



Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research

ISSN: 1695-7253

ISSN: 2340-2717

investig.regionales@aecr.org

Asociación Española de Ciencia Regional
España

Llungo Ortiz, Julieta

Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, núm. 41, 2018, pp. 11-51

Asociación Española de Ciencia Regional

España

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28966226005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LUZEM redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual

Julieta Llungo Ortiz*

RESUMEN: El artículo tiene como objetivo presentar, de una forma sintética, una visión actualizada del problema de las desigualdades territoriales en América Latina. En su preparación se han utilizado cifras y documentos recientes, junto con otros publicados hace pocos años. Además de estudiar la concentración de la población y del producto dentro de los países, con las correspondientes diferencias entre sus provincias, estados o regiones, se estudian cuatro casos de países concretos para exponer qué tipos de políticas territoriales se han instrumentado en los últimos años. Un valor añadido del trabajo es que proporciona una amplia bibliografía, tanto de los trabajos citados como de otras obras de consulta que permitirán al lector ampliar, si lo desea, los temas tratados.

Clasificación JEL: O3; R2; H1.

Palabras clave: América Latina; desigualdades territoriales; concentración de la población y del producto; planificación; políticas regionales.

Inequalities and Regional Policies in Latin America: A Review

ABSTRACT: This paper aims to synthetically present an updated vision of the problem of territorial inequalities in Latin America. In its preparation have been used figures and recent documents, as well as others published a few years ago. In addition to study the population and product concentration within countries, with the corresponding differences between their provinces, states or regions, four specific countries are more detailly studied to show what types of territorial policies have been implemented in recent years. An added value of this article is that it provides a broad bibliography, both of the works quoted in the text, but as well other reports articles and webs that will allow the interested reader to broaden the topics covered.

* Universidad de Alcalá, julieta.llungo@uah.es

La autora agradece la ayuda y los comentarios recibidos de algunos investigadores y revisores, que han permitido enriquecer y mejorar el primer borrador de este trabajo. Un especial agradecimiento al profesor J. R. Cuadrado Roura por su ayuda y sugerencias.

Recibido: 04 de junio de 2018 / Aceptado: 08 de octubre de 2018.

JEL Classification: O3; R2; H1.

Keywords: Latin America; territorial inequalities; population and production concentration; planification; regional policies.

1. Introducción

Uno de los rasgos que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina es la permanencia de las desigualdades regionales dentro de cada país. Si se analiza el tema históricamente se comprueba que, en el transcurso de las cuatro últimas décadas, los avances en la reducción de dichas desigualdades han sido bastante escasos. Otro rasgo dominante es que, si bien este problema casi siempre figura en el inventario de los desafíos con los que se enfrentan los gobiernos latinoamericanos, su traslado a los programas de política económica se plantea, en no pocos casos, en términos de un discurso de carácter político que siempre tiene el riesgo de que un cambio del partido en el gobierno implique también cambios importantes en las políticas públicas. Esto último implica que muchas políticas orientadas a reducir las diferencias entre regiones dentro de un determinado país no tienen la necesaria continuidad, ni cuentan siempre con las debidas asignaciones presupuestarias, ni con un sistema bien establecido de evaluación y debate de los resultados. En definitiva, si existe consenso de que cualquier política destinada a desarrollar las áreas más atrasadas y a reducir las distancias con las más avanzadas debe ser siempre una política a largo plazo, lo que se observa en numerosos ejemplos de América del Sur es, precisamente, una falta de continuidad en el enfoque de las políticas, su puesta en práctica y su posterior evaluación.

El objetivo de este artículo es ofrecer una visión actual del problema de las disparidades regionales en el conjunto de América Latina, subrayar algunos de sus rasgos fundamentales y estudiar más adelante el tipo de políticas o de planteamientos que han realizado en los últimos años algunos países que se toman a modo de ejemplo.

En los objetivos para el desarrollo del milenio (ODM), promovidos por Naciones Unidas, figuró claramente como objetivo la reducción de las desigualdades, donde tenían cabida no solo las desigualdades económicas y territoriales, sino las más estrictamente sociales (incluyendo las de género), con particular énfasis en la educación, la salud y la lucha contra la pobreza. Estas ideas impulsaron que algunos gobiernos latinoamericanos reflexionasen, a partir del 2000, sobre cómo podían abordar y poner en práctica políticas que mejorasen el desarrollo humano y la reducción de las desigualdades personales y territoriales, aunque los resultados fueron bastante distintos al efectuar comparaciones por países y, como es obvio, con grados de éxito bastante limitados también. Estas ideas no significan que haya que poner en duda el hecho de que bastantes países latinoamericanos han logrado notables avances económicos y sociales durante las dos últimas décadas. Buena parte de ellos superaron incluso la crisis internacional iniciada en 2007-2008 con un impacto muy inferior al que sufrieron la mayor parte de las economías más avanzadas.

A partir de enero de 2016 se pone en marcha la «Agenda 2030», que incorpora 17 grandes objetivos bajo el título más general de alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible (ODS), entre los cuales figura corregir la desigualdad económica y la lucha contra la pobreza, el cambio climático, lograr un incremento en términos de la innovación y alcanzar niveles de consumo sostenible. Estas ideas y objetivos han inspirado algunos planes para el desarrollo sostenible y la corrección de las desigualdades territoriales en varios países latinoamericanos, en armonía con la conservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

La amplitud que tienen todos y cada uno de estos objetivos es evidente y en buena medida inabarcable. Por ello, este artículo se centra, específicamente, en lo relacionado con las desigualdades territoriales y en describir qué tipo de políticas se han tratado de instrumentar en algunos países de Latinoamérica.

El texto se organiza del siguiente modo. Tras esta breve introducción, cuya pretensión ha sido acotar el tipo de cuestiones que se van a tratar, el siguiente apartado revisa muy brevemente la cuestión de las desigualdades regionales en América Latina, con un enfoque particularmente sintético puesto que lo que se pretende es ofrecer un marco de referencia general. El apartado tres dedica su atención a los rasgos que caracterizan la concentración espacial de la población y la riqueza en toda el área, donde también se da cabida al índice de desarrollo regional (IDR) que ha producido la CEPAL. El cuarto apartado se dedica a revisar las propuestas de políticas territoriales que han puesto en marcha en los últimos años algunos países que se toman como referencia. Los elegidos son Brasil, Ecuador, Perú y Chile, que ciertamente muestran diferencias entre sí, pero donde es posible comprobar que el tema de las desigualdades territoriales se integra casi siempre en unos programas de gobierno de carácter mucho más amplio, siguiendo —en general— las líneas de política económica y social de la Agenda 2030.

El artículo se cierra con unas notas finales. No se trata, pues, de conclusiones propiamente dichas, ya que la amplitud y alcance de los problemas que aquí se plantean tienen peculiaridades que son propias de cada país y esto obliga, sin duda, a efectuar estudios pormenorizados de cada caso, lo cual no era, como ya se ha expuesto, el objetivo de este trabajo, orientado a ofrecer una visión de carácter más general, a modo de panorámica. En este sentido, una de las aportaciones del artículo es que proporciona no solo un amplio número de referencias bibliográficas que han sido utilizadas para prepararlo, sino un extenso conjunto de otras referencias —desde páginas *web* a informes y publicaciones oficiales y no oficiales— que pueden permitir al lector interesado ampliar y profundizar en los temas tratados.

2. Desigualdades regionales en América Latina. Una breve síntesis

Los países de América Latina realizaron grandes esfuerzos para transformar la estructura productiva y reducir la dependencia externa durante los años siguientes

a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, obteniendo resultados aceptables con el establecimiento de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Durante estos años el producto interior bruto (PIB) creció a una tasa anual promedio del 5,3% y el ingreso promedio per cápita a 2,6%; sin embargo, las desigualdades no disminuyeron (Bethell, Bulmer-Thomas, Ffrench-Davis y Chocano, 1997). Durante los años setenta, los procesos de industrialización se desarrollaron en la región de forma estable, obteniendo un crecimiento en las exportaciones de productos manufacturados gracias al auge del comercio internacional (Bethell *et al.*, 1997). El modelo ISI, que había generado básicamente el crecimiento del sector manufacturero, dio lugar a que se establecieran núcleos de crecimiento económico y demográfico que se diferenciaban de los territorios donde no se había establecido la industria manufacturera.

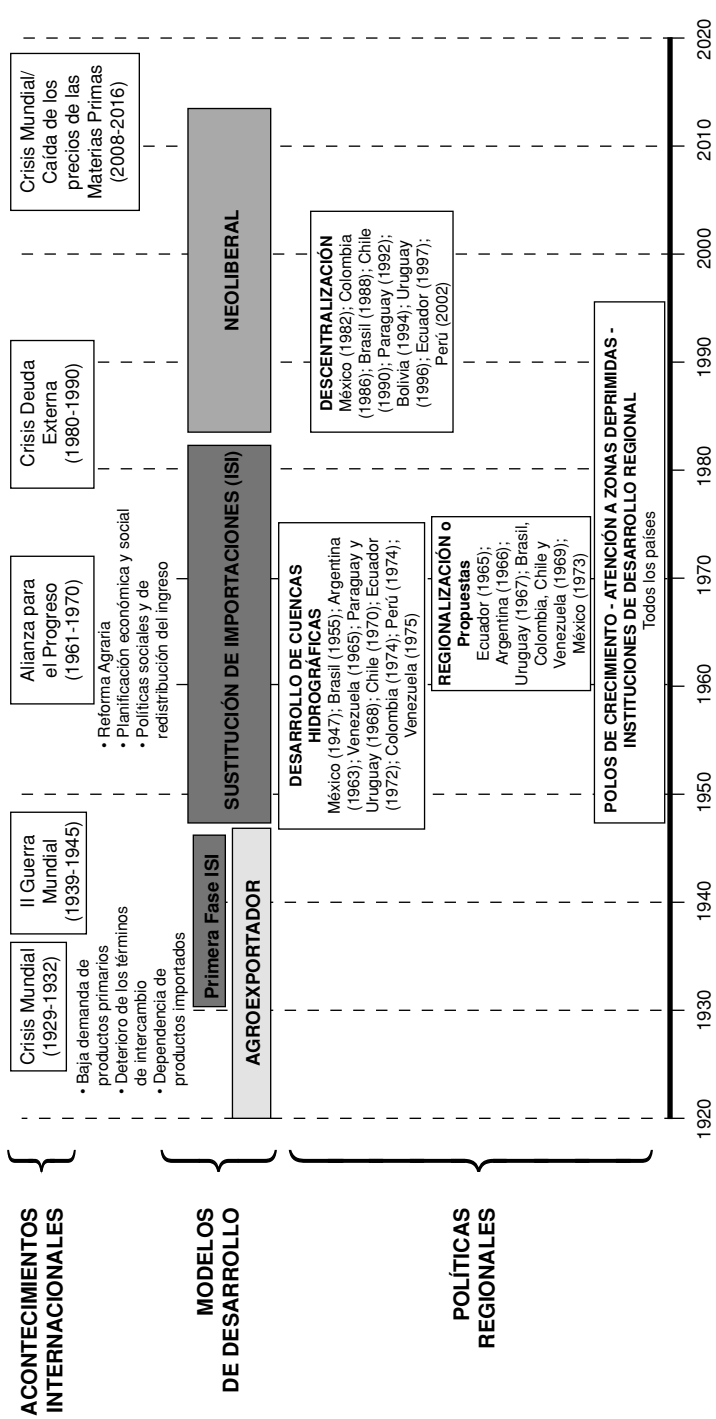
El endurecimiento de las políticas monetarias de los países industrializados, como la subida de los tipos de interés y unas condiciones financieras bastante más severas, hizo que muchos países de la región incumplieran sus compromisos de pago de la deuda externa, o al menos serias dificultades para hacerlo, lo que condujo a una crisis económica y social en casi todos los países de América Latina durante los años ochenta (Bielschowsky, 1998).

En la década de los noventa, se adoptaron nuevas medidas más liberales, planteándose diez instrumentos de política económica para formular los lineamientos del Consenso de Washington, que buscaban una más exigente disciplina presupuestaria, priorizar el gasto público en sanidad y educación, e incrementar los ingresos fiscales. Todo ello sin dejar de estimular la inversión productiva, aumentar la tasa de crecimiento de las exportaciones, liberalizar las importaciones, liberalización de los flujos de inversión extranjera, conseguir más eficiencia, y aliviar la presión en el presupuesto del Estado mediante una política de privatizaciones, promoción de la competencia a través de políticas desreguladoras, y garantizar los derechos de propiedad para eliminar la idea de inestabilidad en la región.

Bajo los lineamientos del Consenso de Washington se desarrollaron reformas estructurales en la región que se tradujeron en una mayor estabilidad de precios en casi todos los Estados y más control del presupuesto público, crecimiento económico, acumulación interna de capital fijo e ingresos por inversiones extranjeras directas, aunque en el aspecto social, los indicadores de desigualdad y de pobreza se deterioraron claramente. Las políticas orientadas a reequilibrar las desigualdades en el interior de los países, que se habían ensayado por parte de las autoridades de varios Estados latinoamericanos, quedaron prácticamente en suspenso y, no solo por ello sino por las políticas económicas neoliberales aplicadas, la situación de las disparidades regionales empeoró en la mayoría de los países de la región.

En la Figura 1, R. Correa (2016) muestra una línea de tiempo donde se relacionan los acontecimientos a nivel mundial, los modelos de desarrollo implantados en América Latina y las políticas regionales que buscaban resolver las desigualdades territoriales.

