

Capítulo IV



Desigualdades sociales en clave territorial

- A. El territorio: eje de la desigualdad social
 - B. Desigualdades entre territorios
 - 1. Pobreza y territorios
 - 2. Territorio y acceso a servicios básicos
 - 3. Desigualdades territoriales y educación
 - C. Desigualdades en las ciudades
 - 1. Los tugurios: expresión urbana de la desigualdad
 - D. Consideraciones finales
- Anexo IV.A1

Capítulo IV

El objetivo de este capítulo es analizar mediante dos aproximaciones la forma en que el territorio se constituye en un eje estructurante de las desigualdades sociales. En primer lugar, se examina la desigualdad entre territorios dentro de los países en algunos ámbitos clave del desarrollo social, a saber, la pobreza, el acceso a servicios básicos y la educación. Para ello se consideran las divisiones administrativas más grandes de cada país (la llamada primera división territorial). En segundo lugar, se analizan las desigualdades sociales comparando las capitales de los países con el resto de las zonas urbanas y con las zonas rurales, y se concluye con algunas consideraciones sobre las desigualdades sociales intraciudades. Cabe mencionar que, en este documento, no se abordan los temas de recursos naturales y medio ambiente, que son también elementos importantes para el análisis.

A. El territorio: eje de la desigualdad social

Una de las dimensiones más expresivas de los altos niveles de desigualdad en América Latina y el Caribe es la brecha en los niveles de desarrollo de diferentes localidades dentro de cada país. La CEPAL, cuya preocupación por comprender el fenómeno del desarrollo territorial de la región es de larga data ha mostrado que el continente registra profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres¹. En este sentido, ha planteado que en esta región del mundo, “el lugar importa”, no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma importante en la distribución de las oportunidades de bienestar².

Desde un punto de vista estructural, la CEPAL ha caracterizado esta realidad como un fenómeno de heterogeneidad territorial, que sería resultado de un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material (CEPAL, 2010a; CEPAL, 2015d). Este patrón ha dado lugar tanto a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo territorial, como a un número considerable de territorios que no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos y persistentes niveles de pobreza.

¹ La preocupación de la CEPAL por la dimensión territorial del desarrollo se remonta a los años sesenta, cuando planteó que las estructuras productivas que se observaban en la organización espacial interna de los países reproducían, aunque no de manera idéntica, el esquema centro-periferia que se observaba entre los países (Pinto, 1965; Sunkel, 1970; Di Filippo y Bravo, 1976; De Mattos, 1982). Entre los aportes más recientes que abordan específicamente la relación entre desigualdades sociales y territorio, destacan los trabajos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. En esos trabajos se tratan temas de desarrollo territorial, segregación residencial urbana, migraciones y derechos territoriales de los pueblos indígenas. El análisis de la dimensión territorial del desarrollo ha adquirido un gran impulso con la publicación del documento del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a), en el que se destaca la importancia de esta dimensión. En este documento se muestra que las brechas sociales tienen sus “mapas”, en los que se puede observar la distribución territorial y la intensidad de las privaciones sociales en América Latina. Entre los factores considerados se incluyen: materiales de construcción de la vivienda, hacinamiento, acceso al agua potable, saneamiento, educación y presencia de medios de comunicación e información.

² “El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales” es, precisamente, el título de uno de los capítulos de CEPAL (2010a).

Recuadro IV.1

La heterogeneidad territorial de América Latina y el Caribe

A efectos de ilustrar la heterogeneidad territorial de América Latina, la CEPAL ha realizado un análisis comparativo con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la base de dos indicadores: el coeficiente de concentración territorial (que mide la distribución territorial de la actividad económica) y el coeficiente de Gini territorial (que mide la distribución de la riqueza relacionando el PIB total de cada territorio con la participación relativa de su superficie geográfica). Este análisis muestra “la singularidad latinoamericana,

donde, a diferencia de los países europeos, la concentración territorial del PIB se acompaña de inequidad” (CEPAL, 2010a, pág.134). Por otro lado, si se realiza una comparación entre los territorios (en rigor, se trata de las divisiones administrativas mayores) con mayor y menor PIB per cápita en un país, se observa que mientras en los países de la OCDE el indicador rara vez es mayor a 2 (en promedio se ubica cerca de 1,76), en algunos países de la región es superior a 8, como en el caso de la Argentina y el Brasil.

América Latina y OCDE (países seleccionados): brechas del PIB per cápita entre la región más rica y la región más pobre, por país

País	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones
América Latina				
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	Tarija	Potosí	3,55
Brasil	2006	Distrito Federal	Puaúí	9,22
Chile	2007	Antofagasta	Araucanía	4,48
Colombia	2007	Bogotá	Chocó	4,87
México	2006	Distrito Federal	Chiapas	6,07
Perú	2007	Moquehuá	Apurímac	7,57
Países de la OCDE				
Francia	2005	Isla de Francia	Languedoc-Roussillon	1,95
Italia	2005	Provincia autónoma de Bolzano	Campania	2,04
Japón	2005	Tokai	Okinawa	1,57
República de Corea	2005	Geyongnam	Jeju	1,88
Países Bajos	2005	West	Oost	1,31
España	2005	Madrid	Extremadura	1,92
Suecia	2005	Estocolmo	Östra Mellansverige	1,63

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

Este escenario de desigualdades perjudica, en particular, a las personas que nacen y viven en los territorios rezagados, que se caracterizan por ofrecer menores oportunidades y bajos niveles de bienestar en distintas dimensiones del desarrollo, y por sistemas de relaciones sociales que perpetúan y ahondan el rezago económico y social y que exigen nuevas relaciones sistémicas para revertirse (CEPAL, 2010a). Estas desigualdades también perjudican a importantes sectores de la población que se concentran en las periferias de las metrópolis y otras áreas urbanas.

El territorio puede ser considerado uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, porque tiene un peso determinante sobre la magnitud y reproducción de estas en distintos ámbitos del desarrollo social³. Como se ha planteado, “el lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión” (ILPES, 2012, pág.12). Es precisamente en el territorio donde se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades sociales analizadas en los capítulos anteriores y donde ocurre la reproducción intergeneracional de la pobreza. Además, algunos de los grupos poblacionales que experimentan en forma más severa las desigualdades y las privaciones de derechos (en especial los pueblos indígenas, pero también en algunos casos los afrodescendientes), tienden a concentrarse en los lugares rezagados,

³ Concebir al territorio como un eje estructurante de las desigualdades sociales no equivale a un determinismo geográfico, es decir, no se busca atribuir a la localización geográfica un efecto directo y causal, puesto que más relevante que el espacio en sí es la estructura social que en él se asienta y las relaciones que se generan con otros territorios.

lo que potencia todavía más sus condiciones de exclusión. En el ámbito urbano, la segregación residencial, que implica que los diferentes grupos socioeconómicos vivan de manera separada, con escasa o nula convivencia (CEPAL, 2010a, pág.143), es una clara expresión de la desigualdad. “El rasgo distintivo de la segregación urbana latinoamericana es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias” (CEPAL, 2010a, pág.143). En este contexto, a pesar de los avances de las últimas décadas en materia de desarrollo social, los tugurios siguen siendo una de las expresiones más evidentes y violentas de la desigualdad social en las ciudades latinoamericanas (Martínez y Jordán, 2009).

Si bien las desigualdades territoriales perjudican, en particular, a las personas que viven en los territorios rezagados, también tienen significación, consecuencias y costos para el conjunto del país. Por ejemplo, la migración forzosa producto de las desigualdades territoriales genera deseconomías de aglomeración, que hacen caer la productividad del país de manera persistente⁴. En términos de crecimiento agregado, esto dificulta el avance del país hacia un desarrollo integral⁵.

