

**XXVII**

Reunión de la Mesa Directiva del  
Consejo Regional de Planificación  
del Instituto Latinoamericano y del  
Caribe de Planificación Económica  
y Social (ILPES)

Santo Domingo, 30 de agosto de 2018

Distr.  
LIMITADA

LC/MDCRP.27/3  
23 de agosto de 2018

ORIGINAL: ESPAÑOL

18-00713

**DESARROLLO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030  
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**PROPUESTA DE ÍNDICE ANOTADO**



## ÍNDICE

	<i><b>Página</b></i>
INTRODUCCIÓN.....	3
A. ESTADO ACTUAL Y TENDENCIAS RECIENTES DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	4
1. Concentración espacial de la población y la riqueza .....	5
2. Brechas territoriales de desarrollo y bienestar .....	7
3. Nuevas desigualdades asociadas con la reprimarización económica.....	10
4. Desafíos institucionales y de política pública.....	10
B. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN: ENFOQUES Y DESAFÍOS .....	11
1. Políticas y estrategias de desarrollo territorial: enfoques predominantes .....	13
2. Políticas y estrategias de desarrollo territorial: enfoques emergentes.....	14
C. POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y FINANCIAMIENTO.....	15
1. La descentralización .....	15
2. Fondos de desarrollo regional y regalías .....	16
3. Territorialización de la inversión pública nacional.....	16
4. Convenios y contratos entre niveles de gobierno para el desarrollo territorial.....	16
D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DOCUMENTO DE POSICIÓN DE LA XVII REUNIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN.....	16
BIBLIOGRAFÍA.....	17

## INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa sin duda el mayor desafío propuesto por los países hasta la fecha, en términos de su alcance y magnitud en materia de desarrollo sostenible. Su carácter universal, indivisible e interrelacionado requiere un abordaje y una perspectiva integral altamente compleja para los agentes e instituciones, tanto en materia de diseño e implementación como para su seguimiento y examen.

Uno de los aspectos clave de este desafío corresponde a la dimensión territorial de la Agenda 2030. Si bien el único objetivo que hace referencia explícita al espacio es el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11, referido a ciudades inclusivas, no es menos cierto que el alcance espacial debe considerar tanto los territorios urbanos como los rurales. Por consiguiente, el propósito central planteado por la Agenda 2030, que nadie se quede atrás, debe tomar en cuenta que una parte relevante de la población con grandes rezagos económicos, sociales y ambientales se localiza en lugares o territorios específicos de la región donde las condiciones de vida han presentado históricamente mayores carencias relativas.

Adoptar una perspectiva territorial contribuye, por tanto, a consolidar un enfoque integral de los Objetivos planteados en la Agenda 2030. Esta perspectiva implica, entre otros aspectos, políticas públicas basadas en múltiples agentes, sectores, líneas temporales, niveles de gobierno y territorios. Se requieren políticas multinivel de desarrollo territorial, con una elevada exigencia de coordinación entre niveles nacionales y subnacionales en cuanto a estrategias, objetivos, prioridades y recursos.

La perspectiva territorial del desarrollo se destacó de manera particular en la XVI Reunión del Consejo Regional de Planificación (CRP) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), celebrada en Lima en octubre de 2017, donde diversos representantes de los países manifestaron su interés por trabajar distintos aspectos de la problemática territorial de los países de la región y de la política pública que da respuesta a dicha problemática.

Entre estos aspectos, se mencionaron el desarrollo y las políticas territoriales en general, el desarrollo rural y las relaciones entre planificación y presupuesto, y otros puntos de especial interés, de acuerdo con lo consignado en el *Informe de la Decimosexta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Lima, 12 de octubre de 2017.*

El Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) del Perú destacó que la diversidad de la región dificultaba el conocimiento cabal de los territorios, por lo que era necesario solicitar la colaboración de expertos a fin de conocer las tendencias cambiantes y de largo plazo que se daban en ellos. Subrayó que era preciso planificar de diferente manera, no solo respecto de la infraestructura, sino principalmente respecto de la calidad de vida de las personas, para evitar la pérdida de potencial humano. Recordó que el Secretario General de las Naciones Unidas había hecho un llamado a emplear todos los recursos con tal fin (CEPAL, 2018a, pág. 5).

Por su parte, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, en su calidad de Copresidente de la Mesa Directiva del CRP dijo que era importante plantear una visión para el bienio a fin de consolidar la asistencia técnica y los espacios de encuentro y aprendizaje, y propuso dos aspectos en los que debía hacerse hincapié: fortalecer los procesos de planificación territorial a nivel nacional y establecer estrategias propias de la región para el financiamiento del desarrollo (CEPAL, 2018a, pág. 5).

Finalmente, en la sesión de clausura, el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN del Perú dijo que el aprendizaje debía ser continuo y que la Secretaría podía ser el canal natural de comunicación. El objetivo era lograr el bienestar sostenible para toda la población mediante la mejora continua de las políticas y los planes, sobre la base de información sobre territorios específicos, para contar con capacidades como la generación de alertas tempranas ante las consecuencias del cambio climático, además de la planificación a largo plazo.

En virtud de la resolución CRP/XVI/01, el CRP solicitó al ILPES que desarrollara una propuesta de contenidos para el documento de posición que se presentaría a la XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación, y que circulara dicha propuesta en la XXVII Reunión de su Mesa Directiva (CEPAL, 2018a, pág. 14). En atención a ese mandato, se plasma en este documento dicha propuesta de contenidos para el documento de posición de la XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación en 2019, que se discutirá en la XXVII Reunión de su Mesa Directiva en agosto de 2018 en Santo Domingo.

En esta propuesta se aborda la problemática territorial y la respuesta de la política pública en la forma más integral y completa posible, destacando aspectos de interés para la discusión y las definiciones de acción de los países. Sin embargo, de cara al desarrollo final del documento que se presentará en la XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación en 2019, se espera que la discusión indique a cuáles de estos temas y problemas se les dedicará mayor y especial atención.