Figura 1. Línea de tiempo: contexto internacional, modelos de desarrollo y políticas regionales en América Latina

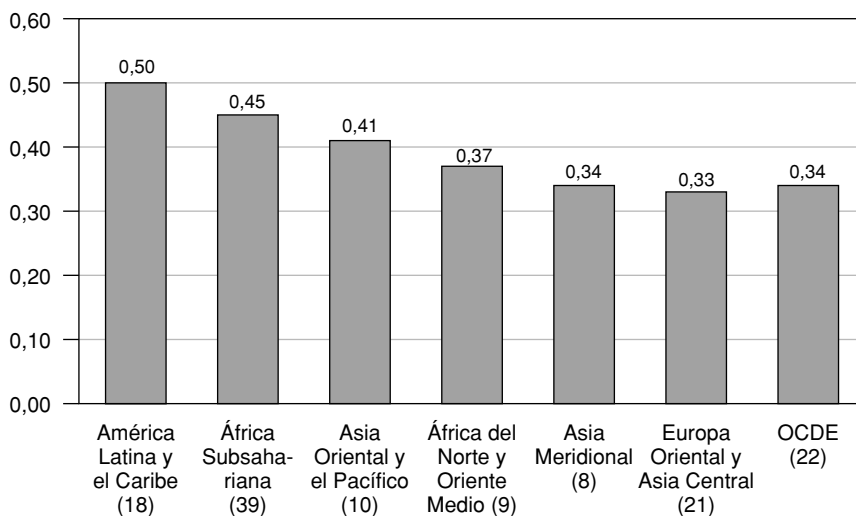


Fuente: adaptado por el autor a partir de Stöhr (1975); Boisier, Cepeda, Hillhorst, Riffka y Uribe-Echevarría (1981); Coraggio, Sabaté, y Colman (1989); J. Gasca y R. Correa (2016). En R. Correa (2016).

CEPAL (2017a), menciona que «la dimensión territorial del desarrollo, en particular los patrones de organización espacial y las desigualdades existentes, ha sido considerada históricamente como una expresión del estilo de desarrollo periférico, el cual se caracteriza, entre otros aspectos, por una clara tendencia concentradora y por reproducir diferencias significativas en la condiciones de vida de habitantes de distintos territorios»; y en CEPAL (2015) se menciona que las desigualdades territoriales se deben a una dinámica relacional de los estilos de inserción en la economía mundial, una relación centro-periferia donde existen estructuras productivas que se diferencian por su grado de especialización y heterogeneidad, los flujos migratorios y los factores institucionales que intervienen en los procesos económicos de los territorios.

América Latina y el Caribe es la región que presenta los índices más altos de desigualdad en la distribución del ingreso y de disparidades territoriales dentro y entre países de la región, siendo estas disparidades una muestra de las desigualdades económicas y sociales (CEPAL, 2015, 2017a, 2017b).

Figura 2. América Latina y otras regiones del mundo: Coeficiente de Concentración de Gini, alrededor del año 2010



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países (CEPAL, 2017b).

Las desigualdades territoriales en América Latina han cobrado relevancia en la Agenda Pública de la región, tal es así que se abordan posibles estrategias para tratar el problema en Agenda 2030, Hábitat III, el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo, el Marco de Sendai y la Nueva Agenda Urbana (CEPAL, 2017a).

Países como Chile, México, Argentina, Perú y Brasil son claros ejemplos de heterogeneidad territorial. Todos ellos presentan regiones dentro del país con diferentes

etapas de desarrollo y altos grados de disparidad del PIB per cápita, en algunos casos existen territorios metropolitanos con PIB per cápita superiores al de América Latina, tal es el caso de Brasil (regiones de Sao Paulo y Río de Janeiro), Argentina (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y Chile (Región Metropolitana de Santiago) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018 y CEPAL, 2017a). Véase Cuadro 1.

Cuadro 1. PIB total, PIB por habitante y población de países y territorios de América Latina y el Caribe en 2015

| | <i>PIB dólares corrientes (en millones de dólares)</i> | <i>PIB Latinoamericano (en porcentajes)</i> | <i>PIB por habitante en dólares corrientes (en dólares)</i> | <i>Población (en miles de personas)</i> | <i>Población Latinoamericana (en porcentajes)</i> |
|----------------------------|--|---|---|---|---|
| América Latina y el Caribe | 6.190.105 | 100,0 | 9.758 | 634.387 | |
| América Latina | 6.121.035 | 98,8 | 9.896 | 618.525 | |
| Brasil | 1.774.722 | 28,7 | 8.543 | 207.750 | 32,7 |
| México | 1.148.060 | 18,5 | 9.213 | 124.612 | 19,6 |
| Argentina | 632.841 | 10,2 | 14.616 | 43.298 | 6,8 |
| São Paulo | 570.654 | 9,2 | 12.959 | 44.035 | 6,9 |
| Colombia | 292.080 | 4,7 | 6.056 | 48.229 | 7,6 |
| Chile | 240.796 | 3,9 | 13.440 | 17.917 | 2,8 |
| Río de Janeiro | 206.088 | 3,3 | 12.520 | 16.461 | 2,6 |
| Buenos Aires | 200.611 | 3,2 | 12.042 | 16.660 | 2,6 |
| Distrito Federal (México) | 191.852 | 3,1 | 21.719 | 8.833 | 1,4 |
| Perú | 189.210 | 3,1 | 6.029 | 31.383 | 4,9 |
| Minas Gerais | 158.659 | 2,6 | 7.652 | 20.734 | 3,3 |
| Cd. Auton. Buenos Aires | 115.810 | 1,9 | 37.917 | 3.054 | 0,5 |
| R. M. Santiago | 110.845 | 1,8 | 15.334 | 7.229 | 1,1 |
| Río Grande do Sul | 109.886 | 1,8 | 9.805 | 11.207 | 1,8 |
| Estado de México | 108.535 | 1,8 | 6.340 | 17.119 | 2,7 |
| Paraná | 106.897 | 1,7 | 9.646 | 11.082 | 1,7 |
| Ecuador | 100.177 | 1,6 | 6.205 | 16.144 | 2,5 |
| Lima | 96.196 | 1,6 | 8.867 | 10.849 | 1,7 |
| Nuevo León | 86.441 | 1,4 | 16.759 | 5.158 | 0,8 |
| Cuba | 81.659 | 1,3 | 7.149 | 11.422 | 1,8 |

| | <i>PIB dólares corrientes (en millones de dólares)</i> | <i>PIB Latinoamericano (en porcentajes)</i> | <i>PIB por habitante en dólares corrientes (en dólares)</i> | <i>Población (en miles de personas)</i> | <i>Población Latinoamericana (en porcentajes)</i> |
|--------------------------|--|---|---|---|---|
| Jalisco | 78.389 | 1,3 | 9.772 | 8.022 | 1,3 |
| Bogotá D. C. | 74.775 | 1,2 | 9.491 | 7.879 | 1,2 |
| Santa Catarina | 74.488 | 1,2 | 11.073 | 6.727 | 1,1 |
| Bahía | 68.769 | 1,1 | 4.546 | 15.126 | 2,4 |
| República Dominicana | 68.103 | 1,1 | 6.467 | 10.531 | 1,7 |
| Guatemala | 63.794 | 1,0 | 4.007 | 15.920 | 2,5 |
| Distrito Federal | 60.632 | 1,0 | 21.257 | 2.852 | 0,4 |
| Veracruz | 57.307 | 0,9 | 7.070 | 8.106 | 1,3 |
| Costa Rica | 54.150 | 0,9 | 11.233 | 4.821 | 0,8 |
| Uruguay | 53.442 | 0,9 | 15.580 | 3.430 | 0,5 |
| Panamá | 52.132 | 0,8 | 13.268 | 3.929 | 0,6 |
| Guanajuato | 51.203 | 0,8 | 8.732 | 5.864 | 0,9 |
| Goiás | 50.676 | 0,8 | 7.769 | 6.523 | 1,0 |
| Pernambuco | 47.644 | 0,8 | 5.135 | 9.278 | 1,5 |
| Córdoba | 46.830 | 0,8 | 13.126 | 3.568 | 0,6 |
| Santa Fe | 46.830 | 0,8 | 13.784 | 3.398 | 0,5 |
| Coahuila de Zaragoza | 40.875 | 0,7 | 13.646 | 2.995 | 0,5 |
| Antioquia | 40.329 | 0,7 | 6.246 | 6.456 | 1,0 |
| Espírito Santo | 39.550 | 0,6 | 10.180 | 3.885 | 0,6 |
| Ceará | 38.711 | 0,6 | 4.377 | 8.844 | 1,4 |
| Pará | 38.260 | 0,6 | 9.633 | 3.972 | 0,6 |
| Puebla | 37.182 | 0,6 | 5.945 | 6.255 | 1,0 |
| Tamaulipas | 35.175 | 0,6 | 9.816 | 3.583 | 0,6 |
| Chihuahua | 34.742 | 0,6 | 9.274 | 3.746 | 0,6 |
| Baja California | 34.659 | 0,6 | 9.805 | 3.535 | 0,6 |
| Sonora | 34.174 | 0,6 | 11.497 | 2.973 | 0,5 |
| Bolivia (Est.º Plur. de) | 32.998 | 0,5 | 3.073 | 10.737 | 1,7 |

Fuente: elaborado con base en CEPALSTAT e información oficial de los países (CEPAL, 2017a, p. 24).

La CEPAL ha venido publicando desde el año 2010 el documento *Panorama de Desarrollo Territorial*, con ediciones posteriores de 2012, 2015 (presentación de la actualización del Índice de Desarrollo Regional) y 2017, con el propósito de realizar la medición y seguimiento de las disparidades territoriales para tener información de qué políticas públicas son adecuadas y necesarias en la región.

El Índice de Desarrollo Regional (IDR) es un indicador sintético que busca ofrecer una perspectiva más amplia de las desigualdades territoriales, que no se limita al ingreso por habitante de cada región, estado o provincia. El cálculo se realiza comparando el nivel de desarrollo relativo de 175 entidades territoriales de ocho países de América Latina con los promedios de la región, siendo por lo general las capitales de país o las grandes áreas metropolitanas las que mejores resultados presentan (CEPAL, 2018a).

3. Concentración espacial de la población y la riqueza

La concentración espacial en América Latina ha sido un problema en la región desde la década de los cincuenta cuando se implantó el modelo económico de Industrialización Sustitutiva de Importaciones que, como se mencionó al principio, llevó a desarrollar ciertos territorios de cada país, en especial las ciudades o regiones capitales que aglomeraban núcleos de crecimiento económico y demográfico (CEPAL, 2017a). Este problema no ha mejorado posteriormente. Al contrario, los sucesivos modelos económicos han llevado a que esta concentración espacial limite el desarrollo tanto a nivel de país como a nivel de regiones internas de sus potencialidades territoriales y con ello el progreso económico, social y la sostenibilidad ambiental.

3.1. La población

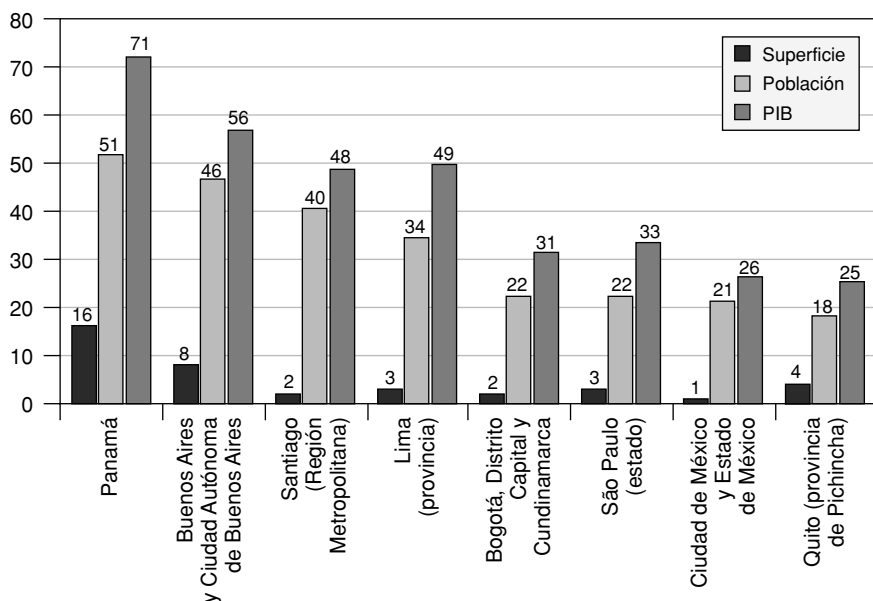
La concentración de la población se ha debido, principalmente, a las migraciones internas (campo-ciudad), debido al dinamismo económico que tenían las principales ciudades, que atraía a la población de territorios donde no había industrias manufactureras y unas paupérrimas condiciones de vida.

En CEPAL (2017a), indican que «una primera aproximación al análisis de la concentración espacial de la población puede realizarse, a partir de la comparación entre el peso relativo de la superficie y la población de las entidades territoriales principales de cada país, respecto de los totales nacionales para ambas variables», teniendo en cuenta algunas entidades territoriales especiales que recogen la contigüidad de algunos procesos espaciales urbanos tales como la ciudad principal más el territorio que la contiene o la limita.

Como ha subrayado la CEPAL (2018b), la superficie de las entidades territoriales seleccionadas representa menos del 10% de la superficie de cada país (salvo en Pa-

namá, 16%). Es de destacar que las mayores diferencias entre superficie y población vienen dadas por las entidades territoriales de Panamá, Argentina y Chile, y en menor medida, pero no menos significativo, Ecuador. También se aprecia que, en los casos de Panamá, Argentina, Chile y Perú, sus entidades territoriales significan entre el 34% y el 51% de la población de estos países, en cuanto al aporte al PIB, Panamá y Argentina representan más del 50% (véase Figura 3).

Figura 3. América Latina (ocho países): participación de entidades territoriales seleccionadas en la superficie, población y PIB nacionales, alrededor de 2010 (en porcentajes)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de información oficial de los países (CEPAL, 2018b).