Las desigualdades territoriales son, asimismo, el principal desencadenante de las corrientes migratorias, tanto internacionales como internas de los países (CEPAL, 2007b). La búsqueda de mejores oportunidades que motiva la migración parece compatible con la capacidad de los territorios para recibir en buenas condiciones a quienes migran, lo que, sin embargo, no significa que sean recibidos de forma positiva. Por su parte, las áreas subnacionales rezagadas en materia socioeconómica tienden a ser expulsoras de población. Esta migración, además de afectar directamente a los individuos y su desarrollo personal, erosiona la base de recursos humanos necesarios para el desarrollo de estas zonas pobres. La emigración es muy selectiva, con mayor proporción de personas jóvenes, quienes tienen más alta propensión a emigrar (CEPAL/OIJ, 2008, págs. 215 a 235), lo que genera un vaciamiento de este grupo etario en las zonas de origen y, en contrapartida, conlleva el reemplazo, la innovación y el dinamismo en las zonas de arribo. De este modo, la migración tiene aspectos positivos, ya que abre oportunidades individuales y aporta al desarrollo de las ciudades a las que llegan los migrantes, pero agrava la situación de las zonas expulsoras, afectando negativamente a quienes permanecen allí, contribuyendo así a generar lo que la CEPAL ha llamado “trampas territoriales de pobreza” (CEPAL, 2007b).

Cabe destacar que el avance de la urbanización regional ha modificado el perfil de los migrantes internos, que ahora se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas. Además, los desplazamientos actuales ya no siguen el patrón concentrador de décadas pasadas. Si bien en la mayor parte de los países la ciudad principal aún es atractiva, en las ciudades más grandes se ha producido, desde la década de 1990, una inflexión migratoria que las ha llevado a la emigración neta por salida de población hacia otros nodos dinámicos del sistema urbano (CEPAL, 2007b).

Esta inflexión hacia la migración intermetropolitana ha ido acompañada de un aumento sostenido de la migración internacional entre países de América Latina. En efecto, esta migración internacional acompaña la actual etapa del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe como en décadas pasadas lo hiciera la migración interna (CELADE, 2006).

Es importante resaltar que el territorio no solo se refiere al lugar de residencia, sino que también puede ser considerado como una variable adscriptiva (referida tanto al lugar de origen como al lugar de residencia) que las personas portan como un sello de identidad y que condiciona sus oportunidades de desarrollo. Así, el lugar donde uno vive o de donde uno proviene se convierte en un eje estructurante de las relaciones sociales; puede reforzar la adscripción a facetas positivas de la identidad territorial, o bien, reforzar procesos de discriminación que operan sobre la base del estigma y profundizan las desigualdades sociales. Esta última situación afecta particularmente a quienes migran desde determinados países o localidades, así como a los habitantes de determinados barrios en las ciudades, en particular de los sectores marginales y de algunos sectores urbanos deteriorados.

⁴ “El balance costo-beneficio del crecimiento de una ciudad cambia en forma permanente y determina ciclos de expansión o depresión urbana. La ciudad tiende a crecer cuando los beneficios sobrepasan los costos pero cuando ocurre lo contrario se estanca y aparecen incentivos económicos para que su actividad se difunda hacia otros polos urbanos. La teoría económica, la geografía y la sociología han conceptualizado y formalizado este proceso de diversas formas. Alonso (1971) y Richardson (1973) introducen el concepto de economías y deseconomías de aglomeración para dar cuenta de los determinantes del tamaño de la ciudad y de sus ciclos de expansión y depresión y mostrar el papel desempeñado por las distintas formas de capital colectivo que producen ventajas y desventajas para las actividades económicas privadas. Esta primera mirada se ha enriquecido con la consideración adicional de determinantes culturales, institucionales, microeconómicos y del tejido productivo (Scott, 2006)” (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009, pág. 32).

⁵ Véase Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “Proyecto Cohesión Territorial y Desarrollo Nacional” [en línea] <http://rimisp.org/noticia/desigualdad-territorial-los-territorios-rezagados-afectan-el-desarrollo-de-todo-un-pais/>.

A su vez, cabe tener presente que las desigualdades territoriales también se presentan en relación con la calidad de los servicios y los recursos físicos, técnicos y financieros con que cuentan las administraciones públicas subnacionales (de nivel regional o local). Debido a las diferencias en la cobertura y calidad de la oferta a la que tiene acceso la población en razón de su lugar de residencia, las brechas que se presentan en los distintos indicadores sociales se reproducen de manera estructural. Esta situación también se presenta en los desequilibrios en calidad y densidad de la infraestructura —redes de carreteras, vías de comunicación en general, infraestructura de comunicaciones, equipamiento económico básico (puertos, aeropuertos) y, obviamente, el equipamiento básico local (agua potable, saneamiento, transporte)—, que constituyen un obstáculo central para el desarrollo territorial.

Distintos tipos de factores limitan el desarrollo territorial. Desde una perspectiva de economía política, la CEPAL ha destacado los siguientes: las diferencias en las estructuras productivas en la organización espacial interna de los países; la transferencia geográfica de ingresos desde los territorios rezagados hacia los principales centros metropolitanos internos (así como hacia el exterior), lo que implica que una proporción importante del valor producido no sea retenido en esos territorios; el proceso de migraciones selectivas —en particular de personas jóvenes— desde los territorios rezagados hacia las áreas metropolitanas; y determinantes institucionales del desempeño de los territorios subnacionales, como la capacidad endógena de generar proyectos regionales por parte de las propias comunidades en esos territorios (CEPAL, 2015d, págs. 22 a 24).

Desde una perspectiva de política institucional, cabe destacar, además, los problemas de coordinación entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal (políticas nacionales de educación, salud, trabajo, vivienda y otras) —y su alcance a lo largo y ancho del territorio—, así como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), entre los gobiernos locales dentro de un territorio, entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, y sus distintos objetivos y prioridades para la asignación de recursos (Proctor, Berdegué y Cliche, 2016).

B. Desigualdades entre territorios

En la presente sección se analizan las desigualdades territoriales contrastando algunos indicadores desagregados por la primera división territorial o división administrativa mayor (DAM) de cada uno de los países considerados⁶. Eso permite ir más allá de los promedios nacionales y también de los análisis más tradicionales que comparan áreas urbanas y áreas rurales. Este análisis complementa el trabajo realizado por varias décadas en la CEPAL (CEPAL, 2015d; CEPAL, 2012c) y sigue los últimos lineamientos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en particular en lo que se refiere a las medidas prioritarias relacionadas con la desigualdad territorial, la movilidad espacial y la vulnerabilidad (CEPAL, 2012c; CEPAL, 2015c)⁷. Se optó por un análisis basado en las encuestas de hogares de los países con el objetivo de tener datos más recientes que los de las rondas censales y, además, visibilizar las desigualdades territoriales relacionadas con los indicadores de ingreso, que no están contemplados en los censos de población.

La forma de denominar a esa primera división administrativa varía en cada país: en algunos se la llama “estado” o “unidad federativa” (por ejemplo en el Brasil y en México), en otros “provincia” (la Argentina, Panamá), “región” (Chile, Guatemala) o “departamento” (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, el Perú). La diversidad en el tamaño poblacional de estos territorios es considerable: el estado de São Paulo, en el Brasil, por ejemplo, tiene 44 millones de habitantes, lo que equivale al tamaño de un país mediano de la región, mientras que el departamento de Flores, en el Uruguay, tiene 25.000 habitantes, lo que corresponde al tamaño de una ciudad pequeña. Asimismo, el significado de cada uno de estos territorios es distinto en cada país y está muy relacionado con su estructura político-administrativa y su grado de centralización o autonomía administrativa, legislativa y fiscal.

A la luz de lo indicado en el punto anterior, un primer elemento a considerar es la heterogeneidad productiva de estas unidades administrativas, que se expresa, por ejemplo, en los altos niveles de concentración del PIB. En 2010, tres territorios concentraban la mayor parte del producto interno bruto de América Latina: en primer lugar, el estado de São Paulo, en el Brasil (cuyo PIB superaba al de países como la Argentina, Colombia y la República Bolivariana

⁶ En el cuadro que figura en el anexo IV.A1 se presenta información sobre la organización territorial de los países de América Latina hasta el nivel subnacional, en que los datos de las encuestas de hogares pueden ser usados manteniendo la calidad de la información. Esta es la primera división territorial, o sea, la división administrativa mayor de cada país.

⁷ Véase Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf.

de Venezuela), aportaba un 13,9% del PIB regional; en segundo lugar, el Distrito Federal, en México, participaba con un 5,6% del PIB regional y, en tercer lugar, la Provincia de Buenos Aires, junto con la ciudad de Buenos Aires, concentraban el 4,2% del PIB (CEPAL, 2015d)⁸.

