensal 2015 de México



Chile, por su parte, tuvo un aumento de la tasa promedio simple provincial de participación laboral de un 54,56% en el 2011 a un 56,53% en el 2015, es decir, apenas de un 1,19 puntos porcentuales. En este país, sólo un 18% de las provincias periclitaron el indicador, sin embargo, los incrementos fueron bajos, a excepción de las provincias de Paríacota, Cauquenes y Tierra del Fuego, con alzas del 11,45%, 7,90% y 7,22%, respectivamente (Gráfico 1.25). Entre las que disminuyeron destacan Talagante y Capitán Prat, pasando de una tasa de 60,7% a 55,3% y 65,8% a 59,8%.

*Hay brechas en participación laboral a favor de los hombres que no se cierran en los territorios latinoamericanos, lo que dificulta el cumplimiento de los aspectos de género de la meta 5 en muchos de ellos*

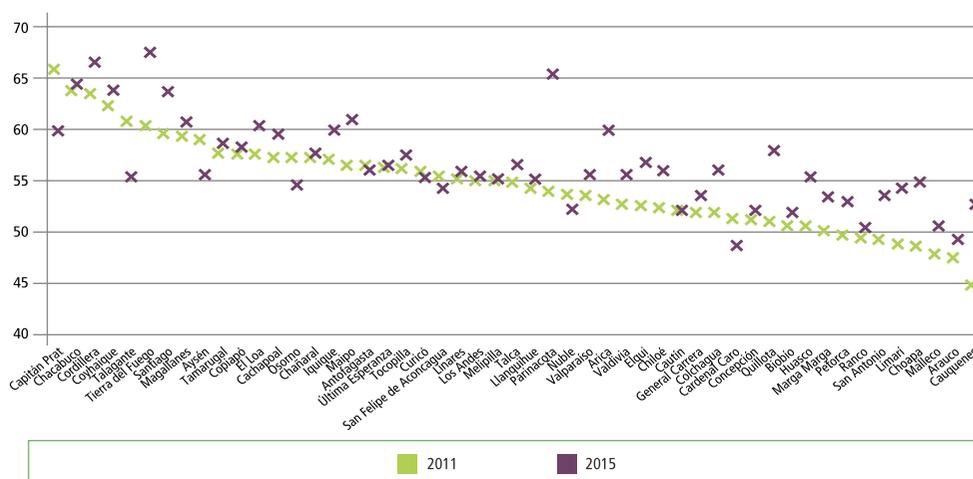
Al analizar la brecha de género en la tasa neta de participación laboral en los distintos países latinoamericanos, se concluye que su reducción promedio en los territorios ha sido escasa. Incluso si se analizan los datos en el detalle territorial, se observan varios territorios con retroceso. La meta 5 del ODS N°8

plantea el logro del empleo pleno y productivo, tanto para mujeres como para hombres. Dada la tendencia antes descrita, es complejo pensar en el futuro cumplimiento de la meta si no se implementan medidas más efectivas para facilitar la incorporación de la mujer en los mercados laborales.

Los ejemplos de Guatemala y México son ilustrativos de esta situación. En ambos casos, la brecha promedio territorial en la participación laboral de hombres y mujeres ha aumentado. En Guatemala, tal como aparece en el Gráfico 1.26, la relación entre la tasa de participación laboral masculina y femenina es mayor a 1 en todos los departamentos, es decir, en todos ellos las mujeres tienen una menor participación laboral que los hombres. El promedio simple de la brecha aumentó, entre el 2006 y el 2014, de 2,1 veces a 2,2. Peor aún, este aumento, entre el 2006 y el 2014, estuvo acompañado de una reducción de la tasa promedio simple departamental de participación laboral de las mujeres, que cayó de 39,4% a 35,6%.

A nivel territorial, hay departamentos que evidenciaron aumentos sustanciales de la brecha de género, otros donde se mantuvo y otros que tuvieron reducciones sustantivas entre el 2006 y el 2014. Dentro de los depar-

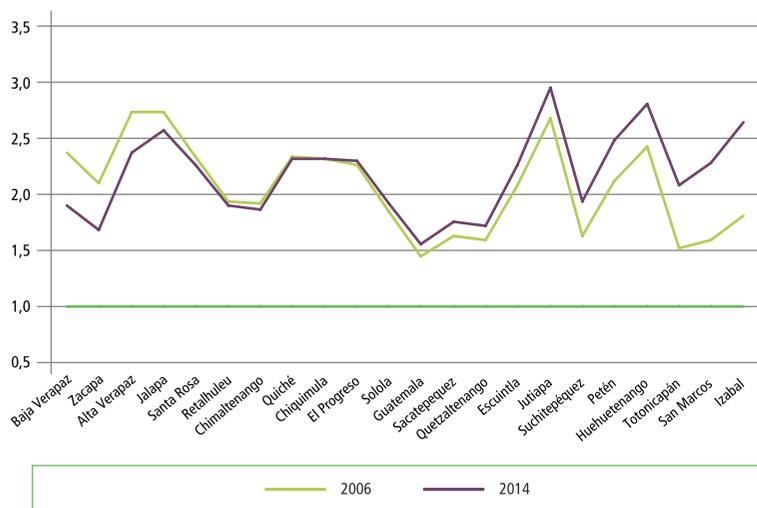
**Gráfico 1.25**  
Tasa de participación laboral y sus cambios en Chile



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile 2011 y 2015.



**Gráfico 1.26**  
Brecha de género en la tasa neta de participación laboral (tasa de hombres / tasa de mujeres) y su evolución en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006, 2011 y 2014 en Guatemala.

tamentos que se destacan por el aumento de la brecha de género son Izabal, Totonicapán y San Marcos, donde la diferencia relativa entre hombres y mujeres aumentó de 1,80 a 2,63 veces; de 1,59 a 2,28, y 1,52 a 2,07, cada uno. En cambio, destacan por su reducción los departamentos de Baja Verapaz (2,37 a 1,90); de Zacapa (que varió de 2,10 a 1,67), y de Alta Verapaz (que mostró una disminución de 2,73 a 2,36).

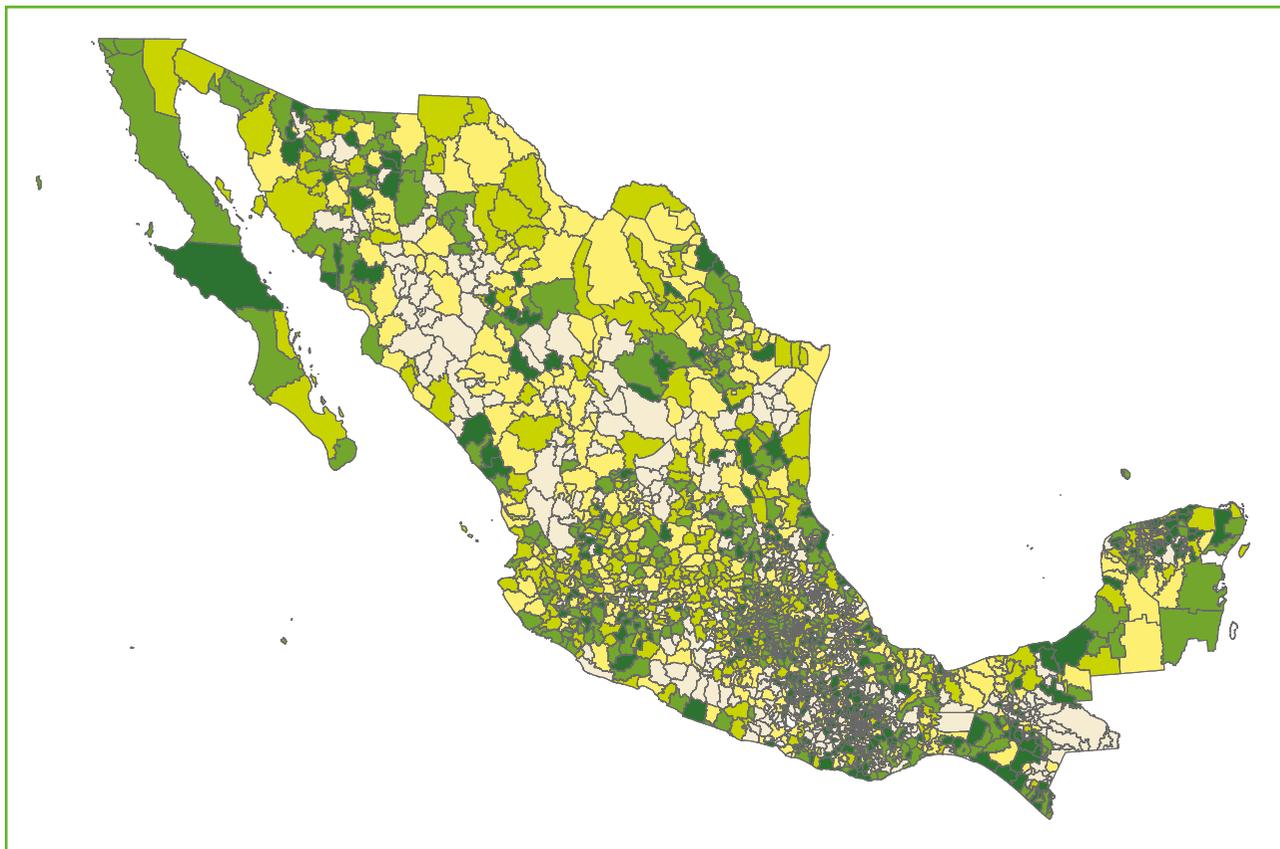
Cabe señalar que incluso en los departamentos que mejoraron, las diferencias relativas

en la participación de género siguen siendo muy altas. En el 2014 el departamento de menor brecha de género (Guatemala) tuvo alrededor de un 26% de participación laboral mayor de los hombres en relación a la de las mujeres (74% vs 48%).

En México la brecha promedio simple municipal también aumentó durante el periodo 2000-2010. La relación de las tasas de participación laboral entre hombres y mujeres cambió de 3,65 veces en el 2000 a 3,86, en el 2010. Las elevadas brechas promedio se explican por un conjunto de municipios, donde, en la práctica, la mujer no tiene participación en el mercado laboral formal. De hecho, en el 2010 hubo 21 municipios, casi todos en los estados de Oaxaca y Chiapas, donde la tasa neta de participación laboral de la mujer no superó el 5%. Incluso, sólo en tres de los 2.456 municipios mexicanos, las mujeres tuvieron una tasa neta de participación laboral mayor que la de los hombres.

De todas formas, entre el 2000 y el 2010 cerca del 60% de los municipios mexicanos redujeron la brecha de género en la participación laboral. Como se observa en la Figura 1.8, no hay un patrón geográfico claro en los cambios de esta variable. Sin embargo, los casos de mayor aumento de la brecha de género en las tasas netas de participación laboral se tienden a concentrar, otra vez, en el estado de Oaxaca.

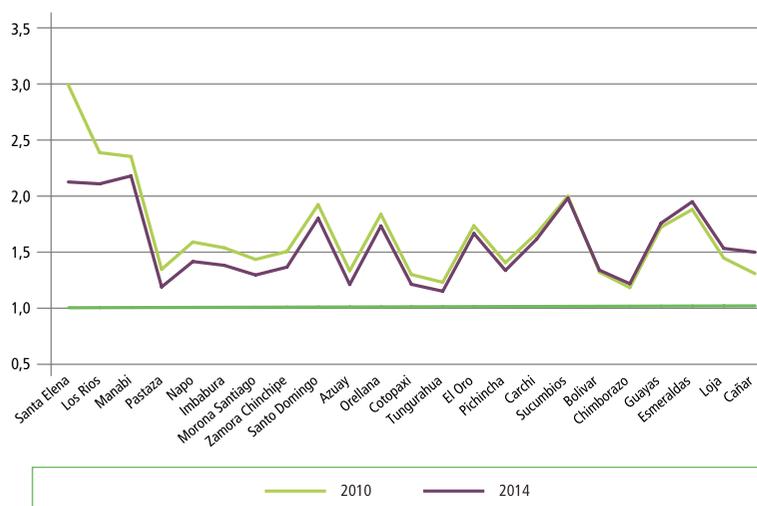
**Figura 1.8**  
**Cambios en la brecha de género en la tasa neta de participación laboral en México, 2000-2010**  
**(diferencia en las razones hombre/mujer de participación laboral)**



Nota: los valores representados en la figura son:  $[\text{tnpl hombres (\%)} / \text{tnpl mujeres (\%)}] 2010 - [\text{tnpl hombres (\%)} / \text{tnpl mujeres (\%)}] 2000$

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2000-2010 de México

**Gráfico 1.27**  
Brecha de género en la tasa neta de participación laboral (tasa de hombres / tasa de mujeres) y su evolución en Ecuador



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2010 y 2014 de Ecuador

Ecuador sí mostró un leve avance en igualdad de género de la participación laboral. Allí, la relación entre la participación laboral de hombres y mujeres también fue mayor a 1 en todas las provincias durante el periodo 2010 al 2014. Sin embargo, el promedio simple de la brecha disminuyó en diez puntos porcentuales, de 1,66 a 1,56.

A nivel territorial, en todas las provincias, y en ambos años, la tasa neta de participación laboral fue mayor para los hombres (Gráfico 1.27). Sin embargo, destaca el hecho que 15 de las 23 provincias del país (65%) tuvieron una disminución de la brecha. Las provincias que más destacan en cuanto a aumento de la participación laboral de mujeres relativo a los hombres fueron Santa Elena, Los Ríos y Manabí, cuyas caídas fueron de 2,99 a 2,12; 2,39 a 2,11, y de 2,35 a 2,18, cada una. Por el contrario, dentro de los departamentos que mostraron mayores aumentos de la brecha, están Cañar, que varió de 1,29 a 1,48, y Loja, que pasó de 1,43 a 1,52. Por último, es importante destacar que, en este país, la disminución de la brecha entre hombres y mujeres se explica, en gran parte, por el aumento de la tasa de participación laboral de mujeres registrada en el periodo.

En efecto, el promedio simple provincial de la tasa neta de participación laboral de las mujeres pasó de 43,5% a 47,2%.

*No hay una tendencia clara en materia de reducción del desempleo que permita observar un avance sustantivo hacia la meta de pleno empleo en el ODS N°8*

La tasa de desempleo mide el nivel de desocupación en relación con la población económicamente activa. Es decir, es la parte de la población que, estando en edad, condiciones y disposición de trabajar, no encuentra un puesto de trabajo. La tasa de desempleo y su evolución es un indicador muy relevante, ya que refleja, en parte, el grado de dinamismo o estancamiento de las economías territoriales, la profundidad de los mercados laborales locales y da indicios de cambios en la situación promedio de bienestar de la población. Por ello, es un indicador importante de considerar a la hora de juzgar los avances hacia la meta de pleno empleo (meta 5) del ODS N°8.

La trayectoria de desempleo se ha movido de forma dispar en los países considerados en este informe. Sin embargo, destaca el hecho de que los que han logrado mejoras promedio, han tendido, al mismo tiempo, a reducir las brechas territoriales en este indicador. Por el contrario, cuando el desempleo promedio ha aumentado, también lo han hecho las brechas medias territoriales. En términos regionales, no es posible estimar que América Latina y sus territorios estén avanzando con claridad hacia la meta del pleno empleo establecida por el ODS N°8.

Bolivia y Guatemala, por ejemplo, en relación a la región, han tenido variaciones altas de sus tasas de desempleo promedio, aunque en sentidos contrarios. Según se observa en el Gráfico 1.28, Bolivia ha logrado reducciones promedio con avances importantes en el cierre de las brechas territoriales. Durante el periodo 2001-2012, la tasa promedio simple municipal de desempleo disminuyó de 2,8% a 0,9%, respectivamente. Además, la desviación típica de este indicador bajó de forma sostenida en este periodo, de 2,3 a 1,2 puntos porcentuales. Es decir, la brecha media respecto al desempleo

municipal promedio se redujo casi a la mitad. Es más, la mayor tasa municipal de desempleo en el 2001, que era de 6,3%, (municipio de Belén de Andamarca) se redujo a 1,9% en el siguiente año (municipio de Quiabaya).

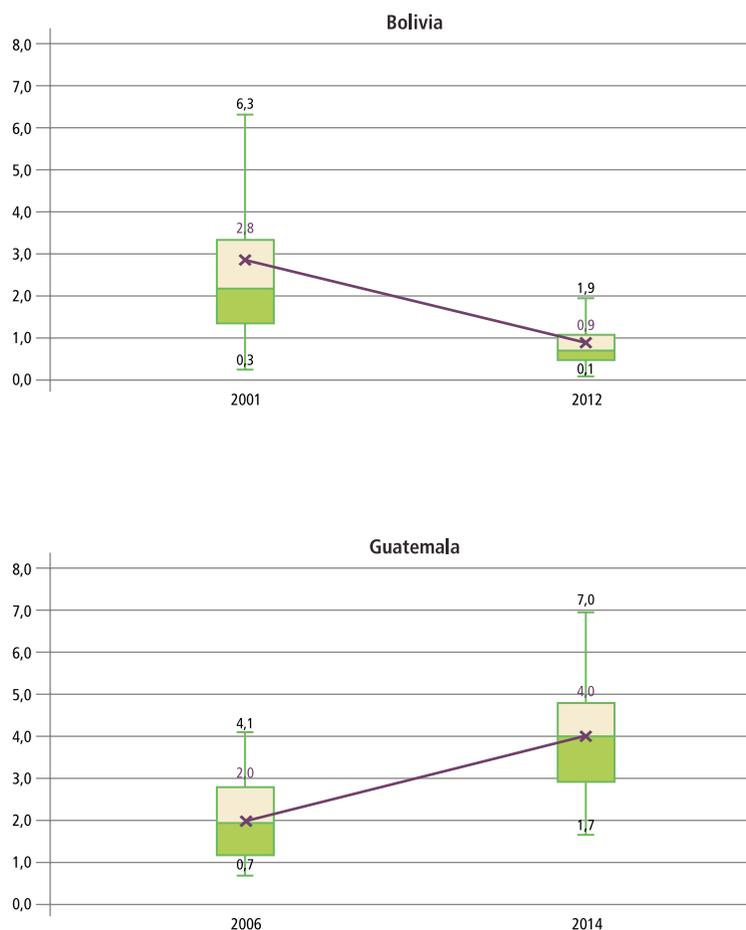
La situación en Guatemala es diametralmente opuesta. La tasa promedio de desempleo aumentó de 2% en el 2006 a 4% en el 2014, y la brecha media entre departamentos también creció considerablemente. La desviación típica del desempleo municipal bajó, entre el 2009 y el 2014, de 0,9 a 1,4%. A diferencia de Bolivia, las tasas de desempleo a nivel territorial más altas crecieron en el periodo. Mientras que en el 2009 el mayor desempleo era de 4,1% (departamento de Guatemala), en el 2014 los valores máximos de desocupación se encontraron cercanos al 7%, en los departamentos de El Progreso y Escuintla. Incluso los valores mínimos también aumentaron. En el 2006 el desempleo mínimo era de 0,7% (departamento de Totonicapán) y en el 2014 se empinó al 1,7% (Huehuetenango).

En el resto de los países analizados, la situación se ha mantenido relativamente estable. En el Gráfico 1.29 aparece la evolución de las brechas en las tasas de desempleo en Ecuador, México, Chile y Perú. En Ecuador y México las tasas de desempleo promedio han aumentado en el periodo evaluado, aunque de forma leve. En México, la tasa promedio simple municipal de desempleo subió sólo de 4,2% a 4,6%, entre el 2010 y el 2015, manteniéndose casi igual la brecha media territorial, con valores de desviación típica de 3,2 en el 2010 y de 3,9 en el 2015.

Por su parte, la tasa de desempleo promedio simple provincial en Ecuador tuvo un alza algo mayor entre el 2011 y el 2015, del 3,2% al 4,5%. Esta alza ha sido transversal, y, por ende, la brecha media ha permanecido sin grandes cambios entre las provincias. Como se observa en el Gráfico 1.29, este patrón es el resultado tanto del aumento de los valores mínimos departamentales (de 0,7% a 2%) como de los máximos (de 6% a 7,8%).

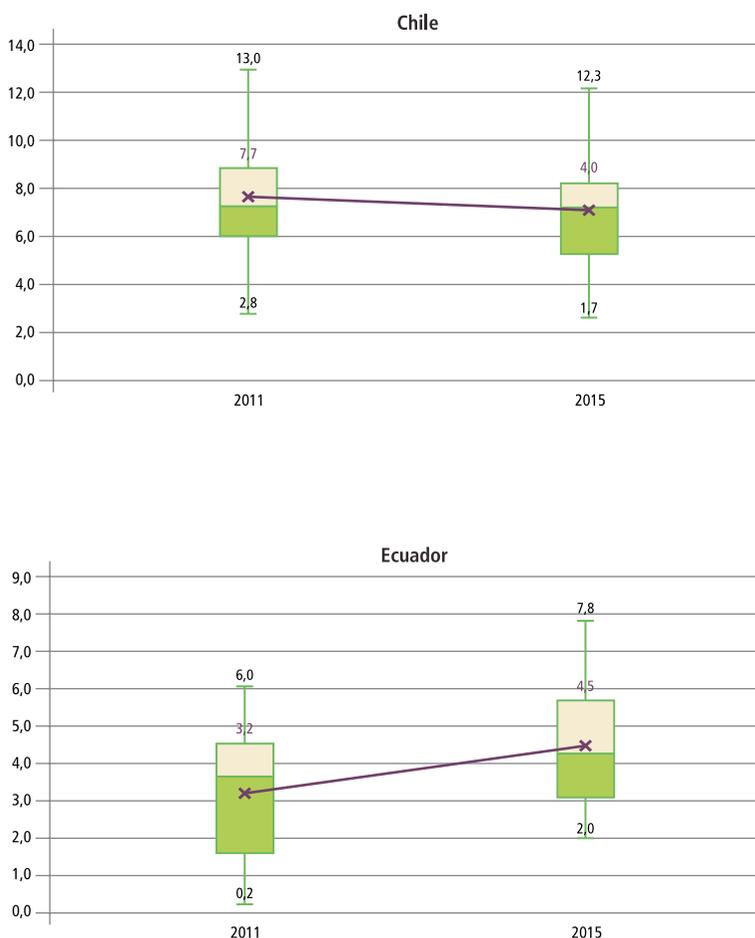
Perú, por su parte, ha tenido una leve disminución de la tasa de desocupación en los últimos años. Durante los años 2010 y 2015 la tasa

**Gráfico 1.28**  
Evolución de las diferencias territoriales en tasa de desempleo en Bolivia y Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia 2001 y 2012 y a la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006, 2011 y 2014 de Guatemala.

**Gráfico 1.29**  
Evolución de las diferencias territoriales en tasa de desempleo en Ecuador, México, Chile y Perú



Continúa...

promedio (simple) departamental descendió de 4,5% a 3,2%. Además, la brecha territorial promedio disminuyó, con desviaciones típicas de 1,9 puntos porcentuales en el 2010 y de 1,2 en el 2015. Cabe señalar que en este país se produjo, además, una disminución de los valores máximos y mínimos de desempleo, y de forma más general, una caída de la tasa de desempleo en casi todos los departamentos.

Respecto a Chile, el desempleo no tuvo grandes diferencias entre el periodo inicial y final. Entre los años 2011 y 2015, la tasa de desempleo promedio (simple) provincial tuvo una disminución de sólo 0,6 puntos porcentuales. Sin embargo, las brechas territoriales han tenido un cierre algo mayor. Mientras que en el 2001 la desviación típica del indicador fue de 3,1 puntos porcentuales, en el 2015 fue de 2,5 puntos, manteniéndose muy similares los valores mínimos provinciales (2,8% y 2,6%), pero bajando algo más los valores máximos (de 13,0% a 12,3%).

*Aumento transversal de los Nini en los territorios latinoamericanos que pone en riesgo el cumplimiento de la meta 6 del ODS N°8*

A excepción de Chile, el porcentaje de jóvenes que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (comúnmente denominados Nini), ha aumentado en los países de Latinoamérica en los últimos años, lo que significa una tendencia en contra del cumplimiento de la meta 6 del ODS N°8, problema que demanda políticas específicas más efectivas para este grupo.

Más allá de esta tendencia general, es posible visualizar diferencias territoriales importantes en términos de los valores promedio simples. Por ejemplo, si bien Ecuador y Bolivia han mostrado un aumento de los Nini (de 15 a 24 años), sus promedios territoriales están por debajo del 5%. En cambio, en el resto de los países el porcentaje de Nini es ampliamente superior y, además, con variaciones importantes entre de sus territorios.

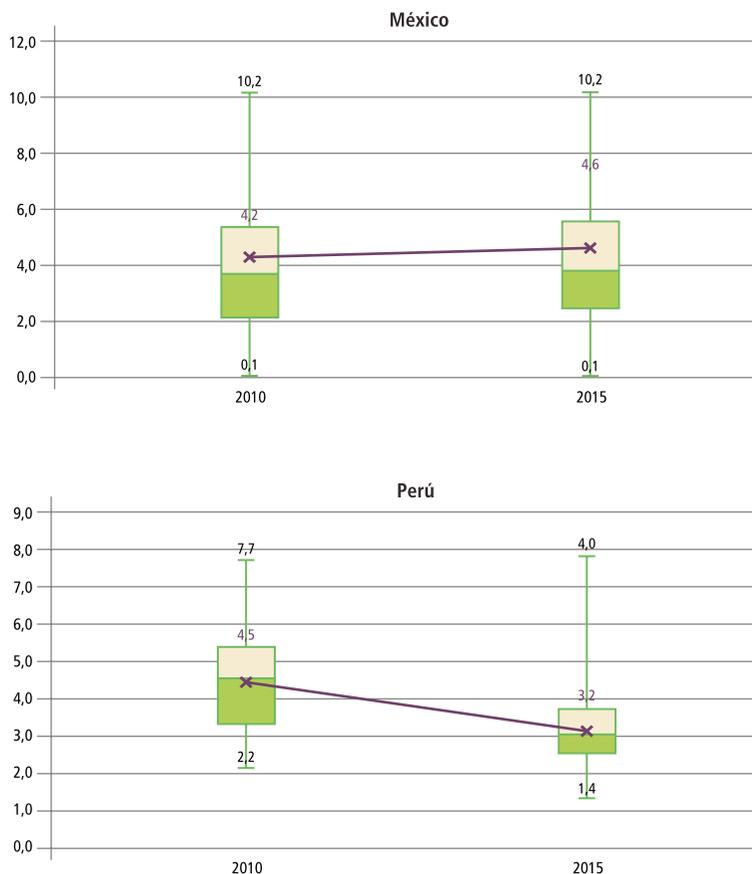
En el Gráfico 1.30 se muestra la evolución de los Nini en tres países latinoamericanos: Perú, Gua-

temala y México. Se aprecia cómo, en términos generales, la proporción de Nini ha aumentado en estos tres países. Sin embargo, aparecen algunas diferencias importantes entre ellos.

México es el país que ha tenido un mayor aumento del porcentaje de Nini, cuya variación del promedio simple de los municipios del país cambió de 24,9% a 33,6% entre los años 2010 y 2015. Más aún, durante aquel periodo cerca del 98% de los municipios de México aumentaron el porcentaje de Nini, aunque con importantes variaciones entre las distintas localidades. Los municipios con un mayor aumento, ambos del estado de Oaxaca, son Santiago Tepetlapa y San Martín, de 12,5% a 85,7% y de 27,1% a 77,2%, respectivamente, entre el mismo lapso temporal. Por su parte, las localidades que lograron bajar esta proporción fueron Santo Domingo Tlatayápam (estado de Oaxaca), de 26,3% en el 2010 a 12,5% en el 2015 y San Miguel Ixitlán (estado de Puebla), de 36,9% a 18,8%.

En Guatemala el promedio simple del porcentaje de Nini también aumentó entre el 2004 y el 2016 (25,6% a 29,2%). A nivel territorial se observa que el aumento también fue generalizado. De los 22 departamentos del país, 18 registraron un incremento del porcentaje de Nini. Los crecimientos más notables se dieron en Izabal y Quetzaltenango, con variaciones de 24,2% a 34,7% y de 20,1% a 28,2%, respectivamente. Pero también hay departamentos que lograron bajar este porcentaje. Las más importantes ocurrieron en Jalapa, que bajó de 34,4% a 29,0%, y en Alta Verapaz, con una caída de 33,1% a 27,5%.