La concentración demográfica es un fenómeno poblacional que describe el peso relativo de las principales aglomeraciones con respecto a la elevada urbanización de una región. En el caso de América Latina, en los últimos años se han atenuado los fenómenos migratorios campo-ciudad en gran medida, dando paso a procesos migratorios a ciudades de menor tamaño y próximas a los orígenes de las personas que emigran (CEPAL, 2017a). Las principales aglomeraciones urbanas de los países crecen o se mantienen. Uruguay, es un ejemplo claro en el que la emigración apenas varía a lo largo del periodo. Por el contrario, el país que más baja es Venezuela que pasó del 17,8% a un 9,4% en el año 2015 y que posiblemente mantendrá esta misma línea como consecuencia de las políticas puestas en práctica.

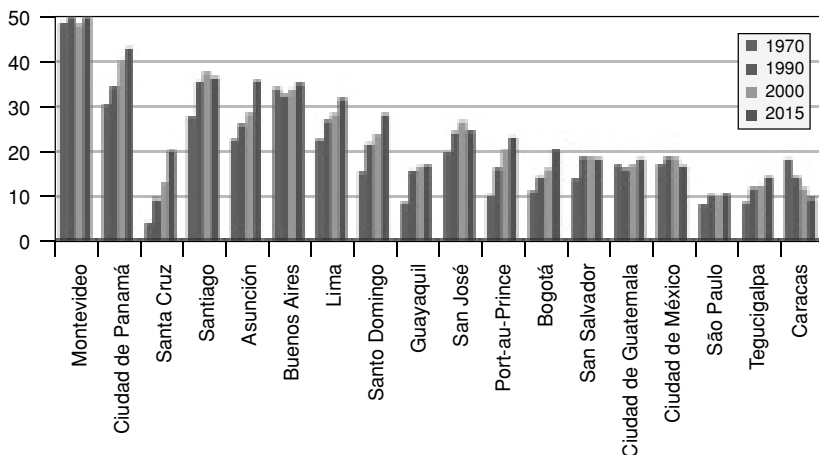
Cuadro 2. América Latina y el Caribe (dieciocho países). Peso relativo de la población de aglomeraciones urbanas principales 1970-2015 (en porcentajes)

| <i>País</i> | <i>Aglomeraciones urbanas</i> | <i>1970</i> | <i>1990</i> | <i>2000</i> | <i>2015</i> |
|--------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Uruguay | Montevideo | 48,5 | 49,8 | 48,2 | 49,7 |
| Panamá | Ciudad de Panamá | 30,0 | 34,3 | 40,1 | 42,6 |
| Bolivia (Est. Plur. de) | Santa Cruz | 3,7 | 9,0 | 12,6 | 19,6 |
| Chile | Santiago | 27,7 | 35,1 | 37,3 | 36,3 |
| Paraguay | Asunción | 22,3 | 25,9 | 28,3 | 35,5 |
| Argentina | Buenos Aires | 33,8 | 32,1 | 33,5 | 35,0 |
| Perú | Lima | 22,3 | 26,7 | 28,1 | 31,5 |
| República Dominicana | Santo Domingo | 15,2 | 21,2 | 23,3 | 28,0 |
| Ecuador | Guayaquil | 8,3 | 15,4 | 16,4 | 16,8 |
| Costa Rica | San José | 19,4 | 23,9 | 26,3 | 24,3 |
| Haití | Port-au-Prince | 9,8 | 16,0 | 19,8 | 22,8 |
| Colombia | Bogotá | 10,8 | 13,8 | 15,7 | 20,2 |
| El Salvador | San Salvador | 13,6 | 18,5 | 18,3 | 17,9 |
| Guatemala | Ciudad de Guatemala | 16,9 | 15,8 | 16,9 | 17,9 |
| México | Ciudad de México | 17,0 | 18,3 | 18,0 | 16,5 |
| Brasil | São Paulo | 7,9 | 9,8 | 9,7 | 10,1 |
| Honduras | Tegucigalpa | 8,3 | 11,7 | 12,0 | 13,9 |
| Venezuela (Rep. Bol. de) | Caracas | 17,8 | 13,9 | 11,7 | 9,4 |

Fuente: elaborado con base en División de Población de Naciones Unidas (CEPAL, 2017a).

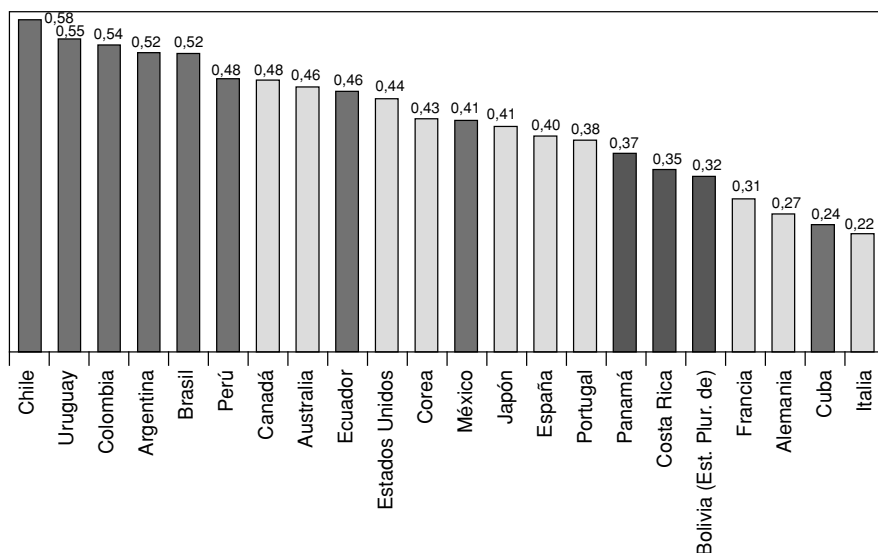
Otro indicador que es útil para analizar la concentración es el Índice de Concentración Demográfica (ICG), donde se comparan los pesos relativos de superficie y población de todas las entidades territoriales de los países, estimando el balance o desbalance que existe entre la superficie ocupada y para el caso de la concentración espacial, la población (Figura 5) (CEPAL, 2017a).

Figura 4. América Latina y el Caribe (dieciocho países). Peso relativo de la población de aglomeraciones urbanas principales 1970-2015 (en porcentajes)



Fuente: elaborado con base en División de Población de Naciones Unidas (CEPAL, 2017a).

Figura 5. América Latina y el Caribe (once países) y países OECD. Índice de Concentración Geográfica de la población 2015 (en porcentajes)



Fuente: elaborado con base en información oficial de los países y base de indicadores regionales OCDE (CEPAL, 2017a).

Al analizar los tres índices se aprecia que los países que presentan mayores concentraciones en términos generales son Chile, Uruguay y Argentina y que, por el contrario, Venezuela es el país que menores concentraciones presenta, al menos en términos comparativos.

3.2. La concentración de la producción

América Latina ha presentado una organización espacial de la producción caracterizada, como ya se indicó, por una alta concentración espacial de la actividad económica y una particular distribución regional de sus componentes, de forma que la parte más moderna de la industria y los servicios se localizan en las principales ciudades y la producción de bienes para la exportación se genera en territorios periféricos a las ciudades o más alejados si se trata de explotaciones mineras y de energía. Las ciudades, y de forma muy particular las capitales del país, concentran una gran parte de los servicios, tanto comerciales y de carácter personal, como en no pocos casos los servicios a las empresas, las empresas de transportes y otros. Esta forma de distribución espacial ha llevado, en el caso de América Latina, a fortalecer las grandes ciudades en detrimento del resto de los territorios (CEPAL, 2017a).

CEPAL evalúa la concentración de la producción en nueve países, los cuales cuentan con estimaciones oficiales y hacen posibles contar con la información requerida para el análisis (México, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Uruguay y Argentina). De los resultados obtenidos, el caso más notorio es el de la Provincia de Panamá que representa el 70,6% del PIB del país, y los países donde una entidad territorial representa más del 50% del PIB del país son: Uruguay, Argentina y Perú, como se aprecia en el Cuadro 3.

En la Figura 6 se presenta la estimación del Índice de Concentración Geográfica del PIB, donde se aprecia que la concentración geográfica de la producción es mayor que el índice de concentración geográfica de la población (véase Figura 5). Aunque en orden diferente, los países que ocupan los seis primeros puestos en ambos índices son: Chile, Uruguay, Colombia, Argentina, Brasil y Perú.

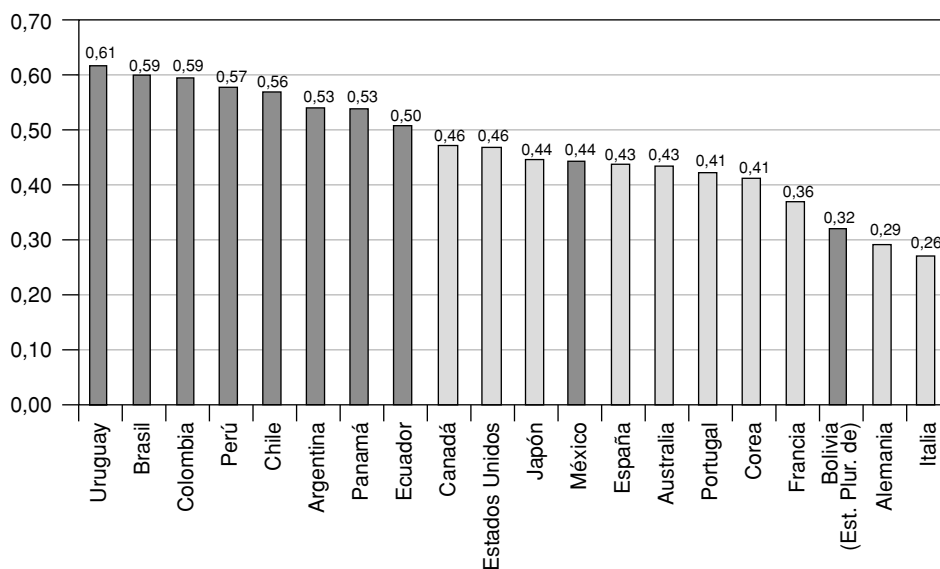
Cuadro 3. América Latina (diez países). Peso relativo de principales territorios, en términos de PIB para año más reciente (en porcentaje sobre total del PIB nacional)

| <i>Países y entidades territoriales principales en términos de PIB</i> | <i>Porcentaje PIB</i> |
|---|-----------------------|
| Panamá Provincia de Panamá (2014) | 70,6 |
| Uruguay Departamentos de Montevideo y Canelones (2011) | 62,1 |
| Argentina Ciudad de Buenos Aires más Provincia de Buenos Aires (2015) | 55,5 |
| Perú Provincia de Lima (2015) | 50,8 |
| Chile Región Metropolitana de Santiago (2015) | 46,0 |

| <i>Países y entidades territoriales principales en términos de PIB</i> | <i>Porcentaje PIB</i> |
|--|-----------------------|
| Brasil Estado de São Paulo (2014) | 32,2 |
| Colombia Bogotá D. C. más Cundinamarca (2015) | 30,8 |
| México Distrito Federal y Estado de México (2015) | 26,2 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) Departamento de La Paz (2015) Departamento de Santa Cruz (2015) | 25,2 28,5 |
| Ecuador Provincia de Guayas (2015) Provincia de Pichincha (2015) | 24,6 23,7 |

Fuente: elaborado con base en información oficial de los países de cuentas subnacionales (CEPAL, 2017a).

Figura 6. Índice de concentración geográfica PIB; países de América Latina y OCDE (circa 2015)



Fuente: elaborado con base en información oficial de países y base de indicadores regionales OCDE (CEPAL, 2017a).

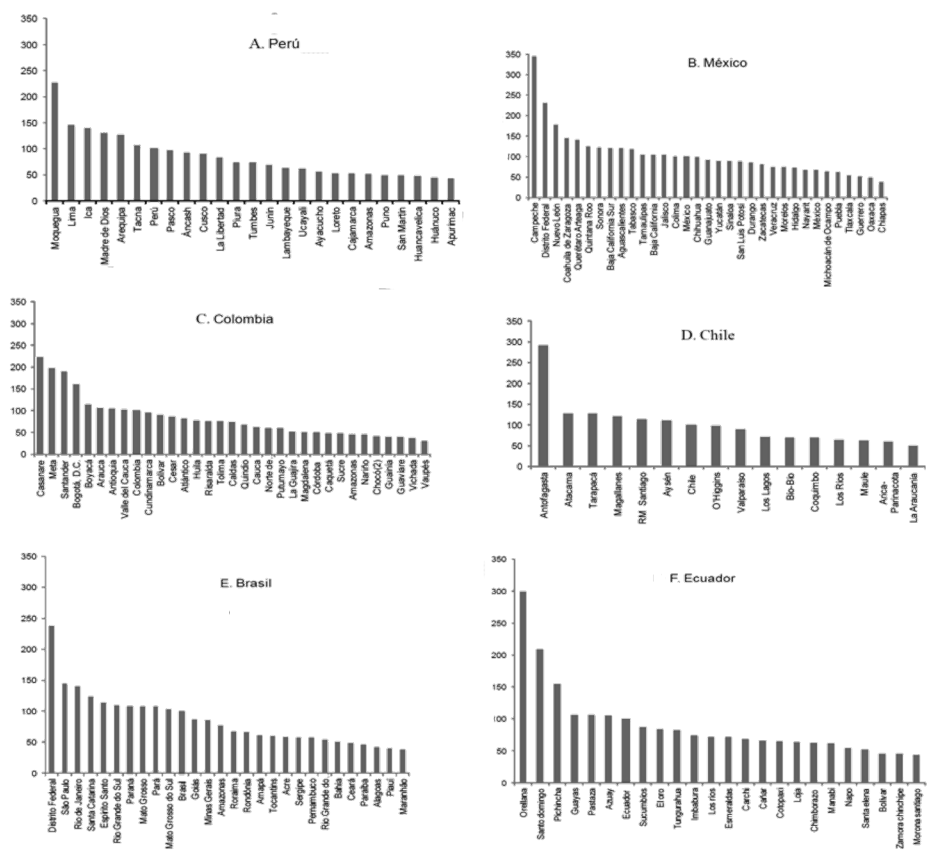
3.3. Las disparidades económicas territoriales. Una aproximación global

La mayor parte de los países de América Latina se caracterizan por presentar más concentración económica que concentración en población y muestran, asimismo, que

existen grandes disparidades entre los territorios dentro de cada país, tanto en cuanto a condiciones de vida como en términos de ingresos y grados de riqueza. En CEPAL (2017a) se plantea la necesidad de abordar las disparidades desde dos perspectivas, la primera, las disparidades económicas en función de las diferencias en PIB por habitante entre los territorios de los países para el periodo 1995-2015 y, la segunda, aplicando el Índice de Desarrollo Regional de América Latina, en función del desarrollo relativo de cada entidad territorial con respecto al conjunto de América Latina.