Al combinar la distribución de la producción con la distribución poblacional y el tamaño de la superficie se obtiene que, en pocos casos, los territorios con mayor PIB y población superan el 2% del territorio de la región. Esto configura una situación de alta concentración de la población y sus actividades en unos pocos centros dinámicos.

A continuación se presenta el análisis comparativo de tres grupos de variables en los distintos territorios:

1. Pobreza y territorios

Como puede verse en el gráfico IV.1, al analizar los niveles de pobreza medida por ingresos por territorio, los promedios nacionales esconden grandes diferencias en cada país⁹.

En la mayoría de los casos, las regiones con menores niveles de pobreza son también los territorios o áreas metropolitanas donde se ubica la capital del país (en Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)), donde se encuentran los centros económico-industriales (Nuevo León en México, por ejemplo, donde se encuentra Monterrey), que son centros turísticos (Cusco en el Perú y Colonia en el Uruguay) o territorios minero-extractivos (Tarija en el Estado Plurinacional de Bolivia). Cabe indicar que, aun cuando los niveles de pobreza urbana son menores, en estos territorios se concentra la mayor cantidad (en términos absolutos) de la población que vive bajo la línea de pobreza.

Los territorios que presentan mayores niveles de pobreza (más del 70% de su población) son las comarcas indígenas de Panamá, Lempira (Honduras), Amazonas (República Bolivariana de Venezuela), la región norte en Guatemala, Chocó (Colombia) y Chiapas (México). Ellos son, además, territorios con gran presencia de población indígena¹⁰. Esto último constituye un ejemplo del entrecruzamiento de las desigualdades analizadas en este documento. Como se verá al final de esta sección, otro ejemplo del entrecruzamiento entre las características étnicas y raciales de la población y los territorios puede observarse en el caso de los afrodescendientes en el Brasil.

Puede hacerse una primera aproximación a la medición de la desigualdad territorial con relación a la pobreza existente en un país a través del rango (o la diferencia) entre el valor máximo y mínimo de pobreza existente entre los territorios. En cinco países (Panamá, Perú, México, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)), el rango es superior a 40 puntos porcentuales. En Panamá, por ejemplo, en las comarcas indígenas, el 85% de la población vive en situación de pobreza, en tanto en la provincia de Los Santos, solo el 9% de la población se encuentra en esa situación.

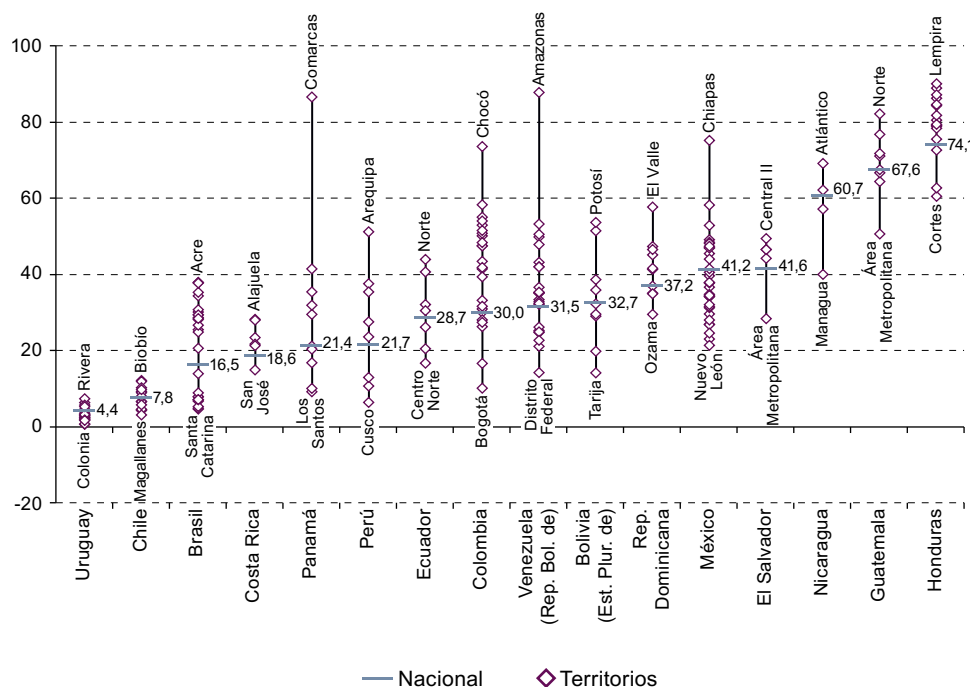
Otra manera de medir la desigualdad es observando la distribución de los niveles de pobreza y no solo sus puntos mínimo y máximo. En el gráfico IV.1 se muestran los niveles de pobreza en los territorios por país (cada punto es un territorio) y se observa cómo estos se distribuyen respecto del promedio nacional. En Honduras, por ejemplo, solo tres de los dieciséis departamentos (Atlántida, Cortés y Francisco Morazán) presentan niveles de pobreza inferiores al promedio nacional. En Colombia ocurre algo similar: solo cinco departamentos presentan niveles de pobreza inferiores al promedio nacional (Bogotá, Cundinamarca, Meta, Valle del Cauca y Santander). En ambos casos, la mayoría de los territorios están por sobre la media, pero en tanto Colombia muestra una dispersión relativamente alta (como también ocurre en Panamá, la República Bolivariana de Venezuela, México y el Brasil), Honduras presenta una dispersión significativamente más baja. En el lado opuesto se encuentran el Uruguay y Chile que, además de tener menores niveles de pobreza nacional, presentan también la menor dispersión absoluta y relativa respecto de la media, seguidos de Costa Rica, El Salvador y el Ecuador.

⁸ La concentración poblacional y productiva no debería equivaler a la desigualdad, pero esa es la singularidad latinoamericana: en los países de la OCDE puede existir una alta concentración espacial de la producción y la población, pero las brechas de condiciones de vida y de bienestar a nivel territorial no son altas. En América Latina, una mayor concentración se relaciona con una mayor desigualdad, con excepción de Chile.

⁹ La pobreza monetaria se calcula según la metodología basada en ingresos de la CEPAL, en que el enfoque utilizado consiste en clasificar a una persona como pobre cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas.

¹⁰ El caso de Chile, donde la región del Biobío es la que se encuentra en mayor situación de pobreza, se explica en parte por las consecuencias socioeconómicas del terremoto de 2010, cuyo epicentro se ubicó en esa región.

Gráfico IV.1
América Latina (16 países): población en situación de pobreza por territorio y país
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Existen diferentes factores que contribuyen al surgimiento de “trampas de pobreza espacial”, a saber: i) los factores agroecológicos, que influyen en la habilidad de los habitantes de un territorio de satisfacer sus necesidades; ii) las características institucionales, políticas y de gobernanza, tanto a nivel nacional como subnacional, que resultan en el goce diferenciado de derechos según el lugar de residencia; iii) el estigma; y, por último, iv) la infraestructura inadecuada en áreas donde la poca densidad poblacional encarece las inversiones necesarias¹¹.

En síntesis, la información presentada en esta sección muestra la importancia de ir más allá de los promedios nacionales en las estimaciones de pobreza para que la formulación de políticas públicas tenga en cuenta la dimensión territorial.

2. Territorio y acceso a servicios básicos

Las desigualdades territoriales también son significativas en otras dimensiones de las condiciones de vida de las personas, como por ejemplo, el acceso a los servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento) y el espacio físico con el cual cuentan las personas dentro de su hogar (hacinamiento o cantidad de personas por habitación).

Disponer de energía en el hogar es de máxima importancia pues de ello depende poder preparar y refrigerar alimentos, iluminarse, entretenerse, estudiar e informarse, entre otras actividades. Su falta obliga a destinar tiempo a conseguir una fuente alternativa de energía, lo que significa, no solo una sobrecarga en el uso del tiempo, en general de mujeres y niñas y niños, como se analiza en el capítulo II de este documento, sino también problemas de salud derivados de cargar un peso inadecuado (por ejemplo, leña) una larga distancia. Es tal la importancia de tener energía en el hogar que ha sido incorporado como un objetivo en sí mismo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos).

