

Políticas públicas integrales

El caso de las políticas
de desarrollo territorial

Alicia Williner
María Fernanda Martínez



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

SERIE

DESARROLLO TERRITORIAL

22

Políticas públicas integrales

El caso de las políticas de
desarrollo territorial

Alicia Williner

María Fernanda Martínez



Este documento fue elaborado por Alicia Williner, Asistente de Investigación Superior, y María Fernanda Martínez, Consultora, ambas del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) "Fortalecimiento de las capacidades de los países de la región para abordar los desafíos de la planificación y la gestión pública para una recuperación transformadora y para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Se agradecen las contribuciones sustantivas a este trabajo de Alejandra González y Luis Riffo Pérez, y el apoyo de Joaquín Tognoli en la generación de insumos y la preparación del documento.

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1994-7372 (versión electrónica)
ISSN: 1994-7364 (versión impresa)
LC/TS.2023/90
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00554

Esta publicación debe citarse como: A. Williner y M. F. Martínez, "Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial", *serie Desarrollo Territorial*, N° 22 (LC/TS.2023/90), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

Índice

Presentación	7
Resumen	11
Introducción	13
I. Consideraciones para el diseño: implementación y evaluación de una PNDT	17
A. Acerca del diseño de la política.....	17
B. Acerca de la implementación de las políticas públicas de desarrollo territorial	19
C. Acerca de la evaluación de las políticas públicas de desarrollo territorial	20
D. Sugerencias para los caminos a seguir.....	20
II. Intersectorialidad: marco de análisis	21
A. Aproximación a la intersectorialidad	22
B. Intersectorialidad en el ciclo de la política pública	25
1. Diagnóstico	26
2. Diseño	28
3. Implementación	29
4. Seguimiento, monitoreo y evaluación	30
C. Grados de intersectorialidad	30
III. La incorporación de múltiples actores en las políticas públicas de desarrollo territorial	35
A. Democracia deliberativa.....	35
B. El nuevo servicio público	39
C. Los actores y las políticas públicas.....	40
1. Actores.....	41
2. Tipo de actor	42
3. Objetivos.....	42
4. Recursos.....	44
5. Actitudes predominantes	44

6.	Rol en relación con la política pública.....	45
7.	Modalidades de interacción.....	45
8.	Contexto	45
D.	El ciclo de las políticas	46
1.	Diagnóstico	47
2.	Diseño	48
3.	Implementación	53
4.	Seguimiento y evaluación.....	54
E.	Grados de articulación multiactor.....	55
IV.	Articulación multinivel en las políticas territoriales.....	59
A.	Articulación multinivel en el ciclo de la política.....	61
1.	Diagnóstico	62
2.	Diseño	63
3.	Implementación	63
4.	Seguimiento y evaluación.....	63
B.	Grados de articulación multinivel	64
V.	La intertemporalidad.....	67
A.	Intertemporalidad en el ciclo de la política pública	73
1.	Diagnóstico	73
2.	Diseño	77
3.	Implementación	77
4.	Seguimiento y monitoreo.....	78
VI.	Conclusiones.....	81
	Bibliografía.....	83
	Serie Desarrollo Territorial: números publicados.....	87
Cuadros		
Cuadro 1	Intersectorialidad en el ciclo de las políticas públicas	26
Cuadro 2	Niveles de intersectorialidad	31
Cuadro 3	Elementos para el análisis de actores.....	41
Cuadro 4	Participación de múltiples actores en las etapas de la política.....	46
Cuadro 5	Modelos para el ingreso de los problemas en la agenda pública según los actores y el rol que cumplen	47
Cuadro 6	Niveles de articulación de múltiples actores en las políticas públicas	56
Cuadro 7	Articulación multinivel en las etapas de la política	62
Cuadro 8	Niveles de articulación multinivel	64
Cuadro 9	Intertemporalidad en el ciclo de la política pública.....	74
Cuadro 10	Niveles de articulación intertemporal	78
Recuadros		
Recuadro 1	Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT), Chile	27
Recuadro 2	Programa Quiero Mi Barrio-Chile	49
Recuadro 3	Enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial.....	50
Recuadro 4	Innovación y cocreación en la gestión pública.....	52
Recuadro 5	Estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050	70
Recuadro 6	Prospectiva para el desarrollo.....	75
Recuadro 7	Estrategia nacional de desarrollo (END), República Dominicana 2030	75

Diagramas

Diagrama 1	Criterios esenciales para las políticas de desarrollo territorial	15
Diagrama 2	Elementos de la intersectorialidad.....	22
Diagrama 3	Desafíos de la intersectorialidad	23
Diagrama 4	El ciclo de la política pública.....	25
Diagrama 5	Desafíos de la deliberación	38
Diagrama 6	Lógicas de interacción sectores-actores-niveles	60
Diagrama 7	Desafíos de la articulación multinivel	61
Diagrama 8	Países de América Latina y el Caribe que cuentan con instrumentos de planificación de mediano y largo plazo vigentes a 2023	69
Diagrama 9	Desafíos de la intertemporalidad	71

Presentación

Desde el año 2010, ILPES ha publicado periódicamente el Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe, que en sus primeras versiones tuvo como objetivo, discutir un marco conceptual vinculado al Desarrollo territorial y la identificación de las desigualdades territoriales en los países de la región de América Latina y el Caribe; que ilustraban la condición de esta región, como la más desigual del mundo.

A partir de la segunda publicación de este Panorama, en el año 2012, al marco conceptual y la identificación de las desigualdades territoriales, se le agregó un mapeo de las políticas públicas de Desarrollo territorial existentes en la región. En el capítulo IV de esta versión, se sistematizó un conjunto de fichas descriptivas por países, teniendo en cuenta las políticas de desarrollo territorial identificadas en cada uno de ellos. Las publicaciones del *Panorama de Desarrollo Territorial* de los años 2015, 2019 y 2022 profundizaron esta línea de investigación.

A lo largo de 10 años de investigación, se ha continuado con el desarrollo de marcos conceptuales referidos al desarrollo territorial, se han propuesto taxonomías de acuerdo a las políticas identificadas y se ha analizado la arquitectura institucional de esas políticas. Esta década de trabajo, ha generado una masa crítica en torno a este tema que ha sentado las bases para continuar profundizando en el análisis de esas políticas, teniendo como desafíos en los próximos años identificar instituciones responsables del diseño, la implementación y la evaluación de esas políticas; fuentes de financiamiento, abordajes territoriales, procesos de evaluación de la implementación de las mismas, identificación de convergencias y divergencias entre políticas de desarrollo territorial y otras políticas públicas existentes en el Estado, entre otras dimensiones.

En estos próximos desafíos, un objetivo prioritario para ILPES es fortalecer un marco teórico que permita ahondar en los retos de la planificación y las políticas públicas que la institución se ha propuesto desde el año 2015¹.

¹ Decimoquinta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Yachay (Ecuador), 19 de noviembre de 2015-El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099_es1d11.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Los retos-desafíos que plantea ILPES son la intersectorialidad, la participación de múltiples actores, la articulación entre niveles de gobierno (nacional, intermedio y local) y la intertemporalidad. En ese contexto, este documento tiene por objetivo específico responder a ese objetivo prioritario, pero considerando como foco de análisis, las políticas públicas de desarrollo territorial.

Entre las múltiples definiciones de lo que se entiende por políticas de desarrollo territorial, consideramos la siguiente: “una política nacional de desarrollo territorial se construye sobre los principios de descentralización, cooperación y coordinación, donde todos los niveles de gobierno son responsables por la superación de las desigualdades territoriales, condición para que el país se torne socialmente justo y territorialmente cohesionado; una política construida a partir de múltiples escalas de actuación y acciones en múltiples niveles de Gobierno”².

El objetivo de toda política de Desarrollo territorial (o regional)³ de alcance nacional, es reducir las desigualdades entre territorios de un mismo país. Corregir las asimetrías territoriales debería ser hoy el objetivo de todo gobierno nacional en la región de América Latina y el Caribe, para evitar las fracturas sociales y económicas, producto de la alta conflictividad que estas desigualdades generan.

Algunos países de la región lideran acciones en torno a ese objetivo, destacando los casos de Brasil, Ecuador, Chile, Argentina, Colombia, Panamá y Costa Rica. Algunos de estos países cuentan con experiencias en retroceso y otros en cambio, han logrado dar un impulso importante en la búsqueda de marcos legales, institucionalidad y diseño de políticas en esta vía.

Paralelamente al liderazgo de estos países en estos temas, en el *Panorama del Desarrollo Territorial* publicado en el 2022 se han identificado 225 políticas vigentes en la región que pueden vincularse explícita o implícitamente a la reducción de brechas territoriales y a promover la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Esto constituye evidencia suficiente para entender que la región está preocupada por las asimetrías territoriales en cada uno de nuestros países.

En ese contexto, ILPES considera necesario proponer un marco teórico que sirva de base para la formulación e implementación de políticas de desarrollo territorial a partir de:

- La investigación bibliográfica realizada en estos últimos 10 años, sumados al acervo que esta institución tiene desde su creación con relación a estos temas;
- La recolección de información de primera fuente, por parte de especialistas (Academia y Gobierno) en el tema de Desarrollo territorial;
- Los procesos aprendidos en las innumerables cooperaciones técnicas y procesos de capacitación desarrollados por más de 60 años en la región, un documento que se estructura en V capítulos.

En este prólogo se enumeran un conjunto de consideraciones a tener en cuenta, al momento de iniciar el proceso del diseño de una política pública de Desarrollo territorial, así como al momento de su implementación y evaluación.

En la introducción se plantean algunos elementos a tener en cuenta sobre las políticas de desarrollo territorial dado el contexto de incertidumbre que enfrentamos en la actualidad y es la antesala a las cuatro partes que se desarrollan en este documento. La parte I presenta el primer gran

² Macedo, F y Porto, L. Existe una política nacional de desenvolvimiento regional no Brasil? Revista Brasileira de Gestão e desenvolvimento regional, v.14, n.2, Jan.2018 (ed. especial), Taubaté, SP, Brasil.

³ Si bien es cierto, que desde la década de los 90 el concepto de lo “territorial” estuvo más ligado a la idea del desarrollo endógeno y local, y la perspectiva “regional” se utilizaba para hacer referencia a las dinámicas relacionales entre regiones más o menos desfavorecidas, en la actualidad y desde el análisis de las políticas de desarrollo territorial-regional que se están llevando adelante en la región, es posible hablar de territorial y regional, como sinónimo-En *Panorama de Desarrollo territorial de América Latina*, 2022, pág.55.

desafío-reto que ILPES considera tiene el diseño de una política pública y un proceso de planificación para el Desarrollo, la intersectorialidad, se plantean algunas definiciones conceptuales, y su consideración en el ciclo de la política pública de desarrollo territorial; se identifican algunos casos relevantes y se definen los grados de intersectorialidad necesarios de considerar.

La parte II, se propone un marco teórico respecto al segundo gran desafío-reto que ILPES considera tiene el diseño de una política pública y un proceso de planificación para el Desarrollo, **la participación de múltiples actores**, también aquí se proponen acercamientos conceptuales, el rol de los agentes, la importancia del nuevo Servicio público y la democracia deliberativa, se identifican algunos casos y ejemplos en la región y se plantea la consideración en cada una de las etapas del ciclo de la política pública así como los grados de involucramiento de los actores-agentes en estos procesos.

La parte III hace referencia al desafío de **la articulación multinivel** en las políticas territoriales, se identifican algunos desafíos asociados, y al igual que en los criterios anteriores se establece su vinculación con el ciclo de la política y se establecen niveles o grados de cumplimiento.

Finalmente, en la parte IV y siguiendo el mismo esquema propuesto para los otros, se hace referencia al cuarto reto-desafío, **la consideración intertemporal** de las políticas de Desarrollo territorial para arribar a algunas conclusiones que puedan provocar en los interesados nuevas preguntas y respuestas a estos desafíos de hacer una política pública que responda a los innumerables problemas que los territorios y sus habitantes manifiestan.

Resumen

El documento "*Políticas públicas integrales-El caso de las políticas de desarrollo territorial*" realiza una aproximación conceptual y establece elementos de análisis para el diagnóstico, formulación, implementación, el seguimiento y monitoreo de políticas de desarrollo territorial integrales que permitan abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales, así como cerrar las brechas de desigualdad que se presentan en los territorios de América Latina y el Caribe. Desde la perspectiva de la CEPAL y del ILPES, el territorio es entendido como una construcción, como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución. Esta concepción muestra el carácter dinámico del territorio y trasciende los elementos meramente físicos, biológicos o geográficos, y los articula con procesos sociales, políticos y culturales. Por su parte, las políticas públicas se entienden como aquellas acciones o estrategias de acción política que buscan resolver problemas y atender demandas colectivas y en particular, las políticas de desarrollo territorial serán aquellas acciones orientadas a reducir la desigualdad, así como a fortalecer las capacidades y los activos de los territorios y sus actores, para enfrentar los desafíos del desarrollo. La complejidad y multicausalidad de estos desafíos, requiere atender cuatro criterios fundamentales:

- i) La **intersectorialidad**, que hace referencia a las interacciones y la importancia de promover la coordinación y articulación entre los diferentes sectores del gobierno;
- ii) La **participación de múltiples actores** en los procesos de toma de decisiones por medio de procesos de deliberación, consenso y colaboración;
- iii) La **articulación multinivel**, es decir, el proceso de coordinación, interacción e interdependencia entre los niveles de gobierno (nacional, intermedio, local) para promover políticas de desarrollo territorial coherentes y adecuadas tanto a las realidades como a las especificidades de los territorios;
- iv) y la **intertemporalidad**, que permite pensar las soluciones en el mediano, corto y largo plazo, pues por la complejidad y la profundidad de los asuntos a resolver, es indispensable asegurar esfuerzos que sean sostenibles en el tiempo.

En este documento se desarrolla una reflexión conceptual en torno a estos criterios, se identifican retos asociados a cada uno de ellos, y se presentan algunos factores esenciales para su incorporación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas.

Adicionalmente, a lo largo de este trabajo se manifiesta la importancia de consolidar mecanismos de coordinación y articulación entre diversos sectores, actores y niveles de gobierno, lo cual implica la creación de un marco de gobernanza sólido que genere las instancias institucionales, la creación de convenios y la apertura de espacios para el intercambio de ideas, recursos, conocimientos e información. Además, es necesario avanzar en la generación de herramientas y metodologías que forjen políticas públicas más acertadas, resilientes e innovadoras e implica también la necesidad crear fondos y mecanismos sólidos de financiamiento, que tengan en cuenta las disparidades territoriales y promuevan la solidaridad regional, de forma tal que las regiones o territorios con mayores ingresos puedan contribuir con la mejora en la calidad de vida y en las condiciones productivas de aquellas en situación más desfavorable.

Introducción

A. Las políticas públicas de desarrollo territorial en el mundo actual

Afrontar las desigualdades territoriales, garantizar el desarrollo de las personas a nivel individual y colectivo, conservar y restaurar ecosistemas estratégicos, reconocer el derecho a la diversidad social, étnico-cultural y de género, son desafíos que requieren cambios estructurales en nuestras sociedades. En los últimos dos años, el planeta ha enfrentado una crisis humanitaria y sanitaria con la expansión global del COVID-19, la cual golpeó fuertemente a una economía mundial ya afectada por una disminución en el crecimiento y un aumento progresivo en los niveles de desigualdad. Particularmente, la región de América Latina y el Caribe tuvo que enfrentar la pandemia en un momento de niveles de crecimiento económico insuficientes para disminuir la pobreza, garantizar un mayor acceso a los servicios básicos y aumentar el empleo.

En este contexto, es necesario que tanto las estrategias de recuperación frente a la crisis económica y social, como las políticas de desarrollo en general, fortalezcan las capacidades de los territorios mediante un *gran impulso a la sostenibilidad* (CEPAL, 2016) con base en una estrategia que contemple elementos como: la diversificación de la estructura económica e innovación en la producción; la disminución de la dependencia de combustibles fósiles; la reducción de la brecha digital y tecnológica en los territorios; y la adaptación y mitigación de la emergencia ambiental que enfrentamos.

Para forjar el desarrollo territorial se deben tener en cuenta también una serie de elementos diversos como lo son la provisión de bienes colectivos (tales como la conectividad, al ambiente sano, al conocimiento y a la seguridad ciudadana); el reconocimiento de ecosistemas estratégicos; el derecho a la diversidad, es decir, a la preservación de culturas, identidades, lenguas y costumbres diferentes; y la reducción de las desigualdades territoriales (CEPAL, 2019) (Riffo, 2013). Con respecto a este último factor, diversos estudios de la CEPAL han mostrado cómo algunos territorios han caído en una trampa del estancamiento debido a sistemas de relaciones sociales, condiciones históricas, y bajas capacidades institucionales que han perpetuado y profundizado su rezago económico.

Además, en América Latina y el Caribe la desigualdad y la exclusión social tienen expresiones territoriales específicas, donde muchos lugares con alta incidencia de población indígena o afrodescendiente muestran indicadores de carencia mucho mayores que el promedio nacional (CEPAL, 2018). Por ejemplo, mientras que la pobreza en las áreas rurales alcanzó un 44,8% en 2020, en las áreas urbanas fue de 30,2% y la tasa de pobreza de la población indígena en la región fue del 52,1%, aumentando en 5,4 puntos porcentuales la registrada en 2019 (Bárcena, 2022).

Si bien se percibe que los elevados niveles de pobreza en el campo representan un serio desafío para la región, también es importante resaltar los problemas que enfrentan las ciudades en donde la segregación urbana se consolida como una de las manifestaciones territoriales de la desigualdad e implica una distribución y acceso desigual de la población a transporte, viviendas adecuadas, a infraestructura, servicios y equipamientos básicos como establecimientos educativos, hospitales, lugares culturales y comerciales.

En materia climática, los territorios de la región también enfrentan grandes retos pues aunque los países de América Latina y el Caribe contribuyen con menos del 10% del total global de emisiones de gases de efecto invernadero, esta región es particularmente vulnerable a sus efectos negativos debido a sus características geográficas y climáticas, sus condiciones socioeconómicas, demográficas e institucionales y la sensibilidad de sus activos naturales como bosques y biodiversidad ante el clima (Naciones Unidas, 2018). Así, se espera que por cuenta de la emergencia climática, en las próximas décadas se presenten algunos impactos como: mayor intensidad en las precipitaciones e inundaciones en algunas regiones, mientras se presentan mayores sequías en otras; aumento del nivel del mar en las zonas costeras, y por ende mayor riesgo de erosión e inundaciones en las zonas bajas; cuestiones que representarán riesgos para la seguridad hídrica y alimentaria de algunos territorios e inducirán a un aumento en los flujos migratorios por razones climáticas.

Así, con este panorama y la complejidad de los desafíos a afrontar, las políticas públicas deben promover grandes esfuerzos productivos, sociales y ambientales que sólo se pueden lograr a través de una mirada integral, que contemple las relaciones e interconexiones entre las diferentes dimensiones del desarrollo, articule las políticas con la Agenda 2030 e incorpore las cuestiones de género y diversidad cultural. De igual forma, las políticas de desarrollo territorial tienen que promover la resiliencia, es decir, una mayor capacidad de adaptación y respuesta al contexto volátil e incierto que se enfrentamos y para ello es fundamental, incorporar criterios de innovación que permitan potenciar el uso adecuado de las Tecnologías de Información y Comunicación para la toma de decisiones y promover el involucramiento de diferentes actores por medio de alianzas y estrategias de colaboración y cocreación que rompan con las estructuras más rígidas de toma de decisiones (Morales, C. et al., 2020).

Tratar de cambiar las estructuras jerárquicas basadas en relaciones verticales también implica instaurar mecanismos de participación y colaboración que puedan dar valor al lugar de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, al tiempo que promueven la construcción de diálogos y acuerdos entre diferentes actores y sectores. Para ello, es fundamental crear bases institucionales y reglas claras para la creación de acuerdos, así como estimular las capacidades técnicas en los territorios y sus agentes para enfrentar los desafíos del desarrollo.

B. Hacia la definición de las políticas de desarrollo territorial

Desde la perspectiva de la CEPAL y del ILPES, el territorio es entendido como una construcción, como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución (CEPAL, 2010). Esta concepción, muestra el carácter dinámico del territorio y trasciende los elementos meramente físicos, biológicos o geográficos, y los articula con procesos sociales, políticos y culturales. Por su parte, las políticas públicas se entienden como *aquellas acciones o estrategias de*

acción política que buscan resolver problemas y atender demandas colectivas y en particular, las políticas de desarrollo territorial serán *aquellas acciones orientadas a reducir la desigualdad, así como a fortalecer las capacidades y los activos de los territorios y sus actores, para enfrentar los desafíos del desarrollo* (CEPAL, 2019).