En este contexto, el propósito general de la presente propuesta de documento de posición para la XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación es examinar los siguientes temas y los vínculos entre ellos: a) el estado actual y las tendencias recientes de las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe, b) los planes, estrategias y políticas nacionales para abordarlas de los gobiernos de la región, junto con sus mecanismos de financiamiento y c) las articulaciones o conexiones con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, en esta propuesta de índice anotado se exponen, para la discusión de los ministros y autoridades presentes en la Reunión del Consejo Regional de Planificación, algunos antecedentes y mensajes clave referidos principalmente a los dos primeros puntos y se plantean sugerencias referidas al abordaje del último punto con vistas a su desarrollo en el documento que se presentará en la Reunión de 2019.

## **A. ESTADO ACTUAL Y TENDENCIAS RECIENTES DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

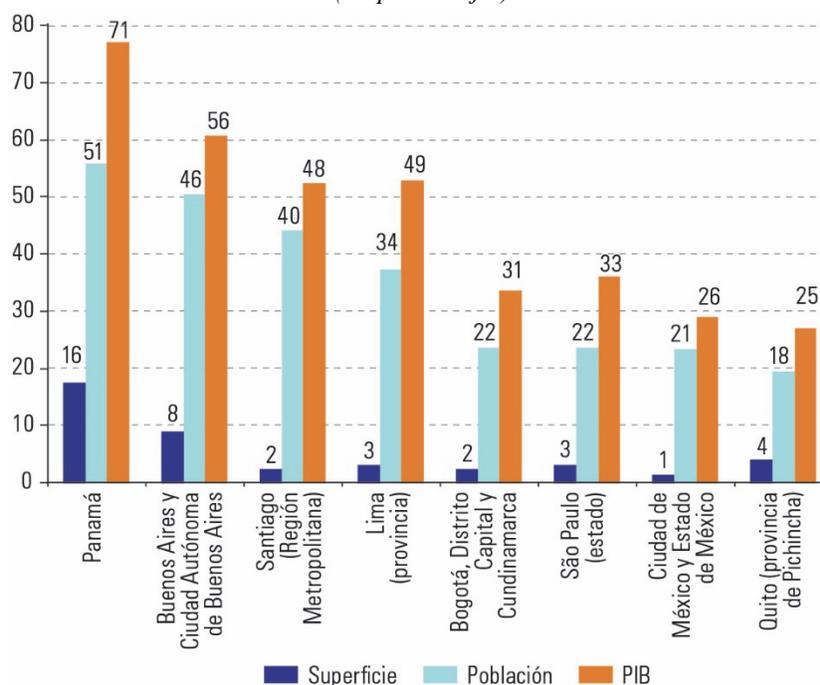
América Latina y el Caribe no solamente posee los más altos índices de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, sino también muy altas y persistentes disparidades territoriales. Las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe son una manifestación más de la desigualdad general que caracteriza a la región (CEPAL, 2018b, 2017 y 2009; Jordán, Riffó y Prado, 2017). Estas se relacionan de manera interdependiente y acumulativa con las desigualdades económicas, sociales, ambientales y políticas, entre otras. Ello implica que las desigualdades territoriales tienen un fuerte carácter estructural, por lo que, a la hora de abordarlas desde el punto de vista de las políticas públicas, debe considerarse que se requieren medidas sostenidas y significativas para atenuarlas.

Estas desigualdades pueden plantearse de muy diferentes maneras; dos de ellas destacan por su relevancia e implicaciones: la concentración espacial de recursos, activos y oportunidades y los desniveles (brechas) de calidad de vida y bienestar entre territorios.

### 1. Concentración espacial de la población y la riqueza

En primer lugar, como se observa en el gráfico 1, destaca una alta concentración de la población y del producto interno bruto (PIB) en unos pocos territorios, generalmente alrededor de las más grandes ciudades, metrópolis y regiones urbanas de cada país. Un análisis de ocho países de la región muestra las magnitudes de la concentración en términos demográficos y económicos; en la mayoría de los casos la entidad territorial seleccionada representa menos de un 10% de la superficie de cada país, mientras que, por otro lado, tiene un gran peso en términos de población y aporte al PIB.

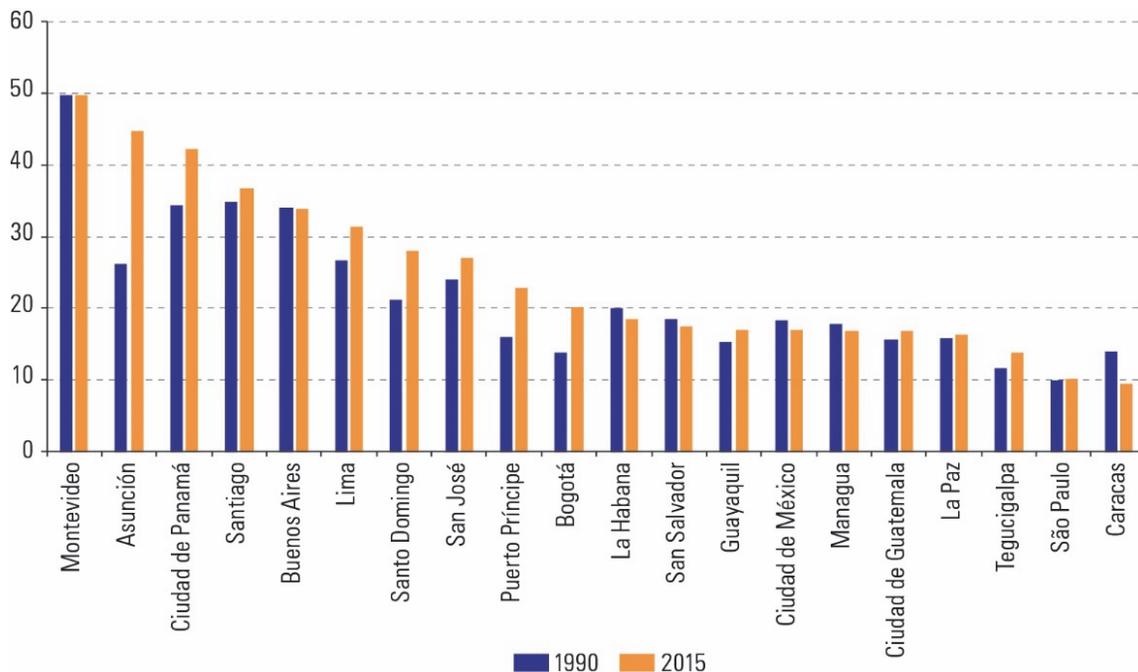
Gráfico 1  
**América latina (8 países): participación de entidades territoriales seleccionadas en la superficie, población y PIB nacionales, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