Con relación a la cobertura de electricidad, los avances en América Latina han sido notables en el período reciente: en promedio, casi la totalidad de los hogares cuenta con este servicio básico (93%) y diez países presentan coberturas

¹¹ Para una reseña de la literatura sobre pobreza y economía espacial, véase Bird, Higgins y Harris (2010).

superiores al 90% (véase el gráfico IV.2A). Sin embargo, en cinco países más del 10% de los hogares carecen aún de este servicio: Bolivia (Estado Plurinacional de) (10,5%), Guatemala (14,7%), El Salvador (16%), Honduras (16,4%), y Nicaragua (27,6%). Las desigualdades territoriales persisten en esta materia: los territorios con menor cobertura eléctrica son la zona Atlántico en Nicaragua, Olancho en Honduras y la región norte en Guatemala, donde más del 50% de las viviendas no tienen electricidad. El Salvador, que muestra el mismo nivel de cobertura que Honduras y Guatemala, presenta menores desigualdades territoriales. En cambio, en Colombia y el Perú, donde los promedios nacionales superan el 90% de cobertura, las desigualdades territoriales son significativas: solo el 75% de las viviendas tienen electricidad en Chocó y La Guajira (Colombia) y el 79% en Arequipa (Perú). Todavía persisten grandes desafíos y es preciso diseñar iniciativas que impulsen el acceso a la energía en áreas donde la población carece de ella. Es importante analizar en qué medida la geografía local, la capacidad de las políticas públicas o la tecnología son los factores que inciden en la ausencia de servicios básicos en los territorios.

El acceso al agua potable y el saneamiento es clave en la medida que previene enfermedades gastrointestinales que son causa de muerte, en particular en la niñez, así como la pérdida de años de vida saludable¹². También afecta la asistencia y el desempeño escolar e implica días de trabajo perdido. Los hogares sin acceso al agua potable están sujetos a costos adicionales, como obtener agua desde camiones cisterna, con potenciales efectos negativos sobre la salud e importantes costos de oportunidad, como el tiempo de acarreo del agua, que afecta particularmente a los niños y niñas y a las mujeres.

Los avances recientes en términos de acceso al agua potable también han sido muy importantes en los países de América Latina. Según estimaciones de la CEPAL (Jouravlev, 2015), en los últimos 25 años la región ha expandido el acceso al agua potable del 85% en 1990 a casi el 95% en 2015¹³. Sin embargo, también aquí persisten importantes desigualdades territoriales (véase el gráfico IV.2B); exceptuando Chile, Costa Rica y el Uruguay, los demás países muestran una gran desigualdad territorial de acceso al agua potable. Asimismo, en lo que se refiere al saneamiento, aún restan grandes desafíos y esfuerzos para que los hogares cuenten con ese servicio básico y paliar las enormes desigualdades territoriales existentes (véase el gráfico IV.2C).

Una vivienda adecuada se caracteriza por su capacidad de proteger a las personas que viven en ella de las condiciones climáticas adversas, así como de brindarles condiciones adecuadas de privacidad e higiene, cuya ausencia deteriora considerablemente la calidad de vida (Feres y Mancero, 2001 y CESRC, 1991). Junto con las brechas de acceso a la energía y al agua y el saneamiento en la vivienda, la desigualdad también afecta a la calidad de la construcción, su equipamiento y el espacio físico con que cuentan las personas en el hogar. Con respecto a esto último, se utiliza el indicador de hacinamiento, definido como la cantidad de personas por habitación¹⁴. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el hacinamiento y, en general, las condiciones de la vivienda afectan particularmente sus resultados educativos (Kaztman, 2011). En el gráfico IV.2D se puede observar que en cinco países, más del 20% de los hogares se encuentran en situación de hacinamiento moderado y grave (Bolivia (Estado Plurinacional de), República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Guatemala).

Las desigualdades territoriales con relación al hacinamiento son palpables en la mayoría de los países, exceptuando Costa Rica, el Uruguay, Chile y el Ecuador. Por ejemplo, en países como México y Colombia (con un poco más del 7% de los hogares, en promedio, en situación de hacinamiento), los estados de Guerrero, Chiapas y Campeche (México) y los departamentos de Cesar y La Guajira (Colombia), muestran tasas de hacinamiento similares a las del Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana y El Salvador.

¹² La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en 2015, a nivel mundial, el 1% de las muertes neonatales, el 16% de las muertes postneonatales y el 9% de las muertes de niños menores de cinco años fueron causadas por diarrea. En América Latina, esos mismos indicadores llegan al 0,2%, el 7,9% y el 4,4%, respectivamente (UNICEF, 2016).

¹³ El criterio para determinar el acceso al agua potable es más bien laxo y por eso arroja porcentajes tan altos que muchas veces encierran desigualdades. Además, a menudo no se cumple con los criterios de derechos humanos (disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad) del acceso al agua potable.

¹⁴ Si el indicador es superior a 2,5 personas por habitación, se habla de hacinamiento moderado; si es superior a 5 personas por habitación, se habla de hacinamiento grave.

Gráfico IV.2
América Latina (16 países): hogares con servicios básicos por territorio
 (En porcentajes)