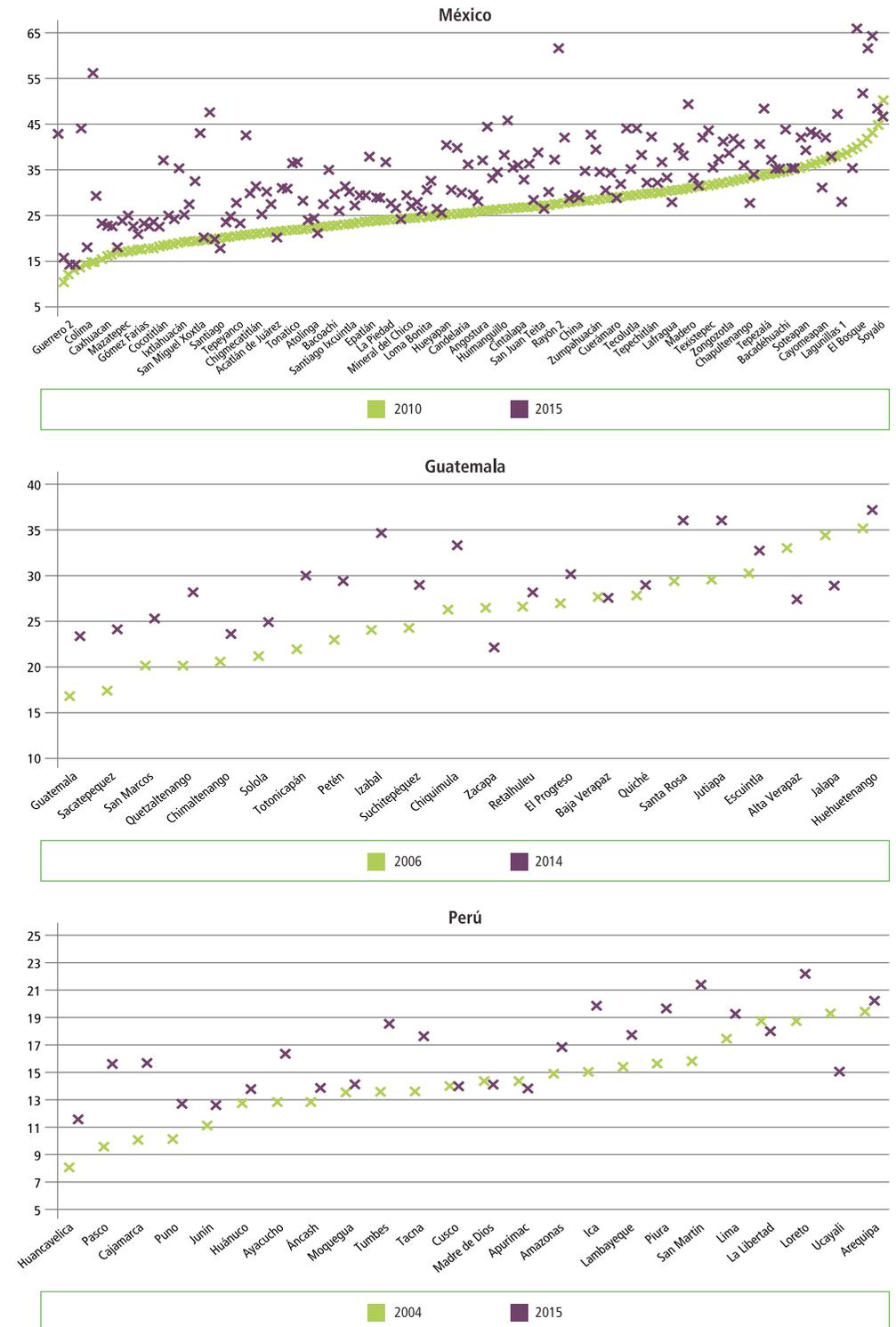
Perú, aunque también mostró un aumento de la proporción de Nini, no lo logra en igual magnitud que México y Guatemala. El porcentaje promedio simple de Nini de los departamentos del país creció, en el lapso 2004-2015, de 14,4% a 16,6%. En específico, los mayores aumentos se produjeron en Pasco, que cambió de 9,6% a 15,6%, y en Cajamarca, con un incremento de 10,1% a 15,6%. El departamento que más se destaca por disminuir este indicador es Ucayali, con una caída, entre el 2004 y el 2015, de 19,2% a 15,0%.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2011 y 2015 de Ecuador; al Censo de Población y Vivienda 2000-2010 y a la Encuesta intercensal 2015 de México; a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile 2011 y 2015 y a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de Perú 2010 y 2015.

Chile, en cambio, es un caso a destacar. Durante el periodo 2006-2015 el país presentó una disminución del promedio simple provincial del porcentaje de Nini (20,4% a 18,1%). Además, la baja se evidenció en cerca del 80% de las provincias del país (Gráfico 1.31). Las caídas más grandes ocurrieron en las provincias de Malleco y Aysén, con variaciones de 28,5% a 19,9% y 25,9% a 17,4%, cada una. Por su parte, Tierra del Fuego se asoma como un caso particular en el país, porque, además de aumentar el porcentaje de Nini entre los años 2006-2015, lo hizo en gran magnitud, de 15,5% a 27%. Otro caso de aumento relevante es el de la provincia de El Loa, cuyo porcentaje creció de 16% en el 2006 a 23,3% en el 2015.

**Gráfico 1.30**  
**Porcentaje de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (Nini) y sus cambios en México, Guatemala y Perú**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 de México; a la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006 y 2014 de Guatemala y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004 y 2015 de Perú.

**Gráfico 1.31**  
**Porcentaje de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (Nini) y sus cambios en Chile**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile 2013 y 2015.

*Se vislumbran notables avances en la reducción del trabajo infantil, condición que ayuda a un cumplimiento transversal de la meta 7 del ODS N°8*

La actualización de los datos en esta versión 2017 del Informe Latinoamericano da cuenta de una noticia alentadora: la proporción de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil

en Latinoamérica parece estar disminuyendo, y, además, las brechas territoriales en este tema también se van cerrando. Un ejemplo destacado de la evolución de este indicador es Bolivia. Durante el periodo 2011-2015 el promedio de trabajo infantil bajó de 27,7% a 19%. Según el Gráfico 1.32, hubo reducción tanto en el promedio del indicador como en las brechas territoriales.



**Gráfico 1.32**  
Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil en Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2011 y 2015 de Bolivia

**Gráfico 1.33**  
Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil en Perú



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) 2010 y 2015 de Perú.

Perú también mostró una disminución del trabajo infantil, y en este caso las caídas fueron aún mayores. En el Gráfico 1.33 se observa que, durante los años 2010 y 2015, el porcentaje promedio simple de trabajo infantil en los departamentos del país decreció de 33,4% a 29,4%; Además, también se evidencia una baja de la brecha promedio territorial en este periodo. La desviación típica departamental bajó de 19,9% a 17,9%, es decir, dos puntos porcentuales.

En el Gráfico 1.34 aparece el cambio en el porcentaje de trabajo infantil en Colombia y Ecuador. Para estos países sólo se dispuso información de dos años, 2014 y 2015, lo cual entrega una visión de corto plazo. Primero, es importante destacar que, en este periodo, se produjo una disminución del valor del indicador. En Ecuador el promedio simple provincial de trabajo infantil bajó de 31,1% en el 2014 a 23,8% en el 2015. El mismo fenómeno ocurrió en la mayoría de las provincias del país (cerca del 83%), con casos destacados como Sucumbios, cuyo porcentaje bajó de 54,1% a 15,9%, y Pichincha, que decayó de 58,4% a 27,4%. Por el contrario, Santa Elena fue la provincia que más aumentó su porcentaje de trabajo infantil (51,1% a 62,5%).

Colombia resalta por sus bajos porcentajes de trabajo infantil. En el 2014 el promedio simple departamental del indicador era de 6,2% y en el 2015, sólo de 5,7%. Huila fue el departamento que registró la mayor disminución: 8,1% a 5,3%. El departamento de Meta también tuvo buen desempeño, su porcentaje bajó de 9,3% a 6,8%. Los casos en donde el trabajo infantil aumentó, el cambio fue poco. Por ejemplo, aunque Caldas, Nariño y Chocó tuvieron las máximas alzas, los tres departamentos sólo subieron 1,3 puntos porcentuales el indicador.

H. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°10:  
Reducir la desigualdad en y entre los países

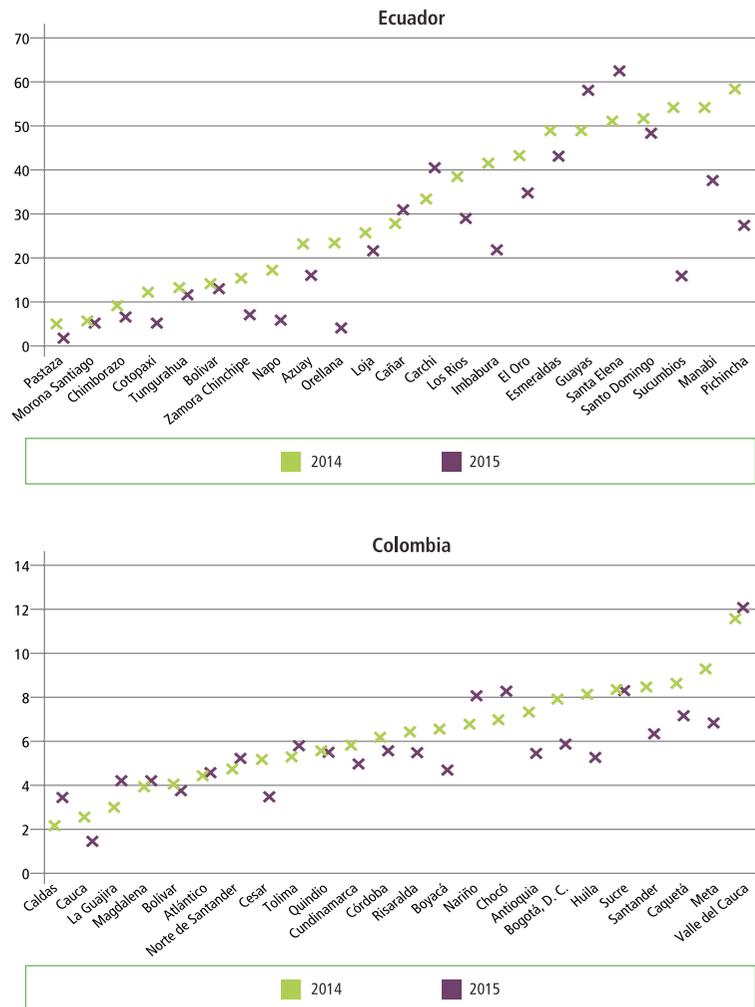
Pese al crecimiento económico de sus países y a la ampliación de las redes de protección social, Latinoamérica sigue siendo la región más desigual del mundo.

Su historia reciente da cuenta de cómo el crecimiento económico, por sí solo, no ha sido suficiente para reducir las desigualdades sociales; por el contrario, ha tendido a acentuarlas. Al mismo tiempo, y esta es la gran paradoja, es sabido que la desigualdad disminuye la capacidad del crecimiento económico de reducir la pobreza.

Por ello, es necesario implementar medidas específicas que reduzcan las inequidades económicas y sociales, remuevan la desigualdad de oportunidades y posibiliten una distribución más equitativa de los excedentes que genera el crecimiento económico.

Si bien los países de América Latina están realizando, en mayor o menor medida, una serie de reformas, programas y políticas conducentes a corregir las inequidades del modelo económico, ellas no cuentan con un foco explícito o especializado en reducir la desigualdad entre los distintos territorios. Como ha venido documentando el *Informe Latinoamericano*, el territorio es una fuente importante de desigualdad de oportunidades y también una dimensión donde las desigualdades de resultados se expresan de forma más patente.

**Gráfico 1.34**  
Porcentaje de niños entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil y su evolución en Ecuador y Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) 2014 y 2015 de Ecuador y a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2014 y 2015 de Colombia.



Para actualizar el análisis de la desigualdad en América Latina de los pasados informes, en el presente se analiza la temática desde la perspectiva del ODS N°10, de su meta 10.3, a través del estudio de la evolución del siguiente indicador en los siete países:

ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
10	10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.	Ingreso / Pobreza	Índice de Gini de ingresos del hogar

El índice de Gini es una de las formas más comunes de medir la desigualdad de ingresos. Permite verificar cuánto la distribución de ingresos observada en una población se acerca o se aleja de una perfectamente equitativa. Si el índice toma valor 0, significa que la equidad es perfecta, y si toma un valor 1, la inequidad o desigualdad es perfecta.

*Hay grandes diferencias en las dinámicas de cambio de la desigualdad de ingresos en los territorios latinoamericanos, lo que no permite observar avances claros de los territorios de la región hacia la meta 3 del ODS N°10*

En el *Informe Latinoamericano 2015* se mencionaba que los indicadores de distribución de ingresos en todos los países estudiados mejoraron de forma considerable. En esta edición, al actualizar los datos de algunos de los países e incorporar a México y Guatemala, se puede visualizar que los avances recientes en equidad no han sido tan unívocos como para creer que los países latinoamericanos y sus territorios avanzan de forma clara hacia la meta 3 del ODS N°10. Por el contrario, hay mucha variación a nivel nacional y, más aún, subnacional en cuanto las dinámicas de cambio de la desigualdad de ingresos.

Un caso destacable por sus cambios positivos es Guatemala. Allí se evidenció una disminución del índice Gini en casi todos los departamentos del país. El Gráfico 1.35 muestra, como casos exitosos por su disminución del índice de Gini entre el 2006 y el 2014, a Huehuetenango, que lo redujo de 0,41 a 0,31, a Petén, de 0,42 a 0,34 y a Alta Verapaz, de 0,45 a 0,38. Los departamentos que aumentaron su índice fueron sólo cinco, pero lo hicieron de forma leve. Los aumentos más relevantes ocurrieron en Quetzaltenango, de 0,39 a 0,42, y Sacatepéquez, de 0,37 a 0,39. En términos generales, el promedio (simple) de los índices de Gini departamentales bajó, en el mismo rango de tiempo, de 0,39 a 0,35.

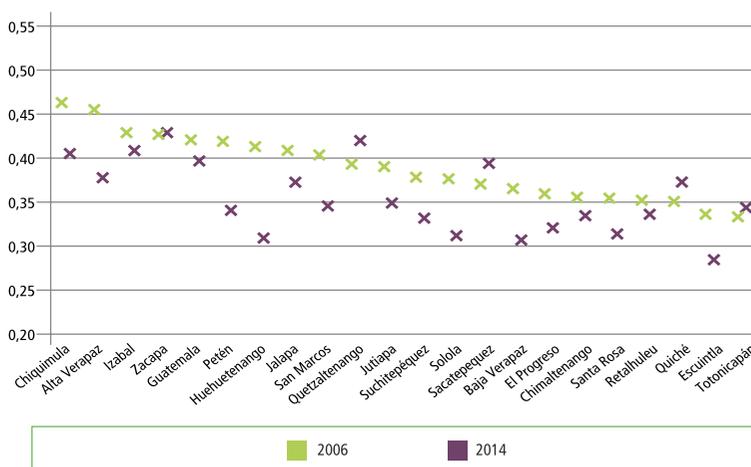
En una perspectiva comparada (como se verá más adelante), los niveles de desigualdad de ingresos en los departamentos de Guatemala no son tan elevados para los estándares latinoamericanos. Sin embargo, si se toman en cuenta los escasos avances (e incluso, en muchos casos, retrocesos), ya comentados, en materia de dinamismo económico, los resultados podrían indicar una compleja situación de igualación de ingresos por estancamiento económico y empobrecimiento de la población.

En Colombia también se produjo una disminución del promedio simple del índice Gini, pero de menor magnitud que la guatemalteca. Entre el 2013 y el 2015 el promedio simple departamental cambió de 0,51 a 0,49. Según el Gráfico 1.36, la disminución se produjo en 20 de los 24 departamentos del país. Las mayores caídas sucedieron en los departamentos de Chocó, Risaralda y Cundinamarca, cuyos cambios fueron de 0,47 a 0,44, de 0,50 a 0,46 y de 0,53 a 0,47, respectivamente. Los departamentos de Caquetá y Boyacá tuvieron un leve aumento de la desigualdad, la que varió de 0,47 a 0,48 en Caquetá y de 0,53 a 0,54 en Boyacá.

Pese a estos avances, los valores del índice Gini en la generalidad de los territorios del país indican una situación de alta desigualdad. Basta compararlos (bordean el 0,5) con los de los países más equitativos del mundo, como Noruega (0,23) o Islandia (0,24). Sin ir más lejos, son más altos que los de territorios de otros países de la región, como Guatemala, discutidos anteriormente.

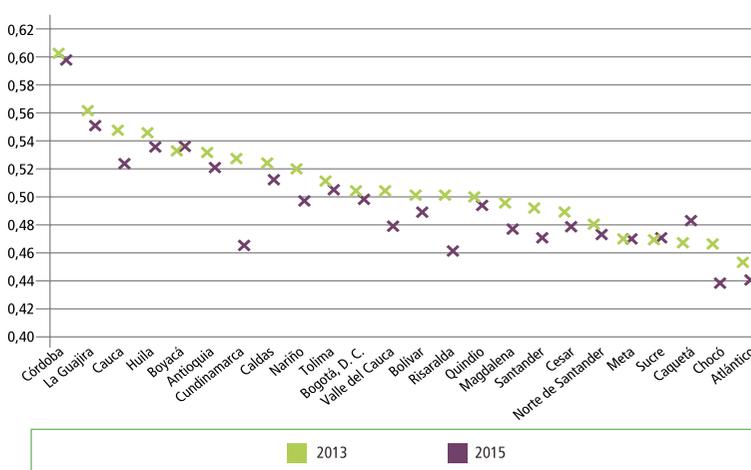
Sobre México los datos son ilustrativos del fenómeno latinoamericano antes descrito: el aumento de la desigualdad aparejado de crecimiento económico. Entre el 2010 y el 2015 la desigualdad en los municipios mexicanos creció, pues el promedio simple del índice Gini cambió de 0,37 a 0,45. Este incremento es considerable si se compara con los cambios antes descritos para Guatemala y Colombia. Sorprende que este aumento haya ocurrido en cerca de 93% de los municipios con información disponible (Gráfico 1.37). Los municipios que más se destacan por su alza son Santa Magdalena Jicotlán (estado de Oaxaca), San Juan Achiutla (estado de Oaxaca) y El Plateado de Joaquín Amaro (estado de Zacatecas), cuyos respectivos índices subieron veinte puntos porcentuales o más. Sin embargo, otros municipios los redujeron de forma importante, como San Javier (estado de Sonora), que bajó de 0,49 a 0,39 y Tlalixtac de Cabrera (estado de Oaxaca), de 0,55 a 0,45.

**Gráfico 1.35**  
Índice de Gini de ingresos del hogar y sus cambios en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCovi) 2006, 2011 y 2014 en Guatemala.

**Gráfico 1.36**  
Índice de Gini de ingresos del hogar y sus cambios en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2013 y 2015 de Colombia.



**Tabla 1.3**  
**Características de los territorios por tipo de trayectoria de cambio en desigualdad**

País / periodo / tipo de territorio	N° unidades administrativas	Promedio por tipo de territorio					Población total por tipo de territorio
		Población	Relación de dependencia infantil (%)	Relación de dependencia tercera edad (%)	Grado de urbanización	% población originaria	
<b>Gini</b>							
<b>Guatemala 2006-2014</b>							
Aventajado	3	966.229	80,9	5,0	59,5	27,7	2.898.686
Promedio	14	641.361	68,9	8,8	25,6	41,7	8.979.055
Rezagado	5	551.749	67,7	9,7	54,6	52,5	2.758.746
<b>México 2010-2015</b>							
Aventajado	377	70.941	49,9	13,3	22,3	72,9	26.744.653
Promedio	1.707	44.574	52,4	14,9	17,6	55,0	76.088.418
Rezagado	361	25.907	54,8	16,6	24,6	43,8	9.352.592
<b>Colombia 2013-2015</b>							
Aventajado	2	2.057.893	44,9	10,5	74,2	s/d	4.115.785
Promedio	18	2.010.884	44,3	11,3	71,6	s/d	36.195.908
Rezagado	4	1.496.089	48,6	11,5	59,5	s/d	5.984.356

**I. Objetivo de Desarrollo Sostenible N°11:**  
**Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**

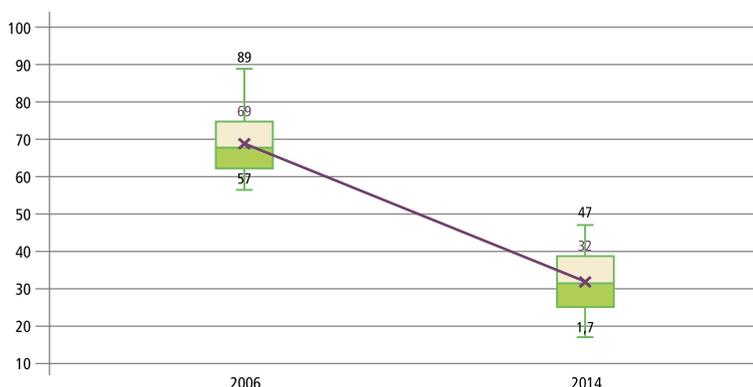
Este ODS se vincula con los principales desafíos que las ciudades modernas, y en particular las latinoamericanas, deben afrontar: mantener su crecimiento de una forma sostenible, contribuir a la seguridad y a la calidad de vida de la población y no ejercer presión excesiva sobre la tierra y sus recursos naturales. Entre estos problemas se encuentran la congestión y la contaminación, problemas de movilidad, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura.

La expansión de las ciudades en América Latina las ha vuelto más vulnerables a los impactos del cambio climático y, en general, a los desastres naturales, debido a que no ha ido acompañada de una planificación ni de un ordenamiento territorial adecuados. Así, los ODS reconocen la necesidad de reforzar la resiliencia urbana, pues es una medida central para mejorar su calidad de vida y evitar pérdidas humanas, sociales y económicas.

En el *Informe Latinoamericano 2017* se analiza esta temática desde una perspectiva territorial y a la luz de dos metas del ODS N°11 relacionadas a los siguientes indicadores:

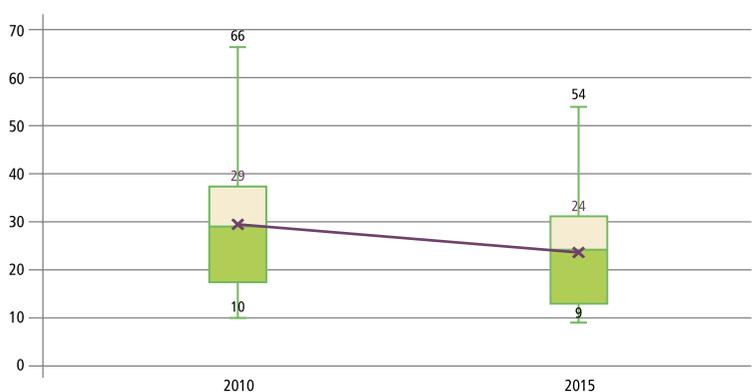
ODS	Meta	Dimensión del desarrollo en Informe Latinoamericano	Indicador
11	11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales	Ingreso / Pobreza	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
	11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad		Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres cada 100.000 personas

**Gráfico 1.38**  
Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de personas con al menos una NBI en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006, 2011 y 2014 en Guatemala.

**Gráfico 1.39**  
Evolución de las diferencias territoriales en el porcentaje de personas con al menos una NBI en Perú



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2010 y 2015 de Perú.

Cabe señalar que el indicador vinculado a desaparecidos, afectados y muertes por desastres naturales ha sido incorporado por primera vez en esta edición 2017 del informe.

*Siguen los avances y se tienden a reducir las brechas territoriales de necesidades básicas insatisfechas (NBI), lo que contribuye al logro de la meta 1 del ODS 11*

Como se discutió en la edición pasada, el porcentaje de personas con al menos una NBI es uno de los indicadores con mayor avance en la región en los últimos años. La actualización de los datos confirma esta tendencia. Además, estas mejoras son, en gran medida, transversales a la generalidad de los territorios subnacionales, lo que repercute en una reducción de las brechas medias entre ellos. Esta es una buena noticia desde la óptica del cumplimiento de la meta 1 del ODS N°11, tanto a escala nacional como territorial.

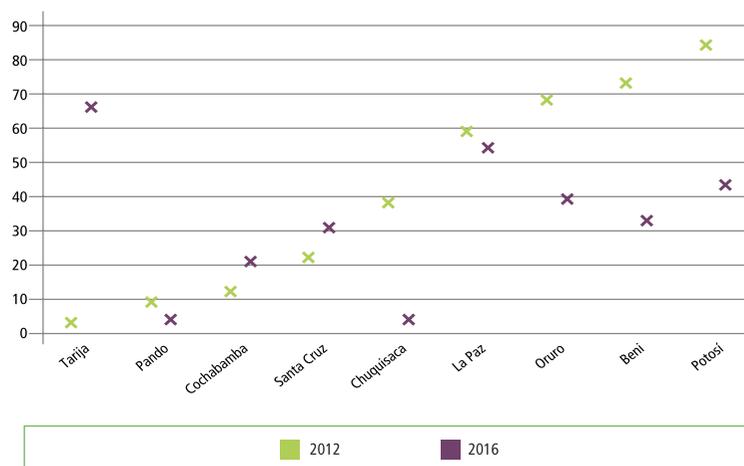
Un país que ha destacado por su evolución en este indicador es Guatemala, el cual, a mediados de la década pasada, todavía tenía porcentajes elevados de hogares con NBI. Entre el 2006 y el 2014 el promedio simple departamental de personas con NBI varió de 69% a 32%. Según el Gráfico 1.38, tanto el promedio departamental del porcentaje de personas con al menos una NBI como las brechas territoriales, respecto a la misma variable, se redujeron. Además, su desviación típica también bajó de 10,3 a 8,4 puntos porcentuales. Esto quiere decir que la brecha territorial promedio se redujo en un 23%. El mayor porcentaje departamental de personas con al menos una NBI también se redujo; en el 2004 fue de 89% en Petén, y en el 2016 el máximo porcentaje fue de 47%, correspondiente a Alta Verapaz.

Perú también disminuyó su porcentaje de personas con al menos una NBI. Dado que el nivel de NBI que tenía Perú a inicios de esta década era menor que el de Guatemala, las reducciones también fueron relativamente menores. Tal como aparece en el Gráfico 1.39, el porcentaje promedio simple de NBI en los departamentos de Perú disminuyó de 29% a 24%. Por su parte, la desviación típica también cayó, de 14,2% a 12%. Por lo tanto, también se evidencia una reducción de la brecha promedio territorial en este país. El mayor porcentaje departamental de personas con al menos una NBI en el 2010 era de 66% (Ucayali), el cual decreció a 54% en el 2015 (Loreto).

*El número de personas desaparecidas, afectadas y muertas por desastres naturales disminuyó, lo que también contribuye al avance nacional hacia la meta 1 del ODS 11. Sin embargo, la existencia de un número considerable de territorios donde las afectaciones acrecentan y la probable mayor recurrencia futura de estos eventos obliga a adoptar medidas para incrementar la resiliencia de las distintas comunidades*

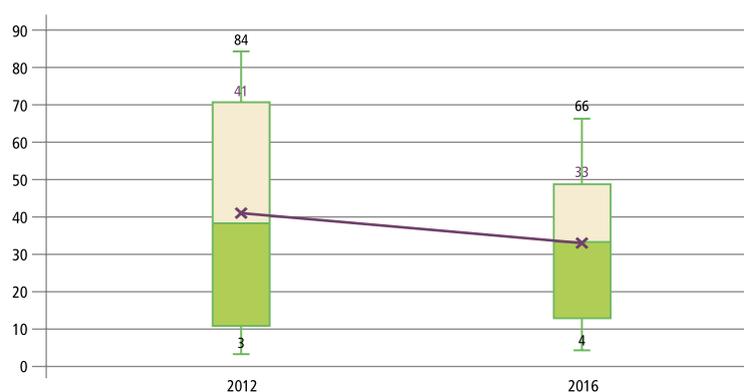
Al analizar el indicador de número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres naturales por cada 100.000 habitantes, en los países donde hay información disponible, se puede apreciar una tendencia a la baja en el promedio de los territorios. Ello refuerza la idea de que los países latinoamericanos y la generalidad de sus territorios avanzan hacia el cumplimiento de la meta 1 del ODS N°11. No obstante, hay un número importante de unidades subnacionales donde las afectaciones aumentan. Más aún, la mayor recurrencia de este tipo de eventos, producto del calentamiento global, incrementa el riesgo de que los avances macro se detengan o incluso se reviertan. Sigue siendo importante que los países adopten medidas para que sus ciudades y comuni-

**Gráfico 1.40**  
Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y sus cambios en Bolivia



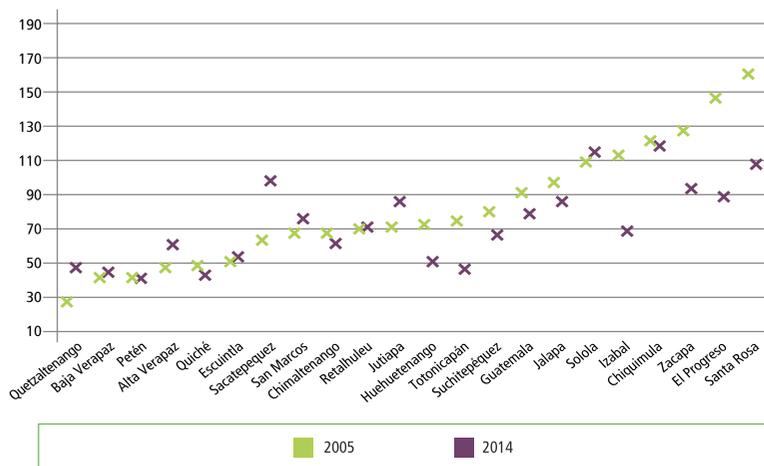
Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Ministerio de Salud de Bolivia 2012 y 2016.

**Gráfico 1.41**  
Evolución de las diferencias territoriales en número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y sus avances en Bolivia



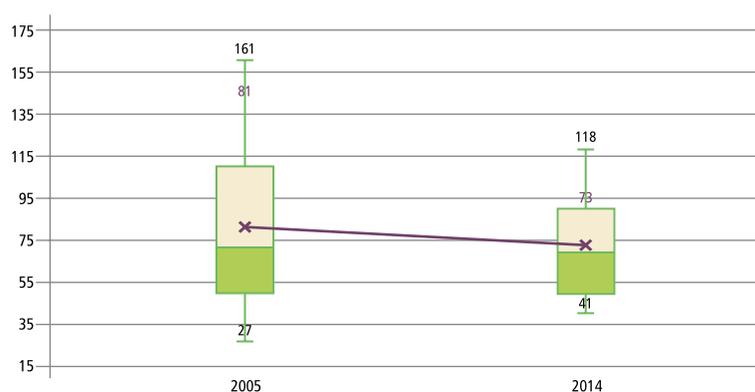
Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), Ministerio de Salud de Bolivia 2012 y 2016.