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

Adicionalmente, en el gráfico 2 se muestra que, en 13 de los 20 países considerados, la concentración espacial de la población en la mayor aglomeración urbana del país aumentó entre 1990 y 2015. Los casos de mayor incremento se produjeron en el Paraguay, Panamá, el Perú, la República Dominicana, Haití y Colombia.

Gráfico 2  
**América Latina y el Caribe (20 países): peso de la mayor aglomeración urbana en la población nacional total, 1990 y 2015**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de datos de la División de Población de las Naciones Unidas.

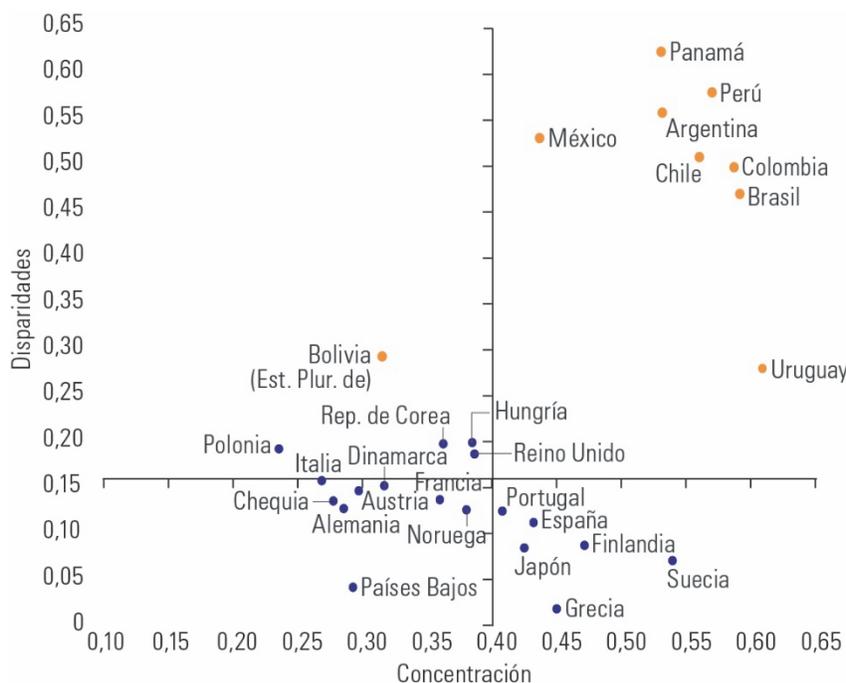
Esta concentración de personas, actividades y recursos no es en sí un problema; hay una tendencia natural de las personas a aglomerarse para protegerse, aprender e intercambiar y producir bienes. No obstante, en ciertas circunstancias puede llegar a constituirlo:

- i) Si se acompaña de un sistema de toma de decisiones que reproduce y aumenta la concentración a través de la orientación de los recursos y los equipamientos. De esta manera, la diversidad cultural, étnica y social de los territorios podría verse minada y el sistema podría tener consecuencias negativas en el derecho a la diferencia y a la diversidad.
- ii) Si perjudica la eficiencia del funcionamiento económico. Los territorios de mayor concentración podrían generar deseconomías de escala y aglomeración debido a los impactos generados en materia de contaminación, congestión y costo de vida. Estos impactos sobre la eficiencia pueden producirse cuando la concentración sobrepasa ciertos umbrales y las ciudades mayores adquieren grandes dimensiones.
- iii) Si esta concentración constituye una fuente o un riesgo de insostenibilidad ambiental, por los impactos sobre el agua, la tierra y el aire y los sobrecostos económicos y sociales que puede suponer.

En el gráfico 3 se sugiere que la concentración espacial de la población y la riqueza en América Latina y el Caribe constituye un problema. A partir de estimaciones de 18 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y 9 de América Latina, se observa que en los primeros una mayor concentración no necesariamente significa una mayor disparidad, como es el caso en Suecia o Japón (cuadrante inferior derecho). En contraste, siete países de América Latina exhiben una asociación directa y creciente entre

concentración y disparidad, pues registran niveles elevados en ambas variables (cuadrante superior derecho). El Uruguay muestra una alta concentración, pero una menor disparidad, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia presenta los menores niveles de concentración y disparidad de los países de la región considerados.

Gráfico 3  
América Latina (9 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (18 países):  
concentración y disparidades económico-territoriales, 2010-2013



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

**Nota:** Las disparidades (eje vertical) se miden con base en la desviación estándar del PIB por habitante de los territorios intermedios de cada país (región, provincia, estado, departamento), en tanto que para la concentración geográfica (eje horizontal) se utiliza un índice de concentración geográfica que combina el peso relativo de la superficie de cada territorio intermedio del país con el peso relativo sobre el PIB total. En América Latina las cifras disponibles son de 2010, en los países de la OCDE son de 2013.