La Figura 7 recoge los resultados de la estimación del PIB por habitante de Perú, México, Colombia, Chile, Brasil y Ecuador en relación con la media del respectivo país, donde pueden observarse las fuertes diferencias que existen en los casos de México, Chile, Ecuador y Brasil.

Figura 7. América Latina (seis países). PIB por habitante 2015 (índices país = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel», *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago, 2017 (CEPAL, 2017a).

CEPAL (2015) propuso la estimación de un Índice de Desarrollo Regional cuya primera versión se presentó en el Panorama de 2015. «Dicho índice —como señala dicho documento— busca profundizar en el análisis de las desigualdades subnacionales, pero a partir de una nueva perspectiva metodológica», como se explica en el recuadro adjunto.

El IDR amplía la perspectiva del análisis de las disparidades, normalmente basado en el PIB por habitante. Como es sabido, este indicador capta principalmente la capacidad de generación de bienes o servicios, expresada en términos monetarios, lo cual no necesariamente expresa las condiciones de bienestar general de la población, ya que, por ejemplo, no considera los impactos ambientales o sociales involucrados en los procesos de producción, distribución o consumo.

Es por esto que, en décadas recientes, se ha recurrido de manera cada vez más frecuente a la construcción de indicadores compuestos, como el Índice de Desarrollo Humano, que incorpora dimensiones adicionales a las económicas, para determinar grados de desarrollo relativo.

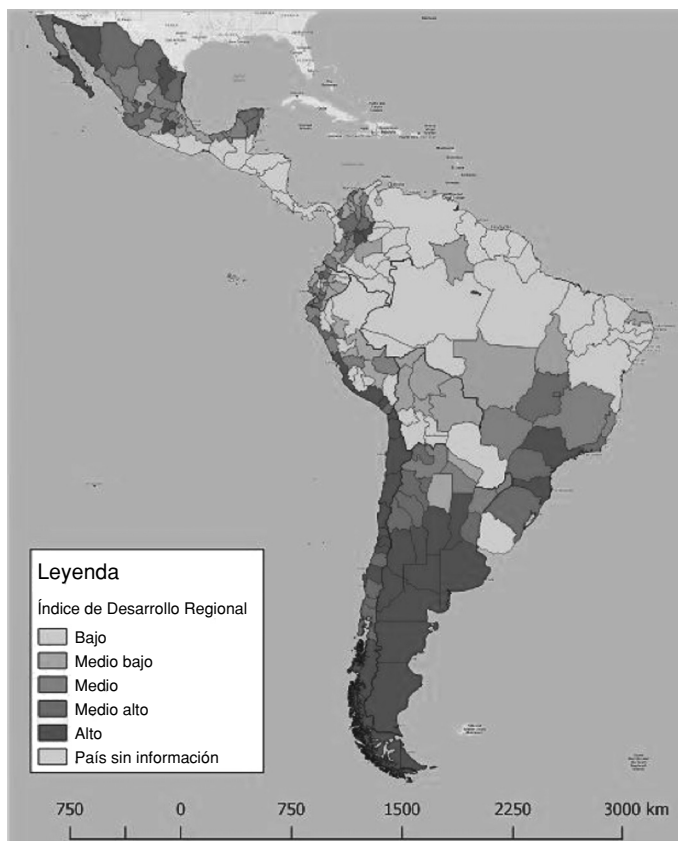
El IDR se enmarca en estos esfuerzos para ampliar el análisis del desarrollo territorial, considerando dimensiones adicionales al PIB por habitante. En esta ocasión, se presenta una estimación referida a 2015. Una consideración metodológica importante se refiere a la variable de PIB por habitante. Al igual que en la versión 2010, se estimó un valor para cada entidad territorial, excluyendo a las actividades extractivas, de modo de tener una mejor aproximación a los ingresos efectivamente retenidos en el territorio.

El IDR es un índice compuesto, que incluye diez variables de análisis, que expresan diversas manifestaciones o dimensiones del desarrollo, todas normalizadas. Posteriormente se construye un ranking, a partir de los puntajes obtenidos en este proceso de normalización y se agrupa por quintiles. Estos estratos son denominados como Alto, Medio alto, Medio, Medio bajo y Bajo.

Fuente: CEPAL 2017a, pp. 38-39.

El siguiente mapa recoge los resultados de las estimaciones del IDR de ocho países que disponen de información completa para el cálculo del mismo. La base detallada de los territorios subnacionales puede consultarse en CEPAL, 2017: 42-44.

Mapa 1. Indicador de Desarrollo Regional 2015, según entidades territoriales (ocho países)



Fuente: CEPAL, 2017a.

Nota: los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

4. Propuestas de políticas territoriales y su encuadren en los programas o planes más amplios de cada país

No es posible analizar el tipo de políticas que se han planteado en todos los países latinoamericanos en los últimos años. Aparte de las dificultades de información con que hay que enfrentarse, por cuestiones de espacio resulta imposible e inadecuado analizarlos todos. Por ello, se ha optado por estudiar cuatro países concretos: Brasil, Ecuador, Perú y Chile. En todos los casos nos referiremos a los planteamientos

adoptados en la etapa más próxima a la actualidad. Sin duda tendría interés realizar un estudio con una perspectiva histórica más amplia, pero esto requeriría un extenso estudio individual de cada país, que en algunos casos ya existe. Por tanto, se opta aquí por ofrecer, siempre de forma sintética, las orientaciones político-sociales que son más destacables en cada ejemplo.

Hay dos rasgos que nos parece necesario subrayar antes de iniciar el tratamiento de cada uno de los países mencionados. Por supuesto que al comparar los casos indicados se comprueba que existen diferencias. Sin embargo, se constata que dos rasgos muy característicos y comunes son: 1) que las políticas territoriales aparecen enmarcadas siempre en programas o planes de gran envergadura que comprenden actuaciones en muy diferentes frentes, y 2) que los textos que se han analizado se caracterizan por una preferencia de carácter discursivo y muy ambicioso, al tiempo que carecen —en general— de la concreción que debería acompañarlos en términos de los recursos anuales que se destina a las políticas territoriales y del detalle de los objetivos de segundo y tercer nivel, que deberían ser muy concretos y medibles, es decir, fijando proyectos específicos, con el plazo de realización y la evaluación que tendrá lugar posteriormente.

4.1. Brasil

Brasil tiene una larga tradición de desarrollo de políticas regionales, que se ha plasmado en la creación de instituciones dedicadas específicamente al tema en el país. En 1736 se creó la Secretaría de Estado de los Negocios Interiores del Reino, cuya denominación ha ido cambiando con el paso de los años, aunque manteniendo el mismo objetivo de desarrollo de políticas regionales para el país. En los últimos años se han promulgado la Ley núm. 10683 del año 2003 y el Decreto núm. 8980 del año 2017 donde se establecen las facultades de la institución.

El Ministerio de Integración Nacional es el encargado de formular, conducir, desarrollar normas para la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), así como de establecer estrategias de integración de las economías regionales, realizar el seguimiento y la evaluación de los programas y políticas regionales.

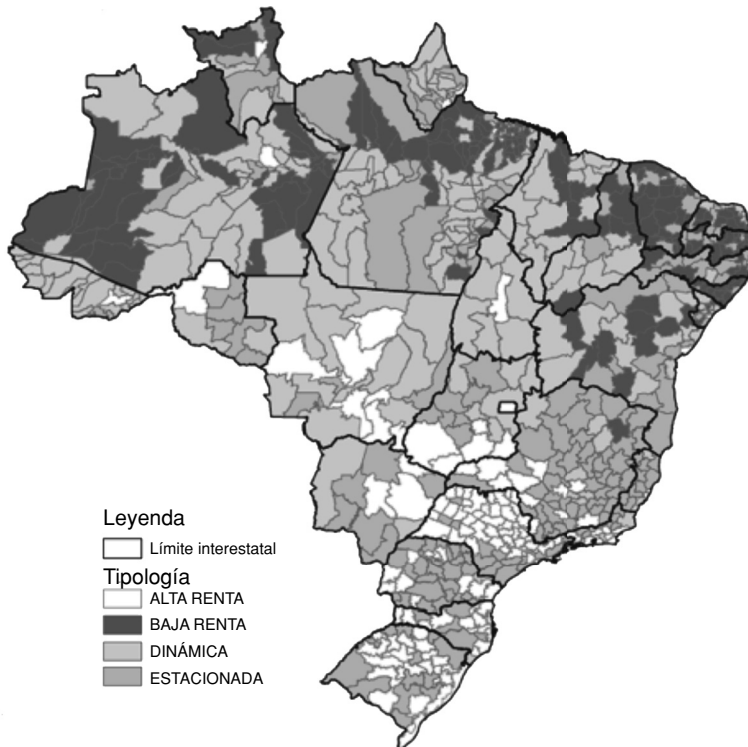
Cuadro 4. Mapa estratégico del Ministerio de Integración Nacional. Brasil

| | | | |
|--|--|---|---|
| Visão de Futuro: Ser reconhecido, em nível nacional, até 2019, como instituição formuladora e organizadora das políticas de Proteção e Defesa Civil, Segurança Hídrica, Irrigação e Desenvolvimento Regional. | | | |
| Missão: Reduzir as desigualdades regionais promovendo o desenvolvimento econômico e socialmente inclusivo e conduzir nacionalmente as políticas de proteção e defesa civil, segurança hídrica e irrigação. | | | |
| EIXO: REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS E PROMOVER O DESENVOLVIMENTO NACIONAL INTEGRADO E A AGRICULTURA IRRIGADA NACIONAL | | | |
| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | | | |
| Fortalecer as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional, de Ordenamento Territorial e de Irrigação e desenvolver seus instrumentos. | Prover a constituição de infraestrutura complementar na Faixa de Fronteira. | Promover a estruturação de atividades produtivas, Arranjos Produtivos Locais - APLs e Rotas de Integração Nacional. | |
| Concluir a implantação, melhorar a gestão e a eficiência, recuperar e modernizar os projetos públicos de irrigação existentes, visando à emancipação. | Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial. | Promover iniciativas de cooperação internacional em políticas regionais, de irrigação e de ordenamento territorial. | |
| EIXO: FOMENTAR A CAPACIDADE PRODUTIVA REGIONAL | | | |
| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | | | |
| Ampliar a capacidade produtiva das regiões de menor dinamismo econômico e social, por meio de investimentos em bens de capital. | | Promover a geração de emprego e renda, por meio do financiamento à atividade produtiva. | |
| EIXO: PROPORCIONAR SEGURANÇA HÍDRICA | | | |
| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | | | |
| Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica. | | Fomentar a oferta de água por meio de investimentos em infraestrutura hídrica. | |
| Promover ações que visem funcionalidade, gestão, operação e manutenção das estruturas hídricas de execução direta. | | Promover ações de revitalização de bacias hidrográficas. | |
| EIXO: APRIMORAR A PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL | | | |
| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | | | |
| Aprimorar a coordenação e a gestão das ações de proteção e defesa civil, por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil/SINPDEC. | | Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres. | |
| EIXO: FORTALECER A GESTÃO INSTITUCIONAL | | | |
| OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | | | |
| Promover a valorização e o desenvolvimento permanente dos servidores. | Desenvolver a gestão da informação, recursos logístico, orçamentário e financeiro. | Aprimorar a gestão da tecnologia da informação, comunicação e transparência. | Fomentar as atividades de planejamento, desenvolvimento e inovação. |

Fuente: Ministerio de Integración Nacional de Brasil.

En la Figura 8 se aprecian las profundas desigualdades sociales y regionales existentes en Brasil, desigualdades que no se limitan a la dimensión regional, sino que dentro de los grandes estados de estas existen microrregiones con enormes diferencias entre ellas. Las tipologías en que clasifica la PNDR las microrregiones son: *a)* renta alta: pertenecen por lo general a las regiones del Sur y Sureste y en las capitales de los estados representan el 76% del PIB nacional y el 53,7% de la población, teniendo un patrón consolidado de competitividad; *b)* dinámica: microrregiones con dinamismo creciente o emergente en los últimos años, se concentran principalmente en el Centro-Oeste o Noreste corresponden al 9% de la población y representan el 4% del PIB nacional; *c)* estacionada: estas microrregiones están repartidas por todas las grandes regiones, representan el 29% de la población y el 18% del PIB nacional, y *d)* baja renta: concentrados sobre todo en las regiones del Norte y Noreste de Brasil, representan el 8,4% de la población y el 1,7% del PIB brasileño.

Figura 8. Tipología PNDR. Año 2010



Fuente: Ministerio de Integración Nacional de Brasil.

a) PNDR I (2003-2011)

Representó el paso del enfoque macrorregional, de arriba hacia abajo, con grandes inversiones y sin control social, hacia un enfoque en múltiples escalas, de abajo hacia arriba, explorando el potencial local, se reconoce control social, el empoderamiento y se estima a la diversidad como activo.