**Gráfico 1.42**  
**Número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y su evolución en Guatemala**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006 y 2014 y al el Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala.

**Gráfico 1.43**  
**Evolución de las diferencias territoriales en número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas y sus avances en Guatemala**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENCOVI) 2006 y 2014 y al el Ministerio de Finanzas y el Banco de Guatemala.

dades estén mejor preparadas para afrontar este tipo de eventos y sean más capaces de adaptarse a sus consecuencias.

En el Gráfico 1.40 se observa la evolución de las muertes, desaparecidos y afectados por desastres naturales en Bolivia durante el periodo 2012-2016. El promedio simple bajó de 41 a 33 por cada 100 mil habitantes. La baja ocurrió en la mayoría de los departamentos del país, destacándose las localidades de Potosí y Beni, con cambios de 84 a 43 y de 73 a 33, respectivamente. Por otro lado, se destaca como caso de aumento relevante de este indicador el departamento de Tarija (de 3 a 66).

La reducción promedio de esta variable en Bolivia ha ido acompañada de una baja en las brechas territoriales (Gráfico 1.41). Es decir, además de la mengua promedio, la desviación típica de este indicador también bajó en el periodo, de 31 a 21. En suma, la brecha territorial promedio disminuyó en aproximadamente un 47%.

En Guatemala se observa una situación similar a la de Bolivia (Gráfico 1.42). El número promedio de muertes, desaparecidos y afectados por desastres naturales cada 100.000 personas bajó entre el 2005 y el 2014 (81 a 73). La variación se verificó en un poco más de la mitad de sus departamentos, destacándose El Progreso y Santa Rosa, que lo disminuyeron de 147 a 89 y de 161 a 108, respectivamente. Por su parte, los departamentos que mostraron un mayor aumento fueron Quetzaltenango, de 27 a 47 y Sacatepéquez, de 63 a 98.

Al igual que en el caso boliviano, tanto el promedio como la reducción de brechas territoriales disminuyeron en Guatemala, como aparece en el Gráfico 1.43. En este caso, la desviación estándar del indicador bajó de 36 a 24, bajando en 50 puntos porcentuales la brecha territorial promedio.

## Síntesis de principales tendencias: más brechas y menos avances en aquellos indicadores que reflejan objetivos más exigentes de desarrollo

En este capítulo hemos analizado 27 indicadores que dan cuenta de 20 metas vinculadas a nueve de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda 2030, para siete países de la región que contaban con información disponible: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

Los ODS analizados con la información disponible a este nivel de desagregación son 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo), 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible), 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades), 4 (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos), 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas), 6 (Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos), 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), 10 (Reducir la desigualdad en y entre los países) y, 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

El análisis de la evolución del conjunto de los indicadores analizados muestra que, en general, y más allá de las diferencias entre países, los resultados han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de desarrollo establecidas por los ODS.

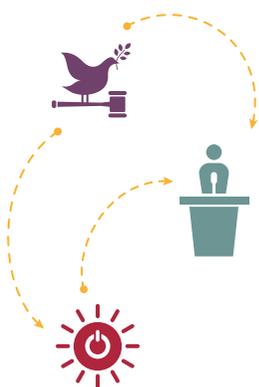
No obstante, cuando se analiza la evolución de estos indicadores al interior de cada uno de los países de la región, se observa que aun persisten importantes brechas entre territorios. **De no revertirse esta tendencia, los**

**países latinoamericanos (y en particular los más pobres) no conseguirán alcanzar varias de las metas establecidas por los ODS.** Incluso si las logran a nivel país, es muy probable que no lo hagan en muchos de sus territorios.

Esto es particularmente evidente cuando se analiza la situación de aquellos indicadores que reflejan objetivos más exigentes de desarrollo, como son la reducción del embarazo adolescente, las mejoras en la calidad de la educación, la disminución de la desigualdad económica o el logro de una mayor equidad de género.

Las principales tendencias, por Objetivo, son las siguientes:

- **ODS 1.** Aunque con marcadas variaciones territoriales, con la excepción de Guatemala se observa una tendencia general a la disminución de la pobreza. En cambio, la reducción de la brecha de género de la población en situación de pobreza no ha sido transversal. No es claro que la reducción de la pobreza y de la brecha de género de la pobreza esté siendo más rápida en los territorios y grupos sociales tradicionalmente más marginados, es decir aquellos pequeños en tamaño, rurales, de mayor población indígena y afrodescendiente y de población infantil y de la tercera edad.
- **ODS 2.** Las cifras nacionales agregadas ocultan grandes brechas territoriales en la condición nutricional de la población y, en especial, de los niños, pues si bien se evidencia una tendencia a la disminución, existen variaciones importantes en la magnitud de las tasas de malnutrición entre territorios.
- **ODS 3.** Aunque a nivel país se avanza en la reducción de la mortalidad materna e infantil, muchos territorios se mueven en la dirección contraria al logro de las metas de este ODS.
- **ODS 4.** Si bien se mejora equitativamente en lo que respecta al acceso a la educación primaria, esta situación se ve relativizada, pues a pesar de algunas leves mejoras en la



calidad de la educación, los resultados todavía son deficientes para muchos territorios y persisten grandes brechas de género en el analfabetismo, desfavorable a las mujeres.

- **ODS 5.** El porcentaje de mujeres que son autoridades locales varía mucho entre territorios, pero en general todavía es muy bajo como para cumplir con la meta 5 del ODS N°5. Así también todavía existe una marcada brecha de género en la población sin ingresos propios.
- **ODS 6.** En América Latina todavía hay muchos territorios, particularmente en los países más pobres y en zonas aisladas, que están lejos de alcanzar la meta de acceso universal al agua potable. Se evidencian diferencias entre los países y también en sus territorios subnacionales, habiendo zonas muy rezagadas incluso en los países en los que el porcentaje de acceso a agua y saneamiento es alto a nivel promedio.
- **ODS 8.** Se constatan disparidades territoriales relevantes en las tasas de formación de empresas al interior de los países, brechas territoriales de género que no se cierran en la participación laboral y aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan en los territorios de la región. El aspecto positivo es puesto por los avances en la reducción del trabajo infantil.

- **ODS 10.** Se evidencia mucha variación a nivel nacional y, más aún, subnacional, en cuanto a las dinámicas de cambios de la desigualdad de ingresos. Los territorios rezagados tienden a ser más pequeños en población y tienen una mayor relación de dependencia de la tercera edad.
- **ODS 11.** Se observan avances importantes en la generalidad de los territorios subnacionales, reduciendo las brechas medias entre ellos. Así también, se constata la existencia de un número considerable de territorios donde las afectaciones por desastres naturales se acrecientan.

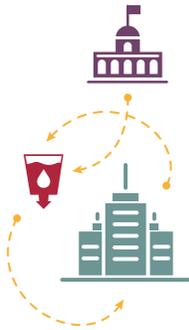
Todo lo anterior proyecta un complejo escenario futuro para la región, que, de no revertirse, significará que muchos territorios de los distintos países de América Latina no conseguirán alcanzar varias de las metas establecidas por los ODS. En un marco en que los indicadores que exhiben mayores brechas entre territorios aventajados y rezagados son, justamente, los que demandan de políticas públicas más complejas e integradas, la propuesta que se realiza en este Informe de avanzar consistentemente en esfuerzos de articulación institucional y de actores para el logro de la Agenda 2030, resulta particularmente pertinente. No hay manera de avanzar en el cumplimiento de estos indicadores sin políticas de desarrollo integrales intensivas en coordinación.



## CAPÍTULO 2

### El Índice de Equidad Territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IET-ODS)

**E**l *Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad 2015* presentó, por primera vez, el Índice de Equidad Territorial (IET). El IET es un indicador sintético que resume las brechas entre territorios de un determinado país, en tres dimensiones centrales relacionadas a las oportunidades de desarrollo humano y social: i) el dinamismo económico del territorio; ii) el capital humano, y iii) los ingresos de los hogares. En el *Informe Latinoamericano 2015* el IET fue aplicado a diez países latinoamericanos<sup>1</sup>, para evaluar la equidad territorial en dicho conjunto de oportunidades para el desarrollo. Los resultados mostraron a Bolivia como el país con la mayor equidad territorial y a Guatemala como el más inequitativo entre los diez considerados. Sin embargo, se concluyó que los diez países seleccionados tenían niveles de inequidad territorial medios y altos.



En esta edición 2017 proponemos un cambio de foco en el análisis de la desigualdad territorial, centrando ahora la discusión en la equidad territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como se mencionó en el capítulo anterior, los ODS constituyen la nueva hoja de ruta para la comunidad internacional en materia de desarrollo económico, social, político y ambiental. Sin embargo, también se dijo que las brechas territoriales en los distintos indicadores asociados a las metas de cada ODS son todavía demasiado grandes como para suponer que los objetivos se logren de manera transversal en los territorios de los respectivos países. Dado que la dimensión territorial es todavía un aspecto muy marginal en la discusión del desarrollo en el marco de los ODS, presentamos este análisis para motivar la consideración de la cohesión territorial como un aspecto importante a la hora de evaluar el grado cumplimiento.

Tal como sucede con el IET, la forma de construcción del Índice de Equidad Territorial de los ODS (IET-ODS) permite la comparación de la situación general de la equidad territorial entre los diferentes países.

<sup>1</sup>Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

Aún no contamos con un conjunto preciso de indicadores, con consenso internacional, que den cuenta de cada uno de los ODS y sus respectivas metas. Por ello, consideramos para la construcción del IET-ODS, un conjunto acotado de ODS y de metas que se resumen en la Tabla 2.1. El conjunto de ODS y metas elegidos se basa sólo en la disponibilidad de los datos para la realización de este ejercicio. En específico, consideramos sólo aquellos que cuentan con indicadores aproximados en todos los países, con el fin de que el IET-ODS tenga el mismo conjunto de indicadores para todos ellos. Buscamos, además, que ellos permitan un grado razonable de comparabilidad en su definición y construcción. Aunque esto no es siempre posible, notamos que el IET-ODS es muy útil para explorar las diferencias relativas entre territorios subnacionales. Así, aun cuando éste no sea exactamente igual en cada país, y, por ende, no siempre sirva para contrastarlos a ese nivel, al haberse construido de la misma forma para todos sus respectivos territorios, es posible hacer comparaciones entre ellos. Además, en cada país se seleccionó el conjunto de unidades subnacionales con la condición de que contara con todos los indicadores disponibles, de forma que el índice reflejara, para cada indicador y ODS, las diferencias territoriales entre el mismo grupo de unidades subnacionales. En la mayoría de los países hubo información disponible para todas sus respectivas unidades subnacionales.

En otros, como México, se incluyó a la mayoría de ellas. Sólo Colombia bajó el número de departamentos seleccionados, ya que nueve fueron excluidos por falta de datos, principalmente en la Amazonía colombiana. Por último, debido a las mismas limitaciones de los datos, los indicadores utilizados no corresponden necesariamente a un mismo año en todos los países, e incluso dentro de cada país. Por ello, el IET-ODS no debe entenderse como una fotografía de un año en particular, sino como un descriptor de la situación de desigualdad territorial de toda la primera mitad de la presente década. Más detalles del procedimiento de cálculo del IET-ODS se entregan en el Recuadro 2.1.

A pesar de sus limitaciones, consideramos al ejercicio como un primer esfuerzo para describir la situación de inequidad territorial de los ODS en los países latinoamericanos. Éste seguirá perfeccionándose y actualizándose en próximas ediciones del presente informe. Pero más importante aún, esperamos que el IET-ODS sirva como motivación para la generación y compilación de estadísticas nacionales estandarizadas y desagregadas a escala territorial, con el objeto de hacer comparaciones internacionales. Sólo así será posible medir de forma más completa y precisa la inequidad territorial y los avances en el cumplimiento de los ODS en América Latina.



**Tabla 2.1**  
**Indicadores utilizados para la construcción del IET-ODS por ODS, metas y definiciones**

ODS	Meta ODS	Indicador analizado	Descripción del indicador
1	1.2	Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia (considerando la definición de dichas líneas utilizada en cada país).
	1.2	Brecha hombre-mujer en porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia hombre / mujer.
2	2.2	Tasa de malnutrición infantil	Desnutrición crónica que mide el porcentaje de niños de menos de 5 años de edad que tienen una talla por debajo del rango de normalidad para su edad y sexo.
3	3.2	Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.
4	4.1	Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel primario y matriculados en la escuela primaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.
	4.1	Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	Cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario y matriculados en la escuela secundaria, como porcentaje del total de niños de dicha edad.
	4.6	Población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años.
	4.6	Brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años hombres / mujeres.
5	5.7	Brecha hombre-mujer en la población sin ingresos propios	Brecha hombre-mujer en el porcentaje de personas de 15 o más años de edad que no perciben ingresos monetarios individuales y no estudian con respecto al total de la población masculina y femenina, respectivamente, de 15 o más años de edad que no estudian.
6	6.1	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares (o personas) con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento sobre el total de hogares (o sobre el total de población).
8	8.2	Empleo en rubros no primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros no primarios (servicios e industria) como porcentaje del total de ocupados.
	8.5	Tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo.
	8.5	Tasa de desempleo	Cantidad de desempleados respecto a la población económicamente activa.
	8.5	Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral	Población económicamente activa como porcentaje de la fuerza de trabajo, hombre / mujer.
	8.6	Proporción de jóvenes Nini	Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación.
10	10.3	Índice de Gini de ingresos del hogar	Número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

## Recuadro 2.1

### Construcción del Índice de Equidad Territorial en los ODS (IET-ODS)

Utilizando los indicadores descritos en la Tabla 2.1, se construyó el IET-ODS en siete países latinoamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Los niveles de desagregación territorial disponibles son (el número de unidades con datos disponibles por país va en paréntesis):

- Departamentos: Bolivia (9), Colombia (24), Guatemala (22) y Perú (24).
- Provincias: Chile (51) y Ecuador (24).
- Municipios: México (2.365).

El IET-ODS es una medida resumen del grado de equidad (o también de la magnitud de la brecha) territorial en los 16 indicadores, los cuales son descriptores de las 11 metas derivadas de los ocho ODS aquí considerados. La equidad territorial de cada indicador es calculada mediante una medida ampliamente utilizada en la literatura especializada, llamada índice de disimilitud<sup>1</sup>. El proceso de síntesis para la obtención de un único índice se realiza en dos etapas: se obtiene, primero, el de los ODS en cada país y, luego, se consolida uno a escala nacional.

El procedimiento de cálculo sigue los siguientes pasos:

- 1) En cada país y para cada uno de los 16 indicadores se estima, primero, el nivel de equidad territorial. La unidad de observación son las provincias/regiones/departamentos/municipios, según sea el caso, todas ponderadas por su peso dentro de la población total del país (o del total de población considerando posibles unidades excluidas). Dado que todos los indicadores disponibles para este ejercicio están medidos como tasas, la equidad territorial del indicador se realiza mediante el cálculo del índice de disimilitud<sup>2</sup>. A mayor valor del índice, mayor es la inequidad territorial en el indicador.
- 2) Dentro de cada país, todos los indicadores de un mismo ODS son promediados geoméricamente entre sí, a fin de estimar un nivel de equidad territorial promedio para cada ODS. En aquellos casos en que hay sólo un indicador para un determinado ODS, el Índice de Equidad Territorial del ODS coincide con el índice de disimilitud de dicho indicador. Otra vez, un mayor valor del Índice de Equidad Territorial del ODS refleja mayor inequidad territorial para ese objetivo.
- 3) Finalmente, los ocho ODS son promediados geoméricamente para obtener un único índice sintético del nivel de inequidad territorial de los ODS en cada país, donde un mayor valor indica mayor inequidad territorial en los ODS en su conjunto.

A manera de referencia, junto a los valores obtenidos de los índices de equidad, se agregan líneas indicativas que orientan al lector sobre si éstos, en comparación con otros estudios en la materia, se hallan en niveles equitativos o de media o alta inequidad. Para la identificación de estas líneas nos basamos en los trabajos de Hoyos y Narayan (2011), quienes clasifican a una distribución como equitativa si su disimilitud bordea valores entre 0 y 0,03; de mediana inequidad cuando oscila entre 0,031 y 0,08, y de alta inequidad si es mayor a 0,081.

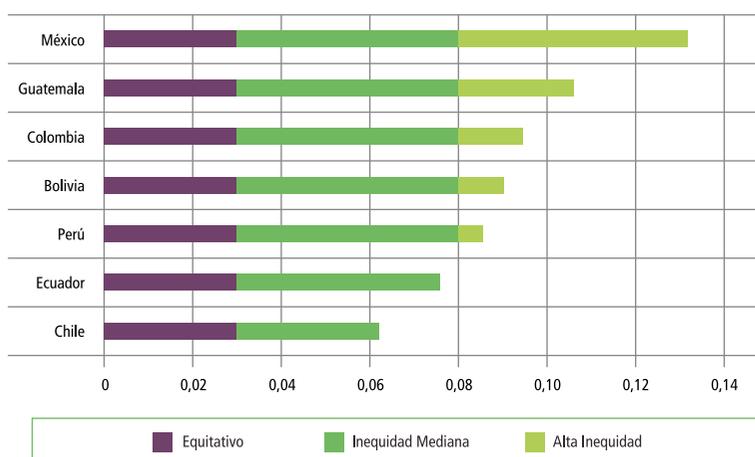
<sup>1</sup>Matemáticamente, el índice se expresa como:  $D = \frac{1}{2\bar{p}} \sum_{k=1}^m |p^{(xk)} - \bar{p}| B_k$

Donde  $\bar{p}$  consiste en el promedio del indicador a nivel nacional y  $p^{(xk)}$  el valor del indicador en cada unidad subnacional y  $B_k$  el peso relativo (en términos poblacionales) de cada territorio.

<sup>2</sup> Para los indicadores de brecha de género, se utilizó el valor absoluto de la diferencia entre las tasas medidas para hombres y mujeres, lo que preserva la característica de tasa en el indicador de brecha.

## Resultados: Elevada inequidad territorial en los ODS en los países latinoamericanos

**Gráfico 2.1**  
Índice de Equidad Territorial de los ODS (IET-ODS) por país



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 2.1 resume los resultados del IET-ODS general para los siete países aquí analizados y la Tabla 2.2 desglosa el índice por ODS y por indicador dentro de cada ODS en cada país.

Al analizar el nivel de inequidad territorial de los ODS en su conjunto, se puede observar que **los siete países considerados muestran valores de inequidad de medios a altos**. En efecto, los valores obtenidos para el IET-ODS se encuentran, en todos los casos, por encima del umbral de 0,03, que se considera en la literatura como el valor máximo para una inequidad territorial baja. Este resultado concuerda con el reportado por el *Informe Pobreza y Desigualdad 2015* sobre la base del Índice de Equidad Territorial construido a partir de sólo tres dimensiones del desarrollo.

**Chile y Ecuador son los únicos dos países con valores de inequidad territorial media en los ODS, 0,062 para Chile y 0,076 para Ecuador. Los otros cinco tienen valores del IET-ODS que denotan una situación de inequidad territorial alta.** Destacan, en ese sen-

tido, Guatemala, con un índice de 0,106, y México, con 0,132. México es el único país en el que el IET-ODS fue calculado sobre la base de datos municipales, escala de desagregación mayor, y donde las diferencias territoriales suelen ser más grandes que en las provincias o municipios. A ese nivel, además, los datos pueden presentar más errores en su medición, registro y/o procesamiento, los que pueden distorsionar, en alguna medida, el resultado final.

Comparando el ordenamiento generado por el IET-ODS con el reportado por el IET en el *Informe Latinoamericano 2015*, se observan algunas diferencias, ya que se consideran ahora una mayor cantidad de indicadores, esta vez ligados a los ODS. Entre ellas se destaca, en primer lugar, cómo Bolivia pasó de ser el país con menor inequidad territorial a ser el cuarto entre los siete considerados. Más aún, cambió su situación de inequidad territorial de media a una alta. Por su parte, Chile, que era el segundo país de menor inequidad territorial según el IET 2015, es el que lidera el ranking de acuerdo al IET-ODS 2017, aunque, tal como se reportó en el informe pasado, el IET-ODS también lo ubica en una situación de inequidad territorial media.

Ecuador también ostenta una mejor posición relativa en el ordenamiento, una vez que los indicadores referidos a los ODS son tomados en cuenta; el IET del 2015 lo ubicaba en el sexto lugar entre diez países, y el IET-ODS lo clasifica segundo entre siete. Más aún, mientras el IET de 2015 lo describía como un país con desigualdad territorial alta, el IET-ODS lo evalúa como con una inequidad territorial media.

Colombia, Guatemala, México y Perú, según el IET-ODS, tienen desigualdad territorial alta, tal como los describía el IET en 2015. Sin embargo, México, que se ubicó en cuarto lugar en el 2015, se convirtió en el de mayor inequidad territorial de acuerdo al IET-ODS. Volvemos a señalar, no obstante, que este resultado está, en buena medida, influido por el uso de datos municipales en el caso de México. Guatemala, que era el país de mayor IET en 2015, sigue entre los niveles de ma-

**Tabla 2.2**  
**IET-ODS general y sus valores por ODS e indicadores de las metas**

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
<b>IET-ODS general</b>	0,090	0,062	0,094	0,076	0,106	0,132	0,086
<b>IET - ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo)</b>	0,145	0,257	0,234	0,209	0,167	0,194	0,272
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	0,074	0,212	0,200	0,183	0,112	0,135	0,241
• Brecha hombre-mujer en porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia según líneas nacionales	0,287	0,312	0,274	0,240	0,249	0,278	0,307
<b>IET - ODS 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible)</b>	0,323	0,162	0,421	0,142	0,159	0,586	0,238
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Tasa de malnutrición infantil	0,323	0,162	0,421	0,142	0,159	0,586	0,238
<b>IET - ODS 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades)</b>	0,100	0,070	0,101	0,087	0,104	0,379	0,167
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Tasa de mortalidad infantil	0,100	0,070	0,101	0,087	0,104	0,379	0,167
<b>IET - ODS 4 (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos)</b>	0,067	0,030	0,095	0,051	0,133	0,109	0,040
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza	0,033	0,001	0,030	0,005	0,045	0,021	0,012
• Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza	0,057	0,006	0,032	0,026	0,161	0,048	0,017
• Población analfabeta de 15 y más años de edad	0,085	0,261	0,210	0,149	0,180	0,360	0,080
• Brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad	0,127	0,356	0,400	0,381	0,240	0,395	0,149
<b>IET - ODS 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas)</b>	0,172	0,072	0,115	0,078	0,092	0,591	0,106
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Brecha hombre-mujer en la población sin ingresos propios	0,172	0,072	0,115	0,078	0,092	0,591	0,106
<b>IET - ODS 6 (Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos)</b>	0,056	0,026	0,105	0,045	0,064	0,028	0,086
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	0,056	0,026	0,105	0,045	0,064	0,028	0,086
<b>IET - ODS 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos)</b>	0,068	0,061	0,068	0,089	0,084	0,095	0,075
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Tasa neta de participación laboral	0,034	0,038	0,033	0,023	0,034	0,046	0,026
• Brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral	0,123	0,084	0,068	0,104	0,144	0,162	0,100
• Empleo en rubros no primarios	0,014	0,053	0,074	0,071	0,143	0,083	0,111
• Tasa de desempleo	0,159	0,066	0,114	0,163	0,093	0,105	0,118
• Proporción de jóvenes Nini	0,160	0,075	0,074	0,202	0,065	0,118	0,070
<b>IET - ODS 10 (Reducir la desigualdad en y entre los países)</b>	0,101	0,052	0,013	0,016	0,071	0,056	0,053
<b>Índice de disimilitud indicador:</b>							
• Índice de Gini de ingresos del hogar	0,101	0,052	0,013	0,016	0,071	0,056	0,053

por inequidad territorial con la nueva medición (segundo IET-ODS más alto). Respecto de Perú y Colombia, el primero tenía menores niveles de inequidad territorial que el segundo en el 2015, situación que se mantiene de acuerdo al IET-ODS.

Es importante recordar que **el IET-ODS mide sólo los niveles de equidad territorial y no la situación absoluta en la que se encuentra un país en uno o más de los ODS. Es decir, el hecho de que un país tenga valores más bajos del índice no significa que sus territorios estén más cerca del logro de estos objetivos, sino sólo que las diferencias territoriales, en el promedio de los ODS, son menores.**

**La posición de liderazgo de Chile en el IET-ODS se explica por sus niveles de equidad o inequidad media en seis de los ocho ODS seleccionados** (Tabla 2.1). Las mayores equidades territoriales en Chile se encuentran en el 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos) y en el 6 (garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos). Los cuatro ODS de mediana inequidad son el 10 (reducir la desigualdad en y entre los países), el 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), el 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades) y el 5 (lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas). En estos cuatro objetivos, el valor del índice es mayor a 0,03, pero menor a 0,08. En cambio, los ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo) y 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible) tienen una inequidad territorial alta.

**En Ecuador la inequidad territorial media alcanzada como país en el conjunto de los ODS está dada por el resultado del ODS 10, con un valor de 0,016 (inequidad baja), y por los de los ODS 6, 4 y 5, con índices de 0,045, 0,051 y 0,078, respectivamente** (Tabla 2.1). En cambio, el 1 y el 2 tienen, al igual que en Chile, valores de inequidad territorial altos.

**Los peores resultados de equidad territorial de los ODS en su conjunto lo obtienen Guatemala y México, gracias a la alta inequidad territorial, muy por encima del valor umbral de 0,08** (tabla 2.1). Sólo dos ODS tienen niveles de inequidad territorial mediana o de equidad territorial y, coincidentemente, corresponden a los mismos en estos dos países: 6 y 10. En Guatemala ambos ODS tienen un índice de mediana inequidad territorial. En México el ODS 6 indica que hay equidad territorial, mientras el 10, sólo mediana inequidad territorial.

Estos dos ODS reflejan situaciones diferentes. En el caso del ODS 6, la desigualdad territorial es baja porque el indicador utilizado (porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento) tiene niveles de cobertura altos en buena parte de los territorios de estos países. En cambio, la baja disimilitud del indicador utilizado (índice de Gini del ingreso o gasto) en el ODS 10 refleja todo lo contrario: la desigualdad de ingresos dentro de territorios es transversalmente alta en estos países.

**Perú, Bolivia y Colombia también tienen una inequidad nacional alta en el conjunto de los ODS analizados**, sin embargo, los valores del índice (0,086 en Perú, 0,090 en Bolivia y 0,094 en Colombia) se encuentran cercanos a la zona de mediana inequidad. Estos países, aunque el IET-ODS general sea alto, poseen una clasificación de inequidad territorial media en varios de los ODS analizados. En Perú, para los ODS 4, 6 y 8; en Bolivia, el 4, el 8 y el 10, y en Colombia, sólo el 8 (ver Tabla 2.2).

Los ODS 1 y 2, vinculados a la pobreza y nutrición, son los más inequitativos en los países de Latinoamérica

Al analizar el valor del Índice de Equidad Territorial para cada ODS a través de los países, se aprecia que **el ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo) es uno de los objetivos con la distribución territorial más inequitativa**. En el Gráfico 2.2 se presentan los valores del índice obtenidos para cada país en este ODS. En los siete países analizados, el valor del Índice es superior al 0,08, es decir, tienen alta inequidad territo-

rial. Sin embargo, hay variaciones dentro de esta categoría. Bolivia registra el índice más bajo (0,145) y Perú, el de mayor inequidad territorial (0,272). **Esto confirma que, en los países latinoamericanos, la pobreza tiene todavía una clara expresión territorial.**

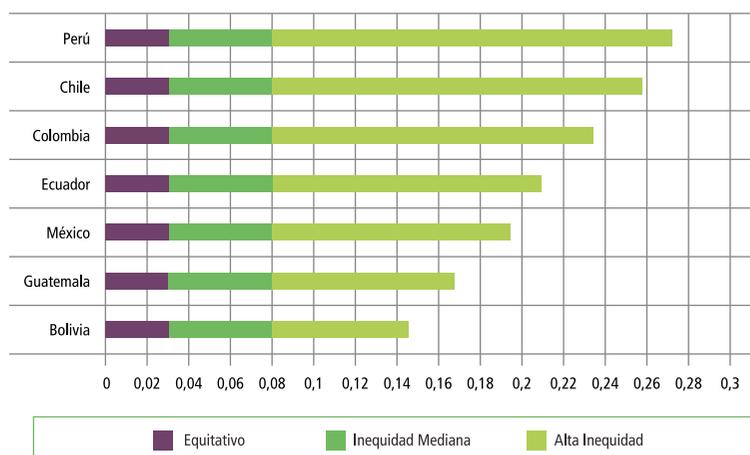
Como se señala en la Tabla 2.2, los indicadores promediados para construir el índice del ODS 1 fueron el porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia y la brecha hombre-mujer en porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia. De acuerdo con el Gráfico 2.3, el indicador vinculado a la brecha de género de la pobreza es el que muestra la disimilitud territorial más alta en todos los países.