## 2. Brechas territoriales de desarrollo y bienestar

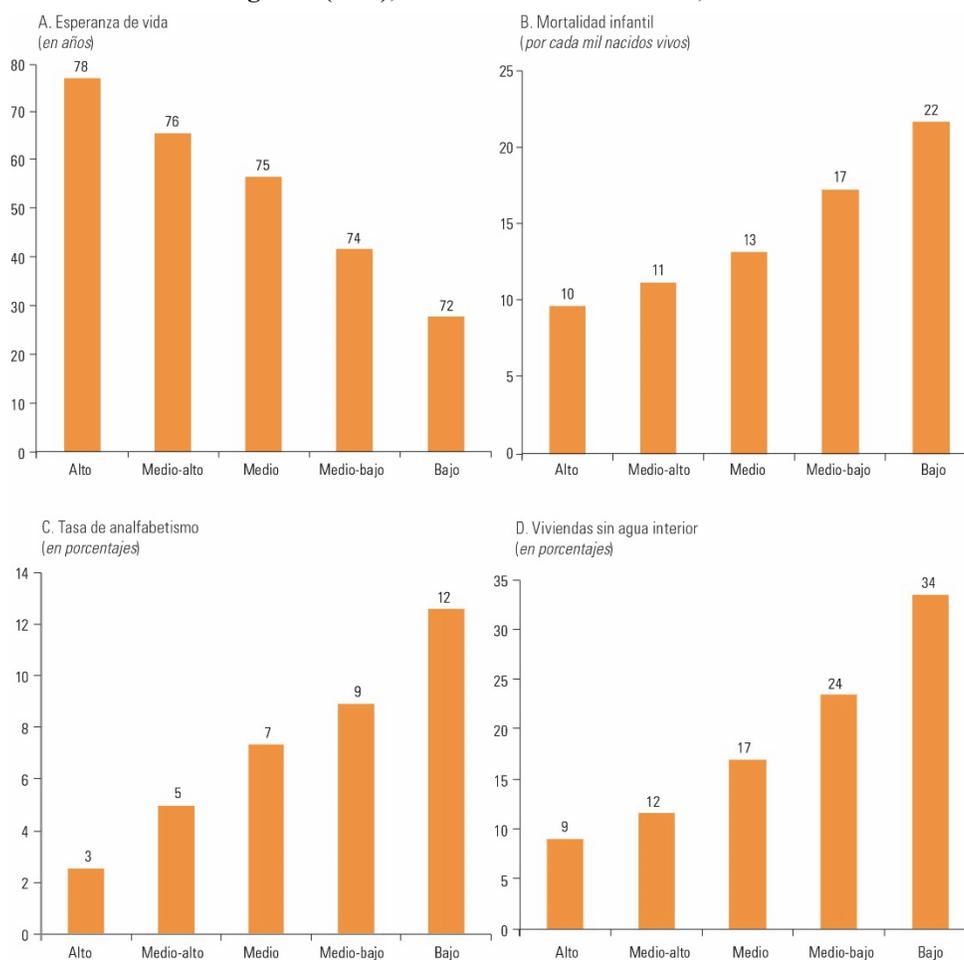
En segundo lugar, los países de la región presentan grandes brechas sociales y de condiciones de vida entre los territorios, aunque, al parecer, estas son menos persistentes y han reaccionado de forma más positiva a los esfuerzos de política pública más recientes.

Sobre la base de un índice de desarrollo regional (IDR)<sup>1</sup> de nueve países elaborado por el ILPES, se identificaron brechas entre territorios de niveles de desarrollo alto, medio-alto, medio, medio-bajo y bajo (CEPAL, 2017).

<sup>1</sup> El índice de desarrollo regional (IDR) busca generar una tipología de estratos de desarrollo de territorios intermedios (región, provincia, departamento, estado) a partir de diez variables de tipo económico, demográfico

En el gráfico 4 puede observarse la magnitud de las brechas entre los territorios de niveles de desarrollo alto y bajo en algunas variables sociales seleccionadas del IDR. Por ejemplo, en cuanto a la esperanza de vida, se observa una diferencia de seis años entre territorios de desarrollo alto y bajo. Asimismo, la mortalidad infantil es, en promedio, el doble en territorios de desarrollo bajo que en los territorios de desarrollo alto y medio-alto, mientras que el porcentaje de viviendas sin agua potable interior es casi cuatro veces mayor en los territorios de bajo nivel de desarrollo que en los de desarrollo alto.

Gráfico 4  
América Latina (8 países)<sup>a</sup>: desigualdades territoriales según estratos de desarrollo del índice de desarrollo regional (IDR), en variables seleccionadas, 2015



**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.

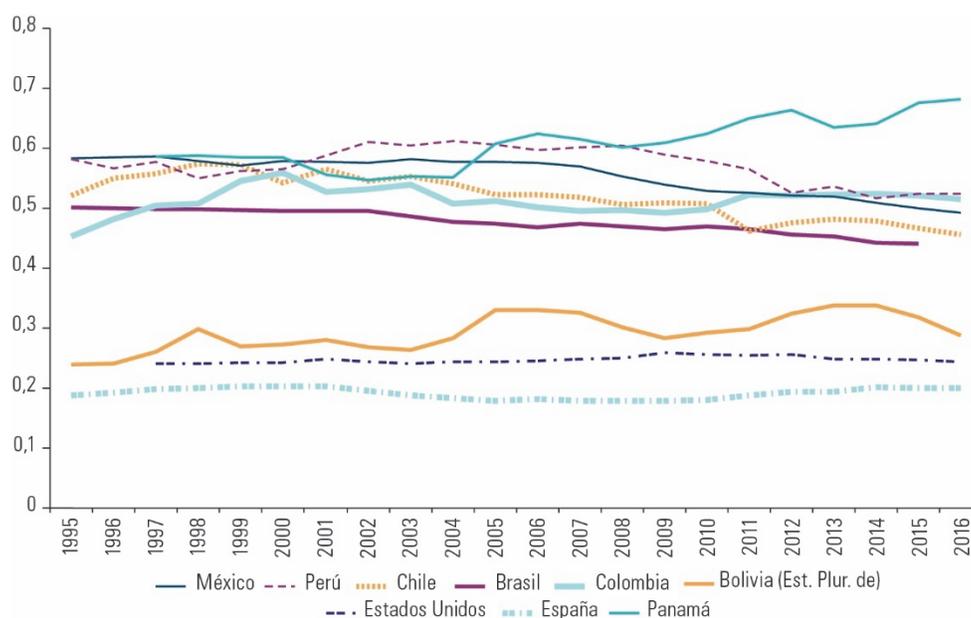
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.