Esta política nacional no cumplió sus metas debido a la falta de consenso político. De hecho, no llegó a buen puerto el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la Cámara de Políticas de Integración Nacional de Desarrollo Nacional, dos cimientos importantes para el financiamiento y la coordinación del PNDR I.

b) Plan Plurianual (2016-2019)

Los planes plurianuales (PPA) anteriores buscaban que Brasil tuviese un crecimiento económico con inclusión social. El PPA (2004-2017) tenía como prioridad las políticas sociales; el PPA (2008-2011) en el contexto de crisis global dio prioridad a la mantención y expansión de las inversiones en infraestructura; y el PPA (2012-2015) tuvo como principal objetivo la erradicación de la pobreza extrema. La finalidad del PPA (2016-2019) es reforzar el compromiso en el desarrollo económico y social para reducir las desigualdades y la creación de oportunidades. Este plan tiene cuatro ejes principales: educación de calidad, inclusión social y reducción de desigualdades, ampliación de la productividad y de la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las instituciones. También se establecieron directrices estratégicas transversales a los ejes principales; entre ellos está «la reducción de las desigualdades regionales e interregionales y la promoción del desarrollo territorial sustentable, respetando las identidades y la diversidad cultural». La inclusión de esta directriz se debe a la PNDR que puso de manifiesto que la desigualdad debe ser tratada a diferentes escalas, de tal manera que abarquen las áreas menos desarrolladas repartidos por todo el territorio nacional.

Objetivo 4.3: Desarrollo Regional y Territorial

- Promover el desarrollo regional y el ordenamiento del territorio brasileño por medio de la planificación de la ocupación y del uso del espacio de forma sostenible y con abordaje territorial.
- Proponer la creación de infraestructura complementaria en la Banda de Frontera para el Desarrollo Regional.
- Promover la estructuración de actividades productivas, arreglos productivos y rutas de integración para el Desarrollo Regional y Territorial.
- Consolidar el modelo de gestión social en los territorios rurales, con el intercambio de información entre el poder público y la sociedad civil de la formulación, gestión y control de las políticas públicas.
- Promover la calidad de vida e inclusión socioproductiva con la oferta de infraestructura y servicios en los territorios rurales.

- Ampliar la oferta y el acceso a bienes y servicios en los territorios rurales por medio de la articulación intersectorial e interfederativa de políticas públicas.
- Ampliar y fortalecer la participación de las mujeres del medio rural en la política de desarrollo territorial, por medio de la inclusión socioproductiva, del acceso a las políticas públicas, de los derechos sociales y de la ciudadanía.
- Promover las capacidades y competencias de la población de los territorios rurales mediante la valorización de los saberes locales y la ampliación del acceso a la información, los conocimientos y las tecnologías.

Fuente: Ministerio de Integración, 2018.

Dado que Brasil acaba de desarrollar unas elecciones políticas que han implicado cambios en la composición y orientaciones del nuevo gobierno, es bastante probable que se opte por olvidar todos los planteamientos precedentes y programar actuaciones distintas. Se cumpliría, así, una de las notas dominantes de las políticas de desarrollo y de equilibrio territorial en bastantes países latinoamericanos (véase J. R. Cuadrado-Roura y P. Aroca, 2013), que es la falta de continuidad de los programas diseñados, sin tiempo siquiera para comprobar su eficacia o sus fallos.

4.2. Ecuador

Con la promulgación de la Constitución del año 2008, Ecuador tiene como mandatos priorizar la inversión social, reducir la pobreza, las brechas sociales y territoriales que existen en el país. El gobierno ecuatoriano creó la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) como institución encargada de llevar a cabo la planificación nacional de Ecuador, para dar cumplimiento a los mandatos establecidos en la Constitución ecuatoriana. Cuatro han sido los Planes Nacionales de Desarrollo que se han formulado: 2007-2010, establecido como propuesta de cambio definida en el programa de gobierno de Rafael Correa para las elecciones realizadas en el año 2006; 2009-2013: llamado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y formulado según mandato de la Constitución ecuatoriana; y el 2013-2017, donde se establece, entre otros objetivos, fomentar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial. Además, este plan estableció un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas para una mejora en la toma de decisiones (Senplades, 2013).

En este mismo tercer Plan 2013-2017 se incorpora, como complemento para la consecución de los objetivos, el instrumento llamado Estrategia Territorial Nacional (ETN) que «contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo; establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales. Constituye una guía para el establecimiento de infraestructura y desarrollo espacial, la potenciación de las actividades económicas, así como la protección y conservación del patrimonio natural y cultural» (Senplades, 2013).

Aunque en el Plan 2009-2013 ya se incorporó una primera «Estrategia Territorial Nacional» y Agendas Zonales¹ para las siete zonas de planificación que existían y que buscaban identificar las necesidades de la población, de acuerdo con las cualidades, potencialidades y limitaciones que tenía cada territorio, en el tercer plan 2013-2017 se formula en base a cuatro ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de matriz productiva y cierre de brechas (Senplades, 2013).

Para Senplades, de acuerdo al PNBV, la aglomeración de actividades económicas en unos cuantos «polos de desarrollo» no es una opción eficiente ni equitativa y crea desigualdad territorial que no permite salir de la pobreza.

En concordancia con el PNBV 2009-2013 también se desarrolló el Plan Nacional de Descentralización (PND) que tiene como finalidad establecer un «Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, articulado entre los distintos niveles de gobierno» según lo que establece la Constitución ecuatoriana de 2008², y el PND 2012-2015 se formuló de forma participativa (organizaciones indígenas, pueblos y nacionalidades, alcaldes, etc.) con el ideal de fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs)³ y con el ideario de no duplicar las acciones entre ellas o el gobierno central, ni tampoco dejar territorios sin cubrir sus necesidades. Ello surge de la experiencia anterior de descentralización del año 1998-2008, donde se realizaron procesos individuales de negociación con los territorios que llevaron a una mayor desigualdad territorial (Senplades, 2012; Godoy y Clarck, 2015).

En la siguiente Figura 9 se aprecia cómo se realiza la distribución de recursos para la descentralización mediante el modelo de Equidad Territorial (MET) y cuáles son los criterios de distribución aplicados.

En la Figura 10 figuran los montos transferidos a las GADs durante los años 2011 a 2013, donde se aprecia que fueron en aumento año a año y también según el nivel de gobierno.

Jarrin Feijóo (2014), realiza un análisis para el periodo 2011-2013 del Modelo de Equidad Territorial en el que, entre otras conclusiones, determina que «la descentralización debe ser concebida como un proceso necesario que aporta al desarrollo local. Sin embargo, su éxito depende de una reforma institucional en diferentes instancias (implica el buen manejo tanto de: recursos financieros, talento humano, material y tecnológico); y, además, involucra la capacidad de gestión de las autoridades de los gobiernos locales y la participación de la sociedad civil» y destaca que las GADs con altos índices de NBI⁴, bajos ingresos y territorios con más del 50% de población rural y ubicadas en la región amazónica e insular son las que reciben mayores

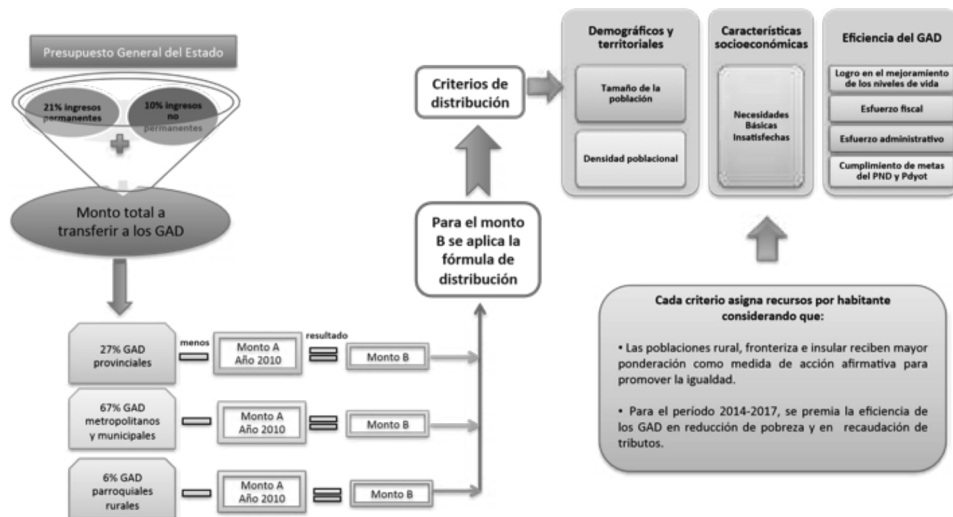
¹ Instrumentos de coordinación y acción pública en el territorio ecuatoriano.

² Además de la Constitución de 2008 «Constitución de la República del Ecuador» se establecen tres leyes con la finalidad de llevar a cabo los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y la Ley de Gestión Ambiental.

³ En el Plan Nacional de Descentralización se denomina GADs a los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y las Juntas Parroquiales.

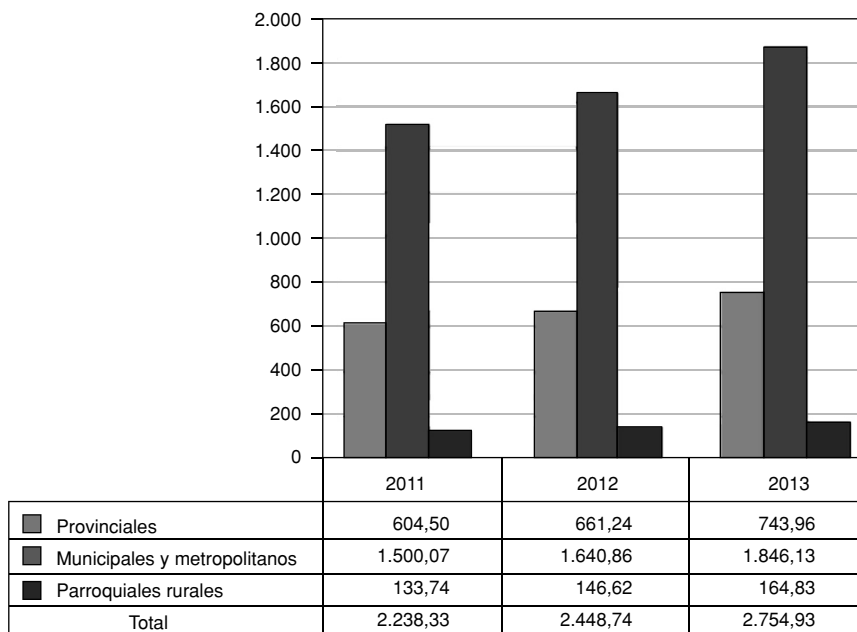
⁴ NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

Figura 9. Modelo de Equidad territorial (MET)



Fuente: Senplades (2015).

Figura 10. Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el periodo 2011-2013

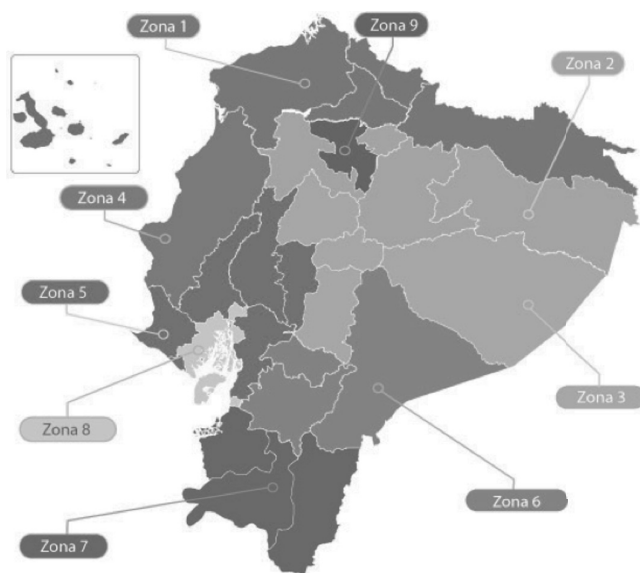


Fuente: Ministerio de Finanzas. Senplades. Jarrin Feijóo (2014).

transferencias en términos per cápita del monto B⁵, y por el contrario, las menores transferencias por habitantes son las percibidas por las GADs que pertenecen a las regiones serranas y costeras de Ecuador⁶.

Con el fin de llevar una ordenada descentralización, la Senplades estableció niveles administrativos de Planificación, dividiendo el país en nueve Zonas⁷, 140 distritos y 1.134 circuitos, donde las zonas esta conformadas por provincias contiguas y están constituidas por distritos y los distritos a su vez por circuitos.

Mapa 2. Distribución de las zonas de planificación del territorio ecuatoriano



Zona 1 Norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.
 Zona 2 Centro Norte: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana.
 Zona 3 Centro: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.
 Zona 4 Pacífico: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.
 Zona 5 Litoral: Guayas (excepto Guayaquil, Samborondón y Durán), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos.
 Zona 6 Austro: Azuay, Cañar y Morona Santiago.
 Zona 7 Sur: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
 Zona 8: Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán.
 Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: Senplades.

⁵ Monto B: es la cantidad que reciben las GADs en función de siete criterios de distribución establecidos en el Modelo de Equidad Territorial (MET).

⁶ Entre las GADs de estas regiones se encuentran las grandes ciudades como Quito y Guayaquil que por su configuración cuentan con mejor cobertura de servicios básicos y presentan una economía dinámica.

⁷ Un estudio detallado de la Estrategia Territorial en Ecuador se puede ver en Arévalo (2015).