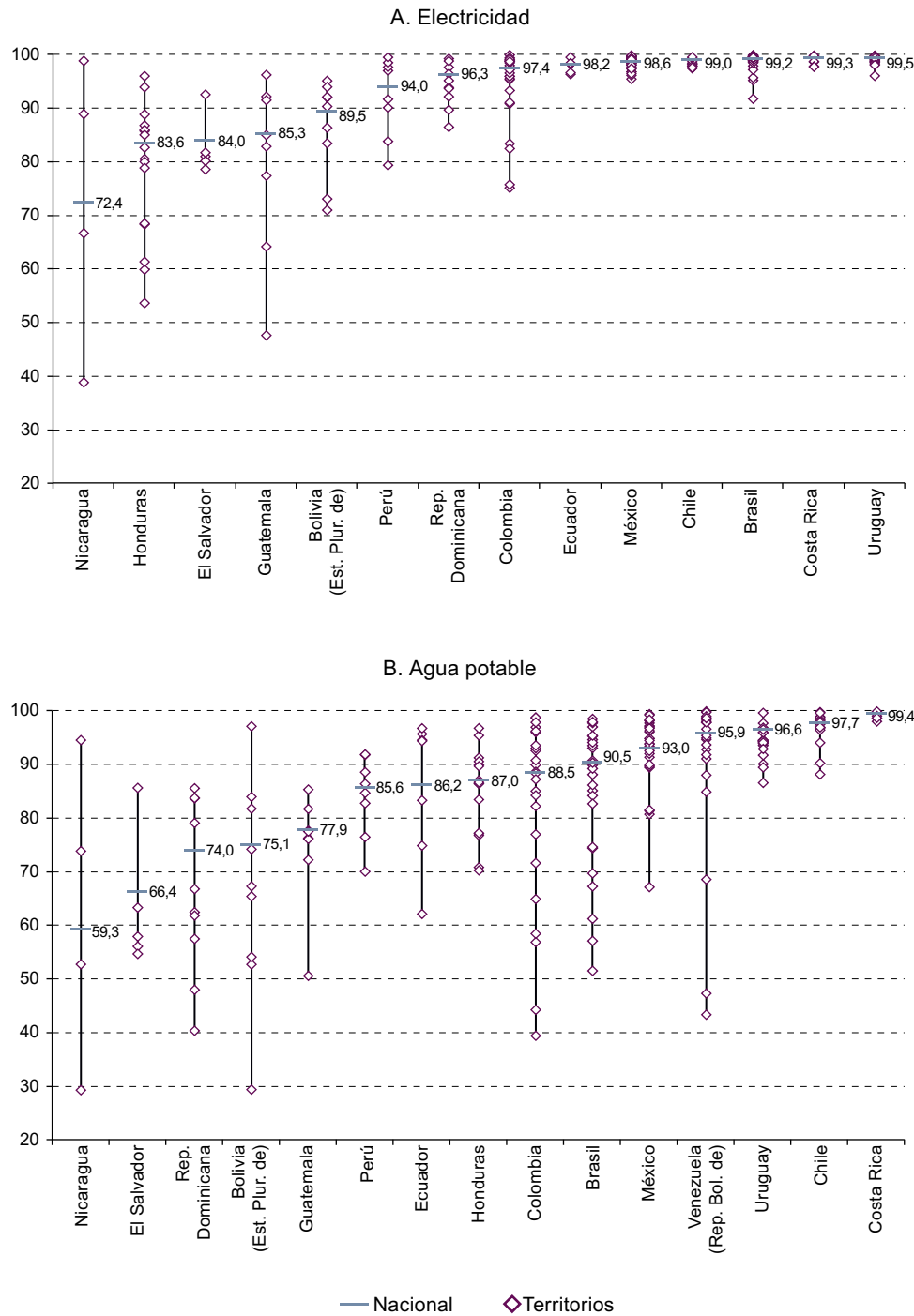
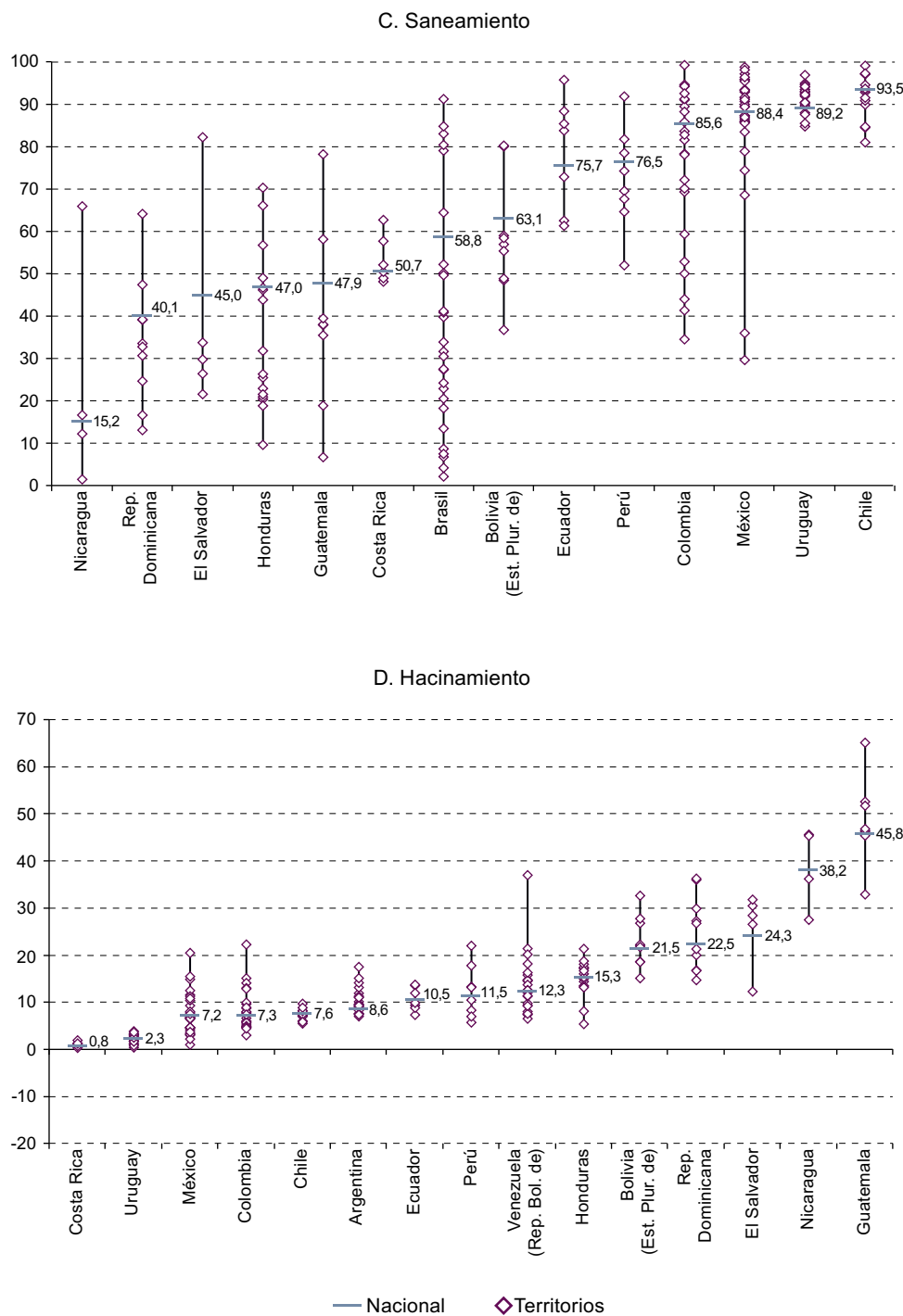


Gráfico IV.2 (conclusión)

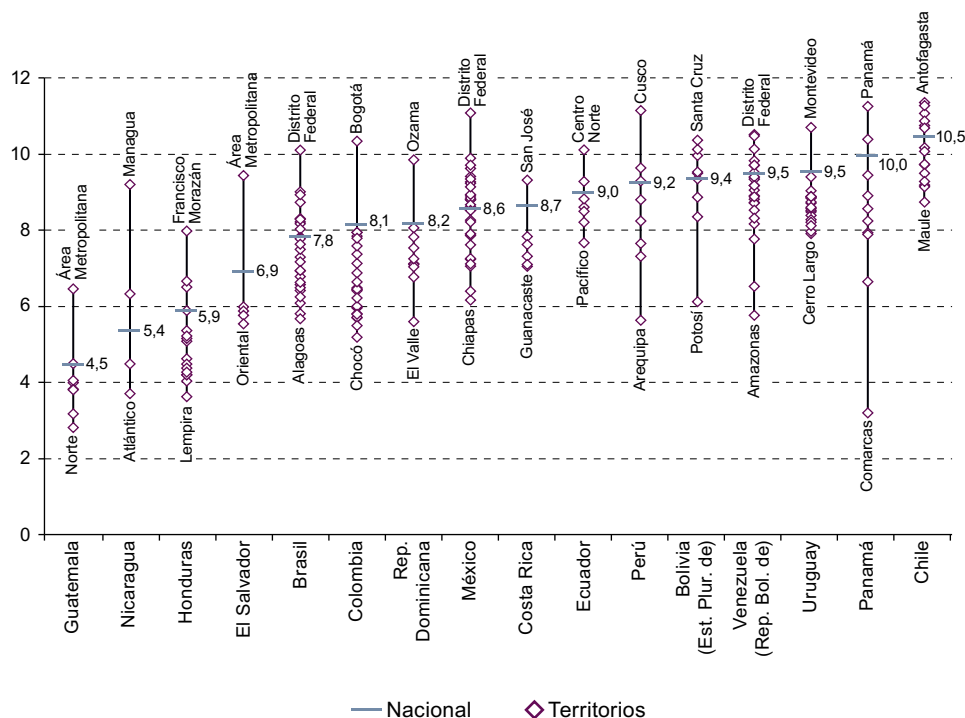


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

3. Desigualdades territoriales y educación

La educación es otro ámbito donde se evidencian las desigualdades territoriales. La CEPAL ha analizado los avances de los países en materia de cobertura, acceso y progresión respecto de los distintos ciclos educativos, así como la reproducción de las desigualdades que han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos (CEPAL, 2011b; CEPAL, 2015a). Asimismo, ha analizado los factores de desigualdad (las condiciones socioeconómicas de los hogares y la educación alcanzada por los jefes y las jefas de hogar, así como los determinantes de género, raza y etnia) que inciden en las diferencias de resultados del aprendizaje y progresión en el sistema educativo, a lo que se suma el acceso a los servicios de enseñanza de calidad¹⁵.