En esta vía, las políticas que impulsen el desarrollo territorial deben estar encaminadas también a la búsqueda de la inclusión social y la mejora de la calidad de vida de la población vulnerable e históricamente rezagada. Además, para abordar el territorio desde una perspectiva integral y responder adecuadamente ante los problemas complejos y multicausales, estas políticas deben atender cuatro criterios fundamentales: las interacciones entre los sectores; la coordinación y participación de múltiples actores; la articulación entre escalas o niveles de gobierno; así como contar con una mirada intertemporal que permita pensar las soluciones en el mediano, corto y largo plazo.

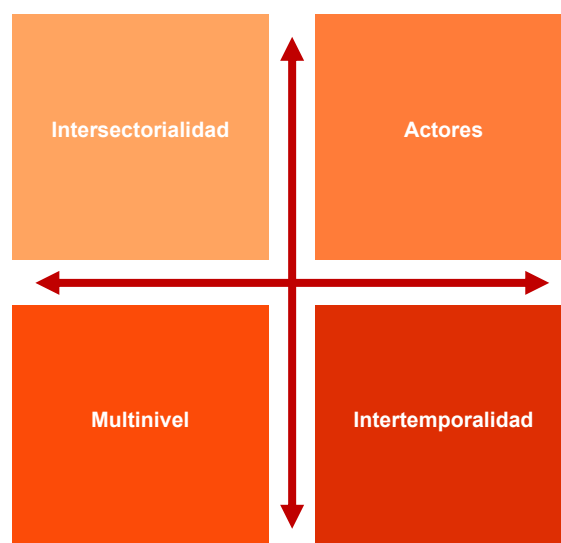
La intersectorialidad: para afrontar de manera efectiva los problemas territoriales, es necesario formular políticas que tengan en cuenta las complejas intersecciones e interrelaciones entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo e incentivar diálogos intersectoriales que piensen el desarrollo territorial desde una perspectiva holística, no fragmentada.

La participación de actores: para el éxito de las políticas territoriales es fundamental tener en cuenta a la diversidad de actores que convergen en el territorio y generar mecanismos incidentes de participación ciudadana a lo largo del proceso.

La articulación multinivel: la acción articulada entre los diferentes niveles del gobierno y las distintas escalas (global, central, intermedia, local y vecinal) es uno de los requisitos clave para formular e implementar políticas de desarrollo territorial que respondan a las necesidades y condiciones específicas de los territorios.

La intertemporalidad: para enfrentar los problemas estructurales que afectan a los territorios más vulnerables no basta con buscar soluciones inmediatas pues, por la complejidad y la profundidad de los asuntos a resolver, es indispensable asegurar esfuerzos que sean sostenibles en el tiempo.

Diagrama 1
Criterios esenciales para las políticas de desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL (2019).

Así, ante estos cuatro criterios y tal como se verá más adelante en este documento, la democracia deliberativa se convierte en un proceso fundamental para cumplir con los desafíos del desarrollo sostenible en la medida en que logra incentivar dinámicas de intercambio y flujo de conocimiento e información entre múltiples actores, sectores y territorios a la vez que promueve procesos participativos y colaborativos en la toma de decisiones.

Para ello, a continuación, se plantean algunas definiciones relacionadas con los criterios mencionados, al tiempo que se identifican algunos desafíos y se visualiza la articulación de lo intersectorial, lo multiactor, lo multinivel y lo intertemporal con las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas de desarrollo territorial.

I. Consideraciones para el diseño: implementación y evaluación de una PNDT

Existe consenso en la región de América Latina y el Caribe, que las asimetrías territoriales al interior de cada país deberían ser corregidas para mejorar la calidad de vida de la población, y con ello construir sociedades más cohesionadas, previniendo de esa forma fracturas socioeconómicas, políticas e institucionales. Para ello, entre tantas acciones que puedan proponerse, se identifica, por ejemplo, el diseño de Políticas Nacionales de Desarrollo Territorial (PNDT), que puedan implementarse con el objetivo de reducir desigualdades territoriales.

La experiencia en algunos países de la región (por ejemplo, Brasil) y las evaluaciones que se han hecho del diseño e implementación de esas políticas, por parte de la Academia, nos llevan a tener en cuenta algunas consideraciones para elaborar una PNDT.

A. Acerca del diseño de la política

En el *Panorama de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe* del 2022, definimos que “las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad”. Las políticas de desarrollo territorial que son el objeto de estudio en este documento no son la excepción y en ese sentido, una Política Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT) en su diseño debería considerar principios rectores como los que se enumeran a continuación:

- Diseñar la política con una lógica del *bottom-up* y el *top-down*, para garantizar que la misma se piense para y con los territorios. Esto constituye garantía de representación de lo diverso, de las necesidades de cada territorio, coordinada por un Estado que es depositario de la búsqueda del bien común para sus habitantes;
- Una política que tome como principio ético la cohesión territorial, tal como ha sido el ejemplo de la política de desarrollo regional de la Unión Europea. Para ello es necesario que esta política tenga como principio rector la “**solidaridad regional**”. El propio contexto de

globalización impone una cultura de la competencia entre estados nacionales y entre unidades territoriales de un mismo país, lo que dificulta las iniciativas de cooperación. Así, toda política que tenga la pretensión de revertir esa situación, amparada en mecanismos de promoción y estímulo a la solidaridad regional, encontrará obstáculos generados por los propios aparatos gubernamentales que tienden a operar a partir de lógicas sectoriales y con prioridades geográficas que no siempre favorecen la equidad⁴.

- También se hace necesario que una política de estas características valore y tenga en cuenta la diversidad territorial, ambiental, social, cultural y económica. La diversidad es un activo de los territorios, que es necesario considerar y dejar hablar, para que la política no imponga visiones homogéneas en espacios donde las particularidades enriquecen el conjunto.
- Dependiendo del tamaño del país, del calibre de las desigualdades y diversidades territoriales, se hace necesario considerar cuáles serán las escalas de intervención de la política pública en el territorio. Cuanto mayor sea el espacio geográfico del país, tal vez sea necesario contemplar múltiples escalas de intervención, de la manera que lo hizo Brasil desde la implementación de la política de Desarrollo regional en el año 2007⁵.
- Si hay una política que necesitaría considerar los 4 desafíos-retos que ILPES enumera como fundamentales para diseñar una política pública, es una política de desarrollo territorial por el objetivo central de la misma. No es posible diseñar e implementar una política de ese tipo, sin considerar el criterio de la **intersectorialidad**. La aplicación de este criterio exige revisar y establecer diálogos permanentes con políticas sectoriales vigentes y en ejecución, para promover la convergencia con la PNDR y evitar estrategias que puedan ser disruptivas con el objetivo central de una política de desarrollo territorial. En el mismo sentido, la **participación multiactoral** es un factor esencial a tener en cuenta en la actualidad. Los agentes territoriales, representados a través de diversos mecanismos, tienen mucho que decir de sus propios territorios, no solo sobre los problemas que enfrentan sino sobre las posibles soluciones que esos problemas puedan tener. Así mismo, se debe aplicar el criterio de la **articulación multinivel**, de forma tal que la política pueda ir a los territorios, pero previamente diseñada con la concurrencia de los propios territorios a los que beneficia. Finalmente, se hace necesario considerar el criterio de la **intertemporalidad**, imprimiendo el sentido de urgencia de algunas acciones involucradas en esta política y estrategias de más largo plazo para generar cambios estructurales en el país.
- Finalmente por sus características, objetivos y agentes beneficiados, la PNDR debería contar desde sus inicios con un status de política de Estado —con base en negociaciones políticas de por medio en el parlamento del país y con las autoridades de los poderes ejecutivos—, de manera que sea transversal a las políticas sectoriales y se puedan suscitar cambios en las dinámicas de asignaciones presupuestales sectoriales que con frecuencia limitan la visión integral que deben tener todas las políticas públicas en sus intervenciones.

⁴ Melo Alves, A. y Mendes da Rocha Neto, J. A nova política nacional de desenvolvimento regional-PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Revista Política e planejamento regional, Rio de Janeiro, vol.1, n.2, julho-dezembro 2014- págs. 311 a 338.

⁵ A las 4 macro regiones (norte, NE, SE y centro oeste) la PNDR I de Brasil estableció escalas territoriales de intervención microregionales, al interior de cada macro región, considerando territorios de renta baja estancada, renta baja dinámica, renta muy baja estancada y renta muy baja dinámica.

B. Acerca de la implementación de las políticas públicas de desarrollo territorial

Finalizado el diseño de una política pública, se inicia la etapa más compleja que es la de la implementación porque en esa instancia no sólo se pone en práctica aquello que técnicamente se pensó y diseñó, sino que comienza el trabajo en las movedizas arenas de la política, arenas en las cuales el principal aliado es el diálogo entre partes interesadas.

Por ello, es necesario en esta etapa, considerar lo siguiente:

- La implementación de la política debe estar precedida de la creación de **un sistema de gobernanza multinivel**, con diálogos horizontales (entre sectores) y verticales (entre niveles), conducida por el gobierno central, que establezcan una dirección precisa hacia territorios prioritarios, estimulando la conexión entre gobierno y Sociedad civil organizada, por ejemplo, consorcios públicos, agencias de desarrollo, comités de cuenca, colegiados territoriales, entre otros. La experiencia indica que la gobernanza conducida por el Estado garantiza la búsqueda del bien común, pero es importante tener en cuenta que una gobernanza representada en una comisión constituida, por ejemplo, por delegados de 15 ministerios no es una buena gobernanza, sino más bien se requiere la presencia de representantes de ministerios estratégicos como por ejemplo Ministerio de Hacienda, Ministerio de planificación, Ministerio de desarrollo regional entre sus integrantes. En esta etapa de construcción de un mecanismo de gobernanza, es viable crear o adaptar una institucionalidad existente y operativa, pero que no responda a una línea sectorial, sino que ejerza la función de coordinadora y facilitadora de acciones colaborativas-cooperativas con una mirada estratégica acerca del desarrollo regional que pueda contribuir al desarrollo nacional.
- Otra consideración importante al momento de iniciar la implementación de la política, son los **marcos legales existentes** que pueden facilitar la implementación de acciones de la política. Y si existen vacíos legales, es el momento de comenzar a trabajar en pro de proponer leyes que puedan facilitar estos procesos.
- De igual forma, si las políticas públicas son los instrumentos con los que la política pretende hacer efectivas sus promesas, la implementación de la política, requiere de numerosos instrumentos que permitan operacionalizar dichas acciones, con lo cual se hace necesario construir en cada uno de los territorios en los que la política se implementa, **planes territoriales de desarrollo** que operacionalicen los principios y directrices de dicha política; Un ejemplo de la importancia de estos planes, se registra en la Ley de Desarrollo Regional de Costa Rica, promulgada en octubre del 2021⁶.
- Muy relevante es estructurar un **fondo de financiamiento exclusivo** para la implementación de la política, dado que la experiencia de nuestros países indica que cuando la coyuntura económica es favorable, la política de desarrollo territorial queda relegada y cuando la coyuntura es crítica, la prioridad son los objetivos sociales. Este tema, puede encontrar muchas dificultades en el ámbito parlamentario al momento de discutir sobre estos fondos, por ejemplo, el caso de Costa Rica es emblemático dado que la *Ley de Desarrollo Regional Nro. 10096*, en vigencia desde enero de 2022, tuvo mucha demora en su aprobación y su principal escollo era la propuesta de un Fondo de Desarrollo Regional, que finalmente se consideró en el cuerpo de la ley con el nombre de FONADER (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

⁶ Art 14.-Los planes regionales de desarrollo son instrumentos de planificación de mediano plazo que establecen los lineamientos y las prioridades para el desarrollo de las diferentes regiones del país, vinculantes para todo el sector público y concordante con el objeto y los principios de esta ley. El Plan Estratégico Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo deberán integrar las propuestas y los desafíos propuestos en los planes estratégicos regionales. Ley de Desarrollo Regional Nro. 10096 de la República de Costa Rica.

- Finalmente, y no menos importante, es acompañar la implementación de esta política con un **programa nacional de capacitación en el Servicio público nacional, regional y municipal** para sensibilizar a los agentes del Estado sobre la importancia de aplicar principios y directrices de la PNDT en el ámbito de las políticas públicas que puedan converger hacia la concreción de los objetivos de la PNDT.

C. Acerca de la evaluación de las políticas públicas de desarrollo territorial

En esta etapa de la política pública, nuestros países están en deuda consigo mismos y con la población. Es muy débil aún la práctica de evaluar la implementación de políticas en la estructura gubernamental, sin embargo, se haría necesario crear un mecanismo de evaluación externa a la implementación de la política, que pueda retroalimentar la mejora de la misma. En Brasil la academia ha publicado evaluaciones de las dos etapas de la *Política Nacional de Desarrollo Regional* y en algunos países como Chile se cuentan con mecanismos de evaluación interna. Sin embargo, la evidencia empírica indica que falta mucho camino por recorrer en torno a esa etapa.

D. Sugerencias para los caminos a seguir

La contribución que estas consideraciones pueden hacer a aquellos países que estén en un proceso de diseño de políticas públicas de desarrollo territorial, derivan de la lectura de evaluaciones realizadas a políticas de desarrollo territorial de larga data en la región, como la establecida en Brasil desde el 2007. También de la experiencia compartida por la Unión Europea y registrada en un texto publicado en ILPES en el 2022, denominado "Políticas nacionales de desarrollo regional en Costa Rica: Un análisis comparativo entre experiencias europeas y latinoamericanas". Pero además de estas consideraciones, se hace necesario comenzar a escribir este tipo de políticas y para ello, en los próximos capítulos y teniendo en cuenta los 4 desafíos que propone ILPES, se comparte un marco analítico de cada uno de ellos y se describe cómo cada uno operaría en el ciclo de la política pública.

Ese es el contenido que compartimos en los próximos apartados de este texto.

II. Intersectorialidad: marco de análisis

Como se ha mencionado, los desafíos económicos, sociales y ambientales del mundo actual requieren políticas públicas integrales que puedan afrontar problemas complejos y multicausales (Cunill-Grau, 2014). La región de América Latina y el Caribe presenta enormes retos dados los crecientes niveles de desigualdad socioeconómica, la cual se afianza por factores como el lugar de procedencia, la pertenencia a grupos étnicos, el género, el estrato, entre otros. La pandemia de COVID-19 ha incrementado estas brechas estructurales y ha generado un gran impacto negativo en términos sanitarios, sociales y económicos (CEPAL, 2022). Esta situación, evidencia la necesidad de que el sector público cuente con la adaptabilidad y la resiliencia que se requieren para afrontar los momentos de crisis e incertidumbre.

Es fundamental fomentar una mirada holística y sistémica del desarrollo, que tenga en cuenta la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales y supere la visión tradicional desde la cual los desafíos se abordan de manera sectorial, fragmentada y descoordinada. El cumplimiento de los acuerdos establecidos en la Agenda 2030 exige el establecimiento de consensos entre múltiples actores, así como la comunicación eficaz y el trabajo concertado entre los diferentes ministerios y departamentos del gobierno.

Tradicionalmente, la especialización en el servicio público en diferentes sectores ha permitido generar conocimientos, lenguajes y formas de proceder específicas que, en ocasiones, han resultado eficaces y han generado impactos positivos al afrontar problemas determinados. No obstante, en otros momentos, la especialización y la división sectorial pueden generar obstáculos para la creación de canales de comunicación fluidos entre sectores y para la construcción de redes de trabajo que permitan afrontar problemas sociales y territoriales cuya complejidad requiere acciones desde distintos ámbitos (Cuervo & Máttar, 2017). En esta medida, la intersectorialidad, al fomentar la convergencia y el actuar coordinado de múltiples sectores, se convierte en una estrategia necesaria para ejecutar políticas públicas integrales que puedan resolver problemas multicausales y complejos en los territorios.

A. Aproximación a la intersectorialidad

La intersectorialidad es uno de los criterios esenciales para la formulación e implementación de políticas públicas integrales que logren atender las demandas del mundo actual y su definición conceptual se asocia con los siguientes elementos (véase el diagrama 2):

Diagrama 2
Elementos de la intersectorialidad



Fuente: Elaboración propia.

- La **confluencia e integración de diferentes sectores del gobierno** (salud, educación, trabajo, ambiente, entre otros) para resolver problemas colectivos y multicausales.
- La **articulación de conocimientos, experiencias y recursos** entre sectores para la planificación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos, en aras de lograr resultados sinérgicos en situaciones complejas (Cunill-Grau, 2014).
- La **consolidación de convenios, acuerdos o creación de organizaciones intersectoriales** para establecer los roles, coordinar acciones, dirimir posibles conflictos y evitar la superposición de labores entre los sectores del gobierno.
- La creación de mecanismos para coordinar o monitorear de manera conjunta y colaborativa los avances y el cumplimiento de los objetivos y metas.

Esos factores van más allá de la simple coordinación interinstitucional y requieren la sumatoria de esfuerzos y recursos para hallar soluciones integrales a los problemas del desarrollo territorial. No obstante, en la práctica, la intersectorialidad enfrenta desafíos de diversa índole que se podrían describir en términos generales de la siguiente manera (véase el diagrama 3):

Diagrama 3
Desafíos de la intersectorialidad



Fuente: Elaboración propia.

Aproximación al desarrollo. Hace referencia a la forma en la que se aborda el desarrollo territorial y cómo se enfrentan los problemas colectivos desde la gestión pública. Los principales problemas en este aspecto se relacionan, como se ha mencionado anteriormente, con **la sectorización y la visión fragmentada** basada en la mirada disciplinar a la hora de formular e implementar políticas públicas, la cual resulta ineficiente a la hora de implementar acciones integrales que puedan responder a los desafíos actuales (Cunill-Grau, 2014).

Operatividad. En ocasiones, el trabajo sectorial deriva en un **exceso de procedimientos** en la gestión pública y en la **duplicidad de funciones** a la hora de responder ante las demandas sociales. Uno de los objetivos de la coordinación entre sectores es evitar estos cruces y duplicidades al promover un abordaje coordinado y organizado de los procedimientos, roles y tareas entre sectores.

Contexto y voluntad política. Según Cunill-Grau (2014), el contexto político-institucional, tanto a nivel nacional como local, puede obstaculizar la integración intersectorial. Los marcos institucionales juegan un rol fundamental a la hora de facilitar u obstaculizar la intersectorialidad y la consolidación de espacios colaborativos y de trabajo conjunto. Algunas veces, la **baja flexibilidad normativa**, el cruce de funciones entre sectores y el **exceso de procedimientos** obstaculizan el cumplimiento de los objetivos y el logro de los impactos deseados a la hora de enfrentar problemas territoriales complejos. Así, la integración entre sectores no funciona de la manera esperada cuando las **estructuras normativas o institucionales son poco flexibles** o cuando imperan motivos e intereses partidistas que privilegian o excluyen determinados sectores de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.

Por otra parte, se observa que la efectividad de la integración intersectorial depende del contexto, de manera que **lo que funciona en un territorio, no necesariamente funciona en otro**. Además, que no siempre son deseables los niveles máximos de coordinación horizontal entre sectores, sino que, en ocasiones, puede ser más conveniente el liderazgo o la orientación de un ámbito del gobierno sobre los otros para lograr cumplir con los resultados e impactos esperados.

Capacidades institucionales. Otro de los desafíos que enfrenta la formulación e implementación de políticas intersectoriales es la **diferencia entre las capacidades técnicas y operativas**, pues se requieren capacidades técnicas niveladas entre los sectores para poder gestionar mecanismos de colaboración más horizontales y equilibrados. Esto implica, identificar claramente los **vacíos de conocimiento**, las dificultades procedimentales que enfrentan algunos sectores del gobierno nacional o territorial y los **problemas de ineficiencia en la ejecución presupuestaria** que se presentan en algunas organizaciones. Además, es fundamental generar procesos de aprendizaje y capacitación constante en los funcionarios públicos y la creación de las bases para el trabajo colaborativo y cooperativo entre diferentes actores e instituciones.

Dentro de las capacidades institucionales, también se pueden contemplar las capacidades políticas, entendiendo por éstas la habilidad de algunos actores de leer el contexto, identificar las necesidades y motivar la articulación entre sectores para ejecutar acciones que puedan dar respuesta a las mismas. Cuando se carece de estas habilidades, es difícil el surgimiento de liderazgos que identifiquen los desafíos en su entorno territorial, logren incentivar la cooperación intersectorial y aprovechen las potencialidades de los sectores para afrontar los retos que se presentan de manera colaborativa.