En detrimento del Plan del Buen Vivir, se ha cuestionado más recientemente el uso de ingresos nacionales a cuenta de una fuerte extracción de recursos naturales no renovables y se desarrollan proyectos dentro de La Estrategia Territorial Nacional que tienen un alto grado de impacto en el territorio (hidroeléctricas, explotación petrolera, refinerías, extracción de minerales) sin que los territorios afectados puedan intervenir (López, 2015), o la sociedad civil expresar sus críticas al sistema (Williford, 2018).

R. Correa (2016) afirma que, aunque se han venido realizando políticas públicas territoriales, planes de desarrollo para las regiones y programas de gobierno enfocadas al desarrollo territorial para Ecuador, estas no han tenido objetivos claros que lleven a un crecimiento de los territorios debido al sistema centralista del país.

El último Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador (2017-2021), bajo el lema: «Toda una Vida», comprende tres ejes programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, basados en el desarrollo territorial y la sustentabilidad ambiental (Senplades, 2017). Al igual que otros países de América Latina el gobierno de Ecuador establece este plan acorde con los objetivos de la Agenda 2030, dejando a un lado las referencias al socialismo de buen vivir (Hidalgo-Capitan y Cubillo-Guevara, 2018). Este plan es el cuarto de Planificación Nacional que se formuló con la experiencia y resultados de los tres anteriores, principalmente surge como respuesta al balance realizado del Plan Nacional para el Buen Vivir y con base en el programa de gobierno del presidente Lenin Moreno.

La Estrategia Territorial Nacional (ETN) es el instrumento marco para el ordenamiento del territorio a nivel nacional y uno de los principales componentes del nuevo Plan denominado Toda una Vida. Este instrumento analiza el territorio ecuatoriano desde tres directrices territoriales: cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos; acceso equitativo a infraestructuras y conocimiento; y gestión territorial y gobernanza multinivel (Senplades, 2017), siendo las dos primeras lineamientos territoriales y la tercera lineamientos de articulación.

En este plan actual se apuesta nuevamente por la descentralización y la desconcentración como políticas nacionales complementarias para democratizar y transformar el estado⁸. Sin embargo, los problemas económicos que ha tenido que afrontar el país, en términos de endeudamiento externo, de menores ingresos por la exportación de recursos primarios, y de la existencia de una amplia burocracia y numerosos compromisos de subsidios a personas y a determinadas energías (como las derivadas del petróleo) han hecho que se cuestione la viabilidad de algunos de los compromisos adquiridos en el último Plan, y la conveniencia de recortar algunos objetivos y gastos. Todo lo cual ha afectado también a los objetivos orientados a reequilibrar las disparidades económico-sociales entre las provincias ecuatorianas.

⁸ Apoyándose en El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo del año 2016 tanto para la gestión territorial como la coordinación a todos los niveles del gobierno.

4.3. Perú

Perú, al igual que otros países de América Latina, ha establecido su Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, llamado Plan Bicentenario⁹: El Perú hacia el 2021, aprobado por D. S. 054-2011-PCM en el año 2011, este plan está enfocado hacia el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN es el organismo creado por el gobierno encargado del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) que es el «conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país»¹⁰.

En el Plan Bicentenario establece seis ejes estratégicos, siendo el quinto eje estratégico: el desarrollo regional y la infraestructura, que busca cerrar las brechas que existen entre Lima y las otras regiones mediante el desarrollo de una infraestructura económica, descentralizada y de uso público (Ceplan, 2011a).

La concentración espacial es uno de los principales problemas del país, primero de Lima frente a las otras regiones y luego entre las otras regiones, este problema se originó principalmente en el siglo pasado debido a los grandes flujos migratorios hacia la costa y particularmente a Lima como capital del país desde las regiones de sierra y selva, principalmente. Es así que Lima concentra el 52,6% del PIB (Figura 11). Además, Lima Metropolitana reúne el 27% de la población¹¹. La concentración espacial a nivel económico, de servicios, infraestructuras y de población que presenta Lima se ha replicado a las capitales de regiones o departamentos.

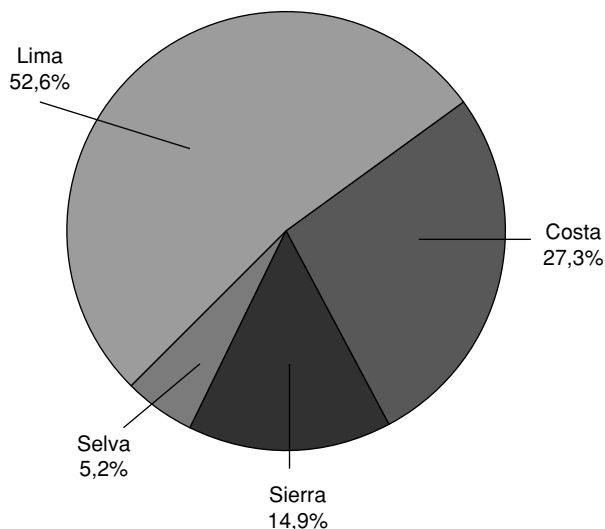
Otro de los factores que contribuyeron a la concentración espacial fue que el centro del poder de Perú estaba en Lima, es debido a ellos que se desarrolla la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización con siete principios generales: permanente, democrática, integral, dinámica, irreversible, subsidiaria y gradual; la descentralización debería propiciar el desarrollo integral a nivel político, económico y administrativo; la descentralización se concibió como una forma de fortalecer las regiones mediante la unión de dos o más departamentos colindantes y con características similares, pero debido a que la clase política no llegó a acuerdos y además la decisión de la población mediante un referéndum de no formar las regiones propuestas se terminó por configurar en las regiones con cada departamento, es decir, por ejemplo, el departamento de Ica pasó a ser la región de Ica, a excepción de Lima que se configuró en dos regiones, Lima Metropolitana y Lima (conformada por el resto de provincias del departamento de Lima).

⁹ El Plan Estratégico de Desarrollo Regional, es el primer plan desarrollado en Perú a largo plazo y se eligió el año 2021 debido a que en ese año se conmemora el bicentenario de la Independencia del Perú, de allí que se llame Plan Bicentenario.

¹⁰ <https://www.ceplan.gob.pe>.

¹¹ Según la distribución de la población en Perú, la segunda ciudad es Arequipa con un 3,1% le sigue Trujillo y Chiclayo con 2,9 y 2,7%, respectivamente. Cabe indicar que todas ellas pertenecen a la región de la costa.

Figura 11. Distribución del valor agregado bruto por regiones naturales en el Perú, 2008 (%)



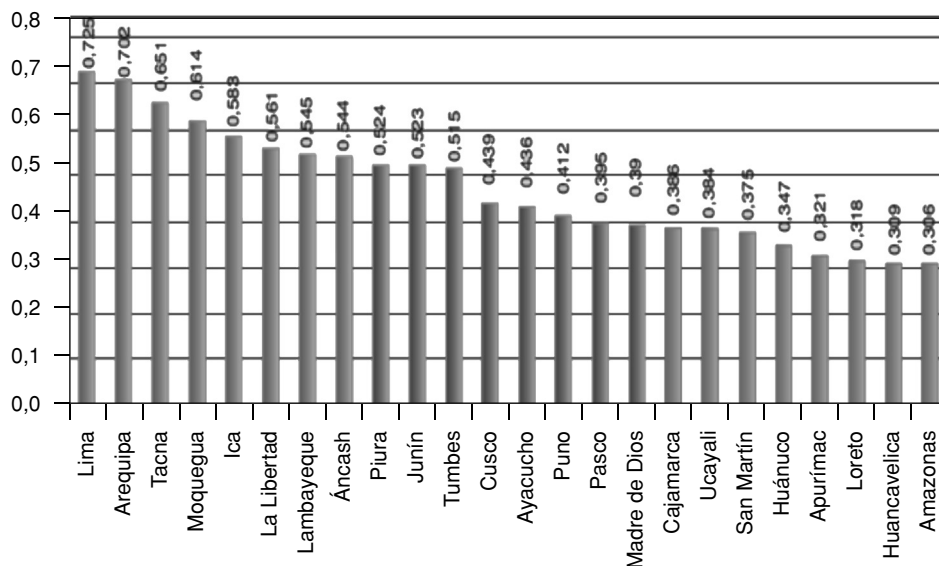
Fuente: INEI, CEPLAN (2011a).

Para poner en marcha el proceso de descentralización se promulgaron las siguientes leyes: Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades; Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública Descentralizada; como desarrollo de la Ley de Bases de la Descentralización.

El desarrollo del Plan Bicentenario se desarrolla en dos tipos de planes nivel territorial: el plan de desarrollo regional concertado (PDRC), y el plan de desarrollo local concertado (PDLC).

Uno de los principales hándicaps del desarrollo económico del Perú son las infraestructuras, muchas de ellas deficientes en las regiones y por lo general concentradas en Lima. En la mayoría de los *rankings* que miden las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía, Perú está a la cola de América del Sur (A. Vásquez y L. Bendezú, 2008).

La siguiente figura (12) muestra el Índice de competitividad regional en el Perú, donde además de advertir que Lima es la más competitiva, las regiones de la costa son las que presentan mayor competitividad seguidas de las regiones de la sierra y las que menos las regiones de la selva que se caracterizan por tener infraestructuras deficientes o poco desarrolladas, siendo apenas atractivas para la inversión privada.

Figura 12. Índice de competitividad regional en el Perú, 2009

Fuente: Consejo Nacional de Competitividad (Ceplan, 2011a).

Los programas estratégicos que se establecen en el Plan Bicentenario para el desarrollo económico y de infraestructuras se muestran en el Cuadro 5 y un primer balance para el periodo 2012-2017 se muestra en el Cuadro 6:

Cuadro 5. Programas estratégicos territoriales dentro del Plan Nacional (2012-2017)

| Núm. | PG/PY | Título | Ámbito | Descripción - Resultado esperado | Monto estimado (Mill. de S/.) |
|------|-------|--|----------|---|-------------------------------|
| 1 | PG | Programa de desarrollo de infraestructura para la generación de electricidad y aseguramiento hídrico. | Nacional | Ampliación del parque de generación eléctrica a una potencia instalada de aproximadamente 15 000 MW para el año 2021 de fuentes ambientalmente sostenibles. Asimismo, aseguramiento de recursos hídricos. | 75.338 |
| 2 | PG | Programa de desarrollo de infraestructura para transporte y comercialización de gas en el territorio nacional. | Nacional | Conjunto de proyectos para el aprovechamiento del gas natural destinado a fines industriales, consumo doméstico y otros. | 13.080 |

| <i>Núm.</i> | <i>PG/PY</i> | <i>Título</i> | <i>Ámbito</i> | <i>Descripción - Resultado esperado</i> | <i>Monto estimado (Mill. de S/.)</i> |
|-------------|--------------|---|---------------|---|--------------------------------------|
| 3 | PG | Plan de ordenamiento territorial para promover núcleos de desarrollo competitivo en zonas de frontera. | Nacional | Permitirá el desarrollo de las zonas de frontera para aprovechar potencialidades productivas y comerciales. | 20.500 |
| 4 | PG | Programa Nacional «Kuska Wasi» para el desarrollo de nuevos centros urbanos planificados. | Nacional | Desarrollar nuevos centros urbanos planificados, sostenibles y competitivos articulados a corredores económicos, cuencas hidrográficas, vías interoceánicas y ciudades intermedias, que estimulen la concentración de la población dispersa que vive en los centros poblados con menos de 500 habitantes existentes en las zonas rurales de la costa, la sierra y la selva. | 1.000 |
| 5 | PG | Plan Nacional de ordenamiento territorial para captar la inversión productiva manufacturera de los países desarrollados aprovechando los recursos naturales y la posición geográfica privilegiada del Perú en América Latina. | Nacional | Promoverá el desarrollo económico y el mejor aprovechamiento de las potencialidades productivas y específicas de las distintas regiones geográficas del Perú. | 4.000 |
| 6 | PG | Programa de corredores económicos interoceánicos. | Nacional | Construcción de ejes viales para la integración internacional y el desarrollo económico. | 8.379 |
| 7 | PG | Programa de acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado. | Nacional | Mejora de caminos departamentales y vecinales en apoyo a gobiernos regionales y locales. | 7.810 |
| 8 | PG | Programa de mejoramiento del nivel de transitabilidad de la red vial nacional y desarrollo de carreteras. | Nacional | Mejora de caminos departamentales a nivel nacional. | 19.982 |
| 9 | PG | Programa de desarrollo de ferrocarriles. | Nacional | Desarrollo de infraestructura ferroviaria estratégica para facilitar las actividades económicas y el acceso a diversas zonas del país. | 54.862 |

| Núm. | PG/PY | Título | Ámbito | Descripción - Resultado esperado | Monto estimado (Mill. de S/.) |
|--------------|-------|---|----------|--|-------------------------------|
| 10 | PG | Programa de desarrollo de puertos y aeropuertos. | Nacional | Desarrollo de infraestructura portuaria para potenciar las actividades económicas. Mejora y construcción de aeropuertos para facilitar el desarrollo del turismo y la conectividad de varias zonas del país. | 20.640 |
| 11 | PG | Programa de desarrollo de infraestructura de riego. | Nacional | Conjunto de proyectos para la mejora de canales de regadío, reservorios y riego tecnificado. | 1.500 |
| Total | | | | | 227.091 |

Fuente: Ceplan, 2011a.