Bolivia tiene la menor disimilitud territorial para el indicador de porcentaje de pobreza, con un índice de 0,074. De hecho, es el único de los siete países que califica en la categoría de mediana inequidad territorial. De todas formas, este resultado debe ser matizado con el hecho de que la tasa de pobreza en los departamentos de Bolivia es alta en todos ellos, con un mínimo de 28,5% (Tarija) y un máximo de 56,6% (Chuquisaca). En cambio, Perú es el país que muestra mayor disimilitud en la incidencia de pobreza entre sus unidades administrativas, con 0,241. Aunque la incidencia de pobreza es menor que en Bolivia, la diferencia entre territorios es relativamente mayor: Ica tiene un 5% y Cajamarca, un 50,8%.

En cuanto a la brecha de género de la pobreza, la menor disimilitud territorial se alcanza en Ecuador, aunque con un valor de nivel alto (0,24). El índice más alto lo tienen Chile y Perú (ambos 0,31). Cabe señalar que, en estos dos últimos casos, las brechas de género de la pobreza son muy bajas en la mayoría de los territorios, por lo tanto, en estos dos países el índice es muy sensible a los valores de unas pocas unidades cuyas diferencias son grandes en términos relativos, pero que pueden no ser tan significativas desde un punto de vista práctico.

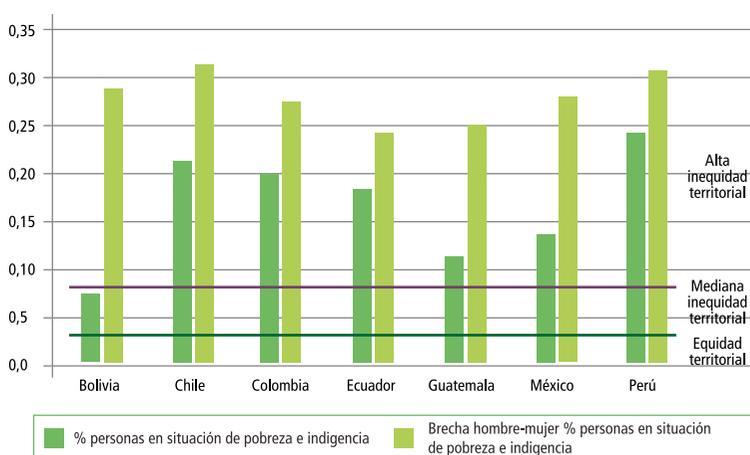
El comportamiento del ODS 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible) fue estudiado a partir de un único indicador disponible: la tasa de malnu-

**Gráfico 2.2**  
**Índice de Equidad Territorial del ODS 1 por país**



Fuente: Elaboración propia.

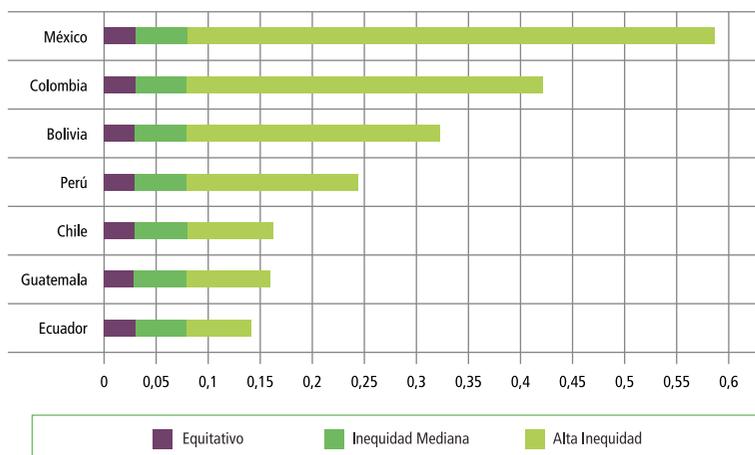
**Gráfico 2.3**  
**Índice de disimilitud territorial para los indicadores del ODS 1 por país**



Fuente: Elaboración propia.



**Gráfico 2.4**  
Índice de Equidad Territorial del ODS 2 por país



Fuente: Elaboración propia.

trición infantil. De esta manera, los valores del Índice de Equidad Territorial del ODS 2 coinciden con los del índice de disimilitud de este indicador.

**El comportamiento del Índice para este ODS es muy similar del ODS 1. Según el Gráfico 2.4, el índice es superior a 0,08 en los siete países analizados, es decir, todos están en la categoría de alta inequidad territorial.** También se pueden observar variaciones considerables entre países dentro de la alta inequidad territorial general. En este ODS, Ecuador obtiene el menor valor del índice (0,142). Allí, la diferencia en las tasas de mortalidad infantil va de 13,3 niños por cada mil nacidos vivos (El Oro) a 43,9 (Morona Santiago).

Guatemala y Chile, por su parte, se encuentran cerca de los valores de equidad territorial de Ecuador (0,159 y 0,162, respectivamente). Por otra parte, el país más inequitativo en este ODS es México, con 0,586, muy por sobre el país más cercano (Colombia, con 0,421). En México hay más de novecientos municipios, distribuidos en todo el país, con tasas de malnutrición infantil menores al 5%, y más de treinta con tasas superiores al 95%.



*El ODS 3, relacionado a la vida sana y bienestar de las personas, tiende a una menor inequidad territorial que los ODS 1 y 2 en Latinoamérica, pero todavía es alta*

En el Gráfico 2.5 se observa la distribución del Índice de Equidad Territorial del ODS 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades) para los distintos países. Este ODS también está analizado mediante un único indicador, la tasa de mortalidad infantil. Por lo tanto, y al igual que el ODS 2, los valores del Índice de Equidad Territorial coinciden con los del índice de disimilitud de este indicador.

En este caso, **Chile fue el único país que tiene una inequidad territorial media**, con un índice de 0,070. Allí las tasas de mortalidad infantil son transversalmente bajas, las que van de 0 (provincias de Capitán Prat, Tierra del Fuego y Parícuta) a un máximo de 14,3 niños por cada mil nacidos vivos (provincia de Tocopilla).

**El resto de los países se ubican en la zona de alta inequidad**, sin embargo, los valores del índice de Ecuador (0,087), Bolivia (0,100), Colombia (0,101) y Guatemala (0,104), los acercan al umbral de la zona de inequidad territorial media. En estos países, a pesar de tener índices de equidad territorial similares, muestran diferencias en los promedios y rangos observados para las tasas de mortalidad infantil en sus territorios. En Ecuador las tasas van de 7,5 (provincia de Santo Domingo) a 19,9 (provincia de Bolívar). En Bolivia son mayores, con un valor mínimo de 25,4 (departamento de Beni) y un máximo de 52,8 (departamento de Potosí). En Guatemala se mueven desde 18,0 (departamento de Santa Rosa) a 51,0 (departamento de Chiquimula). En Colombia, el valor mínimo es de 8,25 (departamento de Boyacá) y el máximo, de 29,7 (departamento de Vaupés).

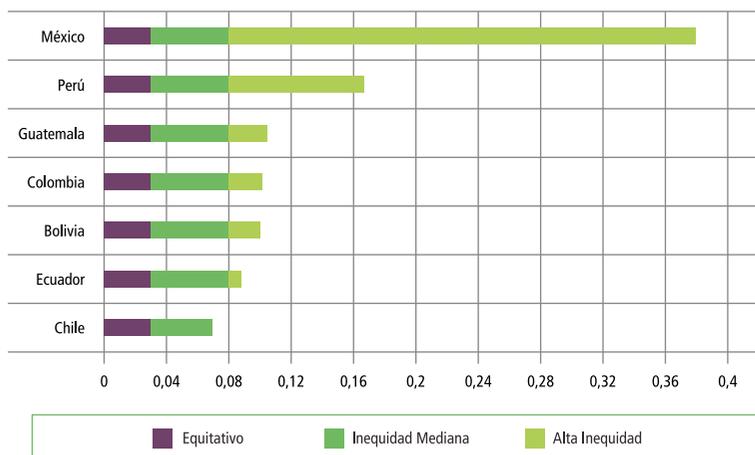
Perú, en cambio, tiene una inequidad territorial alta para este ODS, con un índice de 0,164. Las tasas de mortalidad infantil son, en promedio, menores que las de Bolivia o Guatemala, los que, no obstante, tienen un índice de inequidad menor. Dichas tasas varían de 11,00 en el departamento de Tumbes a 36,0 en Puno. Sin embargo, otra vez México es el país que se escapa hacia arriba en la inequidad territorial en este ODS, cuyo índice es de 0,379. Si se analizan las diferencias en mortalidad infantil a escala municipal, las diferencias territoriales se extreman: más de 1.200 municipios tienen tasas inferiores a 5 niños por cada mil, mientras que más de 250 municipios tienen tasas mayores a 50 niños por cada mil.

*El ODS 4, vinculado al ámbito de educación, presenta variaciones muy altas entre países en términos de su equidad territorial*

**El ODS 4 (garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos) tiene una distribución más equitativa en la mayoría de los países analizados.** Sin embargo, las diferencias entre ellos son muy altas.

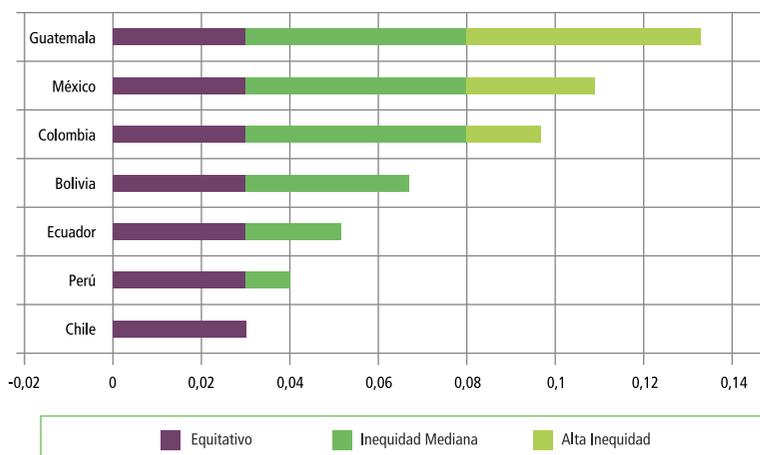
En el Gráfico 2.6 se puede observar que Chile, con un índice de 0,030, está en el límite de la zona de equidad territorial, mientras que Perú, Ecuador y Bolivia, con índices de 0,040, 0,051 y 0,067, respectivamente, se encuentran en la zona de inequidad territorial media. También hay casos como Colombia, México y Guatemala, que obtienen un índice mayor a 0,08, clasificándolos en el grupo de alta inequidad. Sin embargo, ellos no son tan elevados si se comparan con los de otros ODS, sobre todo en el caso de Colombia (0,095) y de México (0,109). Guatemala es el país que presenta la distribución territorial más heterogénea en los indicadores de educación, con un índice de 0,133.

**Gráfico 2.5**  
Índice de Equidad Territorial del ODS 3 por país



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2.6**  
Índice de Equidad Territorial promedio del ODS 4 por país



Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 2.2 se aprecia que los indicadores promediados para construir el índice del ODS 4 fueron los siguientes:

- tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza;
- tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza;
- población analfabeta de 15 y más años de edad;
- brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad.

Según el Gráfico 2.7, los niveles de disimilitud territorial de estos indicadores son muy variables entre países. Sin embargo, hay una tendencia común en todos ellos: la tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza es el indicador de menor disimilitud territorial, seguido por la tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza, por la población analfabeta de 15 y más años de edad y por la brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad.

Chile, Ecuador, Perú y México tienen los menores niveles de disimilitud territorial para el indicador tasa neta de matrícula en el primer nivel de enseñanza, cuyos valores del índice corresponden a 0,001 en Chile, 0,005 en Ecuador, 0,012 en Perú y 0,021 en México. De acuerdo con dichos índices, estos países están en la zona de equidad para este indicador. Colombia, con un índice de disimilitud de 0,030, se ubica al límite de la equidad territorial. Por su parte, Bolivia y Guatemala ostentan un índice de 0,033 y 0,045, respectivamente, es decir, una inequidad territorial media.

En Chile los buenos resultados en materia de equidad territorial respecto de la tasa de matrícula en el primer nivel de enseñanza están acompañados de valores trasversalmente altos del indicador en todas las provincias del país, con un promedio simple provincial de 99,7%. Sin perjuicio de ello, el más bajo se registra en la provincia de Iquique (98,2%). En Ecuador, las tasas de matrícula en el primer nivel de enseñanza también son muy altas, con un máximo de 96,2% en la provincia Azuay y un mínimo de 92,5% en la provincia de Cañar. En Perú los valores son un poco menores, con



una tasa máxima de 95,9% en la provincia de Moquegua y una mínima de 80,0% en Puno.

Con respecto a Colombia, las variaciones de la tasa reflejan una mayor disimilitud para este indicador entre los 24 departamentos considerados. Las tasas departamentales van de 95,1% (Sucre) a 71,9% (La Guajira). En Guatemala se observa una situación similar, con un intervalo entre 92,9% en el departamento de Guatemala y 60,5% en el departamento de Petén.

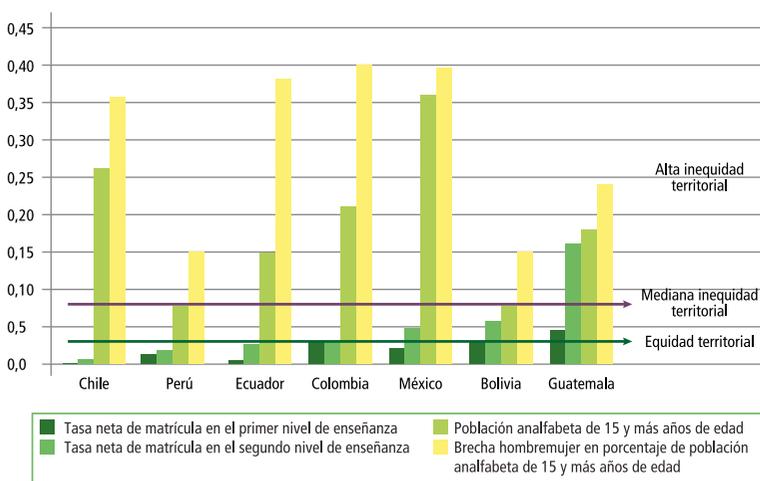
Para el indicador tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza, los menores niveles de disimilitud territorial se encuentran en Chile (0,006), Perú (0,017) y Ecuador (0,026), y los clasifican en la zona de equidad territorial. Colombia, México y Bolivia, con índices de 0,032, 0,048 y 0,057, respectivamente, obtienen una evaluación de mediana inequidad territorial. Por su parte, Guatemala es el país que tiene la mayor disimilitud, con un índice de 0,161 (inequidad territorial alta).

En Chile estas tasas también son muy altas en todo el territorio, pero menores que las registradas para el primer nivel de enseñanza.

El promedio simple provincial es de 95,2%, cuyo valor mínimo es de 90,1% en la Provincia de Parinacota. Ecuador y Perú presentan tasas similares, con promedios simples territoriales de 84% y 83%, respectivamente. En Ecuador las tasas provinciales van de 93,3% (Galápagos) a 76,1% (Pastaza). En Perú, la máxima es de 92,6% en Moquegua y la mínima, de 75,1% en Puno.

Colombia y Bolivia, si bien tienen una inequidad mediana para el indicador tasa de matrícula en el segundo nivel de enseñanza, muestran menores valores promedio territoriales. En Colombia el valor máximo, entre los 24 departamentos considerados, es de 83% (Santander) y el mínimo, de 45,4% (La Guajira). Bolivia registra un promedio simple departamental de 59%, con un máximo de 75% en Tarija y un mínimo de 47,6% en Chuquisaca. Guatemala, además de tener la mayor disimilitud del indicador, presenta el menor valor promedio territorial de tasa de matrícula en el segundo nivel, de sólo 45%. El departamento más bajo es el de Huehuetenango (25%) y el más alto, Guatemala (75,5%).

**Gráfico 2.7**  
Índice de disimilitud territorial para los indicadores del ODS 4 por país



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al indicador de población analfabeta de 15 y más años de edad, sólo Perú se encuentra en la zona de inequidad media, al límite superior de la misma, con un índice de disimilitud de 0,080. Si bien Bolivia tiene un índice de 0,085, lo que lo sitúa en la categoría de inequidad alta, se halla en el límite inferior del rango. Ecuador, Guatemala y Colombia, con índices de 0,149, 0,180 y 0,210, respectivamente, se ubican en la zona de inequidad alta. Por su parte, Chile y México mostraron ser los países con mayor disimilitud territorial para este indicador, con 0,261 para el primero y 0,360 para el segundo.

Los valores absolutos del indicador de población analfabeta de 15 y más años de edad tienen poca relación con la clasificación de disimilitud territorial de los países sobre el mismo tema. Por ejemplo, al comparar el país de menor disimilitud, Perú, con uno de los mayores, Chile, se observan diferencias importantes en los niveles de analfabetismo. En el primero, los porcentajes de población analfabeta alcanzan un promedio simple departamental de 41%, con un valor máximo de 59,8% (Apurímac) y un mínimo de 23,0% (Tumbes). El segundo,

en cambio, tiene valores menores, con un promedio simple provincial de 6,5%; un máximo de 12,4% en la provincia de Parinacota y un mínimo de 0,5% en Tocopilla. Ecuador es un caso similar: hay mayor desigualdad entre territorios, pero sus porcentajes de analfabetismo son mucho menores. Su promedio provincial es de 6,2%, y tiene un intervalo comprendido entre el 11,8% (Bolívar) y el 3,6% (El Oro). Bolivia se destaca por tener un nivel de inequidad territorial ligeramente alto, pero con bajas cifras de analfabetismo (6,5% promedio simple departamental). Los valores en este país para el indicador se mueven de 9,0% en el departamento de Potosí a 3,2% en Pando.

Finalmente, el indicador de la brecha hombre-mujer en porcentaje de población analfabeta de 15 y más años de edad muestra la mayor disimilitud territorial en la región. En esta materia todos los países se ubican en la zona de inequidad territorial alta, con índices de similitud muy por encima del 0,08. Sin embargo, ciertas variaciones entre los países hacen posible distinguir dos grupos. En el primero están Bolivia, Perú y Guatemala, con los menores índices, de 0,127, 0,149 y 0,240, respectivamente. El segundo lo integran los países que obtuvieron los mayores valores: Chile, con 0,356, Ecuador, con 0,381, México, con 0,395 y, el más notorio, Colombia, con 0,400. El índice de disimilitud territorial de la brecha de género del analfabetismo es, en estos países, sensible a los valores extremos; así, a pesar de que la brecha es baja en la mayoría de los territorios, unos pocos con valores altos la disparan.

*El ODS 5, relacionado a la igualdad de género, también tiende a una alta inequidad territorial en la mayoría de los países latinoamericanos*

El Gráfico 2.8 muestra la distribución del Índice de Equidad Territorial del ODS 5 (lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas) para los distintos países. Este ODS está analizado mediante un único indicador, la brecha hombre-mujer en la población sin ingresos propios. Por lo tanto, y al igual que los ODS 2 y 3, los valores del Índice

de Equidad Territorial coinciden con los valores del índice de disimilitud de este indicador.

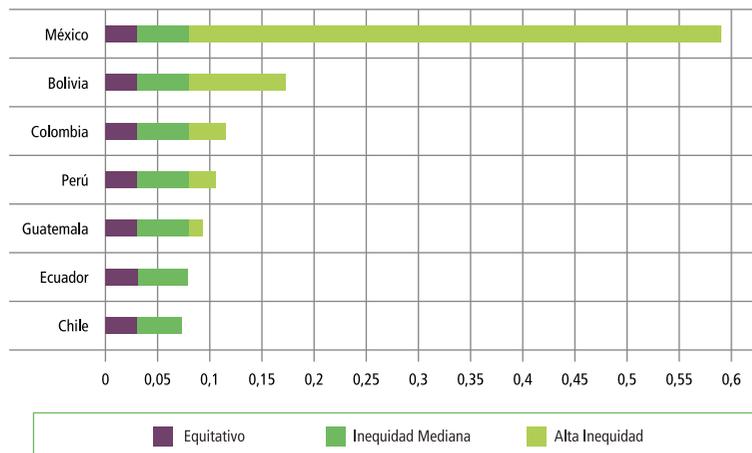
Los valores del Índice de Equidad Territorial del ODS 5 obtenidos en Chile (0,072) y en Ecuador (0,078) los clasifican dentro de la zona de inequidad territorial media. Por su parte, Guatemala, Perú y Colombia alcanzan 0,092, 0,106 y 0,115, respectivamente. Si bien están por encima del 0,08 y se sitúan en un nivel de inequidad alta, son menores que los de Bolivia y México. Bolivia tiene un índice de 0,172 y México, el caso más extremo, 0,591, ambos superiores al resto de los países.

A diferencia de lo que ocurriría, por ejemplo, en el caso de población analfabeta, las brechas de género en población sin ingresos propios sí son significativas desde un punto de vista práctico en los siete países considerados, y no están distorsionadas por unas pocas unidades subnacionales que disparan el valor final del índice. Por ejemplo, en el país que obtuvo la menor inequidad territorial, Chile, la brecha media (en valor absoluto de las tasas de hombres y mujeres) es, en promedio simple provincial, de 23,3 puntos porcentuales. La mínima brecha se da en Tierra del Fuego, donde la población de hombres sin ingreso propio es 10,6% y la de mujeres, un 25,8%, es decir, hay una brecha de 15 puntos porcentuales. La máxima, de 30 puntos, ocurre en Chañaral. Allí el 8,3% de los hombres y el 38,3% de las mujeres no tienen ingresos propios. Similares magnitudes de la brecha se observan en los siete países considerados en este informe.

*El ODS 6, vinculado a la disponibilidad de agua y su gestión, tiende a ser uno de los indicadores con mejores niveles de equidad territorial en los países Latinoamericanos*

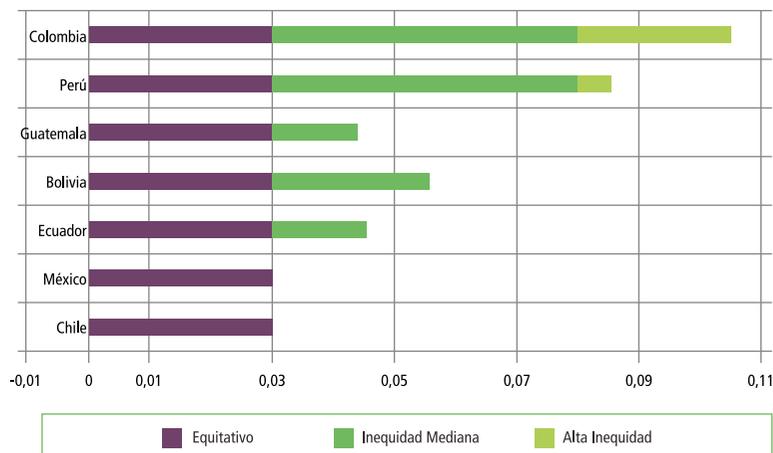
En el Gráfico 2.9 aparece la distribución del Índice de Equidad Territorial del ODS 6 (garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos) para los siete países. Este ODS está analizado mediante un único indicador, el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento. De esta

**Gráfico 2.8**  
Índice de Equidad Territorial promedio del ODS 5 por país



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2.9**  
Índice de Equidad Territorial promedio del ODS 6 por país



Fuente: Elaboración propia.

forma, y tal como sucedió con los ODS 2, 3 y 5, los valores del Índice de Equidad Territorial coinciden con los valores del índice de disimilitud de este indicador.

Los valores del Índice de Equidad Territorial del ODS 6 hacen posible distinguir tres grupos de países. Por un lado, están aquellos que alcanzaron niveles de equidad territorial, como Chile y México, con índices de 0,026 y 0,028, respectivamente. Otros países se encuentran en la zona de inequidad territorial media, como Ecuador, con 0,045, Bolivia, con 0,056 y Guatemala, con 0,064. Por último, están Perú y Colombia, los países más inequitativos territorialmente en este indicador, con índices de 0,086 y 0,105, cada uno.

Chile, además de tener la mejor ubicación en términos de equidad territorial, presenta valores transversalmente altos para el indicador acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento. Este indicador está por encima del 90% en 37 de las 51 provincias del país; 13 de las provincias restantes tienen porcentajes entre el 76% y el 89%, y mucho más abajo está la provincia de Parinacota, con un 50,9%. Muy parecido es el caso de México, cuyo promedio simple en acceso a agua y saneamiento en los municipios considerados para el cálculo del IET-ODS alcanza el 91,1%.

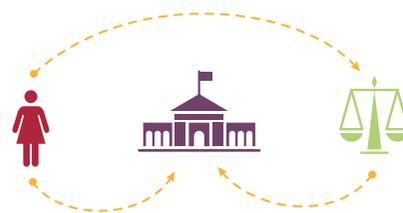
Ecuador y Bolivia, a pesar de estar dentro del mismo nivel de mediana inequidad territorial, presentan diferencias sustanciales en los niveles de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento. En Ecuador los valores son altos (85,7% de promedio simple provincial), y su rango va desde un máximo de 99,4% en la provincia de Pichincha a un mínimo de 62,1% en Sucumbios. En cambio, en Bolivia son más bajos, su máximo es de 71,6% (departamento de Tarija) y su mínimo, de apenas 19,7% (departamento de Tarija). El valor promedio simple departamental en Bolivia es de sólo 53,2%.

Perú, por otro lado, si bien alcanzó un nivel de inequidad alto en este indicador, tiene mejor acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento que Bolivia. Sus porcentajes se mueven entre 91,0% en Callao y 31,5% en Ucayalli, con un promedio simple departamental de

68,1%. Algo similar sucede en Colombia, con un valor promedio simple, para los departamentos considerados, del 65%.

### *En el ODS 8, relacionado al crecimiento económico y empleo, prevalece una inequidad territorial media-alta en los países de Latinoamérica*

En el Gráfico 2.10 se puede observar la distribución del Índice de Equidad Territorial del ODS 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) de los distintos países analizados. Cuatro de estos países, Chile, Colombia, Bolivia y Perú, alcanzaron niveles de inequidad territorial media, con índices de 0,061, 0,068, 0,068 y 0,075, respectivamente. Guatemala, Ecuador y México se clasifican en la zona de inequidad territorial alta. Sin embargo, los índices de Guatemala (0,084) y de Ecuador (0,089) están cerca del límite del nivel de inequidad media. El valor del índice de México, de 0,095, si bien no es tan elevado en comparación a otros aquí documentados, se aleja un poco más de este límite.



Tal como muestra la Tabla 2.2, los indicadores que fueron utilizados para construir el índice del ODS 8 fueron los siguientes:

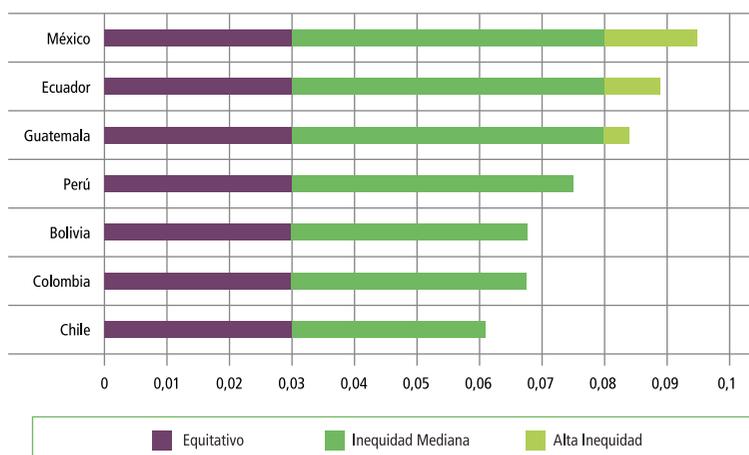
- tasa neta de participación laboral;
- empleo en rubros no primarios;
- tasa de desempleo;
- brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral;
- proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación (Nini).

Según el Gráfico 2.11, los niveles de disimilitud territorial de estos indicadores son variables de acuerdo con el país y no hay una tendencia clara a través de ellos. Sólo puede destacarse que la tasa neta de participación laboral resulta ser el indicador con menor disimilitud territorial en seis de los siete países analizados. Para este indicador, Ecuador ostenta un índice de 0,023 y Perú, de 0,026, ambos clasificados en la zona de equidad territorial. Colombia, Bolivia, Guatemala, Chile y México presentan índices de 0,033, 0,034, 0,034, 0,038 y 0,046, respectivamente, lo que los sitúa en el nivel de inequidad territorial media, aunque cercanos al límite inferior de la misma.

Ecuador y Perú, ubicados en la misma zona de equidad territorial, tienen valores promedio simples de sus territorios de 68,4% y 74,6%, respectivamente. Las máximas tasas de participación laboral son similares: en Ecuador corresponde a Galápagos (83%) y en Perú a Apurímac (85,5%). Sin embargo, los valores mínimos son menores en Ecuador (56,8% en Santa Elena) que en Perú (68,5% en Lima). Bolivia y Guatemala alcanzan el mismo índice de disimilitud para este indicador, sin embargo, sus niveles de participación laboral son diferentes. En Bolivia las tasas se mueven entre el 71,4% (departamento Chuquisaca) y el 56,1% (departamento de Beni), con un promedio simple departamental de 64,3%. En Guatemala, las tasas son menores, con un promedio departamental de 54,7%, y un máximo de 61,5% en el departamento de Zacapa y un mínimo de 47,2% en Jutiapa.