Gráfico IV.3
América Latina (16 países): escolaridad de la población de 25 años y más, por territorio
 (En años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

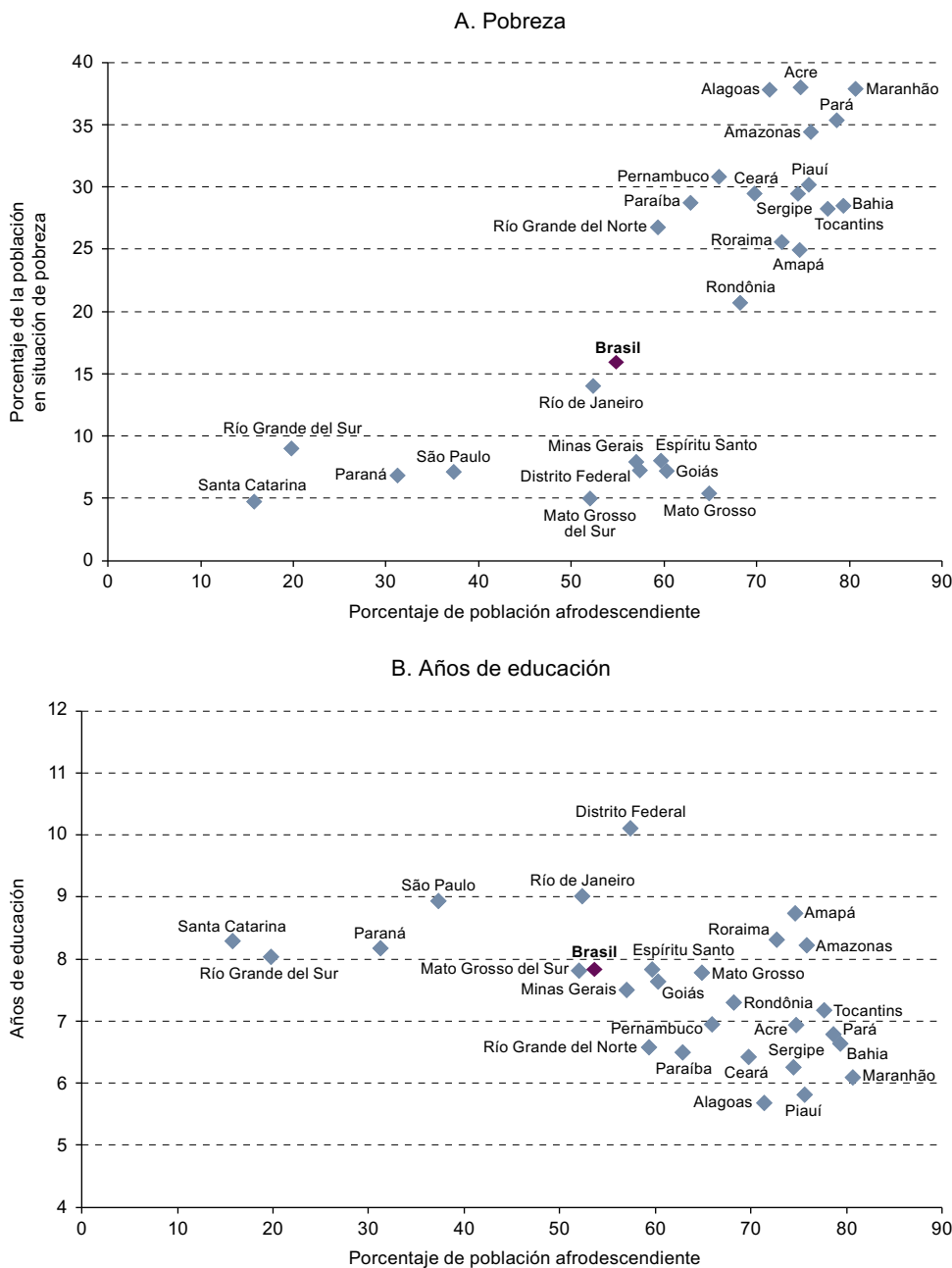
La educación formal constituye un derecho humano fundamental y un requisito clave para el desarrollo de las personas y de las naciones. Aun cuando existen diferencias entre países respecto de la edad de inicio de la educación y cantidad de años de estudio, su obligatoriedad consagra un derecho para todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente del lugar donde vivan en cada país. No obstante, se evidencian importantes brechas territoriales en todos los indicadores de logros educativos. En el gráfico IV.3, que muestra los años de escolaridad de la población de 25 años y más, Chile aparece como el país con mayor logro educativo (10,5 años) y menor desigualdad territorial, considerando el rango entre el mínimo y el máximo años de escolaridad alcanzados. Por otro lado, Panamá, el país que le sigue en cuanto a promedio nacional (10,0 años), es el que presenta mayor desigualdad territorial: las comarcas indígenas son las regiones que presentan el menor nivel educativo de América Latina. Finalmente, países como Nicaragua, que presenta a nivel nacional 5,4 años de educación en promedio, también exhibe grandes desigualdades territoriales: Managua presenta un nivel educativo (9,2 años) similar al promedio nacional del Perú, en tanto que el nivel promedio de la zona Atlántico no alcanza los 4 años¹⁶.

¹⁵ Véase el capítulo II.

¹⁶ Debido a las características de este texto, no se analizan en esta ocasión las brechas de calidad en la educación, que también tienen una fuerte expresión territorial.

El análisis territorial también permite observar una nueva dimensión del entrecruzamiento de las desigualdades analizadas en este documento. Por ejemplo, en el Brasil, los territorios que se caracterizan por tener más de 30% de su población en situación de pobreza (Acre, Maranhão, Alagoas, Pará, Amazonas, Pernambuco y Piauí) (véanse gráficos IV.1 y IV.4), donde hay más insuficiencia de acceso a electricidad (Acre, Amazonas, Amapá, Piauí, Pará), falta de acceso al agua potable (Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Maranhão) y a sistemas de saneamiento (Amapá, Maranhão, Pará, Piauí), así como de población con menos años de escolaridad (Piauí, Alagoas, Maranhão), son precisamente los territorios donde hay un mayor porcentaje relativo de población afrodescendiente.

Gráfico IV.4
Brasil: indicadores sociales y población afrodescendiente por unidad federativa, 2014
(En porcentajes y años)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

C. Desigualdades en las ciudades

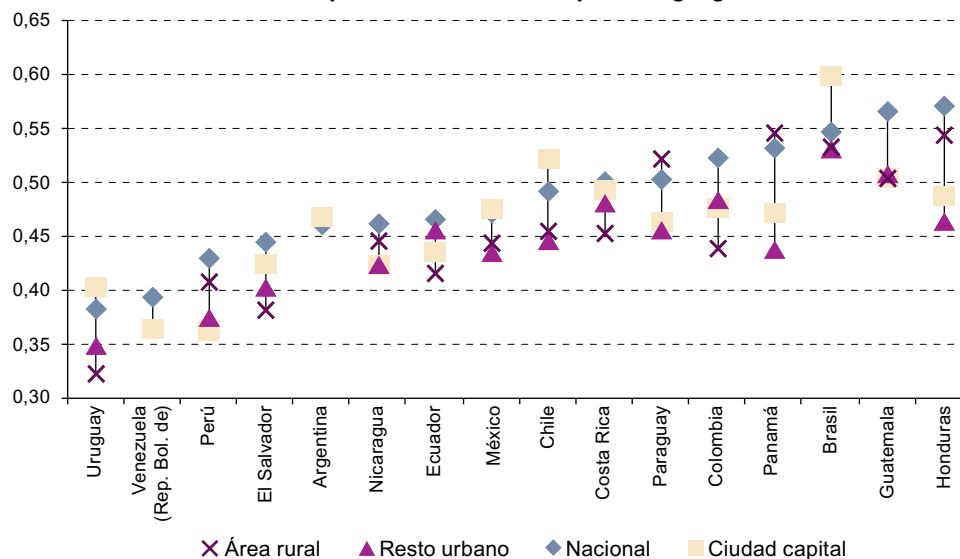
El proceso de urbanización en la región ha llevado a una alta concentración de la población en zonas urbanas, que supera hoy el 80% de la población regional, por lo que el análisis del territorio como uno de los ejes de las desigualdades sociales requiere una mirada a lo que ocurre en las ciudades y entre ellas.

Como se ha mencionado previamente, la distribución de ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la desigualdad. En ONU-Hábitat/CAF (2014) se presentan los resultados de un estudio integral sobre la desigualdad en la distribución del ingreso e indicadores relacionados en 284 centros urbanos de 17 países de la región. Sus resultados muestran una alta heterogeneidad en los países, con diferencias en el coeficiente de Gini que llegan hasta el 25% entre las distintas ciudades de un mismo país¹⁷. El estudio concluye que las diferencias dentro de un país pueden ser incluso mayores que las diferencias entre distintos países.