Cuadro 6. Evolución de los indicadores del PEDN 2012-2017.
Objetivo 5: Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada

| Núm. | Indicador | Fuente de información | Línea de Base | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Meta al 2021 | PC |
|------|--|--|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|------|
| 1 | Potencia firme del SEIN ¹ (MW) | Comité de Operaciones Económicas del Sistema Interconectado Nacional | 5,0419 MW | 6,816 MW | 6,824 MW | 7,573 MW | 8,147 MW | 10,480 MW | 10,248 MW | 15,000 MW | 0,55 |
| 2 | Longitud de la red vial nacional y departamental asfaltadas (km) | MTC | 12.490 | 17.087,5 | 18.423,8 | 19.841,3 | 21.879,1 | 23.355,3 | s.i. | 25.500 | 0,99 |
| 3 | Participación del Sector Secundario de las regiones en el PBI | INEI | 48,3% | 44,7% | 45,7% | 45,3% | 45,3% | 45,5% | s.i. | 55% | 0,00 |
| 4 | Trabajadores afiliados al sistema de pensiones fuera de Lima 22 | SBS | 4.928.298 | 5.268.457 | 5.481.770 | 5.729.609 | 5.963.069 | 6.264.103 | 5.481.770 | 4.000.000 | 0,99 |
| 5 | Número de Centros Poblados Planificados | INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda | 0 | 47 | 78 | 35 | 100 | 47 | s.i. | 1.000 CPP creados | 0,34 |

¹ Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN).

Fuente: Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación (DNSE) (Ceplan, 2018).

Nota: s.i.: sin información.

En OCDE-CEPLAN (2016), indica que el Perú es diverso en su territorio y las dinámicas de crecimiento son diferentes entre las regiones; reafirman que Lima tiene un excesivo dominio regional en comparación a los países que integran la OCDE y que las zonas rurales a pesar de que contribuyen a la economía nacional (actividades principalmente extractivas) no explotan su potencial debido a la falta de planeamiento, a deficientes infraestructuras y falta de inversión. Una de las medidas que debería tenerse en cuenta para una buena planificación sería contar con información y bases de datos actualizados a nivel de las regiones.

4.4. Chile

En Atienza y Aroca (2012) afirman que las políticas promovidas por los diferentes Gobiernos chilenos no han contribuido a desconcentrar el país muy por el contrario se ha ido concentrando la población y las actividades económicas en torno a la capital del país, Santiago de Chile a lo largo de los años. También, concluyen que la geografía económica de Chile se ha mantenido polarizada y no ha iniciado un proceso de desconcentración acorde con los niveles de desarrollo que tiene el país. Las políticas públicas lejos de reducir la desigualdad existente entre las regiones, han contribuido a aumentarla al priorizar a la Región Metropolitana en detrimento de las otras regiones del país¹².

Chile, como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), suscribió el compromiso de implementar la Agenda 2030 en sus planes de desarrollo, previamente el país ha pasado por la experiencia de los ODM¹³ (2000-2015), aunque el resultado en cuanto a cumplimiento de los objetivos trazados fue positivo, Chile tiene todavía pendiente el desafío de las desigualdades y en especial las territoriales¹⁴ que hace que el potencial y talento que se encuentra en las regiones no sea aprovechado para el crecimiento del país.

Para la implementación de la Agenda 2030 en Chile se creó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible conformado por cuatro ministerios, a diferencia de otros países donde es, por lo general, una secretaria, dependiente de un ministerio, quien administra y coordina la planificación del plan nacional. Además, del Consejo Nacional se constituyó la Red Gubernamental ODS integrada por representantes de cada uno de los ministerios del país. Chile ha considerado incluir los ODS en cuatro grandes desafíos: 1) alcanzar un desarrollo económico y social sostenible e inclusivo; 2) disminuir la pobreza y la desigualdad; 3) hacer frente al cambio climático, resguardando la diversidad biológica y de los

¹² J. Vergara-Perucich (2018) al analizar la relación económica entre la Región Metropolitana de Santiago de Chile y las demás regiones de Chile llega a la misma conclusión.

¹³ ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¹⁴ Como se afirma en el Cuarto informe del Gobierno de Chile sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: «Muchas de las decisiones sobre aspectos relevantes para el desarrollo de las regiones se toman en la ciudad capital. Así, son distintas las oportunidades que tienen las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen».

recursos naturales, y promoviendo la innovación, y 4) fortalecer las instituciones y la democracia.

El gobierno chileno en el Plan de implementación de la Agenda 2030 considera como uno de los ejes principales la reducción de la pobreza y la desigualdad (en sus diferentes dimensiones: social, económico, medioambiental, por grupos de población y áreas geográficas) y para ello se estableció tres reformas importantes:

— Reforma Educacional: garantizar el acceso a una educación que sea inclusiva, gratuita y de calidad sin importar su origen o nivel socioeconómico.

— Reforma Tributaria: recaudar el 3% del PIB para poder financiar la Reforma educacional y fortalecer el Sistema de Protección Social.

— Reforma Laboral: fortaleció los derechos de los trabajadores.

Para llevar a cabo el cumplimiento de los desafíos del eje de reducción de pobreza y la desigualdad se han actualizado los elementos para generar estadísticas de pobreza más fiables y se ha añadido un nuevo indicador que mide la pobreza multidimensional¹⁵.

Cuadro 7. Número y porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos y multidimensional (2015) (Número y Porcentaje)

| <i>Metodología</i> | <i>Situación</i> | <i>Total</i> | |
|--------------------------|---|---------------|-------------------|
| | | <i>Número</i> | <i>Porcentaje</i> |
| Pobreza por ingresos | En situación de pobreza no extrema por ingresos | 1.426.510 | 8,1 |
| | En situación de pobreza extrema por ingresos | 619.894 | 3,5 |
| | En situación de pobreza por ingresos (extrema y no extrema) | 2.046.404 | 11,7 |
| Pobreza multidimensional | En situación de pobreza multidimensional | 3.547.184 | 20,9 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen 2015.

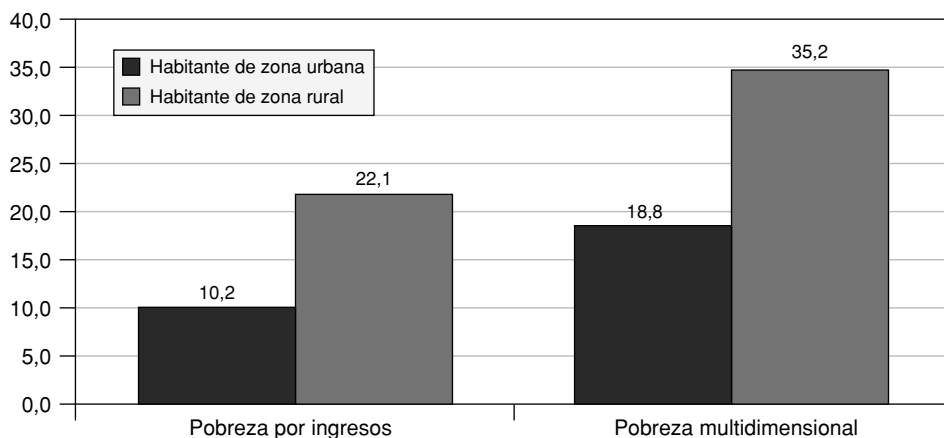
En la Figura 13, se aprecia que existe una gran brecha entre la pobreza (por ingresos o multidimensional) que existe en las zonas urbanas frente a las zonas rurales.

Las regiones de mayor pobreza multidimensional son La Araucanía (29,29) y Atacama (26,3) mientras que La Araucanía (23,6) sigue siendo la primera también en pobreza por ingresos, la región de Atacama (6,9) está por debajo de la media chilena.

Se han establecido programas sociales que permitan proveer a personas con pobreza por ingreso: el Subsidio Único Familiar; la Pensión Básica Solidaria (de vejez e invalidez), el Seguro de Cesantía, subsidio empleo de la mujer, subsidio empleo joven, subsidio al pago de consumo de agua potable, las prestaciones del Subsistema de Seguridades y Oportunidades; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

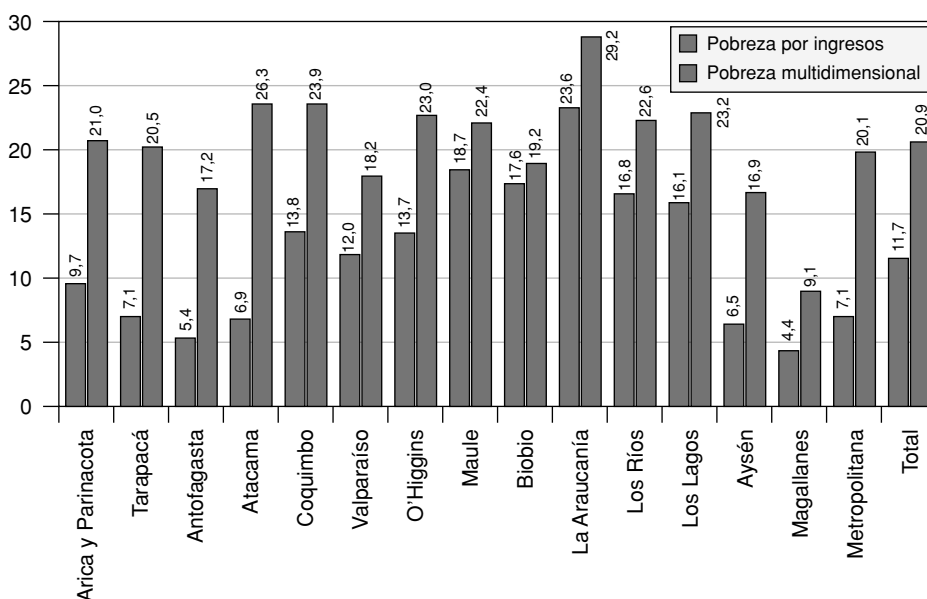
¹⁵ Más acordes con los ODS.

Figura 13. Porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza multidimensional según zona (2015) (Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen 2015.

Figura 14. Pobreza por ingresos y pobreza multidimensional¹⁶ en Chile 2015



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen 2015.

¹⁶ La metodología de medición, para la pobreza multidimensional, considera cinco dimensiones del bienestar: Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social.

5. Notas finales

Como se señaló al inicio del artículo, su objetivo principal ha sido presentar una visión de conjunto de los problemas relacionados con las desigualdades regionales que siguen vigentes en América Latina, mostrar sus principales rasgos y, tomando como ejemplo algunos países significativos, exponer las orientaciones de las políticas que se han instrumentado en los últimos años. El valor añadido del trabajo no solo radica, quizá, en su contenido, sino en la amplia revisión de documentos, informes e investigaciones publicadas en los últimos años que se han llevado a cabo.

Como ya se ha indicado, sería muy injusto no reconocer los avances en el desarrollo económico y social que han tenido lugar en la mayor parte de los países de América Latina en las tres últimas décadas. Los datos muestran con claridad este hecho, aunque dichos avances no han sido muy importantes en algunos ámbitos más concretos. Uno de los frentes que sigue abierto es, sin duda, el de las desigualdades territoriales «dentro» de cada país. Las diferencias extremas entre regiones —provincias o estados— son en no pocos casos, cuatro, cinco y hasta ocho veces entre las que tienen un nivel de PIBpc más elevado y las que lo tienen más bajo. Además, en bastantes casos, las distancias apenas se han reducido entre 1970 y 2018.

Este hecho está vinculado a la fuerte concentración que muestran bastantes países en términos de población y de producción. Con datos de 2015, en Argentina, la ciudad y la provincia de Buenos Aires concentra más del 55% de la producción del país; en Perú, la capital y su provincia suponen el 51% del total del país; en Chile, el 46% corresponde a la Capital y su provincia; en Brasil, el estado de São Paulo produce el 32,2% del total nacional; en Colombia, Bogotá y Cundinamarca proporciona el 30,8%; y en México, el Distrito Federal y el Estado de México suman el 26,2% de toda la producción mexicana.

Como se ha expuesto en un apartado anterior, la concentración de la población alcanza igualmente cifras extraordinariamente elevadas, si las comparamos con lo que ocurre en otras latitudes. Y las disparidades en términos no solo de ingresos sino de otras variables, como pretende recoger el IDR que calcula CEPAL en sus dos últimos informes sobre las desigualdades territoriales, refrendan una situación que si bien ha preocupado a todos los gobiernos y han tratado de impulsar acciones y planes para reducir las disparidades entre las unidades sub-nacionales, los resultados no han sido excesivamente positivos, aunque cabe anotar diferencias en términos comparativos.

En el ámbito de las políticas regionales, los gobiernos han estado generalmente más atentos a realizar actuaciones con un impacto político inmediato que a poner en práctica programas de largo alcance temporal y con continuidad. Las cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza, la mejora de las condiciones sanitarias y los subsidios a las familias con bajos ingresos han figurado en todos los programas de gobierno. Pero, evidentemente, este tipo de actuaciones —donde sí se han podido percibir resultados a nivel de las familias con ingresos más reducidos— no son las que exige instrumentar actuaciones que permitan un desarrollo a largo plazo y de

carácter sostenido de las regiones, provincias o estados con una media de ingresos más bajos.

A lo anterior se ha sumado un hecho que no cabe ignorar. En algunos países de América Latina la continuidad de los gobiernos ha sido, en los últimos tiempos, bastante reducida en términos temporales. Lo cual ha determinado que cada cambio de gobierno supusiera un nuevo enfoque de algunas de las políticas de desarrollo regional que habían sido propuestas con anterioridad. Es un tema digno de estudio relacionar los cambios en los programas orientados al desarrollo de los territorios más atrasados con los cambios de gobierno habidos en cada país. Si algo puede afirmarse a partir de la experiencia internacional es que las políticas de desarrollo regional son siempre políticas a «largo plazo». Sus resultados no pueden verse a corto o medio plazo y su principal enemigo es, precisamente, la falta de continuidad y su posible sujeción a los cambios de los partidos y coaliciones gobernantes que suelen producirse.