y social, que se comparan respecto de sus correspondientes promedios latinoamericanos, para después construir un índice compuesto y generar las tipologías. Véanse más información y antecedentes en CEPAL (2017) *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas Globales de Desarrollo y Planificación*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42721-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2017-agendas-globales>.

Estas brechas se replican, en magnitudes distintas, en otras variables asociadas al desarrollo económico, social o ambiental, como en el caso del PIB por habitante. La dispersión entre los PIB per cápita de los distintos territorios, denominada convergencia sigma, en seis de los siete países de la región con información de largo plazo es muy superior a las de dos países desarrollados tomados como referencia: Estados Unidos y España. El Estado Plurinacional de Bolivia es la única excepción a este patrón (CEPAL, 2017).

Sin embargo, desde mediados de los años noventa hasta hoy, estas amplias brechas han tendido a disminuir levemente —en un proceso de convergencia territorial— en cinco casos: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En contraste, estas brechas se han incrementado en Panamá y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Gráfico 5  
América Latina (7 países), Estados Unidos y España: disparidades territoriales del PIB por habitante<sup>a</sup>, 1995-2016



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

<sup>a</sup> Desviación estándar del logaritmo del PIB por habitante.

Como se observó en el gráfico 3, la concentración y los desniveles de bienestar territorial no tienen por qué ir de la mano. En los países más desarrollados no hay una asociación directa y positiva (en este caso perversa) entre ellos: los países con alta concentración territorial de la población y del PIB no son necesariamente aquellos con mayores desniveles territoriales de las condiciones de vida. En América Latina, sin embargo, esta asociación perversa sí se produce. Aunque nuestros países proclaman en sus Constituciones la libertad y la igualdad entre los ciudadanos y ante el Estado como principios básicos, en determinadas circunstancias los desniveles territoriales de las condiciones de vida pueden atentar contra estos derechos:

- i) Cuando los servicios de salud marcan sensibles diferencias en las tasas de mortalidad al nacer, la igualdad del derecho al desarrollo de la persona queda gravemente cuestionada. En efecto, si las condiciones sanitarias de los recién nacidos implican el consumo de agua insalubre y enfermedades diarreicas de origen hídrico, estos niños tendrán menores posibilidades de desarrollo orgánico, físico e intelectual.
- ii) Cuando las diferencias en la calidad y en la pertinencia de la educación son muy marcadas, la igualdad de derechos para el desarrollo laboral y económico de las personas se verá seriamente comprometida.

Por consiguiente, en estos casos y otros, el acceso a los derechos básicos proclamados por los países en sus Constituciones y leyes y en los tratados internacionales no es independiente del lugar en donde se nace o se vive. Un caso especial —y, en algunos países, extremo— de esta condición es el de los territorios rurales rezagados, en donde no solo el nivel de vida es más bajo, sino que además los rezagos son muy persistentes y duraderos en el tiempo. A pesar de lo crítico de esta situación, desde los inicios de la década de 2000 se ha apreciado una mejoría.

### **3. Nuevas desigualdades asociadas con la reprimarización económica**

En tercer lugar, hay circunstancias en que una baja concentración de población y de actividades se acompaña de altos niveles de riqueza económica. Este es un escenario relativamente frecuente hoy en día en los países de la región, a causa de la existencia de actividades de explotación minera.

Se trata de territorios relativamente despoblados y con poca densidad de actividades, pero que generan altos volúmenes de riqueza económica, generalmente repartida de forma muy desigual, e impactos ambientales profundos y poco o nada regulados. Son territorios ricos, en los que estas actividades se dan con alto impacto ambiental y precarias condiciones sociales e institucionales. En muchos casos se trata de actividades extractivas mineras (no necesariamente de exportación); a modo de ejemplo pueden mencionarse: Potosí (Estado Plurinacional de Bolivia), La Guajira y Chocó (Colombia), Pasco y Cajamarca (Perú), O'Higgins (Chile) y Pará (Brasil).

Uno de los factores que contribuyen al acaecimiento y la reproducción de estas situaciones es el proceso de transferencia geográfica de ingresos o renta: solo una proporción menor de la riqueza y de los ingresos producidos en estos territorios se retiene en ellos (Jordán, Riffo y Prado, 2017).

### **4. Desafíos institucionales y de política pública**

El diseño, el seguimiento, la evaluación y la retroalimentación de cualquier política pública requieren información pertinente y oportuna. Por esta razón es importante comenzar destacando una primera pregunta o desafío que se relaciona con la existencia de información socioeconómica territorial. Desafortunadamente, la tradición estadística de la región en esta materia es menos sólida que en otros ámbitos. Son pocos los países que producen información periódica, de buena calidad y de amplio uso en el debate de la política pública. Es recomendable abordar interrogantes como los siguientes:

- i) ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible la producción de este tipo de información de manera pertinente, oportuna y relevante para el debate público? ¿Cuáles han sido los obstáculos? ¿Cómo eliminarlos?

- ii) ¿Qué experiencias inspiradoras de la región vale la pena conocer, difundir, compartir e intentar replicar? Hay países que producen muy buena información a escala municipal: ¿qué lo ha hecho posible? ¿cómo se le ha dado sostenibilidad? ¿cuál es el uso institucional y político de esos indicadores?