En la misma línea, en el gráfico IV.4 se muestran datos para comparar lo que ocurre entre la ciudad capital y otros dos conjuntos de áreas geográficas de cada país (Martínez y otros, 2016)¹⁸. De acuerdo con datos de alrededor de 2013, el coeficiente de Gini tiene un comportamiento heterogéneo y se destaca que en más de la mitad de los países la desigualdad en la capital es menor al promedio nacional. En tanto, en cinco países, la capital muestra una mayor desigualdad que el resto del país, y en dos países es la zona rural la que muestra una mayor desigualdad.

De forma complementaria, el análisis de Martínez y otros (2016) muestra que entre el 5% y el 60% de la desigualdad de ingresos total de los países corresponde a la capital, lo que se explicaría, en parte, por la diferencia en el nivel de concentración que ahí existe¹⁹. Así, de los países donde la desigualdad de ingresos en la capital es mayor que en las otras áreas (urbana y rural), dos muestran niveles de ingresos altamente concentrados en estas ciudades con una mayor participación de estas en el ingreso total: Santiago (Chile) y Montevideo (Uruguay). Esta desigualdad relativamente mayor en estas dos ciudades contrasta con que, tal como se mencionó en el punto anterior, pertenecen a países que presentan las menores tasas de desigualdad en sus niveles de pobreza y otros indicadores entre territorios; sin embargo, no ocurre lo mismo con relación a la concentración del ingreso.

Gráfico IV.5
América Latina (16 países): índice de Gini, por área geográfica, 2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

¹⁷ Uno de los indicadores habitualmente utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el índice de Gini. Este toma valores entre 0 (equidistribución) y 1 (desigualdad máxima) para mostrar la magnitud de la desigualdad de los ingresos recibidos por los hogares.

¹⁸ De aquí en adelante se usa la expresión “capital” para referirse a la “ciudad capital” de los países. La clasificación de las áreas geográficas —capital, resto urbano, rural— se hizo sobre la base de las posibilidades de las encuestas de hogares para hacer un análisis a nivel de ciudades. Por tal motivo se consideró la ciudad capital o su área metropolitana como un ejemplo de lo que ocurre a nivel de ciudades. Para fines de comparación se utilizó el resto urbano y el resto rural.

¹⁹ Para realizar este análisis de aporte a la desigualdad se utiliza el índice de Theil y se descompone entre los tres territorios analizados: ciudad capital, resto urbano y rural. El índice de Theil es un indicador utilizado habitualmente en el análisis de la desigualdad cuyo valor radica en que permite expresar la desigualdad total como la suma de los diversos componentes.

1. Los tugurios: expresión urbana de la desigualdad

En América Latina y el Caribe, la población perteneciente a diferentes niveles socioeconómicos tiende a tener patrones distintivos de localización en las ciudades. Si estos patrones entrañan distancias físicas que dificultan o impiden la interacción, el reconocimiento y la cooperación entre estos grupos, es probable que la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad se debiliten. Si el patrón de localización favorece la reproducción de las desigualdades sociales en la ciudad, ya sea porque dificulta la movilidad social ascendente de los grupos desaventajados, porque genera prebendas y rentas adscritas a los grupos acomodados o porque segmenta y excluye a los pobres de los principales circuitos por donde circulan las diferentes formas de capital, la segregación residencial emerge como un gran desafío para la construcción de ciudades inclusivas y sostenibles (CEPAL, 2014d). Cabe destacar que este es, precisamente, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

El agrupamiento de los segmentos de bajo nivel socioeconómico en zonas periféricas de las ciudades ha sido un rasgo distintivo de la urbanización de la región, en particular en el caso de las grandes ciudades (un millón de habitantes o más). En general, esto se ha asociado con desventajas por las condiciones más precarias en materia de vivienda, servicios básicos y equipamiento social, así como una mayor exposición a riesgos de seguridad. La otra cara de la moneda ha sido la concentración de los grupos de alto nivel socioeconómico en unas pocas zonas de la ciudad (CEPAL, 2014d).

La segregación residencial es una clara expresión de la desigualdad social en las ciudades. Por su parte, los tugurios, que son parte del fenómeno de la segregación, son los territorios en donde se produce un mayor entrecruzamiento entre los distintos ejes y ámbitos de la desigualdad social. Como indican Martínez y Jordán (2009), el proceso de urbanización con alta concentración de la población en zonas urbana, ha ido de la mano de la pobreza y la desigualdad urbana, lo que habría llevado a la región a ser una de las que tiene un mayor número de personas que habitan en tugurios.

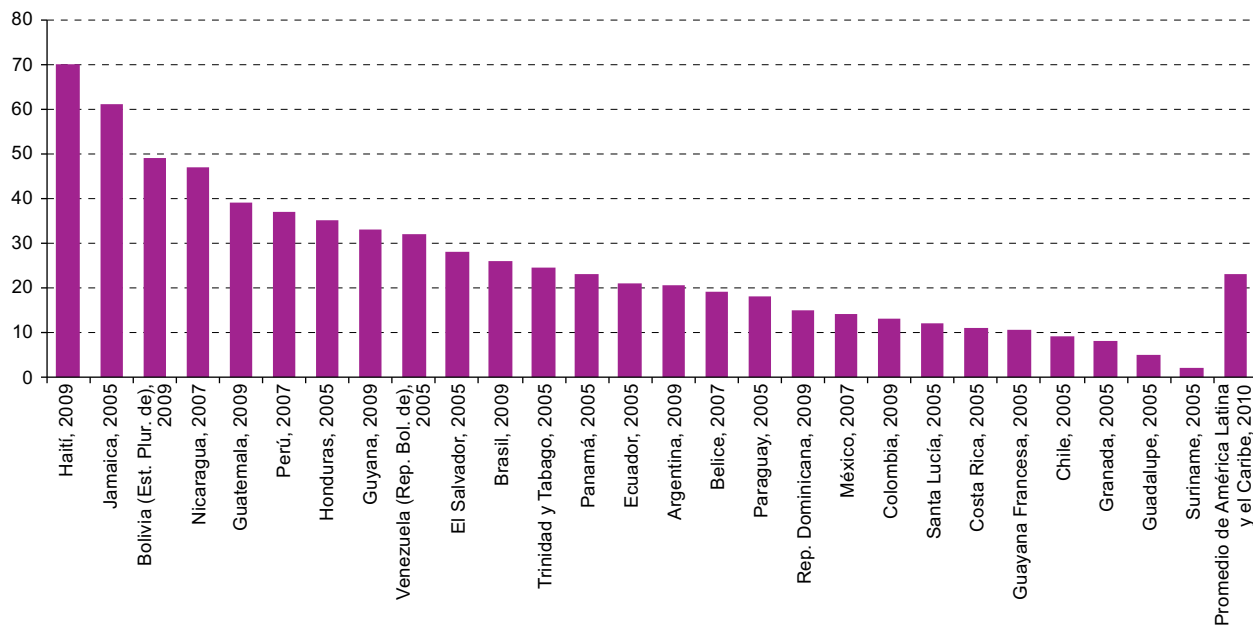
Según ONU-Hábitat, “un hogar de asentamiento precario” es “un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes cinco condiciones: i) una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; ii) un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación; iii) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; iv) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas y v) tenencia segura para evitar los desalojos forzados” (ONU-Hábitat, 2012, pág. 64). En la región, los tugurios hacen referencia también a conjuntos de viviendas precarias, conocidas también como: campamento, villa miseria o favela, entre otros términos²⁰.

Los tugurios son una de las caras más expresivas de la desigualdad en las ciudades, pero también conforman un factor reproductor de ella; manifiestan deficiencias múltiples y representan de manera material las diferencias de oportunidades y de resultados en la población. En muchas ciudades, los tugurios carecen de servicios públicos, accesos físicos adecuados, sistemas de transporte, escuelas, parques, espacios, áreas de recreación y otros bienes públicos. Además, no ofrecen una tenencia segura o estable de vivienda y la ocupación de suelo es en muchos casos informal o ilegal²¹. Los tugurios se ubican geográficamente en áreas centrales degradadas y en riesgo ambiental o en las zonas periféricas, lejos de servicios y oportunidades y con mala conectividad, lo que aumenta el riesgo de problemas sociales (violencia y salud) para la población que habita en ellos (ONU-Hábitat/CAF, 2014 y ONU-Hábitat, 2012). De esta manera, el tugurio se presenta como una expresión espacial de la matriz de desigualdad social en la ciudad, donde también confluyen los otros ejes estructurantes de la desigualdad.