Gobernanza. Hace referencia a la creación de estructuras organizacionales, las relaciones interinstitucionales, la consolidación de acuerdos y mecanismos de resolución de conflictos. Uno de los desafíos que enfrenta la intersectorialidad en estos aspectos son las **estructuras rígidas de toma de decisiones**. En esta línea, se requieren nuevas respuestas organizacionales basadas en formas cooperativas y horizontales de trabajo y nuevos arreglos institucionales que transformen las estructuras jerárquicas y verticales que prevalecen actualmente. Para ello, es fundamental crear mecanismos de coordinación multisectorial, así como canales de diálogo y concertación con reglas claras y conocidas por los actores.

Información. Otro de los desafíos de la intersectorialidad tiene que ver con la necesidad de consolidar sistemas integrales de información, basados en mecanismos adecuados de recolección y análisis de datos de calidad que permitan tomar decisiones pertinentes y enfocadas a las necesidades reales de la población y el territorio. Para ello se requiere el diálogo, la interacción y sinergia entre diversos sectores (CEPAL, 2019).

Por otra parte, es importante impulsar el uso adecuado, articulado y colaborativo de las Tecnologías de Información y Comunicación, pero teniendo en cuenta que éstas no representan un fin en sí mismo, sino que son medios para resolver un problema y su función depende de los propósitos que definan las organizaciones y los actores involucrados. Por eso, en un momento como el actual en que se producen cantidades abrumadoras de información, es fundamental que se realice un trabajo intersectorial en la definición de marcos de referencia adecuados que orienten los esfuerzos de producción, recopilación, sistematización y análisis de datos (CEPAL, 2019).

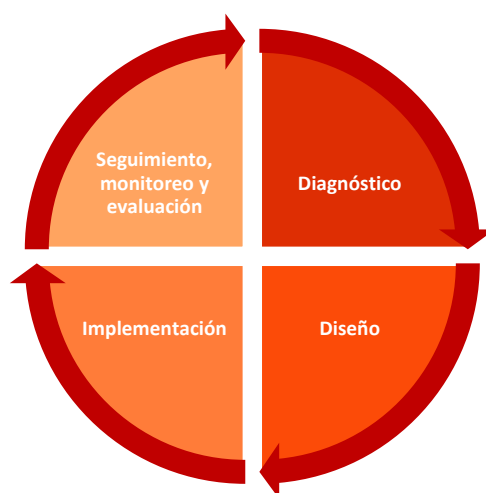
Perspectiva territorial. No siempre la articulación entre sectores del nivel nacional implica la inclusión de las necesidades específicas de los territorios. Por tanto, cuando se enfrentan problemas que obstaculizan el desarrollo territorial es importante que la articulación intersectorial se dé no sólo a nivel del gobierno nacional, sino que reconozca los recursos, capacidades técnicas y necesidades de los territorios. En este punto, la intersectorialidad requiere también la articulación entre diferentes escalas y niveles de gobierno. Además, al ser los territorios los espacios más cercanos a los ciudadanos, es posible que los impactos del trabajo intersectorial colaborativo y coordinado puedan verse en mayor medida y en un horizonte temporal más próximo. No obstante, no hay que perder de vista que el Estado nacional continúa siendo el principal espacio societal con capacidad de articulación política y gestión de recursos a gran escala y por tanto tiene un rol estratégico para la promoción de políticas intersectoriales con un carácter redistributivo que impulse territorios más equilibrados y justos.

Innovación. Para ver más allá de las estructuras rígidas y sectoriales, la intersectorialidad puede potenciar la innovación en el sector público, pues supone la reestructuración de las relaciones entre los sectores de gobierno y diversos actores para poder llevar a cabo procesos colaborativos y de cocreación. De igual forma, la innovación pública estimula una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones por medio del desarrollo de metodologías de diagnóstico colectivo, diseño colaborativo e implementación coordinada de acciones y estrategias creativas para la resolución de problemas colectivos.

B. Intersectorialidad en el ciclo de la política pública

Como se mencionó en la parte introductoria de este documento, las políticas públicas son entendidas como aquellas estrategias de acción política que tienen por objetivo resolver problemas colectivos (Morales C. et al., 2020) y su desarrollo tiende a darse en un ciclo complejo en el que se pueden destacar 4 fases: diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento, monitoreo-evaluación (véase el diagrama 4).

Diagrama 4
El ciclo de la política pública



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de diversos autores.

No obstante, es importante tener en cuenta que en la práctica **estas fases no se presentan de manera lineal y progresiva**. En ocasiones, los límites entre las etapas pueden superponerse, desdibujarse y entremezclarse (Parsons & Wayne, 2007). A pesar de estas limitaciones, la perspectiva del ciclo de la política permite realizar un análisis claro, conciso y contribuye a establecer a grandes rasgos algunos de los criterios necesarios para la articulación intersectorial en los momentos de diagnóstico del problema y la planificación e implementación de actividades.

De manera general, las fases visualizadas consisten en lo siguiente:

- La etapa inicial de diagnóstico, en la cual se identifican los problemas concretos que requieren ser atendidos por medio de la observación, la recopilación y análisis de datos, la consulta a actores relevantes y la revisión de diversas fuentes cualitativas y cuantitativas.
- El momento de diseño y elaboración, en el cual se establecen los objetivos, las estrategias concretas, se definen las acciones ejecutar, las fuentes de financiamiento, los actores y sus responsabilidades.
- La fase de implementación en la que se llevan a cabo las acciones y estrategias que han sido diseñadas, se administran y ejecutan los recursos y se mantienen canales de comunicación activos entre los diferentes actores, sectores y territorios implicados en la política pública.
- En la fase de seguimiento, monitoreo y evaluación se integran actividades sistemáticas para medir el alcance de las intervenciones propuestas, revisar los procesos de gestión para realizar los ajustes adecuados y medir los resultados obtenidos. La evaluación implica acciones a más largo plazo en los cuales se analiza el impacto real de estas políticas, el cumplimiento de sus objetivos y las posibles mejoras o externalidades negativas que se han producido en el tiempo.

En este sentido, se ha identificado de manera inicial las implicaciones que tiene la intersectorialidad en cada una de las fases de las políticas públicas tal como se muestra en el cuadro a continuación:

Cuadro 1
Intersectorialidad en el ciclo de las políticas públicas

Etapas políticas públicas	Intersectorialidad
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de acuerdos intersectoriales en el marco teórico-conceptual que define los problemas del desarrollo territorial a abordar y orienta los criterios de recopilación, sistematización y análisis de información para la etapa de diagnóstico. • Definición de mecanismos para la obtención o intercambio colaborativo de información entre actores y sectores para la identificación de los problemas más relevantes. • Revisión de fuentes diversas y desde distintos ámbitos para la definición de problemas complejos.
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación conjunta de objetivos, estrategias y acciones entre diversos sectores del gobierno. • Asignación de tareas colaborativas y definición clara de roles para evitar el cruce de acciones y las duplicidades. • Articulación y coherencia entre políticas sectoriales. • Asignación de presupuestos articulados y participativos.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de mecanismos colaborativos para la implementación de estrategias y actividades. • Ejecución de acciones conjuntas entre los diversos sectores. • Consolidación de liderazgos horizontales y ejecución de recursos (financieros, técnicos, económicos) de manera colaborativa y compartida.
Seguimiento, monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzos colaborativos en la construcción de indicadores y recolección de información. • Instauración de mecanismos participativos de control y fiscalización. • Sistemas conjuntos de evaluación del desempeño y la obtención de resultados.

Fuente: Elaboración propia.

1. Diagnóstico

El diagnóstico es la etapa en la cual se avanza en la definición y comprensión de los problemas, un asunto esencial que puede determinar un mayor o menor impacto en las acciones a implementar y también incidir en la forma en que los sectores y actores pueden intervenir, tal como sostiene Aguilar (1993):

La manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir, la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural... Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas. También averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional (pág. 52).

En este sentido, la intersectorialidad implica la creación de acuerdos entre los diferentes sectores en torno al marco teórico y conceptual que define los asuntos a tratar, porque de ello depende la forma de aproximación y los mecanismos que se pueden establecer para su atención o resolución. Este proceso contribuye a que los problemas del desarrollo territorial se lean desde diferentes perspectivas y se evite definir tanto los conceptos claves, como las problemáticas desde una visión simplista, sectorial o impuesta por algún grupo o sector con intereses específicos en detrimento del bienestar colectivo. La creación de consensos entre los sectores contribuye a que los problemas se puedan entender desde una perspectiva sistémica, en las cuales se tienen en cuenta las conexiones entre múltiples factores y se rompe con la lógica fragmentada que ha imperado tradicionalmente en la gestión pública.

Además, la definición de los criterios de recopilación, sistematización y análisis de información también requiere la creación de consensos, diálogos y sinergias entre sectores. De esta manera, se puede avanzar en métodos integrales y coordinados de medición y recopilación de datos relevantes y apropiados para definir tanto la magnitud como la naturaleza del problema a abordar. Medir las cosas equivocadas llevará a implementar las acciones equivocadas y si existen vacíos en la medición de algunos factores, es muy probable que elementos importantes del problema a tratar sean desatendidos o ignorados (CEPAL, 2019). Por esto, para lograr una atención más adecuada a problemas complejos e identificar las diferentes variables relacionadas con estos puede ser muy útil forjar la mirada intersectorial sobre los desafíos del desarrollo territorial.

En relación con lo anterior, para avanzar con los compromisos de la Agenda 2030 y las desigualdades territoriales en sus manifestaciones urbanas, rurales, regionales, nacionales, se requiere aunar esfuerzos y avanzar en la consolidación de mecanismos de obtención o intercambio colaborativo de información entre actores y sectores. Por lo tanto, es fundamental avanzar en la consolidación de plataformas y Sistemas de Información Territorial que permitan conocer las potencialidades y limitaciones de los territorios y así enfrentar los desafíos del desarrollo territorial en temas complejos como la conservación y regeneración de recursos naturales, el desarrollo y la inclusión social, la infraestructura (de transporte, servicios, telecomunicaciones), el desarrollo productivo, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el avance de las tecnologías de georreferenciación y análisis geoespacial ha expandido el conocimiento de las dinámicas espaciales y territoriales. Esto es bastante relevante en un contexto complejo, incierto y cambiante en el que se enfrentan desafíos como los vaivenes de la economía mundial, el cambio climático, los procesos migratorios y el riesgo de pandemias globales, entre otros (CEPAL, 2019). En este punto, la intersectorialidad juega un papel fundamental en la articulación de esfuerzos para producir, actualizar y compartir información territorial por medio de un uso articulado de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y los Sistemas de Información Georreferenciada, tal como se evidencia en ejemplos como el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT) de Chile (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT), Chile

El **Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT) de Chile**, es un mecanismo de coordinación intersectorial que opera de forma permanente para gestionar la información territorial, promover acuerdos entre instituciones y brindar estándares tecnológicos que permitan el acceso a información relevante y actualizada. El SNIT, al estar integrado por las instituciones del Estado generadoras y usuarias de dicha información, fomenta el trabajo coordinado y colaborativo entre instituciones de diversos sectores con el fin de poner a disposición información geoespacial que, además de ser útil para la gestión pública y privada, atienda las necesidades ciudadanas.

Este sistema tiene el objetivo de apoyar y optimizar la ejecución de la Política de Gestión de Información Territorial y velar por el pleno cumplimiento de ella. Fue creado por el Decreto Supremo N° 28 del año 2006, es liderada por el Ministerio de Bienes Nacionales, y su coherencia interinstitucional se basa en las orientaciones del Consejo de Ministros de la Información Territorial, conformado por los ministerios de Bienes Nacionales, Interior y Seguridad, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Economía Fomento y Turismo, Desarrollo Social, Educación, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Urbanismo, y Agricultura. Adicionalmente, se cuenta con la Secretaría Ejecutiva del SNIT cuya función es atender los requerimientos del Consejo de Ministros, desarrollar herramientas para acceder a la información territorial generada por las Instituciones Públicas, generar recomendaciones técnicas y realizar la coordinación, capacitación y difusión entre los participantes del SNIT.

Gracias a este sistema se ha impulsado el avance en herramientas tecnológicas que brindan información geoespacial de calidad tanto a las autoridades como a la ciudadanía. En este sentido, se ha desarrollado un modelo de gestión de información territorial, conocido internacionalmente bajo el concepto de **Infraestructura de Datos Geoespaciales, IDE** en el cual se definen los datos fundamentales y temáticos que cada sector deberá proveer y se crean una plataforma para sistematizar, visibilizar y compartir la información territorial. Con ello, se pretende contar con los insumos necesarios para tomar mejores decisiones y formular políticas públicas ajustadas a las necesidades de los territorios.

Fuente: Infraestructura de Datos Geoespaciales-IDE Chile (www.ide.cl).

2. Diseño

Los problemas que afectan el desarrollo territorial muchas veces requieren una mirada que articule la dimensión económica, la ambiental y la social, para ello, el diseño intersectorial se convierte en una condición necesaria y requiere un arduo trabajo en la definición de objetivos, estrategias y acciones entre diversos sectores del gobierno. Esto va de la mano de un proceso de definición clara de roles y de la creación de un marco de acuerdo y gobernanza para crear espacios de diálogo y evitar el cruce de acciones o las duplicidades entre las diferentes entidades gubernamentales.

Para abordar problemas complejos y multicausales tales como la desigualdad socioeconómica, la adaptación y mitigación frente al cambio climático y el desarrollo sostenible en el entorno rural o urbano, entre otros, se requiere la coordinación de diferentes sectores y la generación de estrategias que no sólo reúnan los esfuerzos de diferentes organizaciones del gobierno, sino que también logren sumar otros actores como el sector privado, organismos internacionales y la sociedad civil.

Por ejemplo, si nos centramos particularmente en los desafíos de la crisis climática, se ha visto que los países de la región han formulado una serie de acuerdos y políticas como los Planes Nacionales de Mitigación y/o Adaptación al Cambio Climático o Estrategias Climáticas de Largo Plazo realizadas en el marco de la firma de los Acuerdos de París y han expresado su voluntad de avanzar en cuestiones como: potenciar las energías renovables; alcanzar una mayor eficiencia energética; mejorar la infraestructura de transporte con base en estrategias de descarbonización; mejorar los criterios y condiciones para la adaptación de las infraestructuras (viviendas, vías, edificaciones públicas), entre otros. Estos compromisos no sólo han sido adquiridos a nivel nacional, sino que también han comenzado a sumar a los territorios como por ejemplo, a aquellas ciudades y municipios que han avanzado en la formulación de planes locales de adaptación climática o el caso de ciudades de la región como Bogotá, Buenos Aires, Curitiba, Guadalajara, Lima, Medellín, México, Quito, Rio de Janeiro, Salvador (Brasil), Santiago y São Paulo que se han sumado a la red C40 que reúne a los alcaldes de aproximadamente 100 ciudades del mundo para formular acciones urgentes que permitan enfrentar la crisis climática.

No obstante, uno de los desafíos que enfrentan los procesos de adaptación al cambio climático, es la enorme diversidad de políticas, leyes, decretos sectoriales que intervienen en la gestión del territorio y la tendencia fragmentada y sectorial con las que se formulan y toman decisiones que requieren una visión territorial más holística. Por lo tanto, para avanzar en el diseño de políticas que permitan afrontar los desafíos climáticos tanto a nivel nacional como territorial, se requiere establecer acuerdos entre los diversos sectores y formular hojas de ruta de manera conjunta, que puedan dar orientaciones para evitar contradicciones en las políticas y acciones de algunos sectores que puedan amenazar el cumplimiento de los propósitos ambientales establecidos.

Como muchas de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo territorial, las relacionadas con el cambio climático se basan en dinámicas de interrelación, interdependencia, diagnósticos intersectoriales (para evaluar riesgos, determinar posibles escenarios e impactos) y requieren el diseño de estrategias articuladas y consensuadas que rompan con las dinámicas sectorizadas y logren contemplar la complejidad de las relaciones entre lo ambiental, lo social y lo económico. Por ende, en los planes de acción y de adaptación/mitigación frente a la crisis climática se requiere tener en cuenta no sólo los factores ambientales sino también algunos criterios socioeconómicos como las dinámicas de pobreza, migraciones y la seguridad alimentaria. La población más pobre es más vulnerable ante la degradación ecológica, suele estar ubicada en zonas de riesgo y más contaminadas y serán los primeros desplazados ante condiciones climáticas (N. Gligo, et al., 2020).

Así, al evaluar la vulnerabilidad de los territorios y diseñar estrategias se debe tener en cuenta que la población se ve amenazada de manera diferente por cuestiones como la escasez o aumento de precios en los alimentos, y la pérdida de las actividades de sustento económico. Además, las variables de género tampoco deben pasarse por alto pues pueden verse afianzadas las desigualdades ya existentes.

Por ende, un factor fundamental para el diseño de políticas que permitan afrontar el cambio climático u otros desafíos del desarrollo territorial es la conformación de grupos, comisiones o comités interdisciplinarios e intersectoriales que establezcan diálogos e incentiven el trabajo conjunto para visualizar la complejidad del problema y formular estrategias integrales. Para la conformación de estos espacios de trabajo intersectorial, es fundamental que aquella entidad o actor que se encuentra en el rol de promotor de la política realice un trabajo previo de identificación de sectores cuyas competencias o campos de trabajo resultan relevantes dependiendo del problema que se pretenda afrontar.

Una vez realizada la identificación de sectores relevantes y conformados los comités, se espera generar consensos y formular planes de acción o gestión, en los cuales se especifican las estrategias que abarcan la profundidad del problema de manera más integral, se definen hojas de ruta, se establecen propósitos, recursos (técnicos, informativos, económicos), resultados esperados y se identifican los roles y funciones de cada entidad o actor. A veces, es conveniente que una o dos entidades asuman el liderazgo y logren comprometer a los demás sectores del gobierno para ser parte de los procesos de diálogo de consenso y articulación en la formulación. Lamentablemente, cuando no hay una vocería o un rol de articulador establecido, la posibilidad de llegar a acuerdos puede ser menor y la idea de generar compromisos puede quedarse en un plano retórico o de mera voluntad sin tener efectos prácticos o contundentes. Sin embargo, cuando los liderazgos son demasiado verticales y no dan espacio para la toma consensuada de decisiones, se tiende a caer en lógicas tradicionales que impiden atender la complejidad de los desafíos o que ponderan unos intereses sobre otros y limitan la capacidad de acción de los participantes.

Adicionalmente, un punto importante en el momento de diseñar las políticas es analizar la coherencia de sus planteamientos con otras políticas, planes o instrumentos de planificación relacionadas con el desarrollo del territorio, pues uno de los inconvenientes a la hora de atender problemas territoriales complejos es la superposición y contradicción entre políticas sectoriales.

Por su parte, uno de los temas álgidos en el diseño de las políticas públicas es la definición y asignación presupuestal para cumplir con los objetivos planteados, el cual en un marco intersectorial requiere una mayor articulación de recursos desde diversos sectores, sin embargo, para lograrlo se requieren algunos cambios en la visión presupuestal clásica basada en actuaciones institucionales aisladas. Esto implica niveles adecuados de coordinación y equilibrio entre la eficacia presupuestaria de las diferentes instituciones, cuestión que no siempre se da en la práctica y requiere esfuerzos adicionales de nivelación previa y capacitación (Chong, 2009).

3. Implementación

Uno de los cuellos de botella para la intersectorialidad en las políticas públicas se encuentra en la implementación. Es en esta fase donde se ponen en práctica los acuerdos y los mecanismos colaborativos para ejecutar las estrategias establecidas en el diseño y en la que se comienzan a evidenciar con mayor intensidad algunos conflictos como la ausencia de voluntad para cumplir las metas establecidas, los problemas y vacíos en la formulación de estrategias y la interposición de agendas e intereses, entre otras cuestiones que afectan la ejecución del plan previsto.

Un trabajo intersectorial intenso requiere que se consoliden liderazgos compartidos y que se avance en la organización de tareas y recursos de manera estratégica y colaborativa. Al actuar de manera más sistémica y menos segmentada, se pueden lograr mayores avances y atender mejor los problemas complejos. Esto requiere altos niveles de organización, planificación y coordinación, que en la práctica muchas veces se dificulta por las diferencias en las capacidades técnicas, los desequilibrios en el peso político o en los recursos de las diferentes entidades estatales tanto a nivel nacional como territorial.