Una segunda pregunta o desafío se relaciona con la pertinencia de los indicadores y de sus definiciones. La heterogeneidad de nuestros países en cuanto a organización territorial, niveles de desarrollo y desafíos de política pública hace que algunos de los indicadores mencionados tengan más sentido y significado que otros, o incluso que no tenga sentido medir algunos de ellos:

- i) ¿Cuáles son las unidades espaciales de referencia? ¿Cuáles son las dimensiones del desarrollo observadas y sus formas de medición y de seguimiento?
- ii) ¿De qué manera se conjuga la información territorial a diversas escalas?
- iii) ¿Cuáles son los distintos acercamientos sectoriales (empleo, investigación, medio ambiente u otros) y cómo se conjugan? ¿O no se conjugan?

## **B. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN: TRADICIONES, VACÍOS Y DESAFÍOS**

Desde inicios del siglo XXI se observa en varios países de la región un retorno de la dimensión territorial (véase el cuadro 1) tanto en la reflexión como en el diseño de estrategias nacionales de desarrollo (CEPAL, 2012). Esto se ha hecho en el marco de algunos procesos en los que destaca esta dimensión, tales como la globalización, el cambio climático, las desigualdades y la profundización de la democracia en la región.

Cuadro 1  
**América Latina y el Caribe: planes, estrategias o políticas nacionales de desarrollo territorial**

<b>País</b>	<b>Política o plan de desarrollo territorial a nivel nacional</b>
Antigua y Barbuda	– Sustainable Island Resource Management Zoning Plan (SIRMZP), 2012 – National Strategic Biodiversity Action Plan, 2014-2020
Bahamas	SMART Bahamas Master Plan
Barbados	National Park Plan and Integrated Coastal Zone Management Plan
Belice	Belize City Master Plan
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI)
Brasil	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I y II – Planos Macrorregionais de Desenvolvimento – Planos Mesorregionais de Desenvolvimento – Programa 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial
Chile	– Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas – Plan Director de Infraestructura – Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 (PANCC-II)

<b>País</b>	<b>Política o plan de desarrollo territorial a nivel nacional</b>
Colombia	– Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia - Contratos Plan
Costa Rica	– Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030 – Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT) 2017-2022 – Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022
Dominica	National Biodiversity Strategy and Action Plan 2014-2020
Ecuador	– Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 – Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) – Agendas Zonales
El Salvador	– Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios – Estrategia 2014-2018 del Plan Trifinio <sup>a</sup>
Guatemala	– Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) – Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo – Política de Fortalecimiento de las Municipalidades – Estrategia 2014-2018 del Plan Trifinio <sup>a</sup>
Honduras	– Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT) – Estrategia 2014-2018 del Plan Trifinio <sup>a</sup>
México	Programa Regional de Desarrollo del Norte Programa Regional de Desarrollo del Centro Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste
Panamá	– Plan Quinquenal de Inversiones de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible 2015-2019 – Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico – Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá
Perú	– Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 – Plan Nacional de Fortalecimiento de Competencias para la Gestión Descentralizada 2014-2018 – Plan de Acondicionamiento Territorial – Plan de Desarrollo Urbano
Saint Kitts y Nevis	National Biodiversity Strategy and Action Plan 2014-2020
Trinidad y Tabago	National Spatial Development Strategy
Uruguay	– Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional I y II – Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU)

**Fuente:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo.

<sup>a</sup> El Plan Trifinio abarca a El Salvador, Guatemala y Honduras.

Este retorno se ha plasmado en diferentes formas, contenidos y esquemas institucionales. Entre los aspectos en los que se ha hecho mayor hincapié se encuentran el impulso de procesos de descentralización, la creciente preocupación por el ordenamiento territorial, el desarrollo transfronterizo y los procesos de participación ciudadana (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015; Galilea, Letelier y Ross, 2011).

A pesar de estos avances, es poco frecuente encontrar países que cuenten con una política de desarrollo territorial integral, estable y de larga duración. Lo más frecuente es la existencia de lo que el ILPES ha denominado “una familia de políticas territoriales”. Es decir, diferentes sectores y ministerios

llevan a cabo políticas públicas con enfoque territorial que, sin embargo, no suelen coordinarse o articularse entre sí. Adicionalmente, dentro de esta familia de políticas, algunas adquieren particular importancia, dando lugar a lo que podrían denominarse los enfoques predominantes; estos han sido la descentralización, el ordenamiento territorial y la competitividad territorial.

No obstante, estos enfoques no se dan de forma pura y aislada, sino que, en la práctica, se combinan unos con otros en la política pública y en cada país se les otorga una ponderación diferente. Lo que se plantea a continuación ayudará a comprender las distintas combinaciones que se observan en los países de la región, así como algunos factores de cambio que empiezan a emerger.

Adicionalmente, como problema común al conjunto de los países aparece también el tema de la concurrencia territorial en las competencias y atribuciones públicas: en ocasiones los diferentes niveles de gobierno intervienen sobre los mismos problemas, o sobre problemas cercanos, en una distribución territorial de competencias en la cual hay muchas funciones concurrentes. A veces se producen vacíos, y en algunas ocasiones, muchas ambigüedades. Además, una situación es la que plantean las normas y leyes, y otra, a veces muy diferente, lo que la práctica designa. Por tanto, cada país emplea muy diversas estrategias para articular tanto las funciones concurrentes como las complementarias, configurando así muy diversos andamiajes y arquitecturas para la planificación multinivel del desarrollo territorial.