El indicador brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral presenta un comportamiento distinto al de la tasa gene-

**Gráfico 2.10**  
Índice de Equidad Territorial promedio del ODS 8 por país



Fuente: Elaboración propia.

ral de participación laboral. Para el primero, sólo Colombia se ubicó en la zona de inequidad territorial media. En este país, sin embargo, la inequidad territorial es baja porque la brecha de género de la participación laboral es alta en todos los departamentos. Por ejemplo, la menor brecha se da en el departamento de Bogotá, donde la participación de las mujeres es de 12,6 puntos porcentuales menos que la de los hombres (65,6% contra 78,6%). De hecho, la brecha promedio simple entre los 24 departamentos considerados es de 23 puntos porcentuales, su máxima, correspondiente al departamento de Caquetá, es de 34,1 puntos porcentuales (72% los hombres y 37,9% las mujeres).

El resto de los países se ubican en un nivel de inequidad territorial alta. Dentro ellos, Chile, con un índice de disimilitud de 0,084, está al límite de la zona de alta inequidad. Le siguen Perú, Ecuador y Bolivia, con índices de 0,100, 0,104 y 0,123, respectivamente. Por último, los países con mayor disimilitud para el indi-

ador brecha hombre-mujer en tasa neta de participación laboral son Guatemala (0,144) y México (0,162). Tal como en Colombia, en todos los países analizados las brechas medias de género en participación laboral son altas, con promedios simples entre las unidades administrativas que superan los 17 puntos porcentuales y, además, con grandes diferencias entre los territorios, es decir, unos con gran brecha y otros con poca.

Para el indicador empleo en rubros no primarios, Bolivia se clasifica en la zona de equidad territorial, con un índice de sólo 0,014. Chile, Ecuador y Colombia alcanzan la franja de inequidad territorial media, con 0,053, 0,071 y 0,074, respectivamente. Los países con mayor disimilitud fueron México, con 0,083, seguido por Perú, con 0,111 por el caso más notorio: Guatemala, con 0,143.

Bolivia tiene valores siempre altos en empleo en rubros no primarios y es el país más equitativo en esta materia. Su porcentaje se mueve entre 83,5% (Tarija) y 71,2% (Potosí), y cuenta con un promedio simple departamental de 80%. Es destacable que el valor máximo de empleos no primarios en Bolivia sea menor

que el registrado en otros países de mayor inequidad territorial en este indicador, como Perú, Chile, Guatemala y Ecuador, los cuales son de 96% (Lima), 96% (Chañaral), 94,9% (Guatemala) y 91,4% (Galápagos), cada uno. También resalta el caso de Colombia, país que se ubicó en un nivel de inequidad territorial media y muy próximo a la zona de equidad. Sin embargo, sus porcentajes de empleo en rubros no primarios son bajos en comparación con los otros países. El valor máximo registrado es de 65% en Bogotá y el mínimo es de 29,4% en Cauca, y el promedio simple departamental es de sólo 44,4%.

**El indicador tasa de desempleo presenta mayores niveles de disimilitud territorial.** Sólo en Chile alcanza un nivel de inequidad media, con un índice de 0,066. El resto de los países se encuentran en la zona de inequidad alta, con índices de 0,093 para Guatemala, 0,105 para México, 0,114 para Colombia, 0,118 para Perú y 0,163 para Ecuador. El desempleo en los países no coincide con la disimilitud territorial. Por ejemplo, las tasas más bajas se encuentran en Perú y en Guatemala. En Perú, ellas van de 6,5% en el departamento de Tumbes a 0,7% en Huancavelica, y el promedio



simple departamental es de sólo 3,1%. En Guatemala las tasas de desempleo tienen un intervalo comprendido entre el 7% (Escuintla) y un 1,7% en Huehuetenango. Estos valores son inferiores a los registrados en Chile, cuyo promedio simple provincial es de 7,2% y su tasa de desempleo se mueve entre el 12,2% en la provincia de Tocopilla y el 2,74% en Cardenal Caro. Es decir, como se ha documentado para otros indicadores, en los países de bajo desempleo, el índice de disimilitud también tendió a ser afectado por unas pocas unidades que se escapan de la media de los datos.

Respecto al indicador proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) denominados Nini, Guatemala, Perú, Colombia y Chile se ubican en el nivel de inequidad media, con valores del índice de disimilitud de 0,065, 0,070, 0,074 y 0,075, respectivamente. Por otro lado, México tiene un índice de 0,118, Bolivia de 0,160 y Ecuador de 0,202, cifra que los clasifica en la zona de inequidad alta. Al igual que en el indicador anterior, la distribución del índice de disimilitud territorial no coincide siempre con las tasas de Nini. Por ejemplo, en Bolivia y Ecuador, que están en la zona de inequidad alta, se registran bajos porcentajes de Nini, en comparación con todos los países del nivel de inequidad media.

En Bolivia los porcentajes de Nini varían entre 0,9% en el departamento de Oruro y 7,6% en Chuquisaca. Su promedio simple departamental es sólo del 3,4%. En Ecuador las tasas van desde 1,2% en la provincia de Chimborazo a 6,9% en Santa Elena, con un promedio simple provincial también bajo, de 3,1%. En cambio, en Guatemala y Colombia son mucho mayores a los mencionados antes. En el primero tienen un rango de 22,2% (Zacapa) a 37,2% (Huehuetenango) y en el segundo, de 20,2% en el departamento de Bogotá a 41,2% en Caquetá. En Chile y Perú también los porcentajes de Nini son mayores que en Bolivia y Ecuador, pero las diferencias territoriales son algo menores. El porcentaje mínimo de Nini en Chile es de 9,9% en la provincia de Huasco y el máximo es de 28,9% en Capitán Prat. Perú, por su parte, tiene un indicador que oscila

entre 11,6% en el departamento de Huancaavelica y 22,1% en Loreto. Otra vez el índice de disimilitud de la tasa de Nini está influido por unos pocos valores anómalos en países como Bolivia y Ecuador.

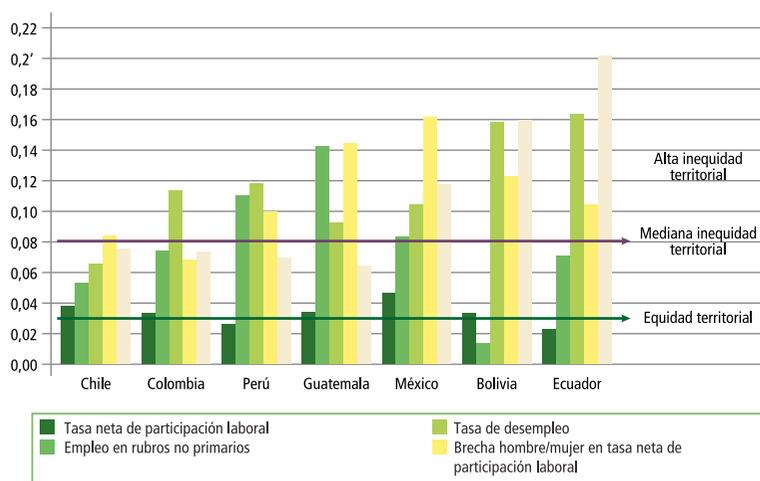
*El ODS 10, que busca reducir la desigualdad en y entre los países, muestra menos inequidad territorial. Esto se debe a que la desigualdad económica es alta en todos los territorios*

El ODS 10 (reducir la desigualdad en y entre los países) es analizado mediante un único indicador, el índice de Gini de ingresos de los hogares. De esta forma, tal como sucedió con el ODS 2, 3, 5 y 6, los valores del Índice de Equidad Territorial coinciden con los del índice de disimilitud.

**La distribución del Índice en los países de Latinoamérica para el ODS 10 muestra mejores resultados en términos de equidad territorial en comparación a otros ODS** (Gráfico 2.12). Dos países se ubican en la zona de equidad territorial: Colombia, con un valor del índice de 0,013, y Ecuador, con 0,016. Chile, Perú, y México tienen índices de 0,052, 0,053 y 0,056, respectivamente. Al ser superiores a 0,03 e inferiores a 0,08, se clasifican en la zona de inequidad territorial media. En el caso de Guatemala, el índice obtenido fue de 0,071, situándose de forma más clara en un nivel de inequidad territorial media. Bolivia es el país menos equitativo para el ODS 10, con un índice de 0,101, y es el único en clasificarse en el nivel de inequidad territorial alta.

La distribución del Índice de Equidad Territorial tiene diferencias con el valor del indicador Gini en los países seleccionados. Guatemala es uno de los países que ostenta los índices de Gini más bajos, con un promedio simple entre sus departamentos de 0,34, y un máximo de 0,28 (Escuintla) y un mínimo de 0,43 (Zacapa). Comparando este país con uno de los ubicados en la zona de equidad territorial, como Colombia, se puede observar que sus valores del índice de

**Gráfico 2.11**  
Índice de disimilitud territorial para los indicadores del ODS 8 por país

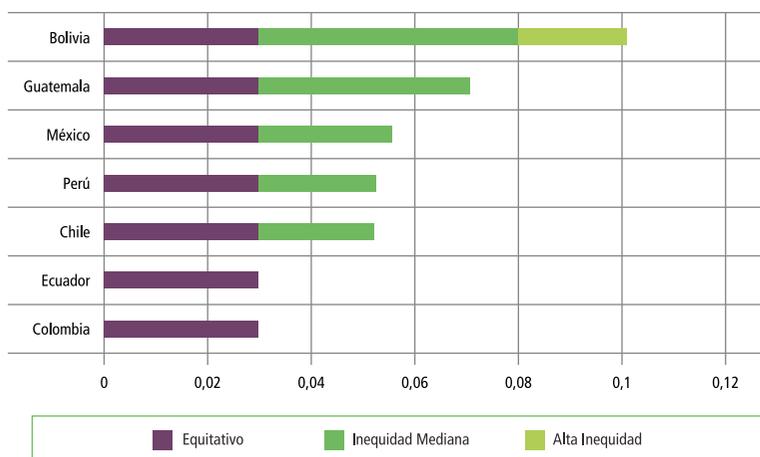


Fuente: Elaboración propia.

Gini son más elevados. En este caso, el promedio simple departamental es de 0,5 y los valores departamentales se mueven en un rango de 0,44 en Chocó a 0,60 en Córdoba.

Aparte de Guatemala, en todos los otros países los promedios simples de los índices de Gini superan el valor de 0,39, lo que es alto en relación con los valores de desigualdad en la distribución del ingreso de los países más equitativos del mundo (con valores bajo 0,3). Además, los mínimos siempre se encuentran del 0,3 hacia arriba, y no es extraño encontrar valores de 0,5 o más, lo que ubica a los territorios latinoamericanos entre los de mayor desigualdad económica del mundo. **La mayoría de los territorios latinoamericanos tiene una desigualdad elevada, esto explica porqué la inequidad territorial respecto de la desigualdad de ingresos no es tan alta.**

**Gráfico 2.12**  
Índice de Equidad Territorial promedio del ODS 10 por país



Fuente: Elaboración propia.



### Principales tendencias e implicancias

El Índice de Equidad Territorial muestra una elevada inequidad territorial en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su conjunto en los países latinoamericanos, pues los siete países considerados muestran valores de inequidad de medios a altos. Chile y Ecuador son los únicos dos países con valores de inequidad territorial media en los ODS. Los otros cinco tienen valores del IET-ODS que denotan una situación de inequidad territorial alta.

No obstante el relativo buen resultado de Chile, el país aún presenta brechas territoriales importantes, pues los ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo) y 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible) muestran una inequidad territorial alta. Los peores resultados de equidad territorial de los ODS en su conjunto lo obtienen Guatemala y México. Sólo dos ODS tienen niveles de inequidad territorial mediana o son equitativos y, coincidentemente, corresponden a los mismos en estos dos países: 6 y 10. En Guatemala, ambos ODS tienen un índice de mediana inequidad territorial. En México, el ODS 6 indica que hay equidad territorial, mientras el 10, sólo mediana inequidad territorial.

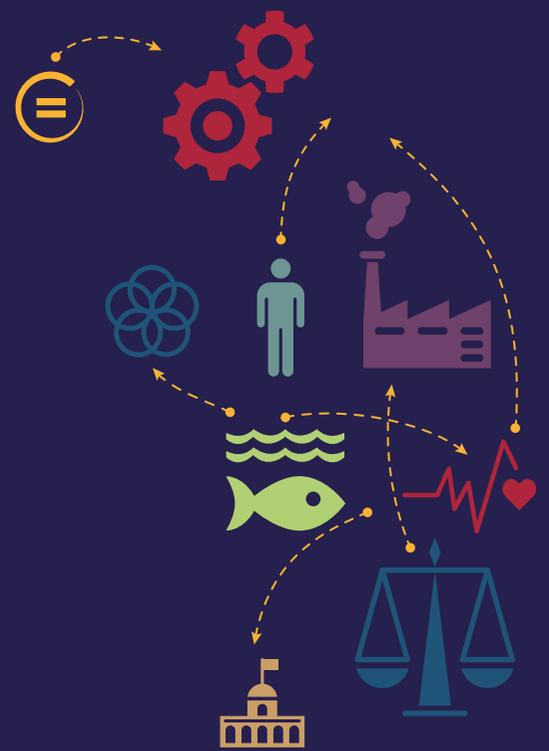
El IET- ODS propone una medida complementaria a la información que tradicionalmente ha entregado el Informe Latinoamericano respecto de las brechas territoriales, pues permite ver de manera sintética la situación de equidad territorial de un país en torno a un grupo de ODS y compararlo con otros países de la región y, respecto de sí mismo en sus cambios a través del tiempo.

Esta información permite generar alertas respecto de nudos críticos identificados en la situación actual y luego en los avances en la implementación de acciones para alcanzar los ODS en los países latinoamericanos, en términos de la desigualdad territorial. Esto es relevante, dado que como ha quedado evidenciado en la serie del Informe, en los países de América Latina no da lo mismo donde se nace y, por tanto, para que ningún territorio se quede atrás, es necesario tener en consideración la cohesión territorial como un aspecto relevante a la hora de evaluar el avance en la Agenda 2030, en lo que el IET-ODS resulta de mucha utilidad.



# PARTE 2

## Articulación y coordinación de actores para el desarrollo territorial





**L**a Parte 1 de este Informe permite evidenciar que en todos los países de América Latina hay brechas territoriales relevantes para el logro de los ODS. Asumir la desigualdad territorial como un desafío de la Agenda 2030 es imperativo para avanzar con equidad. De lo contrario, se pone en riesgo la consecución de estas metas e incluso se podrían ampliar brechas preexistentes.

Desde esta perspectiva, **la Agenda 2030 requiere un especial esfuerzo de articulación: de actores diversos, sus visiones, ideas y recursos; de acciones sectoriales para ofrecer soluciones integrales; de los niveles de gobierno para que las acciones pensadas en el nivel nacional lleguen a los espacios locales.**

Como una forma de avanzar en estos argumentos, la Segunda Parte del Informe analiza distintas experiencias locales de articulación de instituciones y actores, de modo de extraer lecciones y aprendizajes que contribuyan a acercar la implementación de la Agenda 2030 a cada uno de los territorios de cada país de América Latina.

Promover procesos de articulación de instituciones y actores para el desarrollo de los territorios requiere la generación de condiciones e incentivos que favorezcan tales procesos. En sintonía con diversas experiencias documentadas, los casos que se analizan muestran elementos comunes que actúan como facilitadores de la articulación, entre los que se encuentran la formalización e institucionalización de la coordinación, la voluntad política de las autoridades, una cultura colaborativa y lenguajes comunes entre los actores, la definición del liderazgo técnico y estilo de gestión; y la gestión de la información.

Se trata de dos casos muy distintos entre sí, pero que comparten la característica común de ser intensivos en articulación y reconocidos como referentes positivos en términos de los resultados obtenidos.

La experiencia del Bajo Magdalena, en Colombia, se enmarca en el Programa Nuevos Territorios de Paz, que intenta promover iniciativas locales de paz y procesos de desarrollo territorial integrales, participativos y

que conciban a la sociedad civil como un protagonista. La articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil es el núcleo de la estrategia. Ante su éxito, la iniciativa logró constituirse en un modelo nacional de promoción de la reconstrucción del tejido social en territorios afectados por la violencia.

La experiencia de Ecuador se circunscribe al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). El proceso de construcción de la Mesa Técnica del Café en el noroccidente del Distrito surge de la necesidad de coordinar las acciones entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil que operan en el territorio y de brindar asistencia técnica a los pequeños caficultores. Luego derivó en una instancia estratégica cuyos resultados se evidencian en la realización de estudios compartidos, a partir de los cuales se definió una orientación principal de mercado y distintos tipos de apoyo hacia el café de especialidad y alta calidad. También se construyeron protocolos de estandarización y se establecieron vínculos comerciales entre los participantes. Incluso se realizaron gestiones para financiar a los caficultores y desarrollar una marca territorial. La estrategia ha comenzado a tener impactos productivos, comerciales y de desarrollo de capacidades.

**Tabla II.1**  
**Principales aprendizajes derivados de las experiencias territoriales de Colombia y Ecuador**

Pais	Territorio	Iniciativa	Principales aprendizajes
Colombia	Bajo Magdalena	Nuevos Territorios de Paz	Capitalizar la experiencia y trayectoria de las instituciones del territorio en la articulación, así como el trabajo previo de fortalecimiento del capital social, permitió que la iniciativa ganara en pertinencia territorial y participación.
			Potenciar la presencia de un liderazgo legitimado, articulador, convocante, y con experiencia previa en la ejecución de iniciativas similares, contribuye a legitimar el proceso en su conjunto.
			Es relevante que la articulación esté formalizada en normativas, con presupuesto para su ejecución, y con roles y funciones definidas, de modo que no dependa solamente de la voluntad de las personas y exista claridad sobre lo que debe hacer cada quien.
			La consideración de aspectos identitarios y geográficos en el diseño del programa, facilita la implementación con pertinencia y la mayor apropiación por parte de los participantes.
			El involucramiento de los gobiernos locales es fundamental para garantizar la sustentabilidad de una iniciativa local.
Ecuador	Noroccidente de Quito	Mesa Técnica del Café	La definición de lineamientos de acción coordinada y la presencia de un secretario técnico para gestionar aquellas acciones que superan el quehacer de cada institución fue fundamental para que la Mesa Técnica pasara de coordinar agendas a pensar un proyecto común de carácter más estratégico. En esto el liderazgo de ConQuito jugó un rol clave.
			El trabajo previo de las instituciones en la zona, con conocimiento del territorio y cercanía con los caficultores, facilitó la convocatoria de actores y la identificación de las necesidades prioritarias de abordar, facilitando la generación de una visión común.
			La presencia de instituciones y organizaciones de distinta índole enriquece la articulación pues se cuenta con recursos diversos. En particular, la participación de ONGs con recursos monetarios específicos para la articulación, facilita el proceso sobre todo cuando es una articulación que depende netamente de voluntades.
			La cercanía de las parroquias productoras de café de especialidad a Quito y la accesibilidad hacia los sectores rurales hace más viable la convocatoria de actores y la generación de acciones conjuntas.

## Recuadro II.1

### Efectividad de la articulación: facilitadores y obstaculizadores

La articulación institucional requiere la generación de condiciones e incentivos de modo de romper la inercia del trabajo sectorial y favorecer la colaboración. Tener en consideración este conjunto de factores permitirá desarrollar estrategias eficaces para enfrentar el desafío de implementar la Agenda 2030 de manera integral, de modo que los avances en cada uno de los objetivos beneficien a todos los territorios y se consiga un desarrollo con cohesión territorial.

Las investigaciones en torno a experiencias de articulación reconocen elementos transversales que permiten crear y hacer sostenibles mecanismos de coordinación interinstitucional (Cortinez et al, 2016; Cunill, 2014, 2015; Slater et al., 2016; entre otros).

- **Formalización e institucionalización:** Es importante la existencia de un marco jurídico-reglamentario que otorgue un carácter legal y obligatorio a la coordinación en los distintos niveles de operación (nacional, regional, local) y a nivel transversal entre las instituciones que lo componen. Un instrumento legal formaliza la articulación y le otorga legitimidad. Además, establece los roles y responsabilidades de las instituciones, definiciones que facilitan el trabajo coordinado. La formalización permite que la iniciativa funcione independientemente de los cambios de las autoridades políticas.
- **Voluntad política:** Se ha mostrado en diversos casos que el involucramiento directo de las autoridades ayuda a la apropiación de la articulación por parte de los distintos sectores, así como de los niveles subnacionales. A esa escala, el apoyo de las autoridades tiene un papel muy importante en la legitimidad de la iniciativa y en la prioridad que le otorga dentro de su gestión.
- **Cultura colaborativa y lenguajes comunes:** La articulación de sectores e instituciones distintas implica también consensuar visiones y lenguajes comunes. Esto se ve favorecido por instrumentos tales como marcos reglamentarios metodologías de trabajo, instrumentos de planificación y gestión, compartidos entre las instituciones. Asimismo, la existencia de una agenda, de objetivos y de metas levantadas democráticamente facilitará la construcción de criterios, lenguajes y visiones comunes entre los sectores.
- **Definición del liderazgo técnico y estilo de gestión:** Para la efectividad del trabajo articulado es fundamental la presencia de una entidad central que lidere los procesos y tenga la legitimidad formal para hacerlo. La definición del rol técnico es relevante para reducir la competencia entre las instituciones por el liderazgo de la coordinación. Junto con esto, resulta importante un estilo de gestión democrático, abierto e integrador.
- **Gestión de información:** Cuando la gestión de la información y la comunicación está al servicio de quienes llevan a cabo la coordinación, y los sistemas de información son funcionales a la gestión de los programas pueden ser un instrumento clave para facilitar la planificación, coordinación y monitoreo de las iniciativas intersectoriales. Según Cunill (2015), el intercambio de información entre sectores es clave para lograr la mancomunidad en la ejecución de los programas. Y cobra aún más relevancia cuando facilita procesos de inclusividad en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas.

Así como se identifican esta serie de factores que favorecen proceso de articulación, se reconocen también resistencias al trabajo intersectorial que dificultan un trabajo articulado entre sectores e instituciones estatales. Siguiendo a Cunill (2014), identificamos resistencias institucionales, culturales y políticas.

- Entre las **resistencias institucionales** se mencionan las reglas del juego que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, el centralismo, el predominio de lógicas de mercado en la organización y en la gestión del sector público, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones y las relaciones intergubernamentales de índole vertical (Cunill, 2014; Slater et al., 2016; Fernández, 2016).
- Las **resistencias culturales** afectan en especial la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes.
- Las **resistencias políticas** operan principalmente a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria entre ellos (Cunill, 2014).



## CAPÍTULO 3

### Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena: el poder de convocatoria de la sociedad civil en un contexto de desconfianza institucional

**N**uevos Territorios de Paz es un programa público cuyo objetivo es promover iniciativas locales de paz y procesos de desarrollo territorial integrales, participativos y que conciben a la sociedad civil como un protagonista. El corazón de la estrategia de intervención consiste en la articulación entre instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Esta experiencia tiene su antecedente directo en el Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio, donde, frente a la magnitud de las violencias ocasionadas por el conflicto armado, la sociedad civil se organizó y articuló a distintas instituciones en pos de la defensa de la vida y la garantía de derechos. Con el tiempo, esta iniciativa logró escalar y constituirse en un modelo nacional de promoción de la reconstrucción del tejido social en territorios afectados por la violencia.

#### Recuadro 3.1 Resultados de la articulación del programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena

El programa Nuevos Territorios de Paz y su modelo de intervención —que articula a actores públicos, privados y de la sociedad civil— exhibe los siguientes resultados en el Bajo Magdalena:

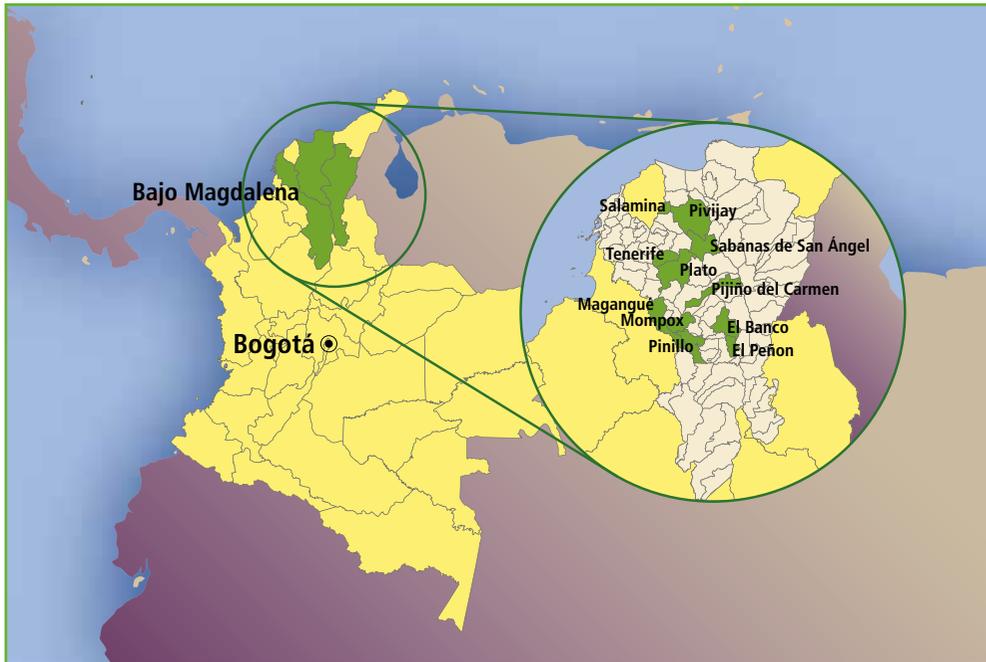
- Reconstrucción de confianzas y fortalecimiento de las relaciones entre los actores del territorio y la institucionalidad pública.
- Generación de acciones coordinadas entre socios, donde se potencia el área de acción de cada uno.
- Fortalecimiento de la sociedad civil, principalmente en su rol de seguimiento y vigilancia ciudadana.
- Formalización de colaboraciones, a través de convenios, entre entidades públicas y privadas, para el desarrollo de actividades conjuntas.
- Creación de metodologías y herramientas para el monitoreo y seguimiento colaborativo entre los socios.
- Transferencias de modelos y metodologías aplicadas por los socios, con el fin de generar capacidades y replicar las experiencias exitosas en las organizaciones sociales de base, garantizando nuevos aprendizajes.
- Consolidación de insumos para el diseño de una política pública de paz en el país, a través de la sistematización de la experiencia.

#### El río Magdalena como eje articulador de la vida del Bajo Magdalena

La región del Bajo Magdalena se encuentra ubicada en la zona norte del país. La componen los departamentos de Bolívar, Magdalena y Cesar y comprende un total de 34 municipios. Para esta investigación se tomaron como referencia los 11 municipios<sup>1</sup> de la región que hicieron parte del Programa Nuevos Territorios de Paz, los cuales se encuentran agrupados en cinco subregiones, lo que facilita el tratamiento administrativo de la zona: la subregión río norte, integrada por los municipios de Pivijay y Salamina; subregión río centro, con los municipios de Plato, Tenerife y Sabanas de San Ángel; subregión río sur, que abarca los municipios de El Banco y El Peñón; subregión depresión Momposina, compuesta por los municipios de Mompos y Pijiño del Carmen, y subregión Mojana, que contiene a los municipios de Pinillo y Magangué.

<sup>1</sup>Pivijay, Salamina, Plato, Tenerife, Sabanas de San Ángel, El Banco, El Peñón, Mompos, Pijiño del Carmen, Pinillos y Magangué.

**Figura 3.1**  
Ubicación geográfica de la Región del Bajo Magdalena



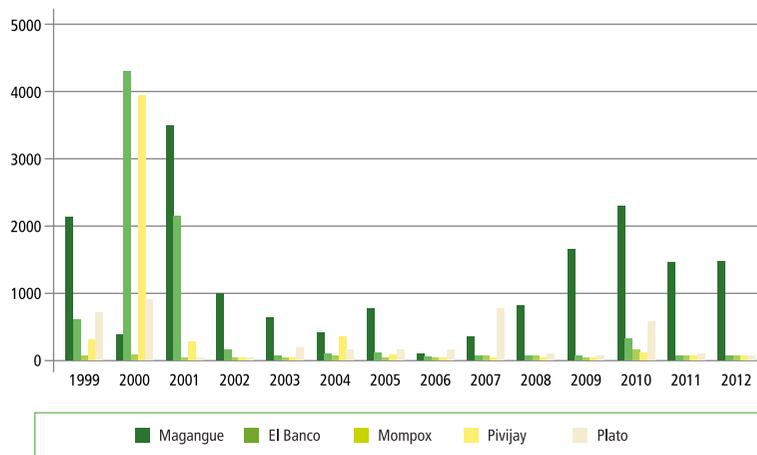
Fuente: Elaboración propia.

La delimitación territorial está dada por dos complejos cenagosos, uno ubicado en la parte sur occidental del río Magdalena, denominado la Mojana Caucana, y otro correspondiente a la zona nororiental de la misma cuenca, llamado depresión Momposin, lo que lo hace un territorio de difícil acceso.

La geografía del lugar forma parte importante de la identidad de sus pobladores. En particular, el río Magdalena articula a los 34 municipios, y es el hilo conductor de la vida social, económica y cultural de la zona, denominada “anfibia”. Dicha categoría tiene gran relevancia para quienes allí habitan, puesto que el río y sus ciénagas representan su principal activo productivo, ambiental y de desarrollo. La característica principal de la cultura y de la economía anfibia consiste en la adaptación de los campesinos al contexto ambiental, allí su supervivencia se vincula con la explotación económica de ambientes acuáticos, pesca y caza, y terrestres, agricultura y cría de animales (Porrás, 2014).