Además, una implementación adecuada requiere una mayor adaptación y flexibilidad en las organizaciones y en los planes previstos, pues la capacidad de ajustarse ante los inconvenientes, de resolver problemas de diseño, de revisar los posibles fallos o vacíos en la ejecución de estrategias y encontrar soluciones conjuntas, podría garantizar un mayor impacto en las políticas públicas. No obstante, la rigidez, el exceso de procedimientos y las estructuras verticales bajo las cuales funciona la gestión pública generan un efecto contrario y pueden dificultar las capacidades de adaptabilidad y la resiliencia. Por esto, han tenido cada vez más acogida los procesos de innovación pública y los instrumentos como los laboratorios de innovación que buscan cambiar los paradigmas bajo los cuales funcionan las organizaciones estatales para incorporar mayores componentes de trabajo dinámico, colaborativo e innovador tanto al interior de las organizaciones del gobierno, como en las relaciones intersectoriales y la participación de múltiples actores.

4. Seguimiento, monitoreo y evaluación

El proceso de seguimiento y monitoreo no corresponde exclusivamente a una fase final del ciclo de la política pública, sino que su realización se da de manera constante durante diferentes momentos. En la etapa inicial, cuando se está diseñando la política, se requiere identificar los indicadores y los datos que permitirán saber posteriormente si se está cumpliendo con los propósitos establecidos y si las estrategias ejecutadas promueven las mejoras esperadas. Este ejercicio es muy importante y requiere la coordinación de varios sectores, pues la definición de los indicadores adecuados permitirá enfocar mejor los esfuerzos para atender los problemas colectivos. En la medida en que se crea un diálogo más fluido, y una mayor interacción entre sectores en procesos de seguimiento y monitoreo se podrá determinar con mayor certeza el verdadero alcance de la política y su capacidad de cumplir con los objetivos previstos, al tiempo que se promueve una mejora en la calidad de las decisiones por medio de la identificación de vacíos, la retroalimentación y el aprendizaje continuo (OCDE, 2021).

Promover la intersectorialidad en los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación supone crear mecanismos más participativos y colaborativos que involucren de manera coordinada diferentes actores y sectores para controlar si se están cumpliendo los objetivos previstos, si los recursos se están usando de manera eficiente e identificar posibles amenazas, conflictos u obstáculos en la implementación de la política de desarrollo territorial. De igual forma, se requiere reunir esfuerzos y establecer sistemas conjuntos de evaluación de desempeño y obtención de resultados basados en el intercambio de información y conocimiento, así como un manejo colaborativo de las Tecnologías de Información y Comunicación entre diversos sectores.

C. Grados de intersectorialidad

Según menciona Cunill-Grau (2014) existen diferentes grados de intersectorialidad y la conveniencia de cuál de estos se debe implementar depende del contexto político-institucional, de las condiciones y necesidades específicas del territorio y del tipo de problemas que se pretenden abordar. A continuación (véase el cuadro 2), se presenta una primera propuesta de categorización de estos niveles o grados en los que se puede dar la intersectorialidad (bajo-intermedio-alto). Con ello, se pretende establecer un marco de análisis no sólo para identificar los grados de intersectorialidad que se dan en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas territoriales, sino también para definir posteriormente algunos mecanismos o herramientas que potencien la intersectorialidad en las políticas públicas.

Cuadro 2
Niveles de intersectorialidad

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Marco de gobernanza y acuerdos interinstitucionales	Tanto la definición de los problemas como la formulación de políticas se realizan de manera unilateral por un sector del gobierno.	Se inicia un proceso de diagnóstico y formulación conjunta de políticas entre los sectores, pero se presentan algunos problemas de coordinación y articulación.	Se establecen diálogos, comités y acuerdos intersectoriales para identificar los problemas del desarrollo y formular políticas de desarrollo de manera conjunta y articulada con roles claros y definidos entre los sectores.
	Existen estructuras de gobernanza verticales, donde hay clara primacía de un sector sobre los otros. Se comienzan a realizar alianzas, pero éstas aún son frágiles e incipientes.	Se han creado estructuras de gobernanza donde se articulan los sectores, se incentiva la participación de diferentes sectores gubernamentales, pero el liderazgo y la toma final de decisiones está en manos de un sector predominante.	Se crean estructuras de gobernanza horizontal donde los diferentes sectores de gobierno se articulan y se establecen liderazgos compartidos. Se dan procesos de coordinación intersectorial y se toman las decisiones de acuerdo con los intereses y necesidades específicas de los niveles territoriales.
	Los procesos de seguimiento y evaluación se realizan por un sector, y el involucramiento de los demás en estos procesos aún es bajo o nulo.	Se comienzan a crear acuerdos y mecanismos intersectoriales de seguimiento y evaluación, aunque aún se presentan algunos inconvenientes de duplicidades y cruce de funciones entre los sectores.	Se establecen comités intersectoriales para coordinar los procesos de seguimiento y evaluación de la política de desarrollo territorial.
Transversalización de enfoques y conceptualización integral del desarrollo	No se han realizado trabajos intersectoriales para transversalizar enfoques en los procesos de diagnóstico y formulación de diagnóstico, formulación e implementación de políticas de desarrollo territorial.	Se comienzan a realizar esfuerzos intersectoriales por incorporar uno o más enfoques en alguna de las fases de diagnóstico, formulación e implementación, pero esto se encuentra en estado incipiente.	Se realizan trabajos coordinados entre los sectores para incorporar elementos relacionados con uno o más enfoques transversales (género, poblacional, cambio climático o gestión de riesgos, ODS) en los procesos de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y monitoreo de políticas de desarrollo territoriales.
Recolección, intercambio (canales de comunicación), análisis y socialización de la Información	Se establecen canales de comunicación y se intercambia información de manera itinerante y poco constante entre los sectores en las diferentes fases de la política de desarrollo territorial. Se usan las TICS, pero de manera sectorial y poco coordinada.	Se establecen mecanismos de comunicación e intercambio de información entre sectores, pero estos no funcionan adecuadamente en las diferentes fases de la política (diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y monitoreo). Se ha avanzado en la utilización colaborativa de TICS, pero surgen algunos inconvenientes y cruce de funciones en torno al manejo de la información y el uso de plataformas de comunicación.	Se promueven e implementan mecanismos de comunicación y se comparte información de manera fluida y constante entre los diferentes sectores de gobierno en todas las fases de la política. Se usan las TICS de manera colaborativa y adecuada para recopilar y socializar información pertinente para la toma de decisiones, la socialización de avances y el rendimiento de cuentas.
Financiamiento y recursos	No se definen de manera clara los recursos aportados por cada uno de los sectores en el proceso. Los recursos tanto financieros, como humanos y técnicos son aportados principalmente por un sector.	Se ha realizado una distribución de recursos técnicos, financieros y humanos de los diferentes sectores, pero aún se perciben algunos desequilibrios y problemas en su coordinación e implementación.	Se definen de manera clara los recursos técnicos, financieros, humanos, que cada sector aporta durante las diferentes fases de la política de desarrollo territorial.
	Recursos asignados y rubros de gasto predeterminados desde un sector predominante.	Existe un presupuesto con fondos compartidos pero la toma final de decisiones presupuestales sobre su ejecución se encuentra en manos de un sector específico	Mancomunidad: La formulación, ejecución y evaluación del presupuesto se realiza de forma conjunta y articulada entre los diferentes sectores.

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Capacitación y fortalecimiento de capacidades	No se han realizado procesos de capacitación intersectorial relacionadas con las políticas de desarrollo territorial.	Se han comenzado a realizar procesos de capacitación y fortalecimiento de capacidades de los diferentes sectores relacionados con las políticas de desarrollo territorial, pero estos aún son intermitentes y se dan de forma esporádica.	Se realizan de manera frecuente talleres, mesas de trabajo, asistencias técnicas para fortalecer las capacidades intersectoriales para diagnosticar, formular, implementar y monitorear políticas de desarrollo territorial de manera integral y coordinada.
Trabajo articulado, colaborativo y ejecución coordinada de acciones	Ejecución de tareas asignadas a cada sector donde cada cual cumple su función y no surgen espacios de colaboración o intercambio de ideas y estrategias.	Los sectores cumplen con tareas asignadas y comienzan a emerger espacios de colaboración y planificación conjunta en las diferentes fases de la política, aunque aún se presentan algunos inconvenientes de coordinación.	Planificación conjunta, ejecución colaborativa compartida de tareas, donde los roles de los diferentes sectores están claros y se crean espacios de intercambio y trabajo conjunto.
	No se ha realizado mapeo de políticas relevantes de otros sectores que puedan estar relacionados con la política de desarrollo territorial que están en proceso de formulación e implementación.	Se ha comenzado a realizar un mapeo de políticas relevantes, pero aún hay sectores o instrumentos que no se han tenido en cuenta y requieren ser incorporados.	Se ha realizado mapeo de políticas relevantes de otros sectores sobre la temática o problema abordar con el fin de garantizar la articulación e integración de los instrumentos sectoriales.
Supervisión y seguimiento	Las funciones de seguimiento y evaluación se realizan de manera aislada por cada sector.	Surgen mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación de resultados, pero son limitados.	Se ha consolidado un sistema intersectorial para hacer seguimiento en todas las fases y evaluar los impactos de la política.

Fuente: Elaboración propia.

Las variables que se han identificado y que se van a definir a continuación, se desarrollan de manera transversal en las diferentes etapas del ciclo de la política y permiten darle coherencia y estructura al proceso de análisis y reflexión. Estas variables son:

- **Marco de Gobernanza y acuerdos interinstitucionales:** hace referencia a los esquemas institucionales, los marcos normativos existentes y a los acuerdos que surgen entre actores, sectores o niveles de gobierno para definir las reglas, establecer procedimientos o pasos a seguir, asignar roles y funciones, así como formular estrategias comunes y ejecutar acciones coordinadas para garantizar el desarrollo territorial sostenible.
- **Transversalización de enfoques y conceptualización integral del desarrollo:** se centra en la incorporación en las políticas públicas de diversos enfoques tales como el de género, la prelación de la población vulnerable, la articulación de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, la incorporación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los procesos de planificación, entre otros. Dichas miradas permiten incorporar elementos que no siempre son tenidos en cuenta, así como promover mayores condiciones de equidad social y propender por un mayor equilibrio entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo. De igual forma, en este ítem se tienen en cuenta aquellos esfuerzos por comprender el desarrollo desde una perspectiva sistémica, compleja y holística en la cual intervienen una multitud de variables y procesos interrelacionados.
- **Recolección, intercambio, análisis y socialización de la Información:** hace referencia a los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se recopila, se analiza y se intercambia información pertinente para el desarrollo territorial. También a los canales y mecanismos de comunicación que surgen entre actores, sectores o niveles de gobierno y al uso de las plataformas y Tecnologías de Información y Comunicación en los procesos de diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento-evaluación de las políticas de desarrollo territorial.

- **Financiamiento y recursos:** consiste en los diferentes mecanismos de financiamiento y a los recursos económicos, financieros, materiales que se disponen para las diferentes etapas de la política.
- **Capacitación y fortalecimiento de capacidades:** se centra en los procesos de asistencia técnica, apoyo y promoción de habilidades dirigidos a los funcionarios de los diferentes sectores de gobierno, a los gobiernos territoriales y la ciudadanía u otros actores, para garantizar la formulación e implementación de políticas de desarrollo territorial integrales y sostenibles. Estos pueden desarrollarse en forma de talleres, mesas de trabajo, cursos, guías, documentos orientadores, herramientas web, u otros mecanismos.
- **Trabajo articulado, colaborativo y ejecución coordinada de acciones:** se trata de los procesos de deliberación, concertación y las dinámicas de colaboración entre actores, sectores o niveles de gobierno para diagnosticar los problemas y fortalezas de los territorios, formular políticas y estrategias de manera conjunta, articular esfuerzos para ejecutar acciones, implementar lo planeado y hacer seguimiento y monitoreo coordinado.
- **Supervisión y seguimiento:** consiste en los mecanismos o herramientas que permiten verificar el cumplimiento de metas en cada etapa de la política, así como identificar los obstáculos, cuellos de botellas y dificultades que pueden presentarse.

De acuerdo con esto, se propone la siguiente gradualidad para el criterio de intersectorialidad en las políticas públicas:

Dichos grados de intersectorialidad todavía se encuentran en fase de desarrollo y serán validados con expertos y funcionarios públicos de la región por medio de consultas y entrevistas. Con ello, se pretende construir una base teórico-conceptual que permita analizar las políticas actuales y construir herramientas y orientaciones prácticas a la hora de formular e implementar políticas intersectoriales adecuadas para afrontar los desafíos y problemas actuales de las sociedades y sus territorios.

III. La incorporación de múltiples actores en las políticas públicas de desarrollo territorial

En este apartado se realiza un análisis sobre el papel de los actores en los procesos de toma de decisiones y en la necesidad de incorporar múltiples miradas y perspectivas en las fases de diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de desarrollo territorial.

En primera instancia, se efectúa una aproximación panorámica a las implicaciones de la deliberación en la democracia, así como en la necesidad de generar consensos y acuerdos entre actores con diferentes necesidades y expectativas. Posteriormente, se realiza una introducción a algunos desafíos que enfrenta la incorporación de diversos actores en las políticas públicas y se analizan sus roles, su capacidad de influir en la agenda pública y la forma en que se da su participación en los diferentes momentos del ciclo de las políticas.

A. Democracia deliberativa

La democracia tiene el reto de construir acuerdos entre actores con necesidades, intereses y deseos diferentes. La búsqueda de consensos y la necesidad de atender las demandas y puntos de vista de diversos colectivos y grupos sociales no es tarea fácil, teniendo en cuenta que muchas veces los valores y las percepciones de la realidad son disímiles y se desencadenan disputas, de menor o mayor intensidad, por los recursos (económicos, políticos, culturales, naturales), el poder político y la reivindicación de derechos, entre otras cuestiones.

Desde finales del siglo XX, la democracia deliberativa se afianza como una opción que trasciende la noción de representatividad y el voto mayoritario, y se centra en garantizar una participación efectiva de la ciudadanía; lo público adquiere una connotación diferente, que va más allá de la visión tradicional enfocada en la intervención estatal y se convierte en un campo de acción colectivo donde convergen múltiples y diferentes actores (Roth, 2021). El ciudadano, más que un actor demandante y observador, cuenta con un rol decisivo y es copartícipe en los diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas.

El esquema *Top-down* en el cual los procesos de toma de decisiones se dan de manera vertical y “desde arriba” por una autoridad, es reemplazado por sistemas más cooperativos y horizontales, basados en el reconocimiento del *otro* y la creación de consensos, que incluyen a los ciudadanos e implica tener en cuenta los intereses y necesidades de diversos actores. Así, uno de los objetivos de los procesos de deliberación es permitir la transformación de los puntos de vista y fomentar que la gente pueda moverse de posiciones basadas en sus intereses individuales a aquellas más inclinadas a la justicia social colectiva, como resultado de los procesos de escucha, diálogo e intercambio con otros (Barnes, 2012). De esta manera, cuando la deliberación forma parte fundamental de la gestión pública, las decisiones son más legítimas, en la medida en que son informadas, justificadas y aceptadas por los diferentes actores involucrados.

Los procesos deliberativos pueden darse en torno a los principios básicos de la sociedad y sus instituciones, como es el caso de los procesos constituyentes participativos, pero también, puede ser parte del día a día de la toma de decisiones en las diferentes escalas: en la escala *microlocal*, en las asociaciones cívicas, las juntas de vecinos, las escuelas (Cortina, 2011); en la escala *local*, en los procesos de toma de decisión de las ciudades y los territorios; en la escala *regional, provincial o federal*; y en la escala *nacional*. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en la práctica la deliberación enfrenta algunos desafíos que complejizan la participación de los actores en los procesos de toma de decisiones y en ocasiones, puede limitar la posibilidad de consolidar acuerdos y consensos. Entre estos se encuentran:

Costos y temporalidad. La toma de decisiones con base en procesos deliberativos suele tener costos transaccionales y de formulación más altos y también implica mayor tiempo, pues se requiere contar con diversos espacios y mecanismos de concertación, participación y decisión (Roth, 2021).

Brechas e inequidades. No todos los actores cuentan con las mismas condiciones y recursos para hacer parte de los procesos decisorios y hay factores sociales, históricos, institucionales, que han perpetuado condiciones de exclusión socio-institucional y pobreza en determinados grupos poblacionales (mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas y afrodescendientes, entre otros). Por lo tanto, un desafío clave para la deliberación es la creación de mecanismos de participación e involucramiento que tengan en cuenta las desigualdades entre actores y favorezcan condiciones más equitativas que incluyan las necesidades, deseos, opiniones y expectativas de los grupos poblacionales más vulnerables o con condiciones históricas de discriminación y rezago.

Dinámicas políticas. Para Cortina (2011), existen dificultades relacionadas con el juego político, pues la dinámica que impera en muchas de las democracias actuales impide, en ocasiones, la creación de un debate argumentado y transparente al fomentar actuaciones predefinidas, pensadas en bloque y supeditadas a los intereses específicos de los partidos, corporaciones, o determinadas élites y grupos privilegiados.

Condiciones para la participación ciudadana. La deliberación no sólo requiere que los ciudadanos manifiesten su disposición a ser parte de los procesos de toma de decisiones, sino que también puedan participar activamente en las discusiones y cuenten con los conocimientos para hacerlo, lo cual implica entre otras cosas acceso a educación de calidad y a información relevante para la toma de decisiones. Lamentablemente, no siempre se presentan estas condiciones y la participación se ve afectada por procesos de manipulación y desinformación de la opinión pública, por limitaciones socioeconómicas y estructurales que impiden acceder a mejores niveles de educación o por la inexistencia de mecanismos e incentivos que motiven a los ciudadanos a ser partícipes de la del bienestar colectivo.

Los afectos y la complejidad en los procesos de toma de decisiones. Muchas veces, se parte de la premisa de que los actores toman sus decisiones de forma racional e informada, pero en la práctica no siempre sucede de esta manera. Como sostiene Thompson (2019), “las apelaciones afectivas, los argumentos informales, los discursos retóricos, el testimonio personal y otras intervenciones

semejantes, son también ingredientes importantes en el proceso deliberativo". Las emociones o pasiones humanas tienen un rol importante en la vida política y en ocasiones, las capacidades individuales y colectivas para percibir la realidad y procesar la información se ven afectadas por sesgos cognitivos, lo cual limita la toma de decisiones de manera lógica y racional.

Además, tal como sostienen Hoggett & Thompson (2012), la emocionalidad tiene un carácter fluido y contagioso que es más susceptible de esparcirse por grupos y replicarse rápidamente. Este fenómeno de contagio se ha visto ante situaciones en las que la rabia, el pánico o la paranoia, incrementan rápidamente en la población y se convierten en un fenómeno masivo y difícil de atender. De igual forma, no se puede negar que los afectos y las emociones cimientan las bases sociales a distintos niveles como la familia, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil⁷.

Es una perspectiva errónea asumir que el ciudadano es "racional, estable, predecible y estandarizado" y que sus demandas o necesidades se pueden identificar fácilmente sin su participación (Méndez & Roth, 2020). De esta manera, la política pública no se trata simplemente de una decisión basada en argumentos técnicos, sino que implica también identificar la importancia que juegan los deseos, las emociones y los afectos en los procesos políticos, lo cual se puede ver en algunos aspectos como (Hoggett & Thompson, 2012):

- La relación de las emociones con el discurso político, narrativo y retórico.
- El papel de las emociones en la consolidación y afianzamiento de los movimientos sociales.
- La importancia de las emociones en los procesos de pensamiento, razonamiento y toma de decisiones colectivas.
- El peso de las emociones y los afectos (entusiasmo, simpatía, optimismo, resentimiento, desesperación, rabia, etc.) en los procesos de gobernabilidad y legitimidad de políticas públicas.

En esta medida, no se puede perder de vista que en los espacios participativos con diferentes actores surgen intercambios emocionales en los que las identidades son negociadas, construidas y a veces transformadas. En los foros, talleres, consejos participativos, debates públicos, se pueden expresar emociones como la rabia, el dolor y la frustración al tiempo que se fomenta el trabajo colaborativo, la esperanza y se construyen expectativas sobre el bienestar y la justicia colectiva (Barnes, 2012). Tampoco se puede desconocer que situaciones de creciente desigualdad socioeconómica o de exclusión histórica generan emociones tales como el miedo, la rabia, el dolor, el resentimiento. Esto explica por qué surgen determinadas demandas o movimientos sociales que buscan reivindicar a las poblaciones desfavorecidas y romper con estas asimetrías.