### **1. Políticas y estrategias de desarrollo territorial: enfoques predominantes**

Las políticas y estrategias de desarrollo territorial presentes en los países de la región son el resultado de la conjugación de innovaciones institucionales que se han superpuesto a lo largo del tiempo. En los años ochenta, la preocupación se centró en la descentralización; en los noventa, en la competitividad y el ordenamiento territorial, y en la década de 2000, en la territorialización de variadas políticas públicas, entre ellas las tecnológicas, las sociales y las rurales. Esta línea temporal no es idéntica en todos los países, y solo se propone de manera referencial. Además, los enfoques y contenidos otorgados a cada una de estas tres tradiciones son específicos y singulares en cada país. De la misma manera, también es singular su acompañamiento con iniciativas menos duraderas y de menor impacto en dimensiones como la innovación, la pobreza, la generación de empleo y el desarrollo rural, entre otras.

Así, en el momento actual se superponen por lo menos tres enfoques o estrategias de política territorial en los países de la región:

- i) Por una parte, la descentralización, entendida como el proceso de transformación político-institucional que redefine la distribución de competencias y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno para el suministro de servicios básicos y el ejercicio de funciones públicas relacionadas con la promoción del desarrollo. El objetivo de estas transformaciones, que presentan múltiples diferencias y especificidades nacionales, ha sido fortalecer el papel de los niveles intermedios y locales. Sin embargo, cada país ha procedido de manera muy distinta, y se han experimentado cambios de intensidad y de énfasis a lo largo del proceso. Dada la escasa existencia de estudios e investigaciones pertinentes, es muy difícil conocer cuál ha sido la contribución de esta política al estado de la situación y las tendencias de las disparidades territoriales.
- ii) Por otra parte, una generación de políticas de más reciente emergencia, como es el caso de las políticas de ordenamiento territorial. Ante el debilitamiento y la desaparición de lo que en los años ochenta se denominaba “política regional”, y como resultado de la creciente importancia de los temas ambientales, estas políticas consolidaron su presencia en la región. Si bien

comenzaron a surgir a mediados del siglo XX, fue durante las décadas de 1980 y 1990 cuando adquirieron más fuerza y relevancia. Su particularidad deriva del papel protagónico que otorgan a todo lo relacionado con el uso de los recursos naturales y su relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano. Como en el caso anterior, las definiciones institucionales y políticas son muy diferentes en cada país, al igual que las atribuciones de cada uno de los niveles territoriales en el manejo de los distintos temas. El uso de la evaluación es también muy poco frecuente; por consiguiente, es difícil hacer un balance de su contribución al desarrollo territorial y sostenible.

- iii) También en el contexto de la desaparición de las políticas regionales y de la búsqueda de una mayor iniciativa por parte de los niveles intermedios y locales en la promoción del desarrollo, se ha experimentado un creciente interés por las políticas de competitividad territorial, urbana y local. Tanto los enfoques como la intensidad e importancia de estas políticas en cada contexto nacional han sido muy variados. Se enfatiza el papel de los niveles intermedios y locales en la movilización de activos tangibles e intangibles, públicos y privados, productivos y socioculturales para promover la innovación productiva, la generación de empleo, el crecimiento y el bienestar territorial.

Como se mencionó previamente, es muy frecuente encontrar en cada país una combinación muy diferente de estas tres vertientes de política e instituciones. No obstante, también es frecuente que alguna de ellas desempeñe un rol protagónico. Por otro lado, como se expone a continuación, en los últimos tiempos han emergido enfoques novedosos que se combinan con lo previamente existente.

## **2. Políticas y estrategias de desarrollo territorial: enfoques emergentes**

Recientemente han aparecido nuevos desafíos y cambios en el contexto regional y mundial que permiten entender la aparición de ciertos enfoques novedosos de la política territorial.

En primer lugar, ha emergido como tema de creciente impacto y relevancia el cambio climático y, junto con él, la prevención y gestión de los riesgos de catástrofes naturales. Por tanto, desde la política pública se torna crucial conocer de qué forma se está respondiendo a este desafío, y si esta respuesta se está articulando con lo previamente existente o si, por el contrario, está dando lugar a la construcción de una nueva arquitectura institucional paralela.

Una perspectiva reciente es la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de un gran impulso ambiental (CEPAL, 2018b), donde se hace hincapié en la importancia de desencadenar una nueva modalidad de inversiones en infraestructuras y cambios en la matriz energética de la región para promover economías de mayor eficiencia energética y ambiental que, a su vez, promuevan un crecimiento socialmente inclusivo. El desafío de la sostenibilidad se aborda así como una oportunidad inédita para conjugar innovación tecnológica, equidad y sostenibilidad ambiental.

Otra tendencia emergente mencionada anteriormente consiste en organizar la intervención territorial en función de los temas sociales de mayor importancia, tales como la pobreza, el empleo y el acceso a derechos universales y a los servicios básicos.

Asimismo, vale la pena insistir en la importancia de la planificación multinivel del desarrollo territorial. Desde los niveles de gobierno subnacional, regional, intermedio o local también se planifica y se gestiona el desarrollo con niveles de autonomía y competencia diversos. La manera en que estos procesos

se relacionan con los niveles superiores y articulan las diversas entradas sectoriales mencionadas anteriormente plantea el desafío de diseñar y aplicar una planificación y gestión multinivel del desarrollo territorial. Ya se está avanzando en este desafío en varios países de la región, y resulta necesario y pertinente compartir experiencias, acelerar aprendizajes y consolidar modelos de gestión apropiados para cada situación nacional.

La implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha significado para los países un desafío de gran importancia, que se ha abordado de formas muy diversas, incluida la creación de un mecanismo específico de coordinación dedicado a esta tarea. Se trata de un proceso en curso y, por tanto, los impactos sociales e institucionales de estas iniciativas aún están por determinar.

Por último, es importante mencionar una ausencia. Con mucha frecuencia las políticas públicas relacionadas con la inversión pública y la infraestructura tienden a operar sin considerar la dimensión territorial. Es decir, en la mayor parte de los casos las decisiones se toman con criterios sectoriales, políticos o de nivel de incidencia pública, sin considerar explícitamente su impacto y su sentido territorial. No obstante, como es de esperar por su naturaleza e importancia, se trata de políticas con un inmenso impacto que sugieren interrogantes mayores: ¿qué intentos ha habido en los países de la región de articular estas políticas a la órbita de las preocupaciones territoriales? ¿qué tan duraderas y significativas han sido estas políticas? ¿cuáles han sido sus logros, y qué obstáculos han encontrado? Esto nos lleva al último asunto del presente documento.