²⁰ Candia (2005) define al tugurio como “poblamiento espontáneo, muchas veces irregular, producto de tomas o invasiones de terrenos o a la erradicación de cierto sector de la población”.

²¹ Según se señala en ONU-Hábitat/CAF (2014, pág. 105), “se estima que del 20% al 30% de los habitantes en América Latina y el Caribe viven sin documentos legales apropiados, lo que los convierte en ‘propietarios y ocupantes sin títulos’”.

Gráfico IV.6
América Latina y el Caribe (27 países): población urbana que vive en tugurios, 2005-2010
 (En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina (ONU-Hábitat/CAF), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, 2014.

En los últimos 20 años se observaron considerables mejoras en la reducción de tugurios y de la desigualdad en el ingreso en la región. Sin embargo, a pesar de la disminución de la proporción de residentes urbanos que vive en asentamientos informales (del 33,7% en 1990 al 23,5% en 2010), en números absolutos, la cantidad de personas en esas condiciones aumentó de 105 millones en 1990 a 111 millones en 2010, no solo por el crecimiento demográfico, sino también por la urbanización desarrollada en el contexto de la pobreza (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

Por último, cabe tener presente que las ciudades con altas concentraciones de ingreso no necesariamente concentran los asentamientos informales y viceversa (ONU-Hábitat/CAF, 2014). Asimismo, una reducción de los tugurios no garantiza la disminución de desigualdad, al menos en el corto plazo. Lo que es común es que ciudades altamente divididas social y espacialmente presenten altos niveles de desigualdad de ingresos (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

D. Consideraciones finales

Como se ha analizado en este capítulo, la consideración del territorio es central al momento de analizar la desigualdad en los países de la región. Esto es así tanto para analizar su distribución y características, como para diseñar políticas públicas para la igualdad.

Se ha destacado que las desigualdades territoriales son una expresión de la heterogeneidad estructural existente en el modelo de desarrollo latinoamericano, que no afectan solo a los procesos productivos, sino que tienen un impacto en la distribución diferencial del poder y de la participación en los procesos de toma de decisiones, así como en las relaciones sociales de exclusión o inclusión y la capacidad que tienen las personas de desarrollarse económicamente y de ejercer sus derechos. Los otros ejes de la desigualdad social analizados en los capítulos anteriores (el género, la raza, la etnia y la edad, sus encadenamientos y entrecruzamientos) se manifiestan y se materializan en los territorios donde viven las personas. Además, se entrecruzan también con la heterogeneidad territorial que históricamente ha caracterizado a las sociedades latinoamericanas, sumando a esa ecuación nuevos factores de rezago, discriminación

y exclusión. La desigualdad social en los territorios se evidencia en las brechas que existen entre las distintas regiones en el interior de cada país, entre el mundo rural y urbano, en las ciudades y entre ellas. En la ciudad, la desigualdad se cristaliza en la segregación espacial y en los tugurios, reproduciendo y potenciando los efectos derivados de los distintos ejes de la desigualdad social.

En atención a todo lo anterior, y para avanzar en las políticas públicas dirigidas a reducir la desigualdad, es imprescindible considerar las especificidades y desigualdades asociadas al territorio como una variable central para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales. Ello incluye, ciertamente, considerar la participación de las distintas comunidades, sujetos y actores que habitan ese territorio en los procesos de gestión, así como generar políticas activas para disminuir la heterogeneidad estructural de la oferta de servicios públicos derivada de las brechas de institucionalidad y recursos que afectan particularmente a las localidades más rezagadas.

Si bien lo indicado es necesario para avanzar en los procesos de inclusión social, no es algo nuevo y parece no ser suficiente para romper las brechas existentes. En consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y a fin de potenciar las sinergias, es necesario enfatizar la importancia de poner a la inclusión y la igualdad como objetivo de las políticas de desarrollo productivo y territorial. A la vez, también es preciso profundizar en los estudios que permitan conocer de mejor manera las dinámicas asociadas con la desigualdad territorial de ingresos y la forma en que los ejes estructurantes de la desigualdad social confluyen en ciertos espacios para agudizar las desigualdades en los países.

Por último, el territorio también puede ser un vector muy importante para combatir las desigualdades sociales. Considerar la dimensión territorial en la política social es una oportunidad para gestionar de manera integral, coordinada y sinérgica las políticas sociales en las distintas localidades de un país. Así, las estrategias de desarrollo inclusivo que se puedan generar en el territorio son también un eje fundamental para avanzar en la superación de las distintas dimensiones de la desigualdad analizadas en este capítulo. Todo ello requiere estrategias, planificación, actores, coordinación institucional, participación y consulta ciudadana, generación de consensos básicos y pactos.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1
América Latina (18 países): primera división territorial, número y tamaño de la población
a nivel nacional y territorial^a
(En número de personas)

País	Primera división territorial	Tamaño de la población (alrededor de 2010)		
		Nacional	Regional	
			Mínimo	Máximo
Argentina	Provincias (23)	36 957 046	Tierra del Fuego	Buenos Aires
			127 000	15 625 084
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Departamentos (9)	10 027 644	Pando	La Paz
			75 335	2 756 989
Brasil	Estados (unidades federales) (27)	203 305 407	Roraima	São Paulo
			500 826	44 169 350
Chile	Regiones (15)	18 191 884	Aysén	Región Metropolitana
			107 334	7 228 581
Colombia	Departamentos (33)	47 121 089	Guainía	Bogotá
			40 203	7 878 783
Costa Rica	Provincias (7)	4 937 755	Limón	San José
			386 862	1 404 242
Ecuador	Regiones autónomas (7)	16 552 000	Galápagos	Distrito Metropolitano de Guayaquil
			25 124	3 113 725
El Salvador	Departamentos (14)	6 520 675	Cabañas	San Salvador
	Macroregiones (5)		149 326	1 567 156
Guatemala	Regiones (8)	16 176 133	Petén	Guatemala
			638 296	3 457 318
Honduras	Departamentos (16)	8 721 014	Islas de la Bahía	Cortés
			65 932	1 621 762
México	Entidades federativas (32)	122 273 473	Baja California Sur	México
			637 026	15 175 862
Nicaragua	Departamentos (15 más 2)	6 262 703	Río San Juan	Managua
	Macroregiones (4)		95 596	2 132 421
Panamá	Provincias (10) (más 3 comarcas)	3 764 166	Darién	Panamá
			46 951	1 551 766
Paraguay	Departamentos (18)	6 854 536	Alto Paraguay	Central
			15 682	1 855 241
Perú	Departamentos (26)	31 488 625	Madre de Dios	Lima (departamento)
	Macroregiones (9)		109 555	8 442 511
República Dominicana	Provincias (31)	10 075 045	Pedernales	Santo Domingo
	Macroregiones (10)		31 587	2 374 370
Uruguay	Departamentos (19)	3 480 222	Flores	Montevideo
			25 050	1 319 108
Venezuela (República Bolivariana de)	Entidades federales (24)	31 028 637	Delta Amacuro	Distrito Federal
			40 200	6 654 901

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a En la Argentina las encuestas de hogares no tienen cobertura nacional, solo comprenden aglomeraciones urbanas. En el Ecuador, la Constitución de 2008 creó las regiones autónomas, pero aún falta su conformación por ley por lo que todavía no tienen nombre. En El Salvador existen 14 departamentos, pero la encuesta de hogares es representativa de cinco macroregiones. En Nicaragua hay 15 departamentos, pero la encuesta de hogares es representativa de 4 macroregiones. En el Perú hay 26 departamentos, pero la encuesta de hogares es representativa de ocho macroregiones. En la República Dominicana existen 31 provincias, pero la encuesta de hogares es representativa de 10 macroregiones.