Desconfianza hacia la institucionalidad y la democracia. En los últimos años, América Latina ha sido el escenario de movilizaciones y estallidos sociales, que, en ocasiones, han desatado fuertes enfrentamientos de la población civil y la fuerza pública. Uno de los más emblemáticos es el caso del estallido chileno que comenzó en octubre del 2019 y cuyas demandas desencadenaron el proceso constituyente que se vive en la actualidad. Situaciones similares de fuertes protestas en contra de decisiones o actuaciones gubernamentales se han vivido en otros países como Perú, Colombia y Ecuador. La desconfianza frente a las instituciones políticas y los procesos democráticos se ha convertido en una constante en la región y la ciudadanía se siente cada vez más desconectada de las "élites políticas" y de los funcionarios públicos, al tiempo que reclama ser parte activa de las deliberaciones y decisiones públicas.

⁷ Según Hoggett & Thompson (2012), las emociones pueden ser transformadas y canalizadas en función de propósitos políticos y de reivindicación de derechos, tal como ha pasado con el movimiento gay que en los 80, que logró transformar las emociones de pérdida y vergüenza que imperaron durante la crisis del VIH, en sentimientos de orgullo y rabia que contribuyeron a la consolidación de la población LGTB como sujeto político.

Polarización y antagonismo social. La existencia de intereses diversos y antagónicos es un factor innegable en nuestras sociedades. No obstante, en ocasiones la polarización entre puntos de vista opuestos puede trascender los límites deseables y escalar a situaciones de intolerancia extrema o graves enfrentamientos y conflictos sociales. Cuando esto sucede, la posibilidad de llegar a acuerdos o de establecer mecanismos de debate se ve truncada por la prevalencia de un ambiente segregado y hostil en los que los puntos de vista radicales, las teorías de conspiración y la violencia encuentran un terreno fértil. En ocasiones, las *fake news*, el manejo inadecuado de las redes sociales y la manipulación mediática y política, favorecen estas dinámicas y generan efectos negativos en el tejido social y el sistema democrático imposibilitando la generación de acuerdos que articulen diversos puntos de vista en aras del bienestar colectivo.

Incorporación de múltiples puntos de vista. Teniendo en cuenta lo expuesto en el punto anterior, en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas es necesario contemplar la complejidad de las relaciones que surgen entre los actores e identificar sus intereses, necesidades y posiciones frente a los problemas que se pretenden resolver. Uno de los mayores desafíos es lograr incorporar las diferentes percepciones e integrar en los procesos de formulación y ejecución tanto a los actores que pueden estar a favor, como a los que puedan estar en contra. En este proceso, la deliberación, la capacidad de negociación y la consolidación de acuerdos se convierten en uno de los elementos claves para garantizar el éxito o fracaso de las políticas públicas, pues tal como sostiene Fuenmayor (2017), citando a Aguilar (2017):

El análisis, diseño y desarrollo de la política pública en un régimen democrático implica interlocución, debate, proceso de argumentación y no sólo técnicas formales de solución de problemas y de costo-eficiencia, llevadas a cabo por una élite profesional de alta competencia técnica, pero que no considera necesario ni se siente obligada a dialogar con el público ciudadano para comunicarles y justificar la política pública que han diseñado y convencerlo acerca de su idoneidad.

Diagrama 5
Desafíos de la deliberación



Fuente: Elaboración propia.

Así, una vez expuestos estos desafíos, es claro que los procesos deliberativos siguen siendo el gran reto para las democracias del siglo XXI y que pese a las dificultades encontradas, se debe trabajar arduamente en la consolidación de mecanismos que garanticen procesos transparentes y consensuados de toma de decisiones que logren incluir la pluralidad de actores sociales y puedan dar mayor pertinencia y legitimidad a la política pública al hacer partícipes a las personas del desarrollo del territorio que habitan y los procesos que los afectan.

En esta línea, no se puede pasar por alto el papel que juegan tanto el Estado, como los funcionarios públicos, pues la deliberación no es posible si no se forjan los espacios y si no existe voluntad política para incentivar el diálogo y la participación en los procesos decisorios. Adicionalmente, la autoridad pública juega un papel esencial en el proceso deliberativo, pues, en muchas ocasiones los conflictos entre diversos actores persisten a pesar de los procesos de diálogo y se requiere entonces establecer con claridad tanto las condiciones en las que establecen los debates, como sus limitaciones y fronteras, Tal como sostiene Brugué (2014) "Si el espacio deliberativo es excesivamente reducido, la deliberación pierde sentido; mientras que si las fronteras están excesivamente difuminadas, la ausencia de autoridad se traducirá, de nuevo, en parálisis de la política pública" (p.52).

B. El nuevo servicio público

De la mano de la deliberación y su importancia para el involucramiento de diversos actores en la toma de decisiones, se encuentra el enfoque del Nuevo Servicio Público (NSP), el cual es introducido por autores como Denhardt y Denhardt a finales de los noventa y comienzos del siglo XXI con el objetivo de reformular las relaciones y los roles entre los ciudadanos y el Estado con base en cuestiones como el servicio público, el impulso a la cohesión social, el compromiso cívico y los valores democráticos (Pastor, 2013).

Esta concepción presenta algunas diferencias sustanciales con respecto a la noción de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* que se consolida en los ochenta y se basa en la incorporación de una perspectiva privada y de la economía de mercado en la gestión pública. La Nueva Gestión Pública busca aumentar la productividad e incrementar la eficiencia en la entrega de servicios públicos para cumplir las expectativas individuales del ciudadano, el cual es percibido principalmente como consumidor o cliente de la administración pública (Denhardt y Denhardt, 2000). Esta tendencia jugó un papel fundamental en la reforma pública de países como Nueva Zelanda, Gran Bretaña y los Estados Unidos al incentivar un mayor enfoque en la eficacia y el cumplimiento de resultados, recortar en algunos casos el tamaño del Estado (como fue el caso de las acciones emprendidas por Margaret Thatcher en la década de los ochenta) e incentivar la incorporación de ideas del mundo los negocios y el mundo privado para mejorar tiempos, procesos y reducir costos en la gestión pública.

Por su parte, para el Nuevo Servicio Público los ciudadanos son miembros de la comunidad democrática y su rol es fundamental pues trabajan de la mano de los funcionarios públicos (Pereira & Jaraíz, 2015) en la definición y manejo de los problemas colectivos en una forma cooperativa y que busca el beneficio mutuo (Denhardt y Denhardt, 2007). Desde esta perspectiva, valores como eficiencia y productividad no deben dejar de ser tenidos en cuenta, pero deben estar emplazados en un contexto de democracia, comunidad e interés público. Así, el rol de los funcionarios públicos se centra en *servir, no en dirigir*, y estos tienen el deber de *regular e incentivar la participación* de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, de *facilitar procesos de aprendizaje social colectivo y articulación ciudadana* en torno a intereses compartidos y *trabajar juntamente con la ciudadanía* para alcanzar acuerdos por medio de la deliberación (Denhardt y Denhardt, 2000). Adicionalmente, el Nuevo Servicio Público entiende el bienestar colectivo, no como la agregación de intereses individuales, sino como el resultado del diálogo sobre valores compartidos y su mecanismo para el logro de los objetivos de las políticas públicas se basa en la construcción de coaliciones y acuerdos entre diversos actores.

De esta manera, para el Nuevo Servicio Público la ciudadanía trasciende la mera condición de ser votante, cliente o usuario, sino que se centra en la habilidad de las personas para comprometerse con la comunidad, trabajar de forma colaborativa con otros e involucrarse en los asuntos públicos. Una ciudadanía comprometida y activa es vital para la gobernanza democrática y el servicio público en sí mismo es una extensión de la ciudadanía motivada por el deseo de servir a otros y alcanzar objetivos comunes (Denhardt y Denhardt, 2013). En este sentido, el servidor público debe esforzarse por involucrar a los ciudadanos no sólo en el planeamiento, sino en los procesos de implementación de políticas públicas para alcanzar intereses colectivos.

Por lo tanto, a la hora de pesar en las políticas públicas de desarrollo territorial, es fundamental partir de las bases conceptuales y el sistema valorativo que proponen tanto los principios de la democracia deliberativa como el Nuevo Servicio Público, pues ambas implican mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el diálogo constante y el trabajo colaborativo entre diversos actores para construir acuerdos y velar por el bienestar colectivo. A continuación, se va a profundizar en mayor medida en la caracterización de los actores y su relación con las políticas públicas.

C. Los actores y las políticas públicas

En los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas de desarrollo territorial intervienen una pluralidad de actores con valores, objetivos y lógicas de acción diferentes. Esta pluralidad implica que entran en juego diversos intereses y, por tanto, que puedan generarse dinámicas de conflicto o contraposición. Los resultados de los procesos de decisión dependen, en esta medida, de las modalidades de interacción que surgen entre los diferentes actores y de las dinámicas mediante las cuales éstos intercambian información, recursos e interactúan para establecer consensos y acuerdos (Dente & Subirats, 2014).

Desde la perspectiva de la teoría de redes, las políticas públicas se conciben como el resultado de las interrelaciones entre los diferentes actores (individuales y colectivos; públicos y privados) y de las interdependencias que surgen entre éstos, pues se crean una red de influencia mutua que incide en los procesos de toma de decisiones (Roth Deublel, 2002). Los actores pueden ser individuos, grupos, comités, coaliciones, organizaciones, instituciones con demandas, intereses y necesidades específicas y con la capacidad de interferir, moldear, aceptar o rechazar las políticas de desarrollo territorial (Fuenmayor, 2017). Por ende, es importante tener en cuenta que las políticas públicas no solucionan en sí mismas los problemas que se presentan en los territorios, estas constituyen el marco de acción, y son los actores los que implementan las estrategias, gestionan los conflictos y llevan a cabo procesos de aprendizaje para proponer soluciones y enfrentar los desafíos que se presentan en su entorno (Roth Deublel, 2002).

Como se expuso anteriormente, algunos factores como el incremento de los conflictos y la polarización entre actores, la insatisfacción frente a las decisiones públicas, la desconfianza institucional y la creciente desigualdad socioeconómica, complejizan la deliberación y la construcción de acuerdos para el bienestar colectivo y el desarrollo territorial. Sin embargo, es precisamente por estas dificultades, que se evidencia la necesidad de incentivar mecanismos efectivos de participación ciudadana y que surge la importancia de promover el diálogo y la construcción de consensos en los procesos de toma de decisiones.

Por tanto, en los procesos de diseño e implementación de las políticas, es fundamental identificar los actores clave involucrados en el proceso, sus objetivos y motivaciones, su postura (de apoyo o de oposición) frente a la política a implementar, así como los recursos que controlan o movilizan, los roles que ejercen, las redes que construyen y los tipos de interacción que surgen entre ellos.

Con base en el análisis del proceso de toma de decisiones realizado por Dente & Subirats (2014) y la sistematización realizada por Fuenmayor (2017), se muestra en el cuadro 3 a continuación una propuesta con algunos elementos para identificar a los actores relevantes en la construcción e implementación de políticas de desarrollo en los territorios.

Cuadro 3
Elementos para el análisis de actores

Actores	<p>¿Cuáles son los individuos o grupos que llevan a cabo las acciones relevantes en la política pública?</p> <p>¿Cuál es la población que se ve afectada por el problema?</p> <p>¿Cuáles son los grupos cuyos comportamientos o acciones están relacionados con las causas del problema?</p> <p>¿Qué actores pueden tener intereses o necesidades vinculados con la política, aunque no se vean directamente afectados por esta?</p>
Tipo	<p>¿De qué tipo de actor se trata?</p> <p>Político</p> <p>Experto</p> <p>Administrativo</p> <p>Sector privado</p> <p>Población civil</p>
Objetivos	¿Qué busca el actor? ¿Cuál es su interés principal?
Recursos	¿Con qué recursos políticos, económicos, legales, informativos y técnicos, sociales o comunitarios se cuenta?
Actitudes predominantes	<p>¿Cuál es la actitud (emoción) predominante en el actor frente a la situación que se pretende abordar?</p> <p>Ejemplo:</p> <p>Rabia</p> <p>Frustración</p> <p>Optimismo</p> <p>Escepticismo</p> <p>Desconfianza</p> <p>Confianza, etc.</p>
Rol en relación con la política pública	<p>¿Cuál es su rol en relación con la política pública?</p> <p>Promotor</p> <p>Opositor</p> <p>Aliado</p> <p>Mediador</p>
Modalidades de interacción	<p>¿De qué manera interactúa este actor con los demás actores?</p> <p>Confrontación</p> <p>Negociación</p> <p>Colaboración</p>
Contexto	<p>¿Cuál es el escenario en el cual se desarrolla la toma de decisiones?</p> <p>Turbulencia</p> <p>Crisis</p> <p>Estabilidad</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fuenmayor (2017) y Dente & Subirats (2014).

1. Actores

Como se ha mencionado, en la construcción de las políticas intervienen diversos actores que establecen demandas, se movilizan, se oponen o generan propuestas. Dichos procesos no siempre están establecidos en los marcos normativos o institucionales, sino que emergen de una complejidad de interacciones y dinámicas que demuestran que el Estado no es el único actor que interviene en la toma de decisiones. En los procesos decisorios y en la formulación e implementación de estrategias para el desarrollo de los territorios intervienen actores de diferentes escalas (transnacionales, regionales, nacionales, subnacionales) y de diversos ámbitos (administración pública, sector empresarial, sociedad civil, organismos internacionales y ONGs). Se perciben como *actores* a aquellas personas, grupos u organizaciones que actúan o intervienen en el proceso de la política pública con el fin de obtener un resultado (Dente & Subirats, 2014). Dicha intervención se da a nivel individual o colectivo y puede tener impacto en el resultado de la política o llevarse a cabo en los momentos de diseño y/o implementación de la política pública.

Tener clara la forma en que los actores se posicionan, interactúan entre sí y pueden incidir en los procesos, es importante para saber cómo encaminar los esfuerzos para generar consensos, construir relaciones y poder trabajar en la búsqueda de soluciones conjuntas. Así, tal como menciona Silva (2017) “el esfuerzo analítico de identificar, comparar y consensuar posiciones puede servir como herramienta de encuentro y reducción de costos de cooperación entre actores, pero sobre todo supone una aproximación importante para prever desenlaces, construir legitimidad y entender mejor las interacciones entre los actores en un escenario social específico” (p.71).

A grandes rasgos, los actores se pueden dividir en:

- Actores públicos: son organizaciones o individuos de un país o territorio con facultades político-administrativas para tomar decisiones y ejercer autoridad para velar por el bienestar común.
- Actores privados: son aquellas personas, grupos, organizaciones que, aunque carecen en términos formales de autoridad política o administrativa, pueden influenciar o verse afectados por la política pública. En este grupo podemos encontrar tres tipos de actores: la *población beneficiada* es decir aquellos que se ven afectados por un problema específico y cuya situación se vería impactada positivamente con la implementación de la política pública; la *población objetivo*, a quienes también afecta la política de manera directa y podrían estar relacionados con las causas del problema que se pretende atacar; y a los *grupos terceros* que si bien, no se ven afectados directamente por el problema, pueden tener intereses o necesidades vinculados con la política pública (Silva, 2017).

Para realizar este análisis, el mapa de actores resulta una herramienta útil que permite identificar no sólo a los actores sino también evaluar sus roles, objetivos, recursos, actitudes predominantes y sus modalidades de interacción con los otros. Adicionalmente, las herramientas de análisis de actores permiten tener un mayor conocimiento sobre los beneficios y perjuicios que las diferentes alternativas de soluciones implican para ellos, así como contribuir con la elección de canales de comunicación más adecuados y con la generación de consensos sobre la manera de abordar los problemas públicos al promover la inclusión de percepciones y visiones divergentes (Silva, 2011).

2. Tipo de actor

Además de la división inicial de actores públicos y privados, se puede establecer otra categorización de los actores en función de las actividades que realizan. Así, podemos encontrar a las *autoridades políticas*, encargadas de velar por el bienestar común y con el deber de formular soluciones a los problemas colectivos de manera colaborativa con los otros actores; los *expertos*, que son aquellos individuos u organizaciones que cuentan con conocimientos técnicos relevantes y útiles para la búsqueda de soluciones; los actores que cumplen funciones *administrativas y logísticas* para el desarrollo de las actividades y el cumplimiento de los objetivos propuestos; el *sector privado*, es decir las empresas y organizaciones vinculadas con actividades económicas y comerciales en el territorio; y la *población civil*, en la cual se pueden encontrar personas que participan a título individual ejerciendo su compromiso ciudadano, como también colectivos y organizaciones que defienden los intereses de la comunidad.

3. Objetivos

Cada uno de los actores mencionados tiene intereses y necesidades propias. Como se ha mencionado, muchas veces lo que los actores buscan y esperan en relación con determinada situación o problema entra en conflicto con los deseos, objetivos y expectativas de los otros. Al analizar a los actores es importante develar cuáles son los fines que pretenden alcanzar en relación con el tema, problema o situación que se va a abordar con la política pública. En algunas ocasiones este fin u objetivo es explícito y es fácilmente identificable, pero hay ocasiones en que no es así, y existen intereses velados, que no se

comunican o no salen a fácilmente a la luz. En este sentido, un análisis de los objetivos de los actores requiere en ocasiones ahondar no solamente en los discursos y en lo que se comunica abiertamente, sino también en aquello que yace detrás de determinadas acciones, comportamientos o actitudes.

Para identificar los objetivos de los actores es importante tratar de vislumbrar cuáles son sus valores, opiniones particulares y expectativas frente a una situación específica, para ello, se requiere hacer uso de herramientas como observaciones de campo, diálogos, entrevistas a profundidad, talleres colectivos, entre otras.

Para Dente y Subirats (2014), los actores llegan al proceso de toma de decisiones con un sistema de valores, creencias, experiencias y costumbres que se han forjado previamente. Si bien es cierto que estas preferencias y valores no se transforman radicalmente en el proceso de construcción y diálogo colectivo en torno a las políticas públicas, en ocasiones pueden producirse algunos cambios al interactuar con otros actores tanto en los objetivos como en los comportamientos.

De igual forma, estos autores realizan una distinción del tipo de objetivos que pueden tener los actores diferenciando entre los objetivos de *contenido* y de *proceso*:

- Los *objetivos de contenido* son aquellas preferencias o expectativas relacionadas con el problema a tratar y la solución a implementar.
- Los *objetivos del proceso* están relacionados con el reparto de las relaciones entre actores, la autoridad, los recursos y el poder político, no tanto con la satisfacción de la demanda o el problema en cuestión.

En palabras de Dente y Subirats, hacer esta diferenciación es importante en la medida en que:

- En los procesos de *policymaking* los actores tienen, unas veces simultáneamente y otras no, preferencias y objetivos que se refieren tanto a la cuestión a tratar (el problema y/o solución), como a las relaciones con los otros actores. La influencia de los *objetivos del proceso* en la explicación de los resultados, del éxito o el fracaso de los intentos de transformación de las políticas, es un factor que habitualmente resulta absolutamente central. Ignorar esta dimensión suele ser la principal causa de muchos fracasos en los intentos de reforma.
- Un caso bastante evidente de este tipo de situaciones se produce en programas o políticas que pretenden asegurar la intervención simultánea de distintos organismos o negociados administrativos. Es bastante evidente que los problemas sociales no acostumbran a coincidir por entero con las competencias específicas de un ministerio o de una dirección general de una institución pública. Más bien ocurre lo contrario. El problema que se quiere abordar, el absentismo educativo, la exclusión social, la desigualdad de las mujeres o de otros colectivos, tienen raíces y expresiones que difícilmente se puedan circunscribir a las competencias de un único organismo público. Si atendiéramos sólo a *objetivos de contenido*, la necesidad de articular de manera transversal los recursos ya existentes de los diversos organismos administrativos resultaría de sentido común. Partiendo desde el problema, la articulación interacción y coordinación administrativa parecen una cosa sencilla y lógica. Pero si añadimos a esos *objetivos de contenido* de cada actor, lo que sería propiamente los *objetivos de proceso*, o, dicho de otra manera, el grado de protagonismo que cada actor quiere tener, las cosas no resultan tan sencillas. Es evidente que, además, cuando se cruzan complejidades propias del proceso de coordinación interadministrativa con *objetivos de contenido* vinculados con el escenario político, las cosas se complican aún más.
- Por ende, realizar este análisis y distinguir el tipo de objetivos, contribuye con una identificación más clara de las expectativas y preferencias que pueden tener los actores en torno a las soluciones formuladas y sus expectativas referentes a las relaciones de poder y la interacción con los otros.