## **C. POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y FINANCIAMIENTO**

Es trascendental preguntarse acerca de las modalidades y la magnitud de los recursos económicos movilizadas a través de las políticas territoriales. ¿Cuáles de estas modalidades funcionan mejor y por qué? ¿Cómo se evalúa la magnitud y la continuidad de los recursos movilizadas hacia objetivos relacionados con el desarrollo territorial? ¿Qué desafíos existen?

Para abordar estos interrogantes se propone un planteamiento que parta de la experiencia acumulada y desde ahí identifique los vacíos y los desafíos estratégicos. En la práctica de la política pública en materia de desarrollo territorial de los países de la región, se han identificado tres grandes tipos de estrategia para el financiamiento del desarrollo territorial, que se describen a continuación. A partir de ello deben plantearse los interrogantes para el adecuado manejo de la relación entre las políticas de desarrollo territorial y su financiamiento.

### **1. La descentralización**

La descentralización es la estrategia político-institucional más estable que se ha empleado en la región hasta el momento para reorganizar la distribución de recursos, competencias y atribuciones en función de propósitos de desarrollo territorial. En la mayoría de los casos ha venido acompañada de transformaciones fiscales (distribución de recursos y atribuciones impositivas), institucionales (reorganización de los sistemas de prestación de servicios públicos) y políticas (elección de gobernantes locales, intermedios y de cámaras de representación política en ambas instancias). Es difícil establecer cuál ha sido el impacto territorial (concentración y desniveles) de estas transformaciones, y también está por determinar en qué medida se han articulado con los procesos de planificación de los distintos niveles de gobierno.

## **2. Fondos de desarrollo regional y regalías**

Algunos países también han establecido fondos especiales de desarrollo regional o territorial, con fuentes de financiamiento específicas y un destino geográfico preestablecido. Estos mecanismos son más recientes y menos frecuentes, y aún no se ha comprobado su impacto y efectividad sobre los objetivos del desarrollo territorial. En el mismo sentido y con propósitos similares, varios países han utilizados sistemas especiales de exención fiscal que pretenden atraer inversiones y generar empleo en zonas específicas del territorio nacional.

## **3. Territorialización de la inversión pública nacional**

Asimismo, existen en algunos países iniciativas para reorganizar la inversión pública nacional con una lógica territorial, tratar de obtener un impacto más explícito y, por esta vía, orientar el esfuerzo de forma coherente con el propósito de disminuir las desigualdades territoriales. Es importante conocer estas iniciativas y tratar de entender por qué les ha faltado la continuidad necesaria para garantizar impactos visibles y claros.

## **4. Convenios y contratos entre niveles de gobierno para el desarrollo territorial**

En otras ocasiones, se han empleado muy diversas estrategias para conjugar la inversión pública nacional con la territorial. Una de ellas se refiere a mecanismos regulados a través de contratos o convenios de largo plazo para el cofinanciamiento de inversiones de interés territorial. No obstante, pocas veces se mira estas iniciativas a través de la lente del propósito de disminución de las desigualdades territoriales.

## **D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL DOCUMENTO DE POSICIÓN DE LA XVII REUNIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN**

Esta propuesta de índice anotado sugiere un conjunto de posibilidades de profundización en el conocimiento tanto de las desigualdades como de las políticas territoriales, cuyo desarrollo permitiría precisar la situación en la región, así como identificar las acciones más recomendables. De las variadas alternativas que puedan emerger de lo previamente planteado, se sugieren algunos énfasis y opciones.

En primer término, se propone elaborar un análisis de conjunto de las desigualdades territoriales de los países de la región a partir de información disponible actualizada. Para ello se considerarán también los análisis o diagnósticos de los propios países, a efectos de realizar una sistematización de los métodos, fuentes e instituciones, entre otros aspectos. Las preguntas que orientarían esta parte del documento serían, por una parte, las relativas a los avances y desafíos institucionales y metodológicos en la medición de las desigualdades territoriales y, por otra, las que permitieran identificar los territorios con mayores rezagos o carencias, en los que debería ponerse especial atención con vistas a la territorialización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En segundo término, se propone que el documento contenga una comparativa actualizada de los planes, estrategias y políticas nacionales de desarrollo territorial de los países de la región en la que se incluyan los métodos de diseño, implementación y seguimiento y sus principales objetivos estratégicos. Ello permitiría identificar los enfoques que se están adoptando en los países, en particular en su articulación con la implementación de la Agenda 2030, lo que contribuiría a una reflexión comparada en esta materia.

Finalmente, se propone sistematizar los mecanismos específicos de financiamiento o vínculos presupuestarios de dichos planes, estrategias y políticas, para generar, como síntesis, una tipología de países y enfoques que contenga tres dimensiones: i) la magnitud o el grado de las brechas territoriales, ii) los planes, estrategias o políticas nacionales y iii) los instrumentos, el financiamiento y los marcos presupuestarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Informe de la Decimosexta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Lima, 12 de octubre de 2017 (LC/CRP.16/6), Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2017), “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.
- \_\_\_\_\_. (2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2012* (LC/W.543), Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago.
- Galilea, S., L. Letelier y K. Ross (2011), “Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.371), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, R., L. Riffo y A. Prado (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).
- Oddone, N. y otros (2016), “Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles”, *serie Desarrollo Territorial*, N° 20 (LC/L.4222-LC/IP/L.345), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner (2015), “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”, *Manuales de la CEPAL*, N° 1 (LC/L.4069/Rev.1-LC/IP/L.342/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).