Los cuatro ejemplos que figuran en el apartado 4 de este trabajo permiten constatar que, con frecuencia, las políticas de tipo social o contra la pobreza se confunden con las políticas de desarrollo regional. Las primeras pueden ofrecer algunos resultados a corto plazo, pero sus destinatarios son los individuos o familias. Sin embargo, las políticas de desarrollo regional apuntan y deben apuntar a crear las bases para un desarrollo de las regiones más desfavorecidas a largo plazo. Sus resultados no serán fácilmente observables en un periodo de cuatro o cinco años, aunque puedan producirse avances, sino a más largo plazo y... además, siempre que tengan continuidad y siempre que las medidas se cuantifiquen, se asignen los fondos previstos y se evalúen más tarde los logros y no-logros que se hayan producido, con objeto de reforzar las acciones iniciadas o de reajustarlas —que no es sustituirlas por otras— para lograr unos objetivos a largo plazo que permitan reducir, efectivamente, las desigualdades territoriales que existen dentro de cada país.

6. Bibliografía

6.1. Bibliografía utilizada y citada

- Arévalo, M. (2015): *La estrategia territorial nacional en el Contexto del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (tesis de grado)*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Atienza, M., y Aroca, P. (2012): *Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada*, EURE (Santiago), 38(114), 257-277, <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200010>.
- Bethell, L., Bulmer-Thomas, V., French-Davis, R., y Chocano, M. (1997): *Historia de América latina*, 11, Barcelona, Crítica.
- Bielschowsky, R. (1998): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2012): *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2012 (LC/W.543)*, Santiago.

- (2015): *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial*.
- (2017a): «Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel», *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/120)*, Santiago.
- (2017b): *Panorama económico y social de América Latina y el Caribe ante el nuevo contexto global [diapositivas de PowerPoint]*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/170420_version_final_universidad_de_chile_-_2017.pdf.
- (2018a): *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P)*, Santiago.
- (2018b): *Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Propuesta de índice anotado*, Santiago.
- (2018c): *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
- CEPLAN (2011a): *Plan Bicentenario, El Perú hacia el 2021*, Lima.
- (2011b): *Síntesis regional / Recursos, potencialidades y crecimiento*, Lima.
- (2018): *Primera Evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)*, Lima.
- Cornejo-Ruiz, S. F. (2017): *Estudio de los determinantes de la competitividad territorial, Perú 2007-2014*.
- Correa Quezada, R. (2016): «Las políticas de desarrollo regional en Ecuador», *Yachana Revista Científica*, 5(2). Recuperado de <http://revistas.ulvr.edu.ec/index.php/yachana/article/view/386/212>.
- Godoy, D. M., y Clark, P. (2015): *Desarrollo Territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas*.
- Hidalgo-Capitán, A., y Cubillo-Guevara, A. (2018): «Orto y ocaso del buen vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador (2007-2021)», *América Latina Hoy*, 78, 37-54, doi:10.14201/alh2018783754.
- Jarrín Feijóo, S. G., y Cevallos Sisa, A. C. (2014): *Evaluación de las transferencias a gobiernos autónomos descentralizados por Modelo de Equidad Territorial periodo 2011-2013*.
- Larrea, C., y Zambrano, G. C. (2013): *Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- López, M. F. (2015): *El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador: Geosp-Espao e Tempo (Online)*, vol. 19, núm. 2, pp. 297-312, ISSN 2179-0892.
- Meyer, M. (2007): *La belleza de las plantas en prácticos envases: Jardinería en macetas [diapositivas de PowerPoint]*. Recuperado de <http://www.mg.umn.edu/powerpoint/container-gardening.ppt>.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio: *Cuarto informe del Gobierno de Chile 2014*. Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/ODM/Cuarto_Informe_ODM.pdf.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Paris, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-Senplades (2013): *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.
- Senplades, C. (2012): *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, 78.
- (2015): «Diálogo Nacional por la Equidad y la Justicia Social. La política en la sociedad», *Chakana*, 5.
- Senplades, S. (2017): *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*.
- Vásquez, A., y Bendezú, L. (2008), *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social y Banco Central de Reserva del Perú.

Williford, B. (2018): «Buen Vivir as Policy: Challenging Neoliberalism or Consolidating State Power in Ecuador», *Journal of World-Systems Research*, 24(1), 96-122, doi:<https://doi.org/10.5195/jwsr.2018.629>.

6.2. Webs donde puede ampliarse la información

CEPAL. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, <https://observatorioplanificacion.cepal.org>.

ONU. Habitat III, <http://habitat3.org/>.

Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, <https://www.rimisp.org/>.

Brasil. Ministerio de Integración Nacional, <http://www.integracao.gov.br>.

Brasil. Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), <http://odr.mi.gov.br>.

Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), <http://www.subdere.gov.cl>.

Chile. Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial, <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

Chile. Observatorio Desarrollo Social, <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/>.

Ecuador. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), <http://www.planificacion.gob.ec>.

Ecuador. Sistema Nacional de Información (SNI), <http://sni.gob.ec/inicio>.

Ecuador. «Plan Toda una Vida», <https://www.todaunavida.gob.ec/>.

Perú. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), <https://www.ceplan.gob.pe>.

Perú. Sistema Nacional Georeferenciado-Sayhuite, <http://www.sayhuite.gob.pe>.

6.3. Otras publicaciones útiles consultadas y para ampliación

Aché Aché, D. (2012): «Geografía de las desigualdades territoriales socio-económicas y socio-ambientales», *Terra Nueva Etapa*, XXVIII (43), 89-108.

Alfaro, M. B., y Costamagna, P. (2015): «El pensamiento de Francisco Albuquerque en torno al enfoque del desarrollo territorial», *ConectaDEL*, ISSN, 978-987.

Amparo, P. P. do. (2014): «Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil», *Interações (Campo Grande)*, 15(1), 175-192, <https://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122014000100016>.

Antuñano Villa, J. (2017): *Desigualdades económicas en la República de Chile, 1990-2016*.

Anyul, M. P., Mutis, A. P., Gaviria, J. A. O., Arteaga, N. G., Flores, L. E. B., Sánchez-Ancochea, D., y Carrera, E. J. S. (2018): *América Latina en la larga historia de la desigualdad*, FLACSO México.

Araújo, V., y Flores, P. (2017): «Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no brasil», *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), 159-182, doi:10.1590/1678-987317256307.

Arruda, C. (2017): «Território e planejamento contemporâneo: Análise sobre a abordagem territorial dos PPAs», *GOT - Revista de Geografia e Ordenamento do Território* (12), 23-47, doi:10.17127/got/2017.12.002.

Atienza, M., y Aroca, P. (2012): «Concentración y crecimiento en Chile: una relación negativa ignorada», *EURE (Santiago)*, 38(114), 257-277, <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200010>.

Bárcena, A., y Prado, A. (2014): *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Naciones Unidas, Lima, CEPAL.

- Barrios-Suvelza, F. (2017): «Las recientes reformas de regionalización en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Hacia un marco conceptual», *Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 8(1), 51-89, doi:10.5209/GEOP.53038.
- Bebbington, A., d'Angelo, J. E., Soloaga, I., y Tomaselli, A. (eds.) (2016): *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Benavides, M., Campana, S., Cueva, S., Leon, J., y Wagenman, A. (2016): «Measuring the Sustainable Development Agenda in Peru», *Post-2015 Data Test: Country Level Experiences*.
- Berdegúe, J. A., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., y Soloaga, I. (2015): *Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling Urban-Rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico*, doi://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013.
- Bielschowsky, R., y Torres, M. (comps.) (2018): «Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio», *Textos seleccionados del periodo 2008-2018, Colección 70 años*, núm. 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boisier, S. (2004): «Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente», *EURE (Santiago)*, 30(90), 27-40, doi:10.4067/S0250-71612004009000003.
- (2006): «América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo?», *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* (9), 145-167.
- Brasil y Ministério da Integração Nacional (MIN) (2010): *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida eo olhar pós 2010*.
- Buitelaar, R., Espejo, A., González Catalán, S., y León, P. (2015): *La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina*, Santiago.
- Buitelaar, R., Echeverri Perico, R. A., Silva Lira, I., y Riffo Pérez, L. (2015): *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial: estudios de caso latinoamericanos*, Santiago.
- Campana, A. (2018): *Desigualdad, Desarrollo Territorial y Descentralización en el Perú*, Siar, regionpiura.gob.pe.
- Caria, S., y Domínguez, R. (2016): «Ecuador's buen vivir: A new ideology for development», *Latin American Perspectives*, 43(1), 18-33, doi:10.1177/0094582X15611126.
- Cepal, N. (2017a): *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036*, Santiago.
- (2017b): *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*.
- (2018): *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1)*, Santiago.
- Chile. Ministerio de Desarrollo Social. Subsecretaría de Evaluación Social (2016): *La medición de la pobreza multidimensional, una mirada comprehensiva de la pobreza y la desigualdad en Chile. Importancia de las variables territoriales y sociales*. Obtenido en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Heidi_Berner_MDS.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018): *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.3/3)*, Santiago.
- Cortínez, V. (2016): «Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina», *Serie documentos de trabajo* (180): Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo, Rimisp, Santiago, Chile.
- Cotler, J., y Cuenca, R. (eds.) (2011): *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

- Cuadrado-Roura, J., y Aroca, P. (2013) «Facing the need for regional policies in Latin America», en J. Cuadrado-Roura y P. Aroca (eds.), *Regional Problems and Policies in Latin America*, Heidelberg, Springer, 21-42.
- Cuervo Gonzáles, L. (2017): «El rompecabezas de la intervención económica territorial», *Territorios*, 0(2), 77-93.
- Cuervo Gonzáles, L., y Guerrero, F. (2017): *Prospectiva en América Latina: aprendizajes a partir de la práctica*, Santiago, CEPAL.
- García, A. (2018): «Auge y caída de la planificación regional en Argentina: Entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015)», *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 180-194, doi:10.15446/rcdg.v27n1.58053.
- Godoy, D. M., y Clark, P. (2015): *Desarrollo territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas*, Quito, Abya-Yala.
- Gonzales de Olarte, E. G., y Pozo, J. M. D. (2018): *El espacio importa para el desarrollo humano: el caso peruano* (núm. 2018-462), Departamento de Economía-Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gonzales de Olarte, E. (2010) «Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010», en J. Rodríguez y M. Tello (eds.), *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 175-204.
- (2016): *Distribución, Desigualdad y Pobreza*, Departamento de Economía-Pontificia Universidad Católica del Perú, 235-260.
- Habitat, U. N. (2016): «Urbanization and development emerging futures», *World cities report*.
- Jordán, R., Riffo, L., y Prado, A. (coords.) (2017): *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural (LC/PUB.2017/19)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Leyton, C., Cortínez, V., Umaña, M., Suárez, C., y Barquet, K. (2017): *Implementation of the 2030 Agenda in Latin America*, Santiago, Rimisp.
- López Villanueva, M. A., Miguel Velasco, A. E., y Martínez García, K. A. (2018): «Ciudades: Análisis de sus desigualdades inter e intraurbanas. El caso de Oaxaca, México 2000-2015», *Bitácora Urbano Territorial*, 28(3), 27-38, doi:10.15446/bitacora.v28n3.47448.
- Mac-Clure, Ó., y Calvo, R. (2013): *Desigualdades sociales y tipos de territorios en Chile*, Polis (Santiago), 12(34), 467-490, doi:10.4067/S0718-65682013000100023.
- Máttar, J., y Cuervo González, L. M. (2017): «Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas», *Libros de la CEPAL*, núm. 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago.
- Ministerio del Ambiente (2015): *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú*, Lima.
- Miranda, F. R. (2014): «La descentralización centralista en el Perú: entre la crisis y el crecimiento 1970-2014», *Investigaciones Sociales*, 19(34), 153-167.
- Modrego, F., y Berdegué, J. A. (2015): *A large-scale mapping of territorial development dynamics in Latin America*, doi://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.015.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, París, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- Oddone, N., Quiroga Barrera, M., Sartori de Almeida, H., y Williner, A. (2016): *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*.
- OECD (2012): *Promoting Growth in All Regions*, París, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OECD y Ceplan (2016): *Estudio de Desarrollo Territorial*, Perú.

- Ospina Peralta, P., y Hollenstein, P. (2015): *Territorial coalitions and rural dynamics in Ecuador. Why history matters*, doi://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.026.
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L. S., y Fernández, I. (2018): «Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile», *Inter-American Development Bank*, Retrieved from <https://publications.iadb.org/handle/11319/8988>.
- Porto, A., Pineda Mannheim, C., y Eguino, H. (2018): *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*, Inter-American Development Bank.
- Prada-Trigo, J. (2016): «Desarrollo territorial en tres ciudades medias ecuatorianas: Efecto de las estrategias locales en la aplicación del plan nacional del “Buen vivir” y el cambio en la matriz productiva», *Cuadernos Geográficos*, 55(1), 125-148.
- Remy, M. I. (2015): *Desigualdad territorial en el Perú. Reflexiones preliminares*, Lima.
- Resende, G. M. (2014): *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*, <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3292>.
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2011): *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011*, Santiago de Chile, Rimisp.
- (2018): *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2017*, Santiago de Chile.
- Sánchez-Torres, R. M. (2017): «Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos», *Cuadernos de Economía*, 36(72), 139-178, doi:10.15446/cuad.econ.v36n72.65880.
- Sánchez-Zamora, P., Gallardo-Cobos, R., y Romero-Huertas, C. (2017): *Assessing the determinants of territorial cohesion: Evidence from colombian departments*, doi://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.10.004.
- Sandoval, C. (2014): *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*.
- Silva Lira, I. (2012): «El lugar importa: desarrollo regional en América Latina», *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*, Santiago, CEPAL, ILPES, 15-36, LC/L. 3454.
- Thayer Correa, L. (2018): «Descentralización y desarrollo regional en Chile. Una mirada desde la sociedad», *Polis Revista Latinoamericana*, 0(30), recuperado de <http://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/815/1543>.
- Vergara-Perucich, J. F. (2018): *Aplicaciones de la teoría implosión/explosión: relación entre la Región Metropolitana de Santiago de Chile y los territorios productivos regionales*, EURE (Santiago), 44(133), 71-90, <https://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000300071>.