4. Recursos

Según Dente & Subirats (2014) los recursos son aquellos elementos con los que los actores pueden influir en la toma de decisiones o incidir en cambios en el comportamiento de los otros. Se habla, entonces, de *recursos políticos* cuando se cuenta con la capacidad de generar consenso en la población o en determinados grupos. Este tipo de recursos se reafirman en los procesos electorales o en situaciones donde se pueden generar cambios a escala social y se basan en elementos como el carisma personal, el prestigio, la identificación ideológica o la capacidad de actuación y resolución de problemas. En ocasiones, cuando la democracia es frágil o inexistente, el poder y los recursos políticos también están aunados a la capacidad de intimidar y hacer uso de la violencia, la represión o las armas. Otras veces, los recursos políticos se relacionan con la posibilidad de inspirar a la comunidad, de potenciar emociones que trascienden las diferencias y pueden forjar procesos de cambio social, como el caso de líderes como Nelson Mandela o Martin Luther King (Nussbaum, 2013).

Por su parte, los *recursos económicos* hacen referencia a la capacidad de movilizar dinero o bienes para influenciar los comportamientos de los otros actores; mientras que los *recursos legales*, se basan en las potestades otorgadas por las normas como, por ejemplo, las competencias que se otorgan a las organizaciones o los funcionarios para ejercer determinadas funciones o tomar ciertas decisiones. También se pueden evidenciar este tipo de recursos en el derecho a impugnar leyes o decisiones y defender derechos. Se puede contar con *recursos informativos y técnicos* los cuales consisten básicamente en acceder a información relevante o a conocimientos especializados que contribuyen al debate y pueden aumentar las capacidades de persuadir, argumentar y convencer a otros (Dente & Subirats, 2014).

Los *recursos sociales o comunitarios*, tienen algunas similitudes con el poder político en la medida en que se pueden asociar a la capacidad de liderazgo, el carisma, la habilidad de enfrentar situaciones adversas, o de alzar la voz ante situaciones que se perciben como injustas, pero a diferencia de éste, se circunscribe al plano de las comunidades, grupos poblaciones, organizaciones, y otros actores que pueden incidir en los procesos de decisión al forjar procesos de apoyo o rechazo frente a los políticas o programas que se implementan en los territorios y cuyas posiciones generan eco en la opinión pública.

Estos son algunos ejemplos de los recursos con los que cuentan los diferentes actores para incidir en los procesos de formulación e implementación de las políticas. Poder identificarlos, ayuda a comprender las diferencias en las capacidades de los actores para influir en la toma de decisiones, los desequilibrios que se presentan entre éstos y las dinámicas que pueden alterar o fomentar la generación de consensos y acuerdos para enfrentar los desafíos del desarrollo territorial.

5. Actitudes predominantes

Como se mencionó anteriormente, hay diversos factores que inciden en la toma de decisiones y estos no siempre responden a procesos racionales, sino que dependen en gran medida, de los afectos y las emociones. Poder identificar algunos de los componentes emocionales y actitudes presentes en los actores, ayuda a visibilizar mejor la forma más adecuada de encaminar el diálogo y propiciar la construcción de acuerdos.

Al formular e implementar políticas públicas para el desarrollo territorial, se ponen en juego una multitud de factores que pueden alimentar emociones de rabia o frustración en algunos grupos sociales cuando se realizan, por ejemplo, proyectos que impactan la forma de vida de la población y su relación con el territorio. También puede darse el caso contrario, en el que las políticas de desarrollo alimentan el optimismo y la confianza de la población al incentivar procesos de cierre de brechas socioeconómicas o beneficiar a grupos históricamente marginados.

En un clima de desconfianza y escepticismo, es importante realizar un esfuerzo para garantizar el debate y la inclusión de puntos de vista contrarios. A veces se requieren complejos procesos de mediación y la inversión en tiempo y recursos puede ser más demandante, pero este tipo de esfuerzos pueden ser necesarios si se busca implementar políticas con un mayor impacto en la equidad y sostenibilidad de los territorios.

6. Rol en relación con la política pública

Los actores juegan diferentes roles en relación con la política pública; pueden ser *promotores* de la misma, por ejemplo, cuando los funcionarios del gobierno encargados de afrontar determinados desafíos tienen interés en formular una política determinada, cuando los grupos sociales presentan algunas demandas y propuestas de acción con respecto a un problema, o cuando determinado grupo económico promueve de manera explícita o discreta algunas políticas vinculadas con proyectos productivos o económicos en el territorio. También puede ser *aliados*, en la medida en que se encuentran a favor de la formulación e implementación de determinada política, declaran su apoyo o aportan recursos para poder llevarla a cabo, aunque no sean ellos quienes la promuevan; u *opositores*, cuando están en contra de la política a implementar y expresan su desacuerdo o generan obstáculos para su diseño e implementación. En una democracia deliberativa es necesario incluir en el proceso de diseño e implementación tanto a los actores aliados como escuchar los puntos de vista de los opositores, pues llegar a la construcción de soluciones que respondan adecuadamente a los problemas complejos que enfrentan los territorios requiere un proceso de negociación y conciliación de intereses.

Por su parte, el rol de *mediador*, lo ejerce aquel actor que está interesado en favorecer un acuerdo o la búsqueda de consenso entre los demás actores. Este rol se encuentra de manera menos frecuente y lo encarna quien de manera objetiva busca plantear soluciones ante los conflictos de intereses que surgen entre los actores frente a la implementación de una política determinada (Dente & Subirats, 2014).

7. Modalidades de interacción

Reconocer la manera en que los actores interactúan con otros es fundamental para fomentar y potenciar alianzas, solucionar posibles conflictos y propiciar el diseño de soluciones colectivas ante los problemas socio-territoriales. Analizar las modalidades de interacción implica dirigir la atención hacia el conjunto de actores e identificar las redes que se crean entre estos. Cuando se generan redes se entiende que hay una interacción más fluida y se dan mayores niveles de intercambio de recursos, conocimientos, información entre los actores y se consolidan estrategias para alcanzar objetivos comunes (Losada, 2003).

Dente y Subirats sugieren que la interacción entre los actores puede darse a manera de *confrontación*, por la existencia de tensiones o de puntos de vista opuestos que entran el conflicto; también puede ser de *negociación*, cuando los actores pueden tener expectativas contrarias pero están dispuestos a entablar procesos de diálogo y buscar opciones conciliadoras, muchas veces con la ayuda de un tercero que media este proceso; o pueden darse también escenarios de *colaboración* entre actores cuando existen esfuerzos colaborativos y estrategias de trabajo cooperativo.

8. Contexto

Los procesos de toma de decisiones siempre se enmarcan en un contexto determinado y esto incide en las actitudes y estrategias que pueden asumir los diferentes actores. Cuando el contexto es de *turbulencia* o de *crisis*, la toma de decisiones puede requerir el ajuste de tiempos e implica acelerar algunos procesos. Puede que en este tipo de situaciones surjan demandas apremiantes o necesidades que requieren acciones urgentes o que existan condiciones de fuerte polarización entre algunos actores a raíz de determinada coyuntura económica, social o institucional. Por el contrario, cuando en el contexto cuenta con condiciones más estables, puede que se facilite la apertura de canales de diálogo entre actores y la creación de consensos enfrente menos obstáculos.

D. El ciclo de las políticas

Habiendo esbozado algunos elementos necesarios para el análisis de actores y para avanzar en la comprensión de su participación de las políticas públicas, se realiza a continuación una propuesta de análisis teniendo en cuenta tanto el ciclo de las políticas, como los procesos colectivos que llevan a instaurar determinadas demandas en la agenda pública y que exigen la búsqueda de soluciones ante los problemas que se presentan en los territorios. Como se mencionó en la primera entrega relacionada con la intersectorialidad, las políticas públicas se construyen en un proceso compuesto por 4 fases.

Cuadro 4
Participación de múltiples actores en las etapas de la política

Etapas políticas públicas	Participación de múltiples actores
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar el contexto y papel que juegan los actores en el posicionamiento de los temas o problemas prioritarios en la agenda pública. • Realizar diagnósticos participativos que integren los puntos de vista de diferentes actores (comunidad, academia, sector privado, gobierno territorial, gobierno nacional, entre otros).
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Crear comités de diálogo, mesas de trabajo o espacios de intercambio de recursos, información y conocimiento entre actores para desarrollar una visión y una agenda territorial común. • Definir mecanismos para la resolución de conflictos y la asignación de roles y funciones claros entre los actores e identificar los recursos (materiales, monetarios, humanos, tecnológicos, etc.) que aporta cada actor. • Suscribir compromisos entre los actores mediante actas, acuerdos, convenios, etc., para trabajar de manera colectiva y cooperativa en el desarrollo sostenible del territorio. • Promover dinámicas de cocreación para la definición conjunta de objetivos, metas y pasos a seguir que se consolidan en una propuesta o plan de trabajo. • Definir y asignar un presupuesto compartido para el desarrollo de las metas propuestas. • Promover uso relevante, participativo y ético de las Tecnologías de Comunicación e Información. • Incorporar el enfoque poblacional y de género en las políticas.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Cogestionar: toma de decisiones compartidas por diferentes actores y ejecución conjunta de acciones/estrategias. • Fomentar espacios para la búsqueda de acuerdos y la convergencia de intereses, potencialidades y recursos de los diferentes actores para desarrollar una agenda territorial común. • Establecer mecanismos para la toma de decisiones colectivas basadas en procesos de consenso y deliberación. • Trabajar de manera cooperativa, colectiva y articular acciones para implementar las acciones y estrategias que propendan por el desarrollo territorial sostenible en el corto, mediano y largo plazo. • Crear de fondos conjuntos y el establecer mecanismos participativos para articular y ejecutar de recursos. • Fomentar el intercambio constante de información y conocimientos entre los diferentes actores, así como la apertura de espacios para el aprendizaje colectivo.
Seguimiento, monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Involucrar diferentes actores (funcionarios públicos, población civil, expertos, academia, sector privado) en el diseño de metodologías de seguimiento y evaluación en todas las fases de la política. • Acordar colectivamente los objetivos y resultados esperados de la evaluación, los métodos de obtención de información, los indicadores más relevantes, los mecanismos de interpretación y difusión de datos. • Identificar y aplicar metodologías participativas (mapeos, entrevistas, talleres). • Contar con mecanismos que brinden información y promuevan el aprendizaje colectivo de los participantes. • Instaurar mecanismos y herramientas de rendición de cuentas y control ciudadano. • Adaptar las herramientas de obtención y análisis de información a las necesidades y condiciones del territorio donde se está implementando el proceso. • Realizar un proceso de divulgación y de cierre en el que se comuniquen los resultados, se reflexione sobre los aprendizajes obtenidos, y se tome decisiones sobre acciones de futuro para mejorar los planes y políticas implementadas.

Fuente: Elaboración propia.

1. Diagnóstico

El momento de diagnóstico hace referencia principalmente a la identificación de aquellos problemas que afectan el desarrollo e inciden en el aumento y la persistencia de las brechas y las desigualdades socioeconómicas en los territorios.

La inclusión de estos problemas en la agenda pública y política puede darse de diferente manera; por un lado, puede depender de los actores y su capacidad de identificar y visibilizar las dificultades que enfrenta el desarrollo territorial, o por otra parte, puede tener relación con los momentos coyunturales que se viven, en la medida en que las crisis, los desastres u otras situaciones específicas requieren llevar a cabo medidas y reformas para afrontar las situaciones problemáticas que surgen. Por ejemplo, con la pandemia del COVID-19 los gobiernos a nivel nacional y territorial se vieron obligados a tomar ciertas medidas relacionadas con la salud pública para evitar el aumento de los contagios, el colapso de los sistemas sanitarios y en muchos casos también se establecieron políticas como subsidios y ayudas destinadas a aquellos que perdieron sus empleos o se vieron afectados en mayor medida por las restricciones económicas y de movilidad que fueron implementadas.

Por ende, a la hora de formular las políticas públicas, es importante identificar las diferentes dinámicas mediante las cuales se inscriben los temas o problemas en la agenda pública y los roles que asumen los actores en este proceso. En esta línea, se han identificado algunos modelos (Roth, 2002) tal como se visualiza en el cuadro 5 a continuación:

Cuadro 5
Modelos para el ingreso de los problemas en la agenda pública según los actores y el rol que cumplen

Modelo	Actor y rol
Mediatización	Medios de comunicación: Ejercen presión para que las autoridades actúen sobre un problema por medio de su difusión en los medios de comunicación y redes sociales.
Movilización	Ciudadanía-organizaciones sociales: Puede posicionar las demandas sociales por medio de movilizaciones (paros, huelgas, marchas, etc.).
Anticipación	Autoridades y funcionarios públicos: Detentan una situación problemática y diseñan estrategias de prevención o mitigación.
Mediación	Autoridades políticas: Los políticos ejercen su papel de mediadores entre el Estado y la sociedad y hacen una preselección de los problemas que ingresan en la agenda pública.
Acción corporativista silenciosa	Corporaciones- grupos económicos: Las corporaciones, gremios, grupos económicos inciden de manera discreta en los problemas de desarrollo territorial que se priorizan. Se realiza lobby con los funcionarios públicos.
Agenda internacional	Organizaciones internacionales- multilaterales: Ejercen influencia sobre la agenda de los gobiernos, ingresan temas del ámbito internacional, dan orientaciones y promueven la suscripción de tratados.
Agencia judicial	Organismos judiciales: Identifican la vulneración de derechos fundamentales, interviene cuando el Estado incumple sus funciones para garantizar el bienestar colectivo.
Oferta pública	Parlamento-Congreso: De acuerdo con los acuerdos partidistas, su lectura de la realidad socioeconómica o la presión de determinados grupos sociales, los parlamentarios identifican e incorporan los temas que se debaten en las legislaturas.

Fuente: Fuenmayor (2017) Roth (2002).

En torno a la identificación y posicionamiento de las problemáticas de desarrollo territorial se aglutinan diversas fuerzas sociales y políticas para darle visibilidad a las dificultades que se enfrentan, definir lo qué hay resolver y el cómo hay que proceder para su resolución. Así, surgen tensiones y relaciones de fuerza entre los diferentes actores que inciden en la forma que se definen los problemas y en las medidas que se implementan.

Una vez se identifica a grandes rasgos el problema, y este es incorporado en la agenda pública, es fundamental ahondar con mayor profundidad en su diagnóstico para identificar de manera acertada sus causas y sus consecuencias tanto en la población como en el entorno. En esta línea, se puede ahondar en los diagnósticos participativos los cuales permiten integrar los puntos de vista de múltiples actores en la definición de las problemáticas más urgentes en los territorios y contribuye a aclarar cuáles son sus interacciones y necesidades en relación con el territorio que habitan. Algunos de los instrumentos que se han usado en esta línea son las cartografías sociales, los talleres participativos, lluvia de ideas, encuestas, entrevistas a profundidad, el mapeo colectivo, entre otros, que permiten escuchar de primera mano cuáles son las percepciones de los diversos grupos poblacionales (expertos, servidores públicos, población civil, sector privado) sobre los problemas que afectan el desarrollo territorial, así como sus aportes sobre posibles soluciones.

De igual forma, en el diagnóstico se identifica cuál es la población afectada por el problema a tratar y a la que deben ir dirigidos los esfuerzos para generar un impacto positivo y la mejora en las condiciones de vida. Para ello, es importante identificar los criterios demográficos, socioeconómicos, étnico-culturales que permitan comprender quiénes son los grupos que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad. Además, es fundamental sumar las voces de los distintos grupos para conocer de cerca sus intereses, deseos, percepciones y construir de manera conjunta soluciones que vaya acorde con sus expectativas, costumbres y necesidades.

2. Diseño

El desarrollo territorial es un proceso en constante transformación, que involucra relaciones y articulaciones complejas entre múltiples actores y diversos ámbitos (económicos, ambientales, socioculturales y político-institucionales). Aumentar los niveles de calidad de vida en la población y disminuir la desigualdad en una región con amplias brechas estructurales como lo es América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021), requiere potenciar las capacidades y los nexos entre actores para forjar estrategias más legítimas, asertivas y sostenibles (Guardamagna y Benetto, 2021).

Desde una perspectiva participativa y pluralista, el desarrollo territorial no se concibe en sí mismo como una meta, sino como un proceso de aprendizaje colectivo, de deliberación y concertación en el que surgen responsabilidades compartidas para atender las desigualdades, fortalecer el tejido social y promover la sostenibilidad ambiental (Guardamagna y Benetto, 2021).

Según González y Zurbruggen (2014), la participación ciudadana puede tener dos acepciones; la primera, tiene un carácter más consultivo y busca conocer las expectativas y el grado de satisfacción de los ciudadanos en su condición de clientes o consumidores de los servicios públicos. La segunda se centra en el involucramiento de los diferentes actores en procesos de construcción deliberativa del territorio. Desde este último enfoque, el diseño de las políticas debería integrar múltiples actores, incentivar el compromiso de los participantes, establecer confianza entre ellos y redefinir la balanza de poder tradicional en donde la planificación del territorio y la formulación de políticas para el desarrollo está a cargo de las autoridades y funcionarios técnicos. Esto requiere muchas veces la creación de mecanismos que establezcan roles y la apertura de espacios que garanticen el flujo de información de ideas entre los diferentes actores. Además, se requiere la creación de mecanismos claros que permitan manejar las situaciones de conflicto y tensión entre los participantes.

El involucramiento de diferentes actores en los procesos de diseño de las políticas públicas implica entonces pensar en la *cocreación* e ir más allá de las formas tradicionales de participación ciudadana, pues con frecuencia éstas suelen basarse en procesos más informativos y consultivos que de trabajo conjunto en la búsqueda de estrategias para enfrentar los problemas que aquejan a los territorios y sus comunidades (Instituto de la Vivienda-Universidad de Chile, 2018).

Cocrear y ser parte de procesos de diseño colaborativo da a la comunidad la posibilidad de decidir cómo quiere vivir y relacionarse con su entorno al tiempo que da valor a los diversos saberes comunitarios, ancestrales, técnicos o especializados en los procesos de desarrollo y construcción colectiva del territorio (Jirón, 2017). Para ello, se requiere la apertura de espacios de diálogo, debate y aprendizaje social colectivo que involucren activamente a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, la participación de múltiples actores requiere no sólo que la ciudadanía sea parte del proceso decisorio sino también que funcionarios públicos de diversos ámbitos, las empresas, la academia, organismos sin ánimo de lucro o las organizaciones internacionales puedan sumarse y ser parte del proceso de diseño de las políticas territoriales. En este sentido, se logra una construcción colaborativa de alternativas y estrategias para afrontar los complejos problemas que enfrenta el desarrollo, se suman recursos y esfuerzos desde diversas fuentes, al tiempo que se genera un mayor sentido de pertenencia y apropiación en los participantes con los programas o proyectos que surgen de estos espacios.

Involucrar múltiples actores en los procesos de diseño de políticas públicas y en la definición de una agenda de desarrollo territorial implica entonces fomentar espacios deliberativos, garantizar los derechos de acceso a la información y conocimiento e instaurar mecanismos de cocreación y planificación colaborativa. En el recuadro 2 se muestra a grandes rasgos el caso del *Programa Quiero Mi Barrio* liderado desde el gobierno nacional por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile para impulsar procesos de desarrollo urbano participativo en la escala micro local (barrial). En el marco de este programa se instauran espacios como el *Consejo Vecinal de Desarrollo* para el intercambio de ideas en la comunidad, se firma un *Contrato de Barrio* para comprometer a los diversos actores con un proceso colaborativo de recuperación urbana a escala barrial y se genera un *Plan Maestro de Recuperación de Barrio* en el cual se diseñan colectivamente las estrategias a llevar a cabo para mejorar el entorno y la calidad de vida de la comunidad.

