



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Introducción a la desigualdad territorial



Introducción a la desigualdad territorial



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

Tal como se ha planteado en numerosas publicaciones de la CEPAL⁴, el territorio importa y constituye un eje fundamental de la matriz de la desigualdad social. “El lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión” (ILPES, 2012, pág. 12). Las condiciones de vida, así como

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

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

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

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

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

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

1. División administrativa mayor

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

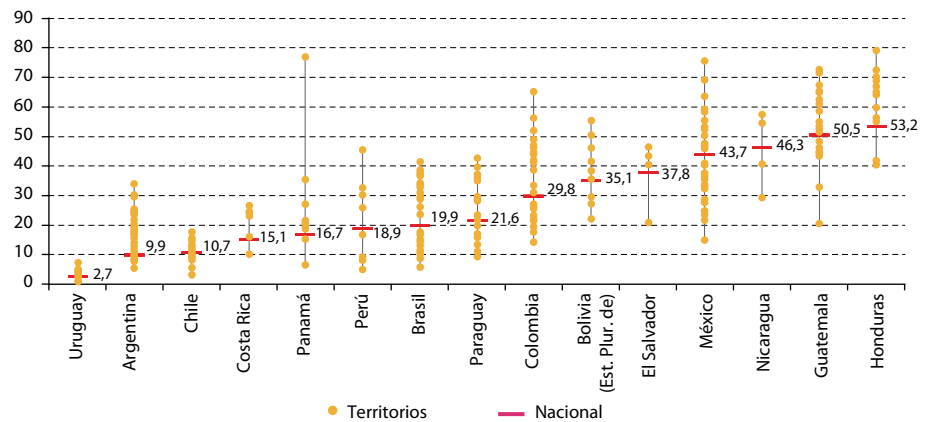
⁵ Los pueblos indígenas tienen un vínculo indisoluble con la tierra, una práctica de la territorialidad que incluye las dimensiones física, social y simbólica, y un concepto de territorio que no se refiere solo al lugar geográfico, sino también a un espacio social y cultural (CEPAL, 2007).

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



GRÁFICO XIII.1

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



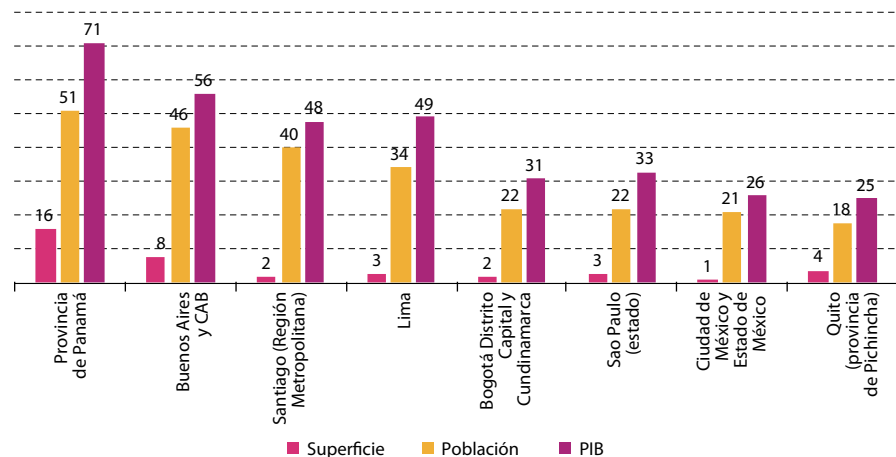
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Los datos corresponden a 2017, excepto para Ecuador (2016), Guatemala (2014), Honduras (2016), México (2016) y Nicaragua (2014).

2. Desigualdad entre entidades territoriales

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

GRÁFICO XIII.2

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



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

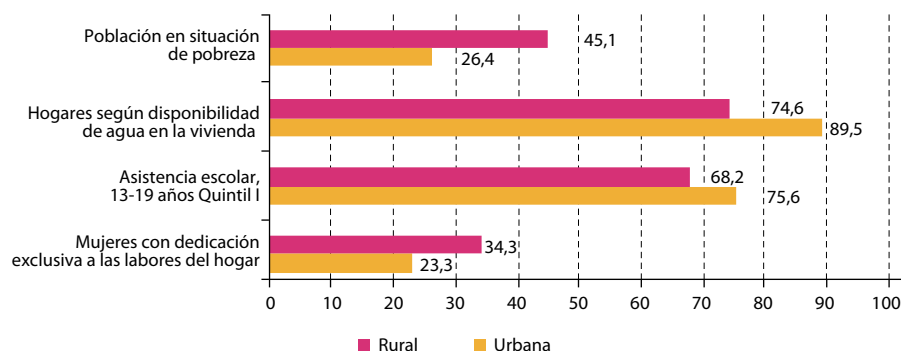
3. Desigualdad rural – urbana

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

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

GRÁFICO XIII.3

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



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

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

4. Segmentación en las urbes

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

GRÁFICO XIII.4

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



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

^a América Latina y el Caribe es promedio ponderado.