La región del Bajo Magdalena ha sufrido los impactos del conflicto armado en Colombia.

**Gráfico 3.1**  
Personas desplazadas por subregiones en el Bajo Magdalena años 1999-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de CODHES (2015).

Desde 1985 se observa la presencia de actores armados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) quienes operaban los frentes 37 y 35, ubicados en los municipios de Magangué y Pinillos. Hubo también presencia de la guerrilla del Ejercito de Liberación Nacional (ELN) en el municipio de Pivijay durante el periodo 1995. Asimismo, la región se ha caracterizado, desde mediados de la década de 1990, por una larga tradición de funcionamiento de redes criminales: grupos de narcotraficantes, paramilitares, como el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y, después de su desmovilización, el arraigo de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y a otras actividades ilícitas. La región del Bajo Magdalena representa un corredor estratégico, para estas organizaciones, hacia la zona costera del país.

La economía de la región se desarrolla en torno al sector primario, agricultura, ganadería, pesca y minería, acompañado de un fuerte intercambio comercial, de servicios y un incipiente desarrollo industrial, focalizado en la ciudad de Magangué –eje regional–, permitiéndole mayores niveles de desarrollo económico y so-

cial (Porras, 2014). En esta ciudad se concentra gran parte de la población, y desde allí se puede acceder a los diferentes municipios de la región a través de su red fluvial y de carreteras.

Según datos del DANE, en su tercer Censo Nacional Agropecuario (2014) y del Informe de Coyuntura Económica Regional (2015), la actividad económica más importante del departamento de Bolívar corresponde al sector primario. Para el 2013, este departamento destinó 163.164 hectáreas para cultivos. En cuanto a la actividad pecuaria, el departamento de Bolívar, para el 2014, reportó 881.615 cabezas de ganado vacuno, lo que significó el 4,1% del inventario nacional. Sobre el inventario porcino, se declararon 75.030 cabezas, representando un 1,5% del total nacional. Y respecto al inventario de equinos, ovinos y caprinos, el departamento reportó un 3,7% del inventario nacional (DANE, 2014). En materia de pesca artesanal, los desembarcos en Magangué llegaron a 849 toneladas, equivalentes al 16,5% de lo obtenido en la cuenca del Magdalena (DANE, 2015). Dicha participación sólo representa el 2,3% del inventario nacional de actividad acuícola (DANE, 2014).

<sup>2</sup>Unidad divisional del grupo armado.

<sup>3</sup>Dirección Nacional de Estadística, dependencia de Presidencia.



En el departamento del Magdalena la actividad agropecuaria se desarrolla en el 91,1% de su superficie, de los cuales el 86,0% está asignado a la ganadería y el 5,1% a la agricultura, especialmente a cultivos permanentes, como la palma de aceite, el maíz tradicional y el banano de exportación. El resto corresponde a bosques (6,1%) y otros (2,8%) (DANE, 2015).

Esta región presenta una pobreza histórica que se manifiesta, por un lado, en las precarias condiciones de infraestructura y equipamiento público, por ejemplo, en deficiente cobertura de acueducto y alcantarillado, y, por otro, en las precarias vías de comunicación que dificultan el acceso a toda la zona rural de la región. Asimismo, la presencia de economías informales, el tráfico ilegal de oro

y drogas ilícitas, el olvido estatal a la que ha estado sometida y el surgimiento de políticos involucrados en actos de corrupción y nexos con grupos paramilitares han perpetuado la condición de rezago de esta región. Las cifras muestran que los departamentos de Bolívar y Magdalena tienen un 41% y un 50% de población en situación de pobreza, respectivamente; , ambos muy por sobre la media nacional de 28% (DANE, 2016).

**Ante este contexto y la difícil gestión del territorio por parte de las entidades públicas, es necesario generar procesos de articulación entre distintos actores locales y regionales, de tal forma que se logren cerrar las brechas sociales de pobreza y desarrollo territorial y el rezago generado por la presencia del conflicto armado.**

### Recuadro 3.2 Iniciativas de desarrollo y paz en el Bajo Magdalena: antecedente para un modelo de intervención a nivel nacional

Una de las iniciativas desarrolladas para afrontar la complejidad de los efectos del conflicto armado en el territorio fue el Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio (PDPMM) originado en 1994. Emergió desde la sociedad civil y se propuso empoderar y capacitar comunidades y organizaciones locales, con el fin que la ciudadanía fuera protagonista en la construcción de su propio desarrollo a través de iniciativas económicas, educativas, productivas, y de convivencia para la paz. A partir de esta iniciativa surge la Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena (CPDPBM), instancia conformada por las diócesis de Magangué, Santa Marta y El Banco y por las empresas ISA y ECOPEPETROL. La actuación de la Corporación se enfocó en dar respuesta a las problemáticas generadas por el recrudescimiento del conflicto armado y las rupturas en los niveles de confianza en el plano social, familiar, comunitario e institucional. Su propósito fue “potenciar e impulsar procesos participativos de desarrollo integral sostenible, orientados a construir condiciones que favorezcan el interés general, la vida digna, la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática de las comunidades localizadas en la región del Bajo Magdalena y su zona de influencia” (CPDPBM, 2017).

Los procesos impulsados por la Corporación surgieron desde la coordinación y articulación de actores regionales y nacionales, cuyas principales acciones fueron:

- a) Establecimiento de modelos productivos sostenibles que garantizaran la seguridad alimentaria y la generación de ingresos de las comunidades.
- b) Promoción de capacidades políticas y estratégicas de los actores sociales y de la institucionalidad local.
- c) Promoción de la ciudadanía y fortalecimiento del capital social en la región, a través de la formación de los habitantes en cultura ciudadana.
- d) La construcción de conocimiento e incidencia de las acciones desarrolladas mediante estrategias comunicacionales.

La experiencia del Magdalena Medio, con el Programa de Desarrollo y Paz, inspiró la organización de la sociedad civil en otros territorios afectados por la violencia. Al cabo de 17 años, el programa se había replicado en 24 territorios a nivel nacional.

## Programa Nuevos Territorios de Paz: desde la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la institucionalidad territorial

Dado el impacto que generaron las iniciativas de paz y desarrollo, se creó la Red Nacional de Programas de Desarrollo y Paz (Redprodepaz), espacio que permitió la **articulación entre la sociedad civil, el gobierno, las empresas, las iglesias y la cooperación internacional, con el objeto de construir una nación en Paz a partir de procesos locales y regionales de desarrollo** (REDPRODEPAZ, 2016). Producto de este proceso de coordinación, las iniciativas de paz y desarrollo lograron la financiación de la Unión Europea y el Gobierno Nacional, este último a través del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). Dichos procesos se llamaron Laboratorios de Paz –LP I, II y III– y beneficiaron a las regiones de Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Macizo Colombiano, Montes de María y La Mojana.



Con el fin de seguir impulsando dichos procesos, en el año 2010 la Unión Europea destinó recursos para los programas regionales de Desarrollo y Paz, a través de un convenio de financiación con el Gobierno colombiano denominado “Nuevos Territorios de Paz”. Este convenio permitió precisar la nueva estrategia, formalizarla e institucionalizarla en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que continuó durante el siguiente periodo de gobierno (2014-2018), quedando inscrita dentro de la política “Colombia en paz” e incluida en el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Todos por un nuevo país”.

La focalización del programa fue definida para las regiones de canal del Dique y Bajo Magdalena y para los departamentos de Caquetá y Guaviare. Las regiones fueron selec-

cionadas por la débil presencia institucional, la gran cantidad de actores armados (paramilitares y guerrilla), las violaciones a los derechos humanos, la ruptura de procesos de desarrollo económico, entre otros efectos generados a causa del conflicto armado. Por otro lado, en dichas regiones la sociedad civil ha impulsado iniciativas que favorecen una nueva mirada de desarrollo local y gobernanza.

**El Programa Nuevos Territorios de Paz tomó como referencia el modelo de intervención desarrollado por los Programas de Desarrollo y Paz, en los cuales la sociedad civil fue el agente principal de la ejecución de los recursos, el Estado colombiano actuó como administrador de los mismos, y otros actores públicos y la comunidad internacional representada en la Unión Europea acompañaron técnicamente el proceso.** El modelo se basó en la “convergencia de la institucionalidad pública y organizaciones de la Sociedad Civil (sic) frente al desenvolvimiento de propuestas de desarrollo en los ejes de recomposición del capital social, promoción del desarrollo económico regional y la generación de condiciones de convivencia pacífica en zonas del país ampliamente afectadas por fenómenos derivados del conflicto armado interno” (CONPES 3731, 2012, pág. 2). De este modo, se promovió la participación de distintos actores en el territorio: organizaciones sociales del gobierno nacional, actores públicos locales, entidades desconcentradas en el territorio, organizaciones sociales de campesinos, mujeres y víctimas del conflicto armado, colectivos de comunicación; universidades, iglesias, entre otros.

<sup>4</sup>La región del Canal del Dique está conformada por un total de 25 municipios, 14 pertenecientes al departamento de Atlántico: Barranquilla, Campo de la Cruz, Candelaria, Juan de Acosta, Manatí, Piojó, Repelón, Sabanalarga, Santa Lucía, Suan, Tubará, Usiacurí y Lurua; y 11 municipios pertenecientes al Norte de Bolívar: Arjona, Calamar, Cartagena, Mahates, San Estanislao, Santa Calina, Santa Rosa, Soplaviento, Turbaco, Turbana y San Cristóbal.

<sup>5</sup>Conformado por 16 Municipios.

<sup>6</sup>Conformado por 4 Municipios.

### Recuadro 3.3

#### Programa Nuevos Territorios de Paz

El programa Nuevos Territorios de Paz se propuso: "Promover iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza democrática" (Unión Europea, 2010, pág. 3). Así, se buscó contribuir a la construcción de paz y desarrollo en Colombia, a partir de la "promoción de iniciativas locales de paz y procesos locales de desarrollo territorial participativo e integral donde la sociedad civil tiene un rol protagónico" (Unión Europea, 2010, pág. 3). Persiguió cuatro resultados:

- **Inclusión socioeconómica sostenible:** implementación y/o promoción de desarrollo de modelos productivos sostenibles en seguridad y soberanía alimentaria y generación de ingresos.
- **Tierras y territorio:** fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del ordenamiento del territorio, esto es la ocupación y uso de la tierra.
- **Gobernanza y participación:** creación y fortalecimiento de los espacios de participación y la dinamización de redes sociales y de políticas.
- **Gestión del conocimiento:** diseñar estrategias de comunicación para hacer visibles las acciones de desarrollo y paz, además de la formación en medios alternativos de comunicación.

### Roles, funciones y mecanismos de coordinación en el Programa Nuevos Territorios de Paz

El programa Nuevos Territorios de Paz fue encabezado por el DPS, quien tuvo como función la planeación administrativa y técnica, el seguimiento, la supervisión y la organización del programa. Para ello contó con un equipo nacional que acompañó a las regiones priorizadas en el desarrollo de las actividades del programa, dando lineamientos técnicos, jurídicos y contables a las instituciones y organizaciones encargadas de implementarlo. Dicho equipo también se encargó de la distribución y autorización de los recursos, a través de la celebración de contratos de asociación y subvenciones con los socios ejecutores del programa. Por ello es que la relación del DPS con las entidades ejecutoras fue directa y permanente.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estuvo a cargo de garantizar la implementación de los componentes de inclusión socioeconómica sostenible, tierras y territorio, de la creación de capacidades locales, del fortalecimiento institucional, de la construcción de redes sociales y de la generación y gestión de la información y conocimiento.

La Unión Europea fue el socio y financista principal del Gobierno colombiano en la implementación del programa. Además, prestó ayuda al DPS y a los socios estratégicos en la fase de ejecución, a través del asesoramiento a corto y largo plazo sobre aspectos técnicos, administrativos y financieros. Para ello diseñó documentos estratégicos para la conducción del programa y generó estudios de viabilidad.

El modelo de intervención definió tres tipos de actores:

**Socio territorial:** Fueron los ejecutores del programa en el territorio. Tuvieron la responsabilidad de hacer el alistamiento, la dinamización, la convocatoria y la generación de redes de confianza entre el Estado y la sociedad civil. Fueron los encargados de apoyar, en los territorios, a los beneficiarios con el desarrollo de las tareas de acompañamiento, articulación, coordinación, movilización y seguimiento de los procesos de los cuatro resultados.

**Socios Nacionales:** Dado su carácter de expertos en algunos de los ejes del programa, tuvieron como función desarrollar acciones específicas por resultados en los cuatro territorios señalados. Representaron un referente de apoyo y coordinación con los socios estratégicos territoriales.

**Figura 3.2**  
Roles y funciones en el programa Nuevos Territorios de Paz



**Socios descentralizados:** Al igual que los socios nacionales, su función fue desarrollar acciones específicas en los resultados de inclusión socioeconómica y gobernanza y participación. En total se contrataron nueve socios descentralizados<sup>7</sup>, dos de ellos estuvieron en la región del Bajo Magdalena. Fueron contratados por la Unión Europea, pero con responsabilidad de ejecución ante el DPS.

Con el fin de articular los distintos niveles de acción del programa, así como los distintos actores intervinientes, se crearon tres instancias de coordinación:

**Comité consultivo interinstitucional:** Convocado por el Grupo Paz, Desarrollo y Es-

tabilización de Prosperidad Social, de forma bimensual al inicio del programa y luego de forma anual. Representó el espacio de coordinación entre las entidades del gobierno nacional que podrían tener algún tipo de interés en la implementación del programa. Esta instancia tuvo como funciones: i) brindar orientaciones generales de política y adelantar el seguimiento a la ejecución de las actividades plantadas, ii) analizar las propuestas de intervención del programa en sus diferentes ámbitos y territorios, con el propósito de generar elementos que permitieran alcanzar mejoras en las intervenciones públicas y iii) conocer los presupuestos e informes del programa, para formular recomendaciones sobre los mismos (Unión Europea, 2010). Asimismo, buscaba sumar a otras instituciones al programa, de modo que pudieran apoyar el trabajo en territorios y movilizar recursos.

Las entidades que participaron de este espacio fueron el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo convocado específicamente en temas de desarrollo económico local, el Departamento Nacional de Planeación con sus direcciones de Desarrollo Rural, Desarrollo Territorial, Justicia y Seguridad, el Ministerio del Interior, la

<sup>7</sup>En el canal del Dique estarían: FAO y Movimiento por la Paz; En el Departamento del Caquetá: ForumSYD, PNUD y Patrimonio Natural y en el Departamento de Guaviare: FAO y HILFS





**Tabla 3.1**  
**Socios del programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena**

Institución	Nivel de acción	Sector al que pertenece	Resultado que apoya	Objetivo de la implementación
RED ADELCO	Socio Nacional	Sociedad civil	Inclusión socio-económica	Fomentar el capital social productivo, a través de la generación de capacidades de actores locales y rurales. Promocionar la asociatividad rural y la construcción participativa de una visión de desarrollo económico.
Organización Internacional para las Migraciones-OIM	Socio Nacional	Organismo internacional	Tierras y territorio	Favorecer el arraigo a través de procesos de seguridad alimentaria y proyectos agroforestales.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC	Socio Nacional	Entidad pública	Gobernanza y participación	Realizar la actualización catastral. Apoyar el ajuste de planes de ordenamiento territorial y la formación en temas de ordenamiento territorial.
CINEP- Programa por la paz Socio Nacional	Socio Nacional	Sociedad civil	Gestión del conocimiento	Posicionar los aprendizajes obtenidos de las experiencias del Programa Nuevos Territorios de Paz y otros procesos apoyados por la UE (sistematización /gestión de conocimiento/incidencia política pública de paz y reconciliación).
Cooperativa Ecocacao	Socio Territorial	Sociedad civil	Inclusión socio-económica	Promover medios de vida sostenibles, a través de estrategias de inclusión socioeconómica, fortalecimiento del capital social y gobernanza democrática para el desarrollo participativo y la paz en los territorios del Programa Nuevos Territorio de Paz en la región del Bajo Magdalena.
Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli- CISP	Socio Territorial	Sociedad civil	Inclusión Socio-económica	Contribuir a la implementación y difusión de modelos productivos integrados, sostenibles e inclusivos para 1.910 familias vulnerables y grupos étnicos de los departamentos de Bolívar y Magdalena, como estrategia para mejorar la seguridad alimentaria, la generación de ingreso y la gobernanza territorial. Todo bajo una lógica de coordinación interinstitucional y encadenamiento productivo para el abastecimiento sostenible de los mercados locales.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los contratos 118 de 2013, 191 de 2013, 192 de 2013 y 349-966 de 2014

Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional, Prosperidad Social, la Unidad de Víctimas, el Centro de Memoria Histórica, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las gobernaciones y alcaldías donde se implementó el programa, los socios implementadores y los representantes de la sociedad civil a través los socios estratégicos territoriales (Unión Europea, 2010).

**Comités técnicos territoriales:** Instancia no decisoria, de carácter regional, cuyo objetivo fue la articulación de los actores que intervenían en el territorio y o con un potencial vínculo con el programa. Su conformación estuvo a cargo del socio estratégico territorial y participaban las organizaciones sociales del territorio, el sector público y privado, la academia, los socios implementadores del programa,

entre otros actores que lideraban procesos, ya sea dentro del programa o por fuera de él. Aquí se generaron las líneas programáticas centrales y se planificaron las acciones específicas de acuerdo con la realidad del territorio.

**Comité técnico sectorial:** Se desarrollaron como complemento a los comités territoriales y su objetivo fue brindar un apoyo especializado en las distintas áreas que consideraba el programa. Este espacio sirvió para consolidar acciones de articulación, desde transferencia de información, realización de actividades conjuntas, entre otras.

En el caso del Bajo Magdalena, el socio territorial fue la Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, entidad que contaba con experiencia en articulación de actores territoriales

en torno a un proyecto común (Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio). Para el Gobierno nacional, la presencia de la Corporación era considerada estratégica, pues su condición de referentes regionales le ayudó a generar confianza y acercamiento con las comunidades y los distintos actores institucionales.

El Comité Técnico Territorial estuvo compuesto por la Red Adelco, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli y la cooperativa Ecocacao; además de los gobiernos locales, los habitantes y otros actores que tuvieran algún tipo de interés en el proceso. Tuvo como principal función la rendición de cuentas, el seguimiento del programa y la coordinación de acciones.

**El Comité Técnico Territorial fue una instancia valorada por los diversos actores en el Bajo Magdalena, quienes señalaron que sirvió para mejorar y fortalecer las relaciones entre los actores del territorio y la institucionalidad pública.** En este sentido, la vinculación entre líderes sociales representantes de distintos grupos tales como mujeres, jóvenes, comunidades afrodescendientes, desplazados, entre otros, y la alcaldía, permitió aunar criterios en torno a un objetivo común y aumentar la confianza ciudadana respecto de la institucionalidad política. Además, el Comité Territorial dio a conocer las acciones programáticas de cada uno de los socios, de forma que ellos se enterasen de las actividades de los demás y así evitasen la duplicidad o superposición de acciones.

Además de las instancias formales de coordinación definidas por el Programa, en el Bajo Magdalena hubo espacios de coordinación informal, como mesas de trabajo para el intercambio de información territorial, de modelos y de metodologías. También se realizaron actividades de socialización del proyecto, a las que atendían socios, pobladores y entidades públicas y privadas y comprendían visitas a terreno y reuniones. Por último, se hicieron ejercicios de sistematización y difusión para dar a conocer las acciones del programa y/o difundir sobre posibles eventualidades ajenas al programa que pudieron afectar positiva o negativamente la implementación.

### Coaliciones territoriales en el centro de la articulación: aprendizajes y buenas prácticas del Bajo Magdalena

Uno de los elementos clave para lograr la articulación fue, por un lado, la capacidad de convocar a actores diversos, tarea que requiere cierta legitimidad por parte de quien convoca, y, por otro, de la construcción de confianzas. **En un contexto de desconfianza institucional y de una historia marcada por la fragmentación social, la participación de la Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena fue decisivo para el logro de la articulación. Primero, porque ésta tenía experiencia previa en articular actores diversos en pos de resolver demandas territoriales. Y segundo, porque contaba con legitimidad en el territorio, lo que permitió el apoyo de otras entidades, de los beneficiarios y del gobierno nacional.**

*La CDPBM tenía una capacidad de convocatoria única, la gente y los socios creían en la corporación, pero también creían porque participaban en diferentes espacios en el cual planteaban las demandas del territorio (Entrevista Corporación Bajo Magdalena).*



El involucramiento de actores privados, tales como la Redprodepaz, la empresa eléctrica ISA, ECOPETROL y la diócesis de Mangué, también contribuyó a pavimentar la confianza sobre la iniciativa, pues incentivó la adhesión de otras organizaciones y actores.

Además de la experiencia de la Corporación, los socios del programa y otros actores territoriales tenían experiencias previas en implementación de iniciativas similares. Ello tuvo especial importancia en la primera fase del proyecto, donde ya se tenía información consolidada del territorio.



*Había organizaciones que tenían una experticia en el manejo del proyecto a nivel general. Eso obligó a que nosotros aprendiéramos y nos articuláramos, con personas que sí sabían del asunto, entonces fue un proceso de relacionamiento personal” (Entrevista Corporación Bajo Magdalena).*

**El capital social que se venía construyendo en la región, desde la primera experiencia del Programa de Desarrollo y Paz, también incentivó una participación activa de las organizaciones y de la ciudadanía.** Este capital social ya había comenzado a reorganizarse y fortalecerse gracias al trabajo de la Iglesia Católica, quien lideró un proceso de confianza y reconocimiento de la relevancia de las acciones de desarrollo y paz en la región. De este modo, los espacios de participación que ya habían, fueron utilizados ampliamente para fortalecer aún más la reorganización de la sociedad civil en torno al desarrollo y a la paz.

Por ejemplo, se crearon mesas de víctimas, estipuladas en la Ley 1448 del 2011, la que en su artículo 193 define la participación oportuna y efectiva de las víctimas en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. En este aspecto fue importante el trabajo articulado entre la Corporación Desarrollo y Paz y las alcaldías, pues permitió el intercambio de recursos físicos y de personal.

Tal es el caso de la alcaldía de Pijiño del Carmen, la que facilitó el espacio físico para las sesiones de la mesa. Por su parte, la Corporación formó y capacitó a las víctimas, de modo que pudieran incidir en la toma de decisiones de la mesa.

Por otro lado, se consolidaron ciertos espacios de seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo municipal, especialmente a través de las veedurías ciudadanas, estipuladas en la Ley 850 de 2003, la que las define como un mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública y las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control.

*Nuevos Territorios de Paz viene a generar espacios de participación que antes se les negaban a las personas, y ellos aprovecharon muy bien la oportunidad, se empoderaron del tema y nos exigieron a nosotros, como ejecutores del proyecto, que se cumpliera lo pactado en términos de participación (Entrevista Corporación Bajo Magdalena).*

Finalmente, **la construcción de una visión común del territorio entre las diversas organizaciones permitió que cada una de ellas modificara sus propios procesos y**

**modos de trabajar en pos de un proyecto mayor.** Dicha visión se refleja en la generación de acuerdos intersectoriales sobre temas en común. Se lograron focalizar las necesidades de intervención en el territorio y coordinar las acciones en pos de evitar la duplicidad y potenciar las capacidades, habilidades y recursos compartidos por las organizaciones.

Un ejemplo claro de esta apuesta en común fueron los acuerdos entre la Red Adelco, la Corporación y CISP para impulsar el resultado socioeconómico del programa. Hubo consenso y sinergia entre ellos respecto a la distribución de las actividades a implementar, de acuerdo con la experticia de cada uno. Por ejemplo, la Corporación desarrolló un proceso de fortalecimiento organizativo para implementar un modelo de producción agropecuaria y piscícola, que garantizara la seguridad alimentaria. La Red Adelco impulsó a estas organizaciones a través de la entrega de instrumentos y metodologías para la generación de ingresos. Y, por último, CISP cerró el proceso a través de la consolidación de las alternativas productivas por medio de la comercialización.

Rescatable también es el trabajo con los gobiernos locales y con los socios del programa en la promoción de espacios de participación

ciudadana. De particular importancia fue la experiencia de la articulación entre la Corporación y el municipio de Pijiño del Carmen en el departamento del Magdalena. Allí se establecieron convenios con las administraciones para el apoyo de distintas actividades en el marco del programa, entre ellas la facilitación de locaciones y de equipamiento para la puesta en marcha del Consejo Territorial de Planeación, del Consejo Municipal de Juventudes, del Consejo Municipal de Mujeres y del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

Por último, otro elemento a destacar del modelo de Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena es la focalización de territorios. El programa focalizó 11 municipios de la región, los cuales fueron propuestos por los mismos pobladores y las organizaciones sociales agrupadas en la Corporación. Dichos municipios se agruparon en cinco subregiones que facilitan el tratamiento administrativo de la zona. **Reconocer el territorio, su geografía, intereses y tipo de población y considerar la cultura “anfibia” que vincula a las personas, más allá de las divisiones político-administrativas, ha servido para entender las dinámicas productivas de la región y, por tanto, para construir un tipo de desarrollo que garantiza la sostenibilidad ambiental.**

*En el Bajo Magdalena todo estuvo relacionado con la capacidad de estas organizaciones de adaptar su manera de hacer las cosas a la manera de hacer las cosas en un proyecto de gran envergadura, y aun teniendo naturalezas distintas, maneras distintas de hacer las cosas, visiones distintas o perspectivas distintas logramos apostarle precisamente a la capacidad de cada organización de adaptar su cultura organizacional para implementar el proceso (Entrevista Corporación Bajo Magdalena).*

#### Recuadro 3.4

##### Ausencia de gobierno local, un obstáculo para la sustentabilidad

El modelo de articulación del Programa Nuevos Territorios de Paz consideró como protagonista en la implementación a las organizaciones sociales, y no estableció explícitamente el rol que debían jugar los gobiernos locales en la implementación. Por el contrario, estableció que es responsabilidad de los socios territoriales generar las articulaciones en el territorio con todas las instituciones públicas y privadas relevantes.

La desconfianza histórica de la sociedad civil hacia el gobierno local impidió que el último participara del programa. El vacío produjo que en el Bajo Magdalena la iniciativa se desvinculara de los planes de desarrollo municipal y departamental. Así, no logró incentivar el interés de los entes locales ni contó con los recursos específicos necesarios, aspecto que fue evidente en la poca continuidad de los procesos.

Todo programa que quiera entrar en un territorio, debe estar acompañado por el alcalde. Ello permite hacerlo sostenible y hace posible su continuidad, incluso después de su egreso, de modo que las organizaciones locales sean las encargadas de seguir con la tarea. A nivel central debe haber una directriz para el alcalde, hombre usted tiene que acompañar por obligación este proceso y usted tiene que hacerlo sostenible y tiene que seguir y continuar, que cuando ya esta organización se retire esta organización pueda continuar y la institucionalidad tiene que seguir aportando o seguir apoyando ese proceso, no en recursos pero sí siguiendo dando sostenibilidad a todo lo que se está trabajando en el territorio. Eso es desarrollo Territorial (Entrevista Corporación Bajo Magdalena).

### Recuadro 3.5

#### Desconfianza institucional: barrera para la articulación

Varios factores descritos en este capítulo, tales como la corrupción, la cooptación de las instituciones por grupos paramilitares y el accionar de los grupos criminales, han cultivado un ambiente de poca credibilidad hacia la institucionalidad local y, por ende, hacia las iniciativas de desarrollo impulsadas por los gobiernos locales.

El efecto de la desconfianza institucional traspasa a otros actores implementadores de iniciativas de desarrollo, aspecto que produce un ambiente de desconfianza general y bloquea cualquier intento de fortalecimiento de las articulaciones. Un ejemplo esto se observa en el rol del Comité Técnico Territorial, el cual a pesar de que en un inicio fue considerado como un espacio para la articulación, devino en una mera rendición de cuentas de los recursos implementados por el programa NTP.

### Aprendizajes del Programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena

La experiencia del programa Nuevos Territorios de Paz en el Bajo Magdalena da cuenta de una articulación de mayor complejidad, en primer lugar porque incorpora a actores del mundo público, privado y de la sociedad civil, desde el nivel nacional hasta el local. En segundo lugar, presenta un alto grado de inclusividad en la formulación de la iniciativa, pues los distintos actores construyen la visión del NTP en el territorio, así como las acciones a desarrollar. Finalmente, se observa que varias acciones son ejecutadas de forma mancomunada entre dos o más participantes de la articulación.

Más allá de la articulación, este caso da cuenta del importante rol que pueden jugar las coaliciones territoriales para promover procesos de articulación en contextos de desconfianza institucional y de fragmentación social. Gran parte del éxito de este caso versa sobre la experiencia de la Corporación en convocatoria y generación de confianzas, así como de la trayectoria de los otros actores territoriales en procesos similares.

La convicción, basada en la experiencia previa, de que desde procesos locales se puede hacer frente a la pobreza y el conflicto, permitió que el proceso de articulación fuese sostenible. En esta escala local resultó clave la sinergia entre actores locales públicos y privados en la promoción de espacios de participación ciu-

dadana, pues se invirtió tiempo y recursos en el fortalecimiento de la participación de los actores territoriales, particularmente de los líderes sociales.

Finalmente, un modelo de intervención que pone en el centro a la sociedad civil y su territorio permite que las actividades implementadas se ajusten mejor al contexto. Al considerar la importancia de la cultura “anfibia”, que vincula a las personas más allá de las divisiones político-administrativas, el programa contribuyó a avanzar en el reconocimiento de las dinámicas territoriales, y, por lo tanto, construir un tipo de desarrollo que garantiza la sostenibilidad ambiental.