Recuadro 2
Programa Quiero Mi Barrio-Chile

El Programa Quiero Mi Barrio es implementado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile desde el año 2006 y tiene como objetivo principal impulsar un nuevo enfoque en las políticas de vivienda y urbanismo en el cual la participación ciudadana juega un papel central. Se basa en una lectura integral, interescalar y multidimensional del territorio y da énfasis a los ejes transversales de identidad y patrimonio, medio ambiente y seguridad para promover la recuperación a escala barrial. Los ámbitos esenciales del programa son:

- La regeneración de barrios vulnerables mediante procesos participativos.
- La instauración de un *Consejo Vecinal de Desarrollo* en el cual los habitantes deciden cuáles son las transformaciones que quieren hacer a su entorno.
- La elaboración colectiva de un *Plan Maestro de Recuperación de Barrio* en cual se ponen en valor las potencialidades y condiciones del entorno barrial y se promueve una regeneración sostenible y la mejora en la calidad de vida de la población.
- El Plan Maestro comprende dos componentes principales: un *Plan de Gestión de Obras*, que fomenta la mejora de equipamientos, infraestructura y espacios públicos y un *Plan de Gestión Social*, mediante el cual se formula e implementa un plan de trabajo participativo con la comunidad.
- La conformación de un *Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)*, organización social con el rol de liderar la recuperación barrial. El CVD reúne organizaciones sociales, territoriales y líderes comunitarios y promueve la deliberación informada sobre las obras e iniciativas sociales que deben ser priorizadas.
- La firma de un *Contrato de Barrio* en el cual se incorporan las estrategias sociales y proyectos físicos que han sido priorizados a través de la deliberación entre vecinos y vecinas sobre un presupuesto determinado. El Contrato de Barrio es suscrito por el Consejo Vecinal de Desarrollo, el Secretario Regional Ministerial y el Alcalde en un acto público de compromiso entre el Estado y los ciudadanos. Este Contrato se desarrolla en 3 fases:

Fase I: elaboración (6 meses): En esta se realiza el análisis y se inicia el proceso de planificación. Esta fase parte con un diagnóstico colaborativo con los actores sociales locales, un evento inaugural, la conformación del CVD, la formulación del Plan Maestro y la firma del Contrato de Barrio.

Fase II: ejecución (24 meses): En esta fase se realizan las acciones y se inicia un proceso de seguimiento y monitoreo. Se implementan el *Plan de Gestión de Obras* y el *Plan de Gestión Social*, se ejecuta una estrategia comunicacional y multisectorial. Además, se realizan actividades de control social de la gestión pública y vecinal y se realiza el diseño participativo de obras y estrategias sociales.

Fase III: cierre y evaluación del programa (3 meses): se formula y socializa una Agenda Futura para darle continuidad al proceso, se realiza un plan de trabajo para el Consejo Vecinal de Desarrollo, se realiza un evento de cierre, se definen estrategias para el uso y mantención y se realiza una evaluación participativa y cierre del proceso.

Así, este proceso se basa en el empoderamiento de la comunidad para planificar, actuar, monitorear y evaluar las intervenciones que se realizan en su entorno barrial con base en procesos de deliberación, participación, colaboración y cocreación.

Fuente: Instituto de la Vivienda-Universidad de Chile, 2018.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en diseño de las políticas públicas desde una perspectiva que involucra múltiples actores es la necesidad de incorporar el *enfoque de género y poblacional* (referente a comunidades indígenas o afro). Esto implica, que la formulación y el diseño de las estrategias deben tener como elemento transversal de análisis las necesidades, experiencias y condiciones que atraviesan las niñas, adolescentes y mujeres, así como los pueblos indígenas y afrodescendientes para así garantizar que las propuestas, los mecanismos de coordinación y los indicadores de resultados fomenten efectivamente el cierre de brechas de desigualdad social.

Recuadro 3

Enfoque de género en las políticas de desarrollo territorial

Incorporar el enfoque de género en las políticas públicas implica identificar y reconocer las desigualdades que surgen de los estereotipos preestablecidos y están asociadas a los roles que se espera que ocupen hombres y mujeres en la sociedad. Estos roles abarcan desde el ámbito familiar, el laboral y el político-institucional, así como estructuran la vida social de las personas y sus relaciones, construyendo relatos y creencias acerca de lo que le corresponde a cada género. Así, históricamente se han construido desigualdades estructurales en perjuicio de las mujeres, de quienes se espera que asuman en mayor medida tareas no remuneradas como el trabajo doméstico y de cuidados en la familia y cuyo trabajo no siempre cuenta con el mismo reconocimiento salarial y social que el de los hombres. No obstante, estos mandatos no son estáticos; los roles asociados al género están en reformulación permanente, tanto a nivel social como mediante intervención de la política pública y en esta vía, incluir el enfoque de género en los procesos de planificación contribuye con la identificación y la construcción de estrategias para reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, pues estas han contado con menor representación en distintas instancias públicas y en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios.

Al ser el territorio “un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución” en el que se manifiestan las diversas desigualdades (Riffo 2013, p. 38), potenciar el desarrollo territorial sostenible en los diversos ámbitos —económico, social y ambiental— requiere identificar y acortar brechas de diversa índole. Particularmente, la perspectiva de género permite visualizar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y tener en cuenta sus necesidades, capacidades e intereses para garantizar su participación activa e igualitaria. Asimismo, potencia la implementación de herramientas que dan respuesta a las dificultades experimentadas por las mujeres en sus oportunidades laborales y personales, así como en el acceso a diferentes servicios, recursos y alimentos. Incorporar la perspectiva de género en las diferentes etapas del ciclo de la política, también contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dada la centralidad de la igualdad de género en la Agenda 2030.

Según Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, ONU Mujeres y la Agencia de Renovación del Territorio ART de Colombia (2017), entre las barreras que pueden limitar la participación de las mujeres en el desarrollo territorial se encuentran:

- Los estereotipos sobre los roles de las mujeres que la tienen a asociar exclusivamente a tareas domésticas relacionadas con el cuidado, el hogar y la pequeña agricultura, entre otras.
- La invisibilidad y bajo reconocimiento del trabajo y las actividades económicas que realizan las mujeres.

- La menor disponibilidad de tiempo con el que cuentan las mujeres para realizar otras actividades dado que sobre ella recae gran parte del trabajo doméstico y los cuidados.
- Menores oportunidades sociales de acceso a educación y procesos de capacitación.
- Relación desigual entre hombres y mujeres con relación a la propiedad de la tierra y otros activos.
- Menor participación en instancias decisorias y cargos de elección popular.

Por ende, es fundamental trabajar desde la política pública para identificar las barreras que más afectan a las mujeres y generar políticas que potencien su inclusión en las dinámicas de desarrollo en los ámbitos rural y urbano. Así, en la etapa de diagnóstico de las políticas de desarrollo territorial, la perspectiva de género debe enfocarse en reconocer las brechas y las diferencias en cuanto a la situación socio-económica de hombres y mujeres identificando sus necesidades y su relación con el trabajo, la tierra, la propiedad privada, los espacios públicos y sus requerimientos específicos en términos de acceso a servicios sociales como salud, educación, procesos de formación y a los servicios públicos e infraestructura. A su vez, es importante en esta fase generar procesos participativos que permitan conocer las preocupaciones, necesidades, experiencias, realidades y grados de compromiso de mujeres y hombres, develando su relación con el territorio.

En la etapa de diseño es fundamental que las acciones y objetivos propuestos den respuesta a las necesidades e intereses de género identificados en la etapa anterior y busquen reducir las brechas entre la situación y las oportunidades de mujeres y hombres. Para ello es necesario promover estrategias que garanticen una accesibilidad más equitativa a instrumentos de apoyo tanto financieros, educativos, de infraestructura, comerciales, etc. Aplicar este enfoque en territorios urbanos es clave para mejorar la vida cotidiana de hombres y mujeres, promoviendo su integración y relaciones de igualdad. Esto se visualiza cuando se trabaja en la mejora de la convivencia, seguridad, en la calidad del transporte, en la mejora y cuidado del espacio público, en el acceso a servicios, así como en diversos aspectos que promuevan la autonomía en general de las mujeres. También es relevante aplicar este enfoque en las políticas destinadas al ámbito rural para atender las necesidades e intereses de las mujeres rurales, acortar las grandes desigualdades de género y garantizarles la posibilidad de obtención y titularidad de los recursos productivos, su empoderamiento como productoras, acceder a los diferentes servicios, a la capacitación, créditos y tierra, entre otros factores. Así como diseñar políticas más equitativas que promuevan la participación y liderazgo de las mujeres en diferentes espacios de toma de decisión y participación social. Cabe anotar también que las estrategias y acciones propuestas en esta fase deben ser realistas y alcanzables y tener en cuenta las intersecciones entre la dimensión económica, social y ambiental para potenciar el desarrollo.

La perspectiva de género en la implementación de las políticas permite involucrar a mujeres y hombres de forma más equitativa en la toma de decisiones sobre el desarrollo de su territorio y hacer que las mujeres, normalmente excluidas o minoritariamente representadas, puedan ser parte activa de espacios de representación y participación en procesos de planificación del desarrollo. Esto implica, generar mecanismos de cogestión y ejecución de estrategias para el desarrollo que haga partícipes tanto a los hombres, como a las mujeres de manera tal que sus vivencias, experiencias y conocimientos sobre el territorio puedan ser utilizados y potenciados.

En la etapa de seguimiento y monitoreo, planificar con perspectiva de género implica consolidar un set de metas tangibles, indicadores y definir resultados deseados que se asocien a las diferencias y brechas identificadas y puedan medir de manera adecuada tanto las condiciones socioeconómicas de hombres y mujeres, como identificar sus necesidades específicas y monitorear los avances en la calidad de vida y el acceso a oportunidades.

Fuente: Elaboración propia.

Así, en términos generales, los espacios deliberativos de consenso y de cocreación entre múltiples actores en la fase de diseño de las políticas territoriales deberían arrojar como resultados:

- La consolidación de comités de diálogo, mesas de trabajo o espacios de intercambio de recursos, información y conocimiento entre actores para desarrollar una visión y una agenda territorial común.
- La definición de mecanismos para la resolución de conflictos y la asignación de roles y funciones claros entre los actores para evitar duplicidades y cruce de labores.
- La suscripción de compromisos entre los actores mediante actas, acuerdos, convenios, etc., para trabajar de manera colectiva y cooperativa en el desarrollo sostenible del territorio.

- La formulación conjunta de objetivos, metas y pasos a seguir que se consolidan en un plan de trabajo.
- La identificación de recursos (materiales, monetarios, humanos, tecnológicos, etc.) que aporta cada actor, el análisis de costos y la definición de un presupuesto compartido para el desarrollo de las metas propuestas.

De igual forma, es importante tener en cuenta que el diseño participativo y colaborativo también puede darse a través del uso de las Tecnologías de Comunicación e Información. En la actualidad estas herramientas se han basado principalmente en la entrega de información por parte de las entidades públicas a la ciudadanía y en la recolección de opiniones o puntos de vista de la comunidad sobre temas particulares, pero en una sociedad digitalizada en donde cada vez más actores usan y se encuentran en los espacios virtuales, es fundamental ahondar en un uso relevante y ético de las plataformas digitales para promover procesos de intervención, diseño y planificación participativa (Orozco, 2021). En el recuadro 4, se muestran algunas experiencias relacionadas con la innovación pública y la búsqueda de una vinculación más dinámica y fluida de la ciudadanía en los procesos públicos con base en procesos de diseño participativo, la incorporación de TICs, y lógicas de interacción más cooperativa y horizontal.

Recuadro 4 Innovación y cocreación en la gestión pública

En los años recientes, ha surgido una tendencia tanto en Europa como en algunos países de América Latina de incorporar perspectivas de innovación en la gestión pública, basadas en la cocreación y e inspiradas en el diseño participativo y sus dinámicas de observación, ideación, prototipado y validación de soluciones colaborativas ante los problemas socio-territoriales.

El objetivo es generar soluciones innovadoras con base en procesos de deliberación, colaboración y cooperación y a través de mecanismos más flexibles de interacción entre la sociedad civil, el sector privado, la academia y el gobierno como lo son las plataformas, laboratorios, asociaciones, comunidades de aprendizaje, herramientas web, entre otros (González y Zurbriggen, 2014). La identificación de tareas se realiza de manera colectiva y la búsqueda de soluciones se basa en metodologías como la lluvia de ideas (*brainstorming*), talleres, entrevistas etnográficas, observación participante, entre otras. A través de la cocreación, las entidades públicas y los ciudadanos colaboran en procesos de investigación, así como en la elaboración, visualización y puesta en marcha de prototipos para solucionar los desafíos del territorio. Dicho trabajo se realiza con base en dinámicas de empatía, confianza, imaginación y creatividad.

La innovación implica transformar las formas de trabajo tradicionales y replantear las relaciones entre los actores, tal como sostienen González y Zurbriggen (2014):

El gran desafío de las sociedades actuales se encuentra en la capacidad de desarrollar nuevas formas de trabajar colaborativamente y nuevas formas de gestionar el conocimiento (diálogo de saberes), con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver problemas públicos con una lógica transformadora. Ello demanda nuevos abordajes transdisciplinarios, multiactorales y multisectoriales y, por lo tanto, integrales, dejando de lado los enfoques dicotómicos (Estado versus mercado versus sociedad, competitividad versus equidad versus medio ambiente) por abordajes articulados entre los distintos actores intervinientes. Para esto se requiere un cambio de paradigma en cuanto al enfoque y al uso de nuevas metodologías que permitan comprender y entender la realidad y, por lo tanto, para construir el conocimiento (p.341).

En esta línea, han surgido algunos espacios de innovación en los gobiernos de la región tanto a nivel nacional como local. Un ejemplo, es el Laboratorio de Gobierno en Chile, el cual busca incentivar la innovación en la gestión pública con base en cinco principios: el foco en las personas, la cocreación, el pensamiento sistémico, la experimentación y el foco en la experiencia. Además, se incentivan prácticas de trabajo horizontales, colaborativas y en alianza con diversos actores para generar nuevos servicios y soluciones eficientes, adecuadas y más relevantes a problemáticas públicas. Una de las propuestas de la innovación que propone el Laboratorio es trabajar las fases de diseño e implementación de las políticas públicas no de manera aislada, como suele hacerse según los enfoques tradicionales, sino tomarlas como parte de un mismo proceso (Laboratorio de Gobierno, 2018).

A nivel local, se identifican casos como el de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un Laboratorio de Gobierno desde el 2012 como parte de su política para incentivar el Gobierno Abierto. Dicho espacio, busca promover diálogo entre funcionarios, academia, técnicos, ONGs, sociedad civil y sector privado para debatir sobre los intereses públicos y formular soluciones a los problemas que enfrenta la ciudad. Este espacio cuenta con diferentes programas, a saber: 1. La aceleradora, con la cual se busca apoyar proyectos de los equipos de gobierno brindando capital semilla, asistencia técnica y facilitando recursos para su implementación; 2. La factoría digital, en la cual funcionarios del gobierno de la ciudad trabajan de la mano con innovadores cívicos y emprendedores en el desarrollo y prototipado rápido de ideas para solucionar problemas de la ciudad; I+D de Nuevas Tecnologías, espacio que promueve la investigación y desarrollo de alternativas con base en una nueva manera de entender las problemáticas de la ciudad; y el programa Innovadores Residentes, en el cual se busca atraer a las personas comprometidas con la innovación cívica para trabajar de la mano con los equipos del gobierno en la ejecución de ideas y políticas para la mejora de la calidad de vida en la ciudad (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014).

Por su parte, Ciudad de México también contó un Laboratorio para la ciudad de 2013 a 2018 en el cual se impulsó el encuentro de la ciudadanía, la academia, el sector privado y el gobierno para dialogar en torno a los problemas de la ciudad y encontrar soluciones creativas para afrontarlos. Gracias a la experimentación y trabajo colaborativo que se dio en este espacio, se promovieron iniciativas de urbanismo táctico, estrategias para vincular a los niños, niñas y adolescentes con los espacios urbanos y se promovieron iniciativas legislativas y plataformas de apertura de datos para vincular a la ciudadanía con los procesos públicos, entre otras cuestiones (Laboratorio para la Ciudad de México, 2018).

Sin embargo, es necesario que estas iniciativas tengan continuidad en el tiempo y que su enfoque pueda ir más allá, al promover la innovación como práctica transformadora que profundice la participación de múltiples actores en la búsqueda de alternativas para hacer frente a los desafíos socioeconómicos y ambientales que enfrentan los territorios y logre impulsar cambios en tanto en los comportamientos como en los modelos de desarrollo que acentúan la desigualdad y la degradación de los ecosistemas.

Fuente: Elaboración propia.

3. Implementación

La etapa de ejecución de estrategias conjuntas es uno de los puntos más críticos para las políticas públicas, pues pueden presentarse situaciones en las cuales los vacíos del diseño son aprovechados por algunos actores para posicionar sus intereses o también pueden emerger fuertes tensiones entre múltiples actores que operan según sus visiones, necesidades y valores y no es posible llegar a acuerdos y acciones consensuadas para ejecutar los planes formulados. Por esto, la implementación requiere bastantes esfuerzos en términos de recursos, intercambio de información, voluntad política, espacios de deliberación y en ocasiones, cambios de comportamientos entre los individuos y colectividades que hacen parte de este proceso (Losada, 2003). En esta línea, es vital definir mecanismos claros de diálogo y manejo de conflictos entre actores y garantizar una mayor flexibilidad en el proceso de formulación e implementación de la política pública que permita identificar y responder eficazmente ante los vacíos o inconsistencias que se presentan.

A pesar de las dificultades que pueden surgir en el proceso, es importante resaltar que garantizar la participación de múltiples actores en los momentos de ejecución o implementación de las políticas garantiza mayores niveles de legitimidad, aceptación y apropiación de la misma. Así como la fase de diseño está vinculada con la posibilidad de *cocrear*, la implementación de estrategias para el desarrollo territorial se centra en la *cogestión*, que implica la toma de decisiones compartidas y ratificadas por los diferentes actores y la ejecución conjunta de acciones y estrategias para cumplir con objetivos consensuados entre los participantes.

La cogestión en la implementación de las políticas de desarrollo territorial implica en esta medida:

- La convergencia de intereses, potencialidades y recursos de los diferentes actores para desarrollar una agenda territorial común.
- El trabajo cooperativo, colectivo y la articulación de acciones para desarrollar procesos conjuntos e implementar las acciones y estrategias que propendan por el desarrollo territorial sostenible (previstas en la fase de diseño) en el corto, mediano y largo plazo.

- El establecimiento de mecanismos para la toma de decisiones colectivas basadas en procesos de consenso y deliberación.
- La creación de fondos conjuntos o el establecimiento de mecanismos participativos para la articulación y ejecución de recursos.
- El intercambio constante de información y conocimientos entre los diferentes actores, así como la apertura de espacios para el aprendizaje colectivo.

Dicho lo anterior y según Guardamagna y Benetto (2021), es fundamental resaltar la importancia del desarrollo territorial como proceso en diálogo, aprendizaje colectivo, concertación y articulación de responsabilidades compartidas para afrontar las desigualdades socioeconómicas y estructurales. Esto requiere el despliegue de capacidades operativas y de mecanismos tanto de cocreación como de cogestión que articulen los esfuerzos de diversos actores y permitan trascender de lo discursivo y las buenas intenciones.

4. Seguimiento y evaluación

Como se mencionó en la primera parte de este documento, el seguimiento y monitoreo consiste en las actividades de recolección, análisis e interpretación de datos e información que se realizan en cualquiera de las fases de la política pública para revisar la gestión y los resultados que van siendo obtenidos, y así fomentar la adaptabilidad y mejora de las estrategias formuladas. Por su parte, la evaluación analiza el impacto que han tenido las políticas en la mejora de la calidad de vida de la población o en el desarrollo sostenible del territorio con el paso del tiempo. Estos procesos requieren la definición de indicadores, metas y de líneas base que permiten percibir los avances que se van gestando a medida que se ejecutan las acciones en el territorio. Tanto el seguimiento y monitoreo, como la evaluación, son fuentes de aprendizaje para las instituciones y los gestores públicos pues dan retroalimentación sobre las políticas al permitir identificar sus fortalezas y vacíos. Esta información, es fundamental para los procesos de toma de decisiones y son funciones que no solamente recaen sobre los funcionarios públicos o el personal técnico, sino que también requieren sumar las percepciones y los esfuerzos de los diferentes actores y sectores involucrados.

La apertura de mecanismos de rendición de cuentas y la instauración de herramientas de control ciudadano, son algunos de los mecanismos de monitoreo y evaluación que se han abierto para involucrar a la población. Sin embargo, suele incorporarse la participación en una sola fase del proceso de seguimiento o evaluación, como, por ejemplo, en el momento inicial de recolección de información o en la fase final de rendición de cuentas, pero pocas veces se logran instaurar mecanismos transversales a lo largo de las diferentes fases (Better Evaluation, 2012). Para obtener una retroalimentación adecuada y lograr mayores niveles de aprendizaje sobre la política implementada, lo ideal es instaurar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa en todas las fases de la política, lo cual contribuye a forjar un mayor compromiso y empoderamiento de los diferentes actores con todo proceso.