ESTADÍSTICAS

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

45,1%
POBREZA RURAL

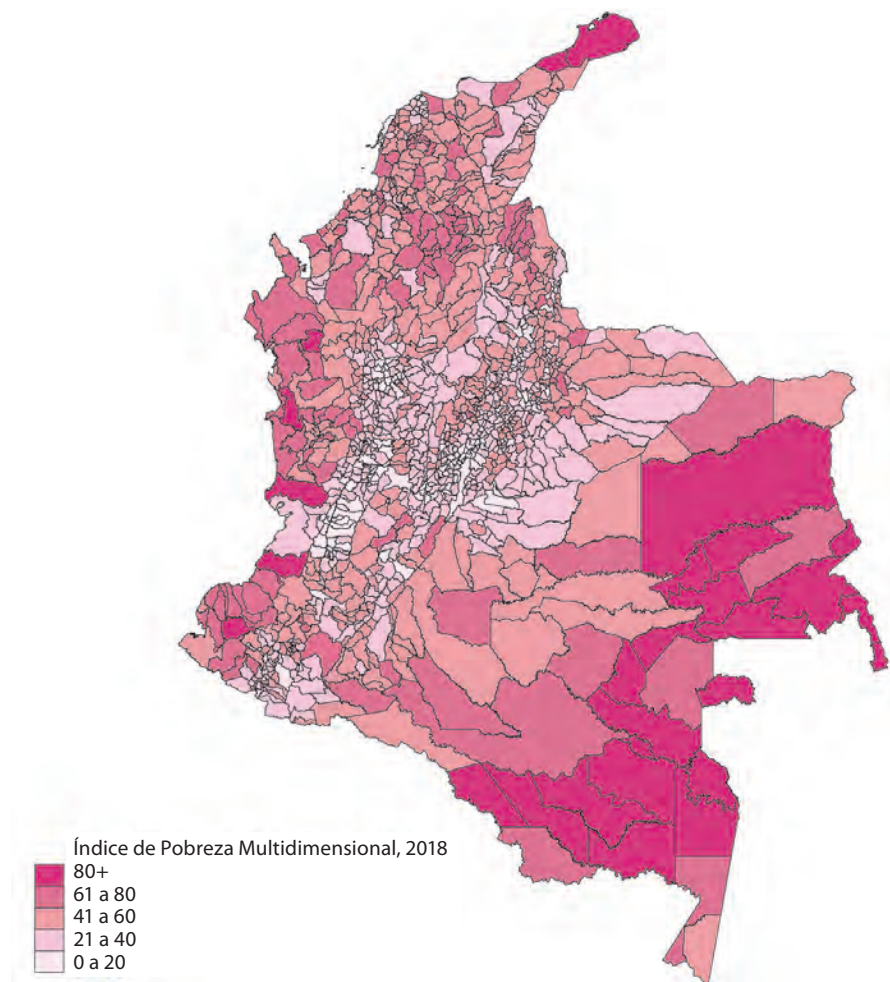
26,4%
POBREZA URBANA

5. Desigualdad entre las unidades administrativas menores

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

MAPA XIII.1

Colombia: índice de pobreza municipal (IPM), 2018



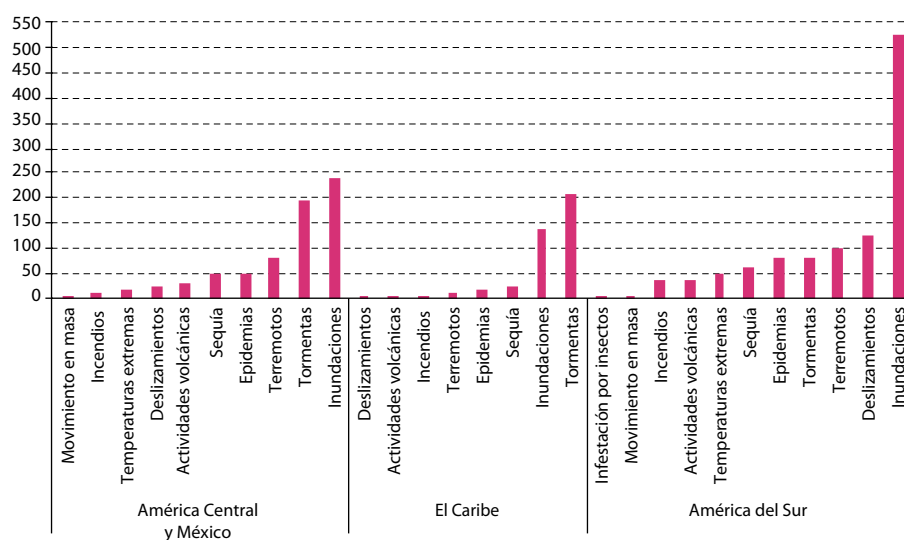
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre información oficial de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.

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

6. Desastres y desigualdad territorial

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

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



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

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

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

Los desastres
son causa
y consecuencia de
pobreza
y vulnerabilidad.

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



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

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

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

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

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

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