## CAPÍTULO 4

### La Mesa Técnica del Café en el noroccidente de Quito: articulación en pos de los pequeños caficultores

**E**l proceso de construcción de la Mesa Técnica del Café en el noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es una de las iniciativas ecuatorianas más relevantes de articulación efectiva entre actores públicos y privados en un territorio. Surge de la necesidad de coordinar las acciones entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil que operan en el territorio y de brindar asistencia técnica a los pequeños caficultores. Luego derivó en una instancia estratégica cuyos resultados se evidencian en la realización de estudios comparados, a partir de los cuales se definió una orientación principal de mercado y distintos tipos de apoyo hacia el café de especialidad y alta calidad. También se construyeron protocolos de estandarización y se establecieron vínculos comerciales entre los participantes. Incluso se realizaron gestiones para financiar a los caficultores y desarrollar una marca territorial. Tal como aparece en el recuadro 4.1, la estrategia ha comenzado a tener impactos productivos, comerciales y de desarrollo de capacidades.

#### Noroccidente de Quito: El café y la riqueza de sus recursos naturales

Al noroccidente de la provincia de Pichincha, cantón Quito, se ubican las parroquias rurales de Nanegalito, Nanegal, Guala y Pacto. Esta zona ecológica, situada a 94 kilómetros de la ciudad de Quito, es conocida como la región del “Chocó Andino”, por la presencia de bosques, ríos, cascadas y una gran variedad de flora y fauna, en especial de aves. Por otra parte, la parroquia de San José de Minas se localiza cerca de 80 km al noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito y se encuentra en una depresión entre el Nudo de Mojanda, las estribaciones del Cotacachi y el cañón del Guayllabamba. La riega el río Cubí y tiene una altitud que va desde los 1200 hasta los 3580 m sobre el nivel del mar. Cuenta con una diversidad de climas desde el subtropical-húmedo de las cuencas hidrográficas hasta el frío de los páramos (GADPSJM, 2015).

Las parroquias de Nanegalito, Nanegal, Guala, Pacto y San José de Minas tienen una

superficie total de 114.435 hectáreas, de las cuales 4.863 cumplen con características agroclimáticas y edafológicas óptimas para el cultivo del café (Triple I, 2016).

Según el Censo de Población y Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el año 2010, las parroquias rurales de Nanegalito, Nanegal, Guala, Pacto y San José de Minas tienen un total de 19.728 habitantes, que representan el 0,9% de la población del cantón Quito, 0,8% de la provincia de Pichincha y 0,1% de los habitantes del país. El 53% de la población de las parroquias en estudio son hombres y el 47% mujeres.

Al analizar su nivel educativo, se observan mejores resultados que el nivel nacional, sin embargo, aún tienen altos porcentajes de analfabetismo (11% de los mayores de 15 años). Las parroquias de San José de Minas y Nanegal presentan las mayores tasas de analfabetismo, con el 16% y 12%, respectivamente. El número promedio de años de escolaridad aprobados por la población de 24 años y más es de 6,8. Cabe mencionar que, en el cantón Quito, la tasa de analfabetismo es del 3%, en



la provincia de Pichincha, del 4% y a nivel nacional, del 7%. De igual manera, existe una brecha favorable respecto al promedio de años de escolaridad en Quito (11,7), Pichincha (11,4) frente al promedio nacional (9,6).

En lo que se refiere a servicios básicos, el 79% de las viviendas asentadas en estas parroquias rurales tienen un déficit de servicios básicos residenciales (agua y saneamiento), que coincide con la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual, según el INEC, en el año 2010, llega a un 78% en las parroquias mencionadas. En el cantón Quito, este indicador alcanza un 30%, en Pichincha sube a 34% y a nivel nacional a 60%.

De acuerdo con la misma medición, la tasa de participación laboral bruta<sup>1</sup> de las parroquias

seleccionadas es del 43% y la tasa de participación laboral global<sup>2</sup> asciende a 62%. En el cantón Quito la tasa de participación laboral bruta es de 49%, en Pichincha, de 48% y en el país de 42%. Por su parte, la tasa de participación laboral global es de 67% en Quito, de 67% en Pichincha y de 61% en Ecuador.

Los principales sectores económicos en las parroquias analizadas son: agricultura, ganadería, y silvicultura, los tres con una participación total del 54%; industrias manufactureras con el 8%, y comercio con el 7%.

La zona registra una gran cantidad de plantaciones y cultivos de café, cuyo sabor se destaca por la acidez y el toque a maracuyá que queda, gracias a la altura, a la zona de bosques nublados y la nubosidad que proviene del Océano Pací-

#### Recuadro 4.1

##### Resultados de la articulación de la Mesa Técnica del Café

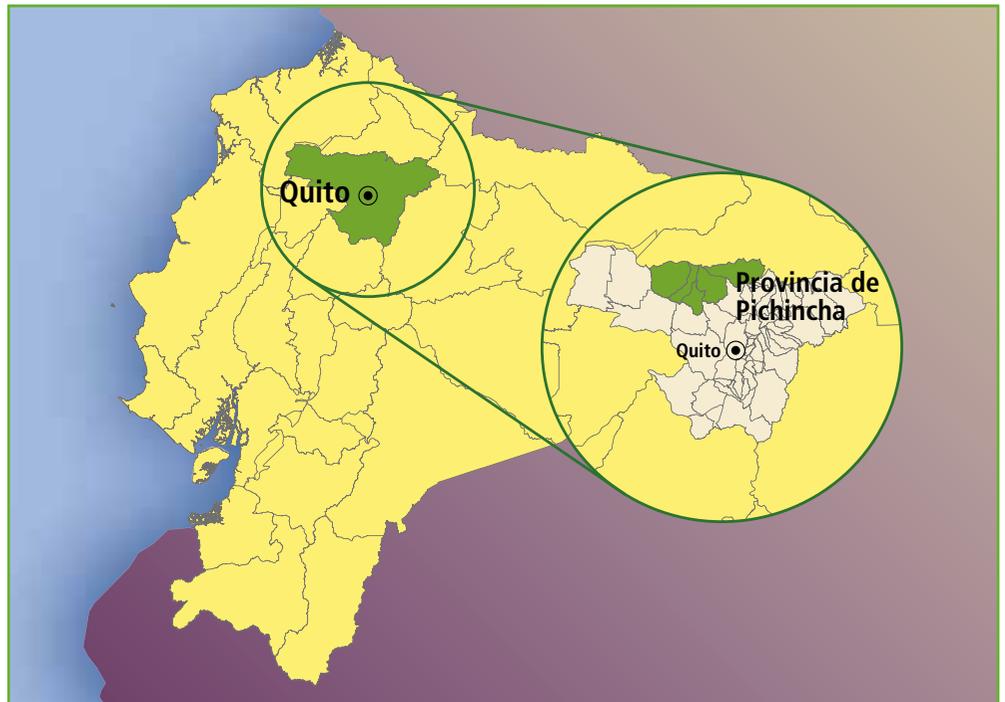
Las entidades públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que llevan a cabo acciones en el territorio, de forma coordinada, han puesto a disposición de los productores sus recursos técnicos y económicos, con el objeto de reducir la superposición de acciones y aumentar la eficiencia del uso de los recursos. A través de la Mesa, se lograron identificar las necesidades de los territorios y las entidades antes nombradas coordinaron esfuerzos para implementar procesos de apoyo que han obtenido los siguientes resultados:

- Mejora de la productividad en el eslabón primario con nuevos materiales genéticos, kits de insumos y asistencia de campo.
- Mejora en la calidad del café mediante innovaciones en la post cosecha, capacitaciones e infraestructuras de marquesinas y de tostado.
- Comercialización directa entre el productor y empresas procesadoras nacionales o compradores internacionales.
- Diseño de un Sistema de Control Interno (SCI) y un Sistema de Gestión Interno (SGI) para garantizar la calidad del café de especialidad del noroccidente de Quito.
- Diseño de una marca territorial, "Café de Quito", con una difusión inicial aún incipiente, pero con creciente reconocimiento entre los consumidores de café.
- Articulación con baristas y actores del sector turístico de Quito para la organización de visitas a zonas dedicadas al café de especialidad.
- Desarrollo de capacidades de los productores, tanto en técnicas de producción como en manejo de poscosecha.
- Empoderamiento de los productores, a través de un proceso de planificación estratégica que permitió que participaran de manera más activa en la Mesa y se conviertan en protagonistas de las mejoras productivas y comerciales.

<sup>1</sup> Número de personas de 15 años y más de la población económicamente activa (PEA), expresado como porcentaje de la población total.

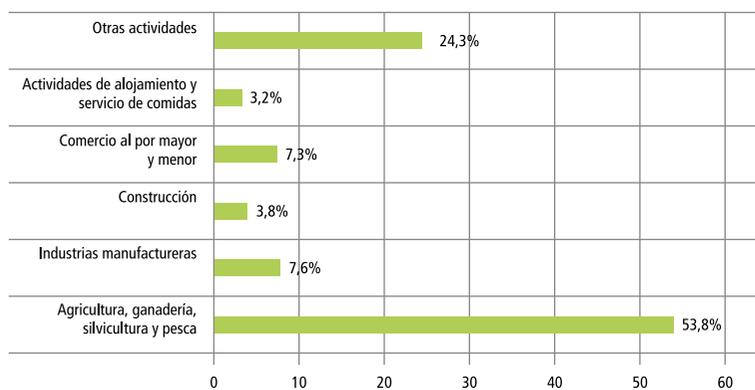
<sup>2</sup> Número de personas de 15 años y más de la población económicamente activa (PEA), expresado como porcentaje de la población en edad de trabajar (PET).

**Figura 4.1**  
Parroquias del cantón de Quito



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 4.1**  
Principales actividades económicas parroquias del cantón de Quito



Fuente: PDOT Gualea, Nanegal, Nanegalito, Pacto. 2015

fico. Son cerca de 200 familias de productores a pequeña escala, de las parroquias de Nanegal, Nanegalito, Pacto, San José de Minas y Gualea, las que cultivan café de especialidad en una extensión de cerca de 250 hectáreas. El 41% son microproductores que poseen cafetales de menos de una hectárea. El 52% tiene fincas de 1 a 10 hectáreas y apenas el 6% posee explotaciones cafetaleras de 10 a 46 hectáreas. Además, es muy característica la elaboración de panela y la destilación de aguardiente. Otros sectores importantes son la construcción y el turismo. En la actualidad se llevan a cabo actividades económicas que van de la mano con la conservación de los recursos naturales, como el ecoturismo, sin embargo, su desarrollo es todavía incipiente.

#### A. Instituciones públicas y privadas presentes en el territorio

Las instituciones públicas que operan en la zona y que tienen relación con la Mesa Técnica del Café son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha

(GADPP). El MAG es la entidad rectora de la política nacional en el ámbito agropecuario y productivo. Es la encargada de coordinar, articular y gestionar acciones con los diferentes niveles de gobierno en pos del fomento de cadenas productivas.

Entre las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP) está la planificación del desarrollo provincial y el fomento de las actividades agropecuarias y productivas. Además, deben formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

Entre las instituciones privadas que trabajan en el territorio, se encuentra Café Vélez, una organización tostadora y comercializadora de café de calidad, que trabaja directamente con productores y baristas. Café Vélez participó como empresa ancla y forma parte de la Mesa del Café.

Además, hay otras empresas comercializadoras que se vincularon posteriormente y que compran directamente al productor. Este es el caso de Café Imports, que compra el “café verde” para la exportación a países como Estados Unidos. La participación de Café Imports en la zona ha logrado fortalecer a los productores de café, porque la empresa se ha comprometido en darles

buenos precios, trazabilidad y una relación a largo plazo.

En cuanto a la participación de Organismos No Gubernamentales (ONG), está VECO Andino, organización belga que se dedica a apoyar a los agricultores familiares con el objetivo de disminuir la pobreza rural y contribuir a la alimentación de la población a nivel mundial. Llegó a Ecuador a inicios de los años 80, siendo el café una de sus cadenas de interés por su impacto social y potencial económico para superar la pobreza rural.

De igual manera, están presentes ConQuito, entidad privada que cuenta con fondos públicos, y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, BID-Fomin, las cuales firmaron un convenio de cooperación para poner en marcha un proyecto que les permite apoyar a varias cadenas productivas del noroccidente de Quito, entre las que se encuentra el café de especialidad.

Finalmente, las organizaciones sociales que operan en el territorio son cuatro: la Asociación Artesanal de Productores y Comercializadores de Café del noroccidente de Pichincha (Aprocnop); la Asociación de Productores de Café Especial La Perla (Asoprocep); la Asociación Artesanal de Productores de Café de Pacto (Aprocafep), y la Asociación de Ca-



#### Recuadro 4.2

##### Agencia de Promoción Económica ConQuito

ConQuito es la Agencia de Promoción Económica que impulsa el crecimiento económico de Quito y su área de influencia, lo que comprende las parroquias rurales del DMQ, mediante el fortalecimiento y apoyo a diversas clases de emprendimientos, entre ellos a las cadenas de valor de mayor impacto social y potencial de mercado, con la finalidad de incentivar un crecimiento económico inclusivo y sostenible que contribuya a mejorar las condiciones de vida, respetando la diversidad cultural de sus habitantes y al medio ambiente. Dentro de esta misión, ConQuito y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-Fomin), en el año 2015 firmaron un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable para impulsar el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales del distrito, específicamente del noroccidente, a través del Área de Cadenas Productivas de ConQuito, cuyos objetivos son mejorar el acceso al mercado de micro y pequeñas empresas de parroquias rurales, por medio de la relación con empresas ancla, la asistencia técnica y el acceso a fuentes de financiamiento.

fetaleros de Nanegalito (Ascafén). Cada una de estas organizaciones tiene un tiempo de funcionamiento desde su fundación entre 1 y 8 años y está integrada por 20 a 30 miembros, con un promedio de edad de 53 años.

De las cuatro asociaciones de productores de café que se han constituido en el territorio, y que forman parte de la Mesa Técnica del Café, Aaprocnop ha sido la de mayor participación en las iniciativas planteadas por los diferentes actores, y, aunque aún tiene algunas debilidades, es la más organizada y la que cuenta con el mayor potencial.

#### La Mesa Técnica del Café: maximizar recursos y reducir la superposición de acciones

La Mesa Técnica del Café es un espacio de coordinación de carácter informal convocado por la voluntad de los actores de la cadena productiva. Se creó a raíz de la necesidad de coordinar el trabajo de las tres instituciones que se encontraban desarrollando actividades en el noroccidente del DMQ: la Agencia de Desarrollo Económico ConQuito, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (GADPP), con los pequeños productores cafetaleros.

Su finalidad es coordinar acciones conjuntas para el fortalecimiento de la productividad y el mejoramiento del café en el territorio. La Mesa

Técnica es convocada por el GADPP y se reúne periódicamente para compartir objetivos y agendas de las intervenciones de las diferentes instituciones y coordinar acciones conjuntas. En definitiva, **es el mecanismo de articulación para establecer sinergias entre las instituciones estatales nacionales y subnacionales, los productores, las asociaciones, empresas y ONG relacionadas con la cadena del café.**

La Mesa la integran el MAG, específicamente un representante del Proyecto de Reactivación del Café y del Cacao, el GADPP, a través de la Dirección de Gestión de Apoyo a la Producción, la ONG VECO Andino, la Agencia de Desarrollo Económico de Quito ConQuito y representantes de algunas asociaciones de productores como: Aaprocnop, Asoprocep, Aprocafep y Ascafén. Además, participan ocasionalmente algunas empresas.

En el año 2015 ConQuito, a través del Área de Cadenas Productivas y en el marco de su misión como Agencia de Desarrollo Económico de Quito, firmó el Convenio de Cooperación BID-Fomin, para poner en marcha un proyecto con el fin de promover el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales del distrito. En particular, el proyecto pretendía mejorar el acceso al mercado de micro y pequeñas empresas de parroquias rurales, mediante la relación con empresas ancla, procesadoras y comercializadoras, la asistencia técnica y el acceso a fuentes de financiamiento. Además, el Proyecto ConQuito-BID/Fomin contem-

plaba la creación de mesas sectoriales de trabajo por cada cadena productiva, donde deben participar representantes de cada uno de los actores directos (productores, empresas y proveedores de servicios) más el asistente técnico del proyecto. A raíz de esto, ConQuito realizó un primer esfuerzo de coordinación de las actividades impulsadas por las diferentes entidades públicas y privadas en el territorio a través de la Mesa Técnica del Café.

Adicionalmente, ConQuito suscribió un Convenio de Cooperación Técnica y Financiera con VECO Andino, con el objetivo de articular a los actores de la cadena productiva del café de especialidad en las parroquias rurales del noroccidente del DMQ, para incrementar los ingresos y el volumen de negocios de los pequeños productores. Este convenio le permitió a ConQuito acceder a recursos complementarios para la implementación del proyecto con el BID.

A partir de esta intervención **se generó un espacio de coordinación interinstitucional que llevó a los diferentes actores a reunirse a inicios de cada año con el fin de dar a conocer las actividades planificadas en la zona y coordinar un plan operativo anual interinstitucional para el territorio. Además, se apoyó a los productores para que participaran de manera más activa en la Mesa y lograr empoderarlos sobre su importante rol en la cadena del café.**

Por su parte, el MAG, a través del Proyecto de Reactivación del Café y el Cacao Nacional Fino de Aroma, también ha venido trabajando en esta zona con los productores cafetaleros. El MAG, al inicio de su intervención, comenzó a definir la “rectoría de la cadena” en el territorio: se establecieron lineamientos sobre la dirección que debía seguir la cadena, por medio de una estrategia de fomento al crecimiento de la oferta del cultivo de café.

El MAG y el GADPP, al identificar que no contaban con los recursos suficientes, tanto económicos como técnicos, para apoyar a los productores del territorio, comenzaron a articular esfuerzos con iniciativas privadas que venían trabajando en la zona como VECO y ConQuito. Al principio de la relación se gene-

raron algunos inconvenientes en el trabajo en conjunto y críticas entre los diferentes equipos técnicos, sobre todo entre el MAG y el GADPP, ya que el Gobierno Provincial tiene la competencia de fomento productivo, pero el MAG, la rectoría.

En ese momento surgió la necesidad de impulsar el funcionamiento de **la Mesa Técnica del Café, con el propósito de crear un grupo estable de trabajo, organizar sus proyectos en beneficio de los productores y coordinar los esfuerzos de todas las instituciones que trabajan en la zona.**

En este punto, la intervención de ConQuito fue estratégica, ya que a través de su participación en la Mesa, estableció los primeros lineamientos de intervención de los actores públicos en el territorio, así como el nivel de responsabilidad y compromiso de los productores. Además facilitó técnicos expertos en café, quienes brindaron capacitaciones, asesoría y asistencia técnica en terreno.

### **Roles, funciones y mecanismos de coordinación en la Mesa Técnica del Café**

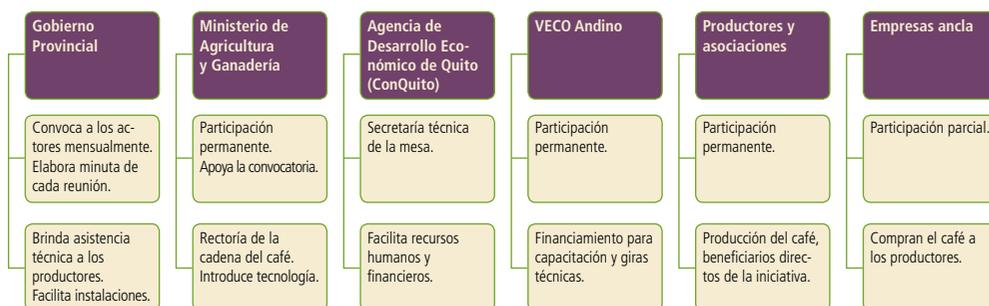
A partir de este primer esfuerzo de articulación, se identificaron los roles de cada uno de los actores en el territorio y se logró poner a disposición de los productores los diferentes recursos con los que cuentan las entidades:

- El Gobierno Provincial proveyó a los productores la finca que posee en el noroccidente, al igual que una microfábrica de café, un laboratorio de catación, aulas de capacitación y parcelas de café. Por añadidura, brinda asistencia técnica a los productores y apoyo a quienes acuden a sus instalaciones con volúmenes pequeños de café para tostado y molido. También los apoyan en el registro de marcas individuales. El GADPP, a través de la Dirección de Gestión de Apoyo a la Producción, es el encargado de convocar la Mesa Técnica del Café y se rota con el MAG la responsabilidad de la elaboración de las actas de las reuniones, las cuales se envían a todos los participantes.



- El MAG, por su parte, se encarga de introducir tecnología a la producción de café, adquirir material genético para renovar las plantaciones y adaptar semilla brasileña para la mejora del cultivo. Los delegados del Proyecto del Café participan de la Mesa y, en ocasiones, apoyan al GADPP en la convocatoria y/o elaboración del acta de las reuniones.
- ConQuito, en el marco del Proyecto BID/ Fomin, trabaja con una estrategia de fomento a la diferenciación por calidad en café de especialidad, con orientación hacia la demanda. Apoya a los productores mediante el levantamiento de información técnica en el territorio, la elaboración de estudios y manuales de buenas prácticas, la organización de giras de observación e intercambio de experiencias, la realización de gestiones frente a entidades financieras para facilitar créditos a los productores, la coordinación con empresas procesadoras y comercializadoras y la asistencia técnica especializada para productores de café beneficiarios del proyecto. ConQuito, dentro de su estructura institucional, creó el Área de Cadenas Productivas, incorporó a un

**Figura 4.2**  
Roles y funciones de los actores de la mesa del café



Coordinador Técnico del proyecto y asignó, como parte del equipo de trabajo, a los técnicos del área, quienes participan de la Mesa. En ocasiones, apoyan al GADPP en la elaboración de las actas.

- VECO, en coordinación con ConQuito, apoya financiando la elaboración de estudios técnicos, giras de observación, intercambio de experiencias, capacitaciones directas a productores, entre otros. VECO participa de manera permanente en la Mesa del Café e identifica las necesidades de los productores. Por este motivo, VECO suscribió un convenio y un contrato financiero con Aaprocnop, con el fin de apoyar de manera directa en el fortalecimiento de la cadena del café y en la gestión de la organización.
- El productor, por su parte, se ha comprometido a fortalecer la asociatividad y los sistemas de control y gestión internos, y aplicar el Manual de Buenas Prácticas Agrícolas, elaborado por ConQuito, con el apoyo de VECO y el aval del GADPP y del MAG. De esta forma, 80 de los 120 productores beneficiarios del Proyecto ConQuito-BID/Fomin firmaron una carta de compromiso con ConQuito para implementar el Manual. Los representantes de las asociaciones forman parte de la Mesa.

Los mecanismos que se han diseñado para facilitar la coordinación entre los actores son: i) convocatoria de la Mesa Técnica del Café una vez al mes (por correo electrónico, invitaciones impresas y llamadas telefónicas); ii)

coordinación de la agenda y puntos a tratar vía correo electrónico, y iii) elaboración del acta de las reuniones y envío, por correo electrónico, a todos los participantes.

**La convocatoria de la Mesa está a cargo del GADPP. ConQuito, por su parte, comenzó a actuar como una secretaria técnica y se logró la participación de cuatro asociaciones de la zona y el involucramiento de la ONG VECO-Andino. También se establecieron acuerdos operacionales y se llegó a un consenso sobre un solo protocolo de buenas prácticas agrícolas.** Además, se repartieron responsabilidades y acciones de apoyo: MAG en kits para roya, GADPP en centro de poscosecha, ConQuito en asistencia especializada de campo, certificación de calidad y promoción comercial. Por último, se elaboraron varios estudios técnicos.



### Un ecosistema único y un liderazgo articulador: claves para la articulación de diversos actores

**Varios factores relacionados a la estructura del territorio han incidido en la buena articulación de los actores vinculados al café de especialidad en el noroccidente del DMQ.** En primera instancia, en las parroquias rurales de esta zona hay una gran variedad de microclimas y suelos y una alta biodiversidad. Los microclimas de la cordillera noroccidental han permitido que en el DMQ se hayan sembrado más de cien variedades de café de tipo arábica. A raíz de tales características, durante los últimos años la producción del café de

Quito ha atraído la atención de compradores nacionales e internacionales, quienes han evaluado positivamente varios de los microlotes<sup>3</sup>, preparados para concursos nacionales o para destinos especiales, y apreciado la calidad intrínseca del producto. Si bien la caficultura es una actividad reciente en el DMQ, la cadena presenta un escenario favorable de oportunidades para ingresar a mercado. Esto ha atraído a distintos actores privados y públicos con el fin de promover la cadena del café.

Otro factor a considerar es la cercanía de las parroquias productoras de café de especialidad a Quito y la accesibilidad hacia los sectores rurales. El buen estado de las carreteras principales facilita la visita de entidades públicas y privadas a las fincas para brindar asistencia técnica, capacitaciones, maquinaria e insumos; la comercialización directa entre el productor y las empresas procesadoras, exportadoras e incluso baristas que cuentan con cafeterías en la capital; la comunicación directa entre los actores, y la participación de actores diversos que representan a todos los eslabones de la cadena en la Mesa Técnica del Café.

Por otro lado, **el liderazgo de ConQuito fue clave para articular y convocar a los distintos actores.** A través de su participación en la mesa se lograron establecer los primeros lineamientos de intervención de los actores públicos en el territorio, así como el nivel de responsabilidad y compromiso de los productores. Los recursos financieros con los que contaba ConQuito para llevar a cabo la articulación de la cadena fueron importantes, pues permitieron contratar un secretario técnico de la mesa a cargo de gestionar la articulación y todos los aspectos que sobrepasan la acción de los participantes.

Es importante mencionar que ConQuito, como integrante de la Mesa Técnica del Café, apoyó a los productores para que participaran de manera más activa en la Mesa y tomaran conciencia de su papel en la cadena. Trabajó

de cerca con Aaprocnop en la elaboración de una planificación estratégica, lo que les permitió aprovechar de mejor manera los recursos disponibles, presentando propuestas en la mesa respecto de lo que ellos, como productores, requieren para mejorar sus cultivos.

**En cuanto a los incentivos existentes para que los diferentes actores de la cadena articulen esfuerzos, se deben mencionar dos aspectos: la creación de una marca y la certificación de denominación de origen del café de especialidad, lo cual permitirá incrementar la demanda del producto, facilitar la comercialización directa y mejorar el precio.**

En este sentido, ConQuito presentó una marca registrada, llamada “Café de Quito”, y cada año realiza un evento de catación al que asisten expertos nacionales e internacionales. **A su vez, como parte de este proceso, se encuentra en implementación un Sistema de Control Interno (SCI) y un Sistema de Gestión Interno (SGI) para, a futuro, registrarlo en el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI) y obtener la Denominación de Origen.**

*“La primera sinergia entre el MAGGADPP-CONQUITO surgió en la construcción del Manual de Buenas Prácticas, en cuyo proceso de validación también participaron VECO, tostadores y cafeterías. Antes, se descalificaban unos a otros y cada técnico aplicaba sus propias prácticas” (Consultor).*

<sup>3</sup> Los cafés sembrados en microlotes son cultivados con mayor atención durante todas las etapas de la producción: sembrío, cosecha, fermentación, secado y clasificación. Esta modalidad de cultivo posiciona al café en el nivel más alto de la pirámide de calidad y, por lo tanto, su rendimiento económico es muy conveniente para los productores. El tipo de suelo, la cantidad de sombra en el cultivo, la recolección selectiva y la variedad sembrada son algunas de las características que otorgan a estos cafés un perfil de catación único.

#### Recuadro 4.3

##### Juventud rural e innovación productiva

En el marco del Proyecto ConQuito-BID/Fomin, se implementó un programa de mejores prácticas en finca. Según un análisis realizado por ConQuito, los mejor puntuados en las cataciones coinciden con los cafetales más jóvenes, caficultores nuevos en este rubro que demostraron cierta apertura a la incorporación de nuevos manejos y aplicaron más consistentemente las recomendaciones de la asistencia técnica brindada. Esto demuestra un cambio en la cultura de varios productores, quienes han apostado por cambiar la forma tradicional de producir café en el territorio.

#### Recuadro 4.4

##### Formalizar y potenciar la Mesa del Café como estrategia de coordinación

La gestión de articulación de los actores a través del instrumento de la Mesa del Café, si bien ha sido positiva, es incipiente y no está exenta de desafíos:

- La Mesa del Café es aún un mecanismo informal y carece de instrumentos que permitan aunar visiones, acciones y darles seguimiento. En este sentido, es necesario que la instancia se formalice y organice su trabajo en torno a una visión, a una agenda de trabajo, a resultados a mediano y largo plazo y a un mecanismo de seguimiento.
- Es necesario promover la participación protagónica de las asociaciones de productores en la Mesa e involucrar a otros actores relevantes, como las Juntas Parroquiales del noroccidente del DMQ, y a su Mancomunidad, que tienen comisiones de Producción y realizan actividades de apoyo puntuales y dispersas a la cadena.
- La cadena del café puede potenciarse si trabaja sobre una estrategia mayor de desarrollo de la identidad cultural territorial y logra articularse con otras cadenas, como la leche y el turismo sostenible, y servicios gastronómicos en la zona.
- Los niveles de gobierno que operan en el territorio (nacional, provincial, municipal y parroquial) tienen competencias que no están claramente diferenciadas, lo que causa una duplicación de esfuerzos y la obstaculización de la articulación. Las instituciones deben trabajar sobre una visión compartida que oriente la intervención en el territorio y que otorgue a cada cual una función específica, de modo de generar sinergias entre los recursos disponibles.
- Otro desafío a considerar es que, en este territorio, si bien hay una cultura colaborativa para acceder a obras de infraestructura, la asociatividad para la producción y la comercialización es débil. Esto ocurre, en parte, porque algunos productores se dedican a otras actividades económicas y trabajan fuera del territorio. Por otro lado, el paternalismo que han generado las instituciones públicas ha provocado que algunos productores cafetaleros se acostumbren a recibir de manera gratuita e individual ciertos bienes y servicios para la producción, lo que ha desincentivado el desarrollo de proyectos asociativos. Por ejemplo, en el marco de la Mesa Técnica del Café, el Gobierno Provincial quiso apoyar a los productores para que produjeran una marca conjunta por asociación de café, pero las directivas de las asociaciones no estuvieron de acuerdo y se les terminó ayudando de forma individual.

