

# **POBREZA Y DESIGUALDAD**

## **INFORME LATINOAMERICANO 2017**

### **No dejar a ningún territorio atrás**

---

### SÍNTESIS



## 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; Berdegú et al, 2012; Berdegú 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 compartimentado 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.

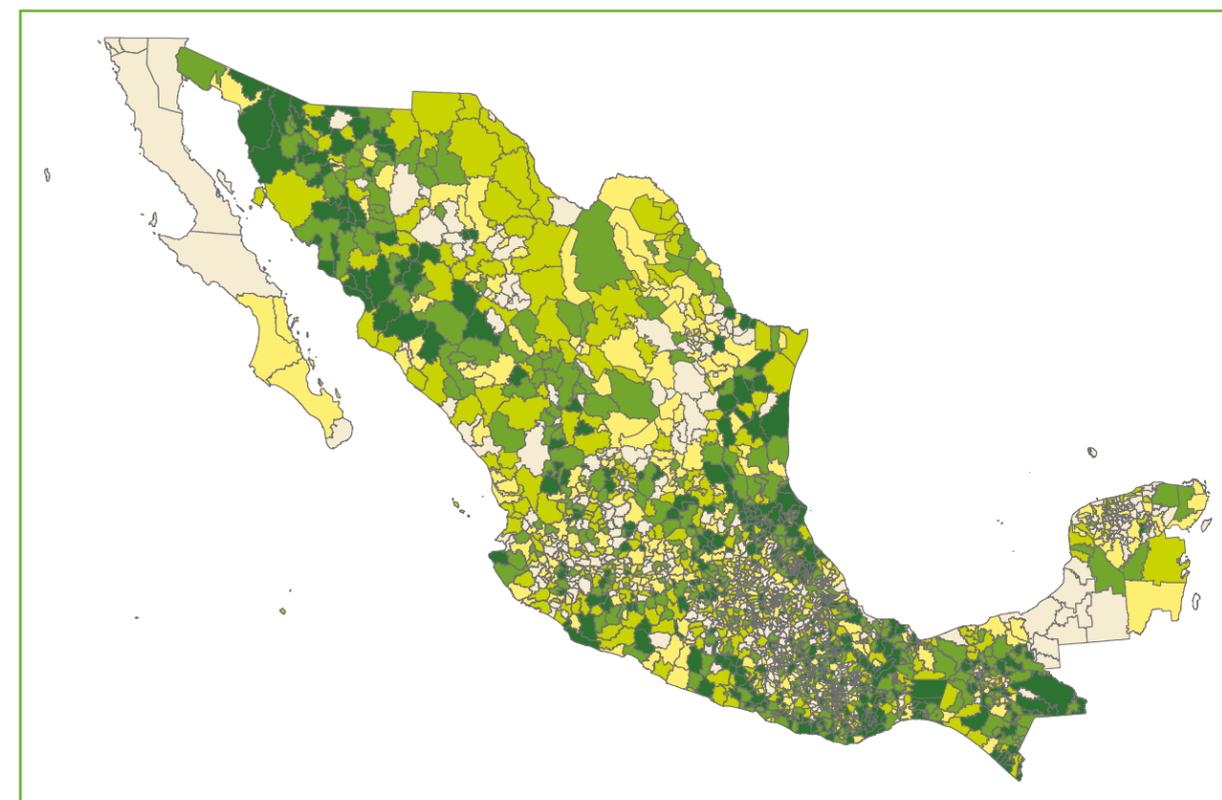
El análisis de la evolución del conjunto de los indicadores incluidos en este Informe muestra que, en general, y más allá de algunas diferencias entre países, los resultados han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de desarrollo establecidas por los ODS.

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 adelantados, 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.**

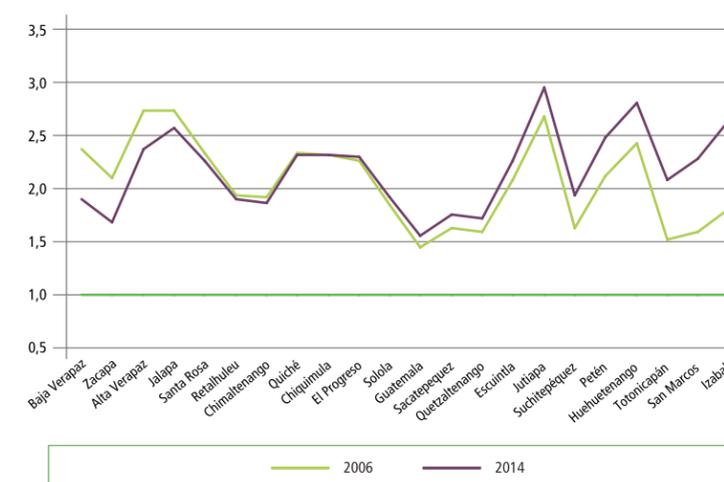
El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, conductuales y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes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

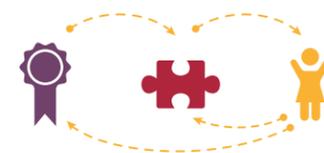
En los últimos años el ingreso promedio per cápita de los hogares en los territorios más pobres ha tendido a crecer más rápido que en los más ricos, lo que contribuye al logro de la meta 1 del ODS N°8. En relación con la meta 2 de este ODS, se evidencia que, con la excepción de Guatemala, existe una 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 prever 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 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 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.

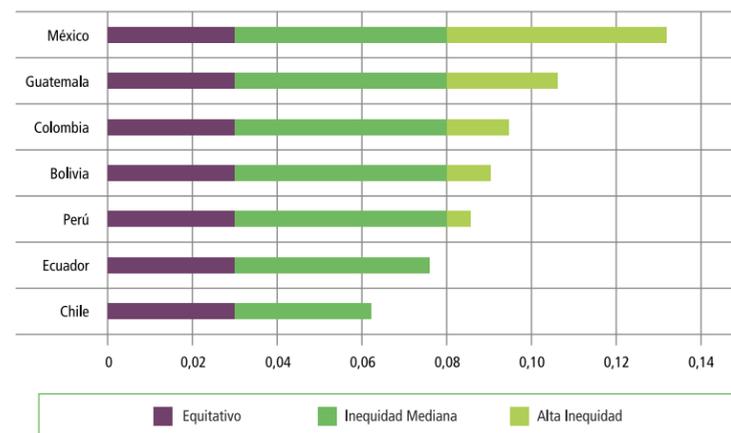
Más brechas y menos avances en aquellos indicadores que reflejan objetivos más exigentes de desarrollo

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, centrandolo ahora 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 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.

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.

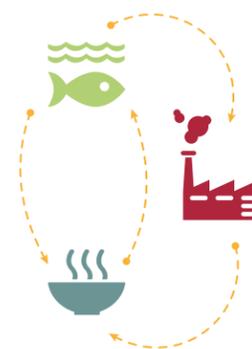
En el Bajo Magdalena, la ejecución del programa estuvo a cargo de la Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena, entidad que contaba con experiencia en articulación de actores territoriales en torno a un proyecto común (Programa de Desarrollo y Paz del

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 convirtieran 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.

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

**ISBN**

978-956-9153-14-3

**Fotografías**

Imágenes Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural: Página 18.

Imágenes concurso fotográfico Profundidad Territorial: Fernando Martín página 21.

Alexandra Jaumouillé página 2. Patricia Albornoz página 15.

Imágenes CIAT: Páginas 5, 10.

**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.