*“Lo ideal sería formalizar la Mesa pero solo para café de especialidades, con los actores vinculados, incluyendo a las Juntas Parroquiales, emprendimientos rurales, baristas, cafeterías, entre otros. Paralelamente, se podría crear otra Mesa con productores no especializados, en la que se aplicarían otras estrategias” (Profesional CONQUITO).*

### Aprendizajes derivados de la experiencia de la Mesa Técnica del Café

La experiencia de la Mesa Técnica del Café expresa una articulación incipiente, con un nivel de intensidad medio, donde las principales acciones de coordinación se relacionan con organizar las agendas y acciones ejecutadas en el territorio. Si bien se ha avanzado en la generación de objetivos compartidos y planificación conjunta, no existen metas, ni presupuesto ni sistemas de evaluación conjuntos. Cada una de las instituciones que participa, desarrolla acciones de manera independiente, es decir, no hay mancomunidad en la implementación.

Sin embargo, la experiencia muestra que pequeñas acciones de coordinación generan resultados relevantes, y destaca el potencial que podría tener si se avanza a un nivel de articulación más exigente. En este sentido, es crucial trabajar sobre una visión común y contar con instrumentos que sustenten la organización de acciones, tales como una agenda de trabajo, metas y resultados y mecanismos de seguimiento a los acuerdos.

De la experiencia de la Mesa Técnica del Café se destacan dos condiciones elementales para la articulación, a saber, la presencia de un li-

derazgo articulador y el financiamiento que permite que ese liderazgo se ejerza con los recursos necesarios.

El hecho de que ConQuito tuviese la misión de conformar mesas de coordinación por cadenas fue un primer impulso que permitió que la Mesa del Café se llevara a cabo. Ellos asumieron un liderazgo convocante, incentivando la participación de las instituciones y de los productores, y aterrizaron la coordinación a acciones concretas. Los recursos con los que contaba ConQuito, de manera específica para establecer la Mesa, son centrales en la experiencia, pues permitieron que la tarea de gestionar la coordinación se realizara por profesionales que cuentan con el tiempo y la dedicación necesaria.

La diversidad de actores que componen la Mesa Técnica emerge como un valor de la experiencia, en la medida que cada uno aporta con recursos y conocimientos distintos, y que se potencian al ponerlos a disposición como una acción integrada. Ambos elementos son esenciales para conformar una coalición transformadora. Esto sumado a un trabajo robusto en torno a la visión de la Mesa Técnica podría hacer de esta instancia un espacio que transforme las dinámicas económicas en el territorio.



## Concurso de fotografía "PROFUNDIDAD TERRITORIAL"

La serie fotográfica del mexicano Fernando Martín, compuesta por las obras "Manos del barro", "El maíz es la raíz" e "Hilando raíces", fue la ganadora del Primer Concurso de Fotografía Profundidad Territorial, organizado por Rimisp.

La propuesta visual captura imágenes en Metepec, Pueblo Nuevo y Tenancingo, territorios rurales de México. El autor, a través de sus fotografías, aborda diversos aspectos de la identidad latinoamericana, por medio del registro de experiencias de desarrollo de capacidades y generación de conocimientos tradicionales del sector, como es el caso de la elaboración de cazuelas de barro para cocinar alimentos, el cuidado de la milpa en manos de niños campesinos y la elaboración colectiva de la prenda llamada rebozo.

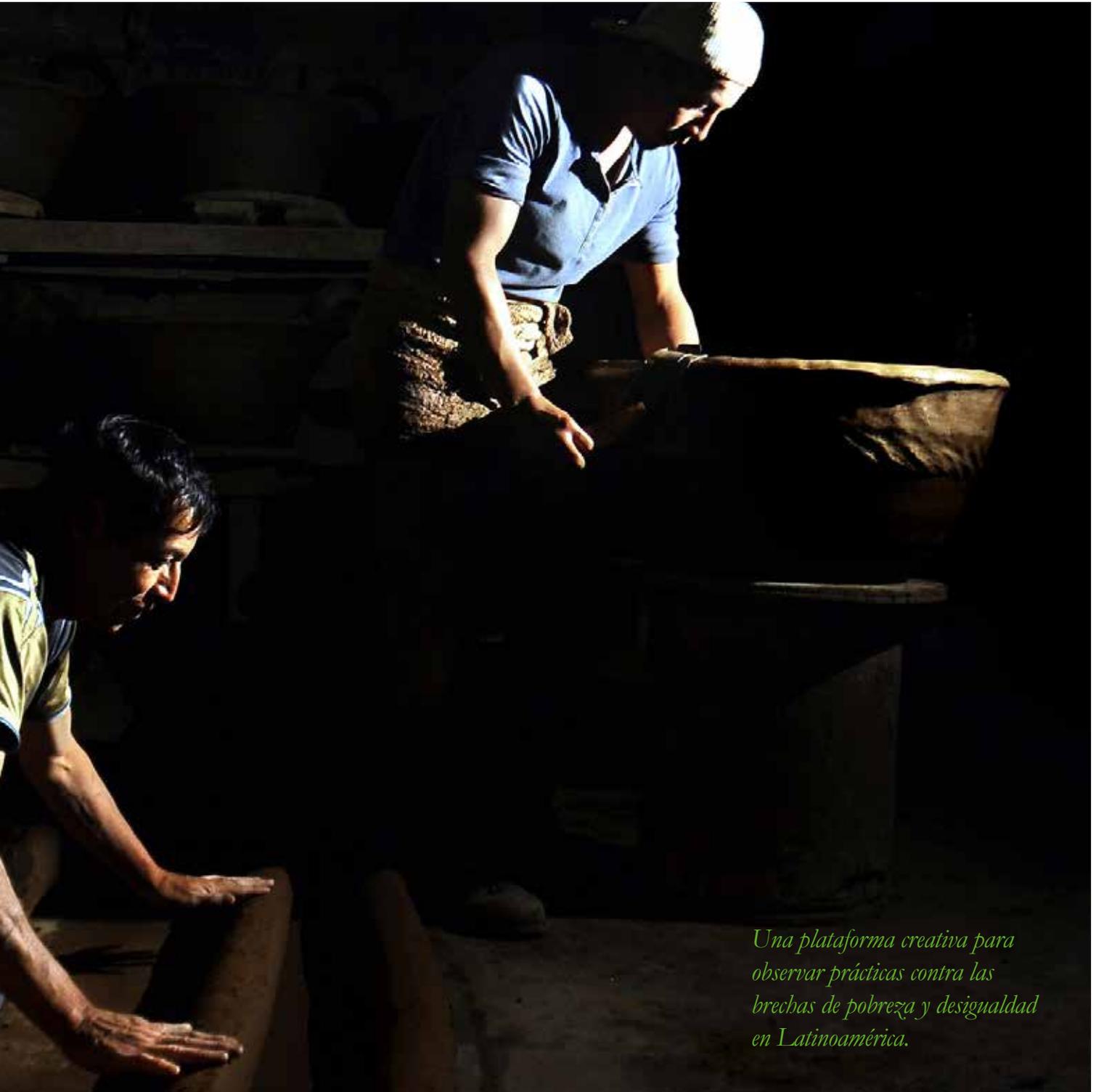
El segundo lugar del concurso fue otorgado a Alexandra Jaumouillé, de Francia, quien por medio de la fotografía se sumerge en el mundo de la cosecha de amaranto en México, proponiendo una mirada al desarrollo indígena con enfoque de género.

Y finalmente, el tercer lugar fue para Patricia Albornoz, de Chile, quien a través del encuadre a una mujer mayor compartiendo con un par de niñas en Socoma, aborda el tema de los saberes heredados de generación en generación, a través del traspaso de conocimientos.



**Fernando Martín, Manos del barro:**  
Elaboración de cazuelas de barro que  
sirven para cocinar los alimentos.

23 Abril 2016  
Metepec, Estado de México, México.



*Una plataforma creativa para  
observar prácticas contra las  
brechas de pobreza y desigualdad  
en Latinoamérica.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS INTEGRADAS

Berdegú, J. y Modrego, F. (eds.) (2012) *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Rimisp.

Berdegú, J., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, I. ... Trivelli, C. (2012) *Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Santiago, Chile: Rimisp.

Congreso de Colombia. (2011) Ley No. 1448. Publicada en *Diario Oficial* No.48096, del 10 de junio de 2011. Colombia.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2015) *Desplazamiento crece a pesar de tregua unilateral y des-escalamiento del conflicto*. Quito, Ecuador: Autor.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2012) *Importancia estratégica del programa nuevos territorios de paz en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Unión Europea* (Serie Documento Conpes N° 3731). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3731.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014) *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible (Trigésimo quinto periodo de sesiones de la CEPAL)*. Santiago, Chile: Autor.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016) *Informe anual sobre el progreso y los desarrollos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.

Corbett, T. and Noyes, J. (2008, noviembre) *Human services systems integration: a conceptual framework*. Paper presented at the Annual meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management. Washington, D.C. Recuperado de [https://www.irp.wisc.edu/research/re-orgsocpol/systemsintegration/Corbett\\_Noyes\\_APPAM2007.pdf](https://www.irp.wisc.edu/research/re-orgsocpol/systemsintegration/Corbett_Noyes_APPAM2007.pdf)

Corporación de Desarrollo y Paz Bajo Magdalena. (2017) *Nuestra Historia*. Recuperado de <http://pdpbajomagdalena.weebly.com/nuestra-historia.html>

Cunill, N. (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014). *Censo Nacional Agropecuario. Novena entrega de resultados*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Estadística.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2015). *Informe de coyuntura económica regional*. Bogotá, Colombia: Autor.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017a). *Pobreza monetaria 2016: Bolívar* [Boletín técnico]. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2016/Bolivar\\_Pobreza\\_2016.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Bolivar_Pobreza_2016.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017b). *Pobreza Monetaria 2016: Magdalena*. [Boletín técnico]. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2016/Magdalena\\_Pobreza\\_2016.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Magdalena_Pobreza_2016.pdf)

Fernández, M. I. y Asensio, R. (eds.). (2014) *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima, Perú: IEP; Rimisp.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2010) *Censo de población y vivienda*. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Porras, E. (2014) *Conflictos e iniciativas de desarrollo y paz en el bajo Magdalena: Contexto y dinámicas territoriales 1982-2014*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz (Redprodepaz). (2016) *Corporativo*. Recuperado de <http://redprodepaz.org.co/corporativo/>

Repetto, F. (2005) La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: INDES.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012) *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2011*. Santiago, Chile: IDRC - FIDA.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2014) *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2013*. Santiago, Chile: IDRC - FIDA.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2016) *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2015*. Santiago, Chile: IDRC - FIDA.

Unión Europea. (2010) *Nuevos Territorios de Paz. [Convenio de Financiación No. DCI- ALA 2010/022-248 entre la Unión Europea y la República de Colombia]*. Recuperado de [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd\\_UE-2011PAZ.pdf](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd_UE-2011PAZ.pdf)

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>AAPROCAFEP</b>	Asociación Artesanal de Productores de Café de Pacto
<b>AAPROCNOF</b>	Asociación Artesanal de Productores y Comercializadores de Café del noroccidente de Pichincha (Ecuador)
<b>ASCAFEN</b>	Asociación de Cafetaleros de Nanegalito (Ecuador)
<b>ASOPROCEP</b>	Asociación de Café Especial La Perla (Ecuador)
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia (Colombia)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CASEN</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Chile)
<b>CISP</b>	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (Colombia)
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población (México)
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
<b>CONQUITO</b>	Agencia de Promoción Económica de Quito (Ecuador)
<b>CPDPBM</b>	Corporación Programa de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena (Colombia)
<b>DANE</b>	Dirección Nacional de Estadística (Colombia)
<b>DMQ</b>	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
<b>DPS</b>	Departamento para la Prosperidad Social (Colombia)
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
<b>ENAHO</b>	Encuesta Nacional de Hogares (Perú)
<b>ENCOVI</b>	Encuesta de Condiciones de Vida (Ecuador)
<b>ENDES</b>	Encuesta Demográfica y de Salud (Perú)
<b>ENEMDU</b>	Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (Ecuador)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Colombia)
<b>GADP</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (Ecuador)
<b>GADPP</b>	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (Ecuador)
<b>GADPSJM</b>	Ecuador



<b>GEIH</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares (Colombia)
<b>HILFS</b>	Hilfswerk Austria International
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IEPI</b>	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (Ecuador)
<b>IET</b>	Índice de Equidad Territorial
<b>INAFED</b>	Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Ecuador)
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
<b>ITER</b>	Sistema de Integración Territorial
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Ecuador)
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>NINI</b>	Jóvenes que no estudian ni trabajan/no tienen empleo ni reciben capacitación
<b>NTP</b>	Nuevos Territorios de Paz (Colombia)
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organismo No Gubernamental
<b>PDOT</b>	Ecuador
<b>PDPMM</b>	Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio (Colombia)
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>PET</b>	Población en edad de Trabajar (Ecuador)
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>REDPRODEPAZ</b>	Red Nacional de Programas de Desarrollo y Paz (Colombia)
<b>SCI</b>	Sistema de Control Interno (Ecuador)
<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación (México)
<b>SGI</b>	Sistema de Gestión Interno (Ecuador)
<b>SIE</b>	Sistema de Información Educativa (Bolivia)
<b>SIMCE</b>	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Chile)
<b>SNIS</b>	Sistema Nacional de Información en Salud (Bolivia)



# ANEXO METODOLÓGICO

## CAPÍTULO 1

### Monitoreo de los Avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los Territorios de América Latina

#### 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible e indicadores presentados

En esta cuarta edición del Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad se recolectó información territorializada (a niveles de desagregación espacial variable, dependiendo del país e indicador) y actualizada de 27 indicadores que dan cuenta de 20 metas vinculadas a nueve de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por la Organización de las Naciones Unidas en su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Ver Tabla A.1). La mayoría de estos indicadores ya se venían analizando en las versiones anteriores del informe, pero el estudio se organizaba sólo en torno a cinco dimensiones centrales del desarrollo humano y social (salud, educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza y equidad de género).

Los indicadores en cuestión son los mismos que fueron seleccionados para los informes previos (2011, 2013 y 2015) con el apoyo de especialistas en políticas públicas. Para su selección se consideraron los siguientes criterios:

- que los indicadores midieran aspectos relevantes de la respectiva dimensión, y desde esta edición, ODS.
- que preferentemente fueran indicadores de resultado y solo complementariamente, fuesen indicadores de oferta pública (como símil de indicador de posibilidad de acceso a un servicio).
- que pudieran ser construidos con un nivel de desagregación territorial subnacional dentro de cada país considerado en el estudio.
- que la información para construirlos estuviese disponible de fuentes secundarias validadas dentro de cada país.
- que estuviese disponible para dos momentos del tiempo, con una separación de al menos cinco años.

#### 2. Esquema del análisis

El análisis de la información recolectada para los siete países se presenta por los nueve ODS seleccionados. Se optó por esta organización con el propósito de privilegiar la identificación de brechas territoriales a nivel de cada indicador dentro de cada ODS, ilustrando con los casos de los distintos países. Esto, por cuanto el objetivo de nuestro reporte no es realizar un análisis en profundidad por país, ni comparar entre países, sino resaltar la existencia de brechas territoriales subnacionales en Latinoamérica para distintas dimensiones socioeconómicas y evaluar cómo ellas han evolucionado. Por lo mismo, la investigación tampoco incluye el análisis de las brechas de resultados entre países, si no que se centra en las brechas dentro de cada país.

En consecuencia, el elemento fundamental del esquema de análisis es la estimación de las variaciones de las brechas territoriales intra-país en un período de tiempo, para cada uno de los indicadores que se han construido.

Para uniformar el análisis de la variación de las brechas, el análisis cuantitativo aplica el siguiente esquema, para cada país:

Consensuamos en que el primer orden de numeración serán números cardinales (1, 2, 3...)

1. Para el indicador “j” se calcula su valor en cada localidad subnacional “i”. El nivel de desagregación del análisis varía de país en país, dependiendo de la división político-administrativa de cada uno de ellos y de la disponibilidad de datos con desagregación territorial que fue posible encontrar.

2. Para el indicador “j” se calcula su valor promedio nacional como el promedio simple entre todas las localidades subnacionales “i”. También se calcula su desviación estándar para la misma muestra de localidades subnacionales.
  - “Variación en torno a la variación promedio nacional” (categoría II): La variación del indicador se aleja de la variación promedio nacional en una o menos desviaciones estándar, ya sea en sentido negativo o positivo
3. Para cada localidad subnacional “i” se calcula la brecha de la variación del indicador “j” con respecto de la variación promedio nacional. Dicha brecha puede ser positiva o negativa. Cabe notar que lo positivo y negativo en términos normativos puede no coincidir en algunos indicadores con el signo matemático de la brecha. Por ello y para uniformar el análisis, en los indicadores que corresponda se invierte el signo matemático de las brechas, de forma tal que en el Capítulo 1 una brecha positiva de la localidad subnacional “i” en el indicador “j” siempre significará que dicha localidad tiene un resultado normativo mejor que el promedio nacional en el indicador en cuestión. Asimismo, una brecha negativa de la localidad subnacional “i” en el indicador “j” siempre significará que dicha localidad tiene un resultado normativo peor que el promedio nacional en el indicador en cuestión.
  - “Variación positiva respecto de la variación promedio nacional” (categoría III): La variación del indicador se aleja de la variación promedio nacional más de una desviación estándar, en sentido normativamente positivo.
4. Luego, la brecha de la localidad subnacional “i” en el indicador “j” se normaliza, dividiéndola por la desviación estándar. La brecha queda así expresada en “cantidad de desviaciones estándar”.
  - 6. Una vez que se tienen las brechas normalizadas de cada indicador “j” de cada localidad subnacional “i” de cada país, y que ellas han sido calificadas acorde a las categorías precedentes, la información se presenta en algunas de las siguientes formas, para cada país por separado:
    - Tabla resumen que señala la cantidad de localidades subnacionales, la cantidad de población asociada a ellas y otras características demográficas, que se califica en cada una de las tres categorías antes descritas para cada indicador “j”.
    - Gráfico de dispersión de puntos con los valores del indicador “j” (en la unidad de medida pertinente para cada indicador) y para cada localidad subnacional “i”, identificando también el promedio nacional en el gráfico.
    - Gráfico de distribución con los valores del indicador “j” (en la unidad de medida pertinente para cada indicador) y para cada localidad subnacional “i”, identificando también el promedio nacional en el gráfico.
    - Mapa geográfico del país en el cual se identifica con un color diferente el tipo de brecha que presenta cada localidad subnacional “i” en el indicador “j”, respecto del promedio nacional y considerando las tres categorías antes descritas.
5. Finalmente, la brecha normalizada de la localidad “i” en el indicador “j” se clasifica en una de las siguientes tres categorías:
 

Consensuamos que el segundo orden de numeración tras números cardinales sería guion

  - “Variación negativa respecto de la variación promedio nacional” (categoría I): La variación del indicador se aleja de la variación promedio nacional en más de una desviación estándar, en sentido normativamente negativo.

**Tabla A. 1**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

N°	Objetivo	Metas
1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día.
		1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
		1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.
		1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.
		1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.
		1.6 Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.
		1.7 Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
		2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

2		<p>2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p> <p>2.4 Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.</p> <p>2.5 Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.</p> <p>2.a Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.</p> <p>2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.</p> <p>2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.</p>
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	<p>11.5 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos.</p> <p>11.6 Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta 12 por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de 5 años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos.</p>

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

3	11.7	Para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.
	11.8	Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar.
	11.9	Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.
	11.10	Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.
	11.11	Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.
	11.12	Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.
	11.13	Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo.
	3.a	Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda.
	3.b	Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio en lo relativo a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.
	3.c	Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

3		3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	<p>4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.</p> <p>4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.</p> <p>4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.</p> <p>4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.</p> <p>4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.</p> <p>4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.</p> <p>4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.</p> <p>4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología</p>

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

4		de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.
		4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
		5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
		5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
		5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
		5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
		5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
		5.7 Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
		5.8 Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
		5.9 Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

6		6.2	De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
		6.3	De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.
		6.4	De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.
		6.5	De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.
		6.6	De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
		6.a	De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.
		6.b	Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	7.1	De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
		7.2	De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.
		7.3	De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.
		7.a	De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

7		7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	<p>11.14 Mantener el crecimiento económico per capita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.</p> <p>11.15 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.</p> <p>11.16 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.</p> <p>11.17 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.</p> <p>11.18 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.</p> <p>11.19 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.</p> <p>11.20 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.</p> <p>11.21 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.</p>

8		11.22 De aquí a 2030, 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.
		11.23 Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.
		8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio.
		8.b De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.
9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.
		9.2 Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados.
		9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
		9.4 De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.
		9.5 Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo.
		9.a Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

9		9.b	Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas.
		9.c	Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020.
10	Reducir la desigualdad en y entre los países	10.1	De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
		10.2	De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
		10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.
		10.4	Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.
		10.5	Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos.
		10.6	Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones.
		10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
		10.a	Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.
		10.b	Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales.

10		10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%.
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	<p>11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.</p> <p>11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.</p> <p>11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.</p> <p>11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.</p> <p>11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.</p> <p>11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.</p> <p>11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.</p> <p>11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y 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, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.</p>

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

11		11.c	Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	12.1	Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo.
		12.2	De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.
		12.3	De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per capita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.
		12.4	De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.
		12.5	De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
		12.6	Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.
		12.7	Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.
		12.8	De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.
		12.a	Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.
		12.b	Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

12		<p>12.c Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.</p>
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	<p>13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.</p> <p>13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.</p> <p>13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.</p> <p>13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.</p> <p>13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.</p>
14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	<p>14.1 De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes.</p> <p>14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.</p> <p>14.3 Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles.</p>

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

14	14.4	De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas.
	14.5	De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible.
	14.6	De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados <sup>1</sup> .
	14.7	De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo.
	14.a	Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.
	14.b	Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados.
	14.c	Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento "El futuro que queremos".

Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

- 15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.
- 15.2 Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial.
- 15.3 Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo.
- 15.4 Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible.
- 15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.
- 15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, como se ha convenido internacionalmente.
- 15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres.
- 15.8 Para 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir de forma significativa sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias.
- 15.9 Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
- 15.a Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas.
- 15.b Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación.

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

15		15.c Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, en particular aumentando la capacidad de las comunidades locales para promover oportunidades de subsistencia sostenibles.
16	Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas	16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
		16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
		16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
		16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
		16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
		16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
		16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
		16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
		16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.
		16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
		16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.
		16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.
17	Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	<b>Finanzas</b> 17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.

17.2 Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados.

17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.

17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo.

17.5 Adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.

#### **Tecnología**

17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.

17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo.

17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones.

#### **Creación de capacidad**

17.9 Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

**Tabla A. 1 (continuación)**  
**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas**

17	<p><b>Comercio</b></p> <p>17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.</p>
	<p>17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.</p>
	<p>17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.</p>
	<p><b>Cuestiones sistémicas Coherencia normativa e institucional</b></p> <p>17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas.</p>
	<p>17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.</p>
	<p>17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.</p>
	<p><b>Alianzas entre múltiples interesados</b></p> <p>17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.</p>
	<p>17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.</p>
	<p><b>Datos, supervisión y rendición de cuentas</b></p> <p>17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.</p>

17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.



## PARTE 2

### Metodología para la realización de los estudios de caso en dos países

Para profundizar en la comprensión de la articulación de actores y de las dinámicas territoriales que la posibilitan, se realizaron dos estudios de caso en territorios de Colombia y Ecuador donde se estuvieran llevando a cabo políticas o programas que articularan a actores diversos.

Para la selección de los casos, durante el mes de noviembre de 2016 se realizaron grupos de discusión con expertos, participantes de los Grupos de Diálogo Rural (GDR) de ambos países, para relevar experiencias locales de articulación. Los asistentes por cada país fueron:

Colombia: Santiago Perry, Angela Penagos Germán Escobar; Luz Amparo Fonseca; Andrés Felipe García; Alfredo Sarmiento; Alvaro Balcázar; Olga Lucía Acosta; Álvaro Montes. Ecuador: Ney Barrionuevo, Mauricio Peña, Francisco Rhon, Ney Barrionuevo, Johanna Renckens, Alejandra Calderón, Jairo Rivera Roberto Garcés, Jorge Idrovo.

En Colombia, el territorio elegido fue Bajo Magdalena con el programa Nuevos Territorios de Paz; y en Ecuador, el estudio de caso observó la articulación de actores de la Cadena de Café en el Territorio del Nor-Occidente de Quito.

Cada estudio se abordó desde un enfoque metodológico mixto que combina la utilización de estadísticas e información secundaria, y el levantamiento de información primaria de tipo cualitativo. La información estadística se utilizó para caracterizar los territorios en términos socioeconómicos. La revisión de información secundaria tuvo por objetivo describir el diseño de las iniciativas e identificar a los actores e instituciones relevantes. Finalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas enfocadas en explorar las dinámicas territoriales, políticas, económicas y sociales presentes en el territorio que favorecieron la articulación, así como la percepción de los actores respecto de la experiencia, sus desafíos y logros.

En cada territorio se consideró un mínimo de 12 entrevistas, lográndose 14 en Colombia, y 20 en Ecuador. Estas se realizaron a distintos tipos de actores, como: funcionarios públicos, principalmente los responsables de los servicios públicos que forman parte de la articulación a nivel nacional y a nivel local, los ejecutores del programa/política desde los distintos sectores involucrados y las autoridades locales; representantes de organizaciones sociales; y representantes de los destinatarios del programa/política.

En Colombia, se entrevistó a funcionarios del Departamento de Prosperidad Social y la Unidad de Víctimas de Magangué. De organizaciones de la sociedad civil, se entrevistó a la Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena CDPBM, la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz (Redprodepaz), el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y la Red Adelco. Finalmente, se entrevistó a otros actores clave como los ex coordinadores del programa (DPS) y antiguos colaboradores de las organizaciones participantes en el proceso (de CINEP y CDPBM).

En Ecuador, se entrevistó a productores individuales y asociaciones de productores; en el sector público a autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), del Gobierno Provincial de Pichincha y de la Junta Parroquial de Nanegal. También se entrevistó a actores privados, como representantes de Conquito, Quito Efectivo, Café Vélez, Café Imports y Asociación de Baristas; y organismos internacionales y ONG, como VECO y Proyecto BID/FOMIN.

Las entrevistas indagaron en las dinámicas territoriales que subyacen a los casos estudiados y la relación entre tales dinámicas y los buenos resultados de articulación. En esta línea se preguntó por aspectos estructurales del territorio- dinámica productiva, infraestructura,



geografía- por las instituciones formales presentes en el territorio- organismos públicos y privados-; las instituciones informales y patrones culturales; y la capacidad de agencia de las personas en el territorio. Además, se profundizó en el tipo de arquitectura institucional que se ha construido en el nivel local para desarrollar la articulación; los roles, funciones y mecanismos que se han llevado a cabo, así como los resultados concretos producto de la coordinación y articulación en el territorio.

El estudio de los casos se llevó a cabo por medio de tres fases. Una primera fase descriptiva, la que incluyó la revisión de fuentes secundarias para construir una panorámica del territorio y la experiencia estudiada, el diseño que la sustenta y los motivos para ser considerada como una buena práctica de articulación. La fase descriptiva consideró la caracterización del territorio en el que se implementa la experiencia de articulación y coordinación. Para ello se detallaron las características físicas, sociodemográficas, económicas, institucionales y políticas de cada territorio.

En una segunda fase se realizaron entrevistas en semiestructuradas con los protagonistas de la articulación para profundizar en la experien-

cia, sus aciertos y desafíos. En ambos casos se entrevistó a participantes desde las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

Finalmente, la fase final de análisis integra toda la información recogida previamente e intenta responder a las preguntas guía del estudio, a saber:

1. ¿Cómo inciden las estructuras del territorio en la mejor articulación?
2. ¿Qué rol juegan las instituciones formales presentes en el territorio en el logro de una buena articulación?
3. ¿Qué tipo de arquitectura institucional se ha construido a nivel local para llevar a cabo la articulación?
4. ¿Qué normas informales o patrones culturales han favorecido la articulación?
5. ¿Qué rol juega la agencia de los actores o coaliciones locales en los buenos resultados de articulación?
6. ¿Qué mecanismos/estrategias han facilitado la coordinación?
7. ¿Cuáles han sido los resultados de la mejor coordinación y articulación?





**POBREZA Y  
DESIGUALDAD**  
INFORME LATINOAMERICANO  
2017

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

[rimisp@rimisp.org](mailto:rimisp@rimisp.org)  Fono + (56-2) 2236 4557

Huelén 10, Providencia, Santiago de Chile

ISBN: 978-956-9153-13-6