En esta línea, se pueden usar diferentes herramientas para vincular a los actores en la evaluación de las políticas, entre las que se encuentran los mapeos sociales, los diagramas colectivos de eslabonamientos causales, el análisis participativo de tendencias y cambios percibidos en el proceso de implementación de la política, los talleres para identificar fortalezas y debilidades del programa (análisis FODA participativo), la narración de experiencias, entre otras (Better Evaluation, 2012).

A diferencia de los enfoques tradicionales, en los cuales las actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación son lideradas por técnicos o expertos y el rol de los demás participantes se limita a proveer información, los enfoques participativos se centran en el trabajo colaborativo y otorgan un papel más activo a la población local. De esta perspectiva, la comunidad trabaja de la mano con los funcionarios públicos, sector privado, academia y otras partes, en el diseño y adaptación de la metodología de monitoreo y evaluación, en la recopilación y análisis de datos y la socialización de

hallazgos. Esto implica modificaciones significativas en la forma en que se tiende a monitorear y evaluar las iniciativas, pues cambia *quiénes* son los encargados del inicio, de la gestión de los procesos y buscan aumentar el espectro de personas y colectivos que se benefician del aprendizaje colectivo y los hallazgos del proceso evaluativo (Institute of Development Studies, 1998). Además, en la medida en que las políticas de desarrollo territorial buscan disminuir las brechas de desigualdad socioeconómica, es fundamental contar con una amplia diversidad de participantes en el proceso de evaluación y especialmente, deben instaurarse mecanismos que permitan que los grupos minoritarios, es decir, aquellos con menos poder y condiciones más vulnerables, puedan ser parte del proceso de deliberación y revisión colectiva de las estrategias implementadas (Gil, et al., 2014).

Así, algunas de las condiciones para el proceso de evaluación son (Gil, et al., 2014):

- El involucramiento de diferentes actores además de los funcionarios públicos (población civil, expertos, academia, sector privado) y especialmente de las poblaciones afectadas y con condiciones de mayor vulnerabilidad. Idealmente, debe consolidarse un “grupo motor” encargado de liderar el proceso, dicho grupo debe estar compuesto por participantes diversos de tal forma que los diferentes agentes del territorio se vean representados.
- Acordar colectivamente los objetivos y resultados esperados de la evaluación, los métodos de obtención de información, los indicadores más relevantes, los mecanismos de interpretación y difusión de datos. Es importante acordar la dedicación que se espera en términos de tiempo u otros recursos por parte de los participantes.
- Contar con un equipo asesor experto en temas de evaluación y monitoreo que trabaje de la mano con el grupo motor.
- Identificación y aplicación de metodologías participativas (mapeos, entrevistas, talleres).
- Contar con mecanismos que brinden información y promuevan el aprendizaje colectivo de los participantes.
- Adaptar las herramientas de obtención y análisis de información a las necesidades y condiciones del territorio donde se está implementando el proceso.
- Realizar un proceso de divulgación y de cierre en el que se comuniquen los resultados, se reflexione sobre los aprendizajes obtenidos, y se tome decisiones sobre acciones de futuro para mejorar los planes y políticas implementadas.

E. Grados de articulación multiactor

Tal como se realizó con el criterio de intersectorialidad, para la articulación de múltiples actores también se realiza una propuesta de gradualidad usando los mismos criterios, en la que se diferencia tres niveles: bajo, intermedio y alto (véase el cuadro 6).

Esta es una idea preliminar de la gradualidad en la articulación de actores en las políticas de desarrollo territorial y se espera poder trabajar en su validación con equipos de funcionarios públicos, expertos y sociedad civil.

Cuadro 6
Niveles de articulación de múltiples actores en las políticas públicas

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Marco de Gobernanza y acuerdos interinstitucionales	No se cuenta con acuerdos ni convenios claros que asignen roles a los actores ni establezcan mecanismos de resolución de conflictos.	Se realizan acuerdos entre actores, se asignan roles y se establecen mecanismos para dirimir conflictos, aunque en la práctica se presentan problemas de coordinación y es difícil llegar a acuerdos entre intereses diversos y contrapuestos.	Se establecen acuerdos y convenios para promover la participación de múltiples actores y se crean mecanismos claros de asignación de roles, intercambio de recursos y resolución de conflictos que logran funcionar adecuadamente.
	La toma de decisiones se realiza de manera vertical, pocos actores son consultados en el proceso. Los espacios en los que participan diversos actores son meramente consultivos o informativos.	Las decisiones finales se toman de manera vertical, aunque se tienen en cuenta los puntos de vista de algunos actores en el proceso.	Los procesos de toma de decisiones se basan en procesos más horizontales, democráticos, participativos y deliberativos.
	No se cuenta con un perfil de actores en el que se identifique claramente su rol en las diferentes fases de la política.	Se han perfilado los actores de acuerdo con su rol, aunque este mapeo no logra contemplar a toda la diversidad de actores que hacen parte de las diferentes fases de la política de desarrollo territorial.	Se han realizado procesos de definición de los perfiles de participantes de acuerdo con su rol en el posicionamiento de los temas, la formulación e implementación de la política (técnicos, tomadores de decisión, representantes...).
Transversalización de enfoques y conceptualización integral del desarrollo	Falta crear mecanismos para incentivar la participación activa de las comunidades vulneradas en los procesos de diagnóstico de los problemas del desarrollo territorial y en la formulación de estrategias para afrontarlos.	Se han creado mecanismos para incentivar la participación de las comunidades vulneradas en las diferentes fases de la política, pero la participación es de carácter consultivo, no muy incidente y tampoco logra vincular un espectro muy amplio de esta población.	Se han creado incentivos y mecanismos adecuados para que las comunidades vulneradas (mujeres, niños y adolescentes, ancianos, población discapacitada, afrodescendiente e indígena) participen activamente en los procesos de diagnóstico de los problemas del desarrollo territorial y en la formulación de estrategias para afrontarlos.
	No se identifican las injusticias asociadas a las poblaciones más vulneradas, ni se realizan ejercicios de priorización de estas en los procesos de diagnóstico y formulación de la política.	Se identifican las injusticias relacionadas con las poblaciones vulneradas, pero el marco de acción de la política puede ser muy amplio y requiere una mayor priorización y/o definición.	Se identifican de manera clara las injusticias específicas relacionadas con las poblaciones vulneradas y se priorizan aquellas en las cuales se delimita el marco de acción de la política.
Recolección, intercambio (canales de comunicación), análisis y socialización de la Información	Existen mecanismos limitados de comunicación entre actores, pocos espacios para el intercambio de conocimientos e información.	Se comienzan a abrir espacios para la retroalimentación y el intercambio de conocimiento entre actores, pero estos suelen ser esporádicos y de alcance limitado.	Existen espacios (comités de diálogo, mesas de trabajo, talleres) para el intercambio fluido de información y el intercambio constante de conocimiento entre actores.
	Los espacios para el intercambio de información entre actores son limitados y no permiten establecer acuerdos para el diagnóstico de problemas, la identificación de potencialidades y el desarrollo de una agenda territorial común.	Los intercambios de información y los flujos de comunicación entre actores permiten avanzar en algunas de las fases, pero presenta inconsistencias en otras. Por ejemplo, permiten diagnosticar problemas, pero se quedan cortos al generar acuerdos y desarrollar una agenda común.	Estos intercambios son multidireccionales y generan procesos de aprendizaje colectivo que permite diagnosticar problemas, identificar potencialidades y desarrollar una agenda territorial común.
	Uso limitado o muy bajo de las TICs para involucrar otros actores en los procesos de planificación y decisión.	El uso de las TICs se centra en la entrega de información por parte de las entidades públicas a la ciudadanía y en la recolección de opiniones o puntos de vista de la comunidad sobre temas particulares.	Se promueve un uso relevante, participativo y ético de las TICs. Se crean espacios virtuales para incentivar la participación incidente de la población en los procesos de intervención, diseño y planificación.
	No se informa de manera oportuna sobre los avances en la implementación de la política a los diferentes actores involucrados.	Se comienzan a establecer mecanismos de información sobre avances y retrocesos a los participantes, pero esta información es intermitente no siempre se realiza de manera clara y oportuna.	Se han establecido mecanismos que informan de manera constante sobre el avance y el proceso de implementación de la política a los diferentes actores involucrados y afectados.

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Financiamiento y recursos	No se estipulan de manera clara los recursos técnicos, financieros y humanos para realizar diagnósticos participativos.	Se designan los recursos para hacer diagnósticos participativos, pero estos no siempre son suficientes para realizar diagnósticos completos y adecuados.	Se han designado recursos técnicos, financieros y humanos para realizar diagnósticos participativos en los que se incluyan los puntos de vista, necesidades e intereses de diversos actores.
	No se identifican los recursos materiales, monetarios, humanos, tecnológicos, etc.) que aporta cada actor.	Se identifican los recursos que aportan algunos de los actores, aunque no se abarca todo el espectro de actores involucrados y existen algunas dificultades para crear fondos conjuntos.	Se identifican de manera clara los recursos (materiales, monetarios, humanos, tecnológicos, etc.) que aporta cada actor y se crean fondos con juntos.
	Las decisiones presupuestales están en manos de las autoridades o funcionarios públicos.	Se realizan procesos de consulta sobre el presupuesto, pero las decisiones finales sobre su ejecución son tomadas unilateralmente.	Se implementan presupuestos participativos en los que los diferentes actores tienen un alto nivel de decisión.
Capacitación y fortalecimiento de capacidades	No se han instaurado procesos de capacitación para funcionarios públicos destinados a impulsar la participación en las diferentes fases de las políticas de desarrollo territorial.	Se han comenzado a instaurar procesos de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios para realizar diagnósticos participativos e impulsar la formulación participativa de políticas territoriales pero estas capacitaciones son esporádicas, no se sostienen en el tiempo o no logran tener el impacto deseado.	Se fortalecen de manera constante las capacidades de los funcionarios públicos para promover diagnósticos participativos y multiactorales y para formular de manera participativa políticas que promuevan la reducción de desigualdades socioeconómicas en los territorios.
	No se propician, ni se tienen en cuenta procesos de innovación comunitaria vinculados con el desarrollo territorial.	Se comienzan a identificar procesos de innovación comunitaria que pueden ser interesantes o dar aportes al proceso de planificación del desarrollo territorial, pero en la práctica no se les da el valor o se les propicia adecuadamente.	Se propician o se tienen en cuenta procesos de innovación comunitaria vinculados con el desarrollo territorial.
Trabajo articulado, colaborativo y ejecución coordinada de acciones	Ejecución de tareas donde cada actor desarrolla una tarea específica asignada previamente. La planificación y gestión está en manos de personal especializado. La convocatoria a otros actores tiene carácter consultivo, e informativo.	Se realizan dinámicas de cooperación y trabajo en equipo para planear actividades. La población y otros actores participan en procesos de planificación, pero su rol en la ejecución e implementación de las acciones es limitado.	Se promueven dinámicas de ideación y cocreación para la definición conjunta de objetivos, metas y pasos a seguir que se consolidan en una propuesta o plan de trabajo. Se consolidan mecanismos para la cogestión de manera que la toma de decisiones y la ejecución de estrategias se realiza de forma compartida por diferentes actores.
Supervisión y seguimiento	Las funciones de seguimiento y evaluación recaen sobre los funcionarios o el personal técnico del proyecto.	Existen mecanismos de seguimiento y monitoreo en los que se involucra parcialmente a otros actores.	Se involucran diferentes actores (funcionarios públicos, población civil, expertos, academia, sector privado) en el diseño de metodologías de seguimiento y evaluación en todas las fases de la política.
	No se usan metodologías para incorporar otros actores en los procesos de seguimiento y evaluación.	Se usan algunas metodologías para incorporar el punto de vista de algunos actores, los cuales son consultados o entrevistados para hacer seguimiento de resultados, pero su participación es limitada.	Se identifican y aplican metodologías participativas (mapeos, entrevistas, talleres) que logra incorporar a diversos actores en las actividades de seguimiento y evaluación de la política.
	No se instauran mecanismos y herramientas de rendición de cuentas y control ciudadano.	Se comienzan a instaurar mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano, aunque estos no son ampliamente usados por la ciudadanía.	Se instauran mecanismos y herramientas de rendición de cuentas y control ciudadano que son conocidos e implementados por la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Articulación multinivel en las políticas territoriales

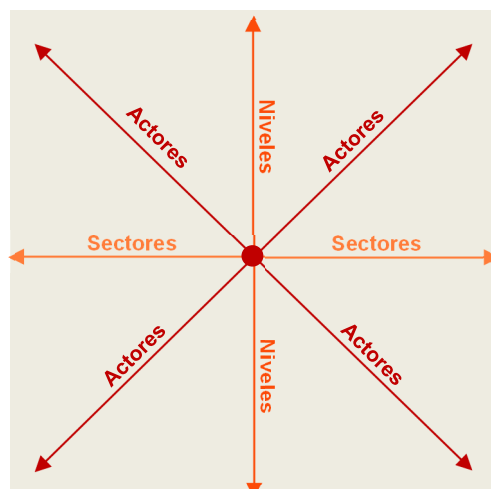
En los capítulos anteriores se ha visto la necesidad de articular diversos sectores y actores en los procesos de diseño, implementación y seguimiento-evaluación de las políticas públicas de desarrollo territorial. Ahora bien, para garantizar que las políticas reconozcan las heterogeneidades y condiciones específicas que se dan a nivel geográfico, sociopolítico, cultural y ambiental en los territorios es necesario que incorporen las perspectivas de los diferentes niveles territoriales de gobierno y que promuevan la articulación entre las diferentes escalas (CEPAL, 2017). De esta manera, se promueve que las políticas que surgen desde el nivel nacional logran responder adecuadamente a las disparidades y particularidades territoriales y las políticas que se formulan e implementan desde el nivel local vayan en línea con las orientaciones y los programas que propone el gobierno nacional.

La articulación multinivel, es precisamente este proceso de coordinación, interacción e interdependencia que se da entre los niveles de gobierno (nacional, intermedio, local) para promover políticas de desarrollo territorial coherentes, que permitan afrontar las desigualdades y brechas territoriales, y sean adecuadas a las realidades y especificidades de los territorios.

Al pensar en los tres factores que se han mencionado hasta el momento en este documento: sectores, actores y niveles de gobierno, se pueden vislumbrar tres lógicas de interacción. Una *horizontal*, que implica el diálogo entre los sectores del gobierno en el mismo nivel (educación, ambiente, infraestructura, desarrollo económico, vivienda, etc.), bien sea a nivel nacional o local; una *vertical* que implica la articulación entre los niveles de gobierno nacional y subnacionales, (OCDE, 2022); y una *transversal*, que implica procesos de deliberación y consenso entre múltiples actores (véase el diagrama 6).

La resolución de los problemas de desarrollo territorial implica la intersección de estas lógicas verticales, horizontales y transversales en las que interactúan los sectores, actores y niveles de gobierno. Este proceso puede resultar complejo, pues requiere algunos cambios en los mecanismos tradicionales de formulación e implementación de políticas e implica un despliegue significativo de recursos, esfuerzos de tiempo, así como la apertura de múltiples espacios de deliberación, discusión, cooperación y coordinación que no siempre son fáciles de concretar.

Diagrama 6
Lógicas de interacción sectores-actores-niveles



Fuente: Elaboración propia.

La articulación multinivel implica destacar el papel que juegan los gobiernos subnacionales en la promoción de una mayor conexión con la ciudadanía, en la construcción de una visión territorial colectiva que reconozca la red compleja de relaciones que se dan en el territorio y en la apertura de espacios de deliberación democrática entre diversos actores (CEPAL, 2017). Al mismo tiempo, planificar desde una perspectiva multinivel supone reconocer el papel que juega el Estado nacional en la orientación de las políticas de desarrollo y la articulación de esfuerzos para disminuir la desigualdad, contrarrestar las brechas territoriales y cumplir con los compromisos de la Agenda 2030.

Así, aunque el gobierno nacional orienta y articula esfuerzos, las responsabilidades en el diagnóstico, el diseño y la implementación se distribuyen entre los diferentes niveles territoriales, para lo cual se requieren procesos de descentralización y de capacitación en los territorios que les permita contar con las facultades político-administrativas, la capacidades técnicas, los recursos financieros y los niveles de participación ciudadana necesarios para tomar decisiones e impulsar el desarrollo territorial sostenible.

A grandes rasgos, se pueden identificar algunos desafíos para la articulación multinivel como lo son:

Las asimetrías entre territorios. Las diferencias entre las capacidades institucionales, técnicas, financieras y de gestión entre los territorios, puede dificultar la articulación coordinada entre los niveles de gobierno, pues se generan dinámicas de dependencia hacia el nivel central o se crean vacíos que dificultan la articulación de esfuerzos para cerrar las brechas y desigualdades territoriales.

Inconvenientes de la descentralización. Si bien se ha gestado desde finales del siglo pasado una oleada de descentralización político-administrativa y fiscal en los países de América Latina y el Caribe, esta tendencia ha enfrentado una serie de dificultades como la baja capacidad de generación de ingresos propios en algunos territorios o la debilidad institucional en los niveles subnacionales que imposibilita la administración y coordinación adecuada de los procesos del desarrollo en los territorios. Así, aunque se cuentan con más responsabilidades, competencias y funciones asignadas a nivel territorial, no se crean las bases institucionales, financieras ni administrativas para ejercerlas adecuadamente.

Diversidad territorial. Como se ha mencionado con anterioridad, muchas veces las políticas públicas que se gestan desde el nivel nacional no tienen en cuenta las especificidades, vocaciones, potencialidades y dificultades que se presentan en los territorios. En un mismo Estado-Nación, se presentan una multitud de realidades diversas y complejas que en muchas ocasiones quedan desatendidas y requieren, por tanto, una mirada más profunda y cercana de las dinámicas locales y regionales.

Información territorial. En la medida en que se cuente con información más variada y precisa de lo que pasa en términos sociales, económicos, políticos, ambientales, culturales, en los territorios, se podrá tomar mejores decisiones. Todavía en algunos lugares se presentan serios vacíos en la calidad, precisión y frecuencia de la información disponible, lo cual requiere una mayor coordinación de esfuerzos entre los niveles de gobierno y el uso adecuado de las diferentes herramientas tecnológicas, espaciales, analíticas y participativas disponibles.

Desigualdades económicas y socioculturales. Hay territorios que cuentan con condiciones de mayor vulnerabilidad y requieren un mayor despliegue de esfuerzos institucionales y financieros desde el nivel central para compensar situaciones históricas de abandono, rezago y exclusión. Como se ha mencionado en este documento, muchas veces estos territorios coinciden con la presencia de poblaciones indígenas o afrodescendientes.

Baja complementariedad y coordinación entre los niveles de gobierno. Muchas veces, se percibe una multitud de instrumentos y políticas desde los diferentes niveles de gobiernos que no dialogan y no se complementan entre sí, lo que da lugar a una serie de vacíos, contradicciones y duplicidades que obstaculizan el cumplimiento de objetivos claros y concretos para el desarrollo territorial sostenible.

Diagrama 7
Desafíos de la articulación multinivel



Fuente: Elaboración propia.

A. Articulación multinivel en el ciclo de la política

Con respecto al ciclo de la política, tal como se ha realizado en los criterios de intersectorialidad y participación de múltiples actores, se realiza una propuesta de la forma en que lo multinivel puede gestarse en las etapas de diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento, monitoreo y evaluación (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Articulación multinivel en las etapas de la política

Etapas de las políticas públicas	Articulación multinivel
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y dar relevancia a las especificidades territoriales (Características, vocaciones, dificultades, potencialidades). • Contar con información segregada territorialmente. • Identificar necesidades específicas de información de acuerdo con las particularidades de los territorios. • Aumentar las capacidades de recopilar información a nivel territorial. • Incorporar perspectiva comunitaria en los diagnósticos.
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la coherencia entre las políticas subnacionales con las nacionales: las políticas locales y nacionales se complementan (se articulan objetivos y se evitan duplicidades) y se comparte la responsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para fomentar el desarrollo territorial. • Crear espacios de discusión y consenso con actores de los diferentes niveles de gobierno (nacional y territorial). • Establecer acuerdos político-institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales para elaborar políticas de desarrollo territorial.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Los niveles locales e intermedios de gobierno intervienen activamente en la ejecución de las políticas. • Crear e implementar mecanismos (asesorías, fondos de financiamiento, transferencia de conocimientos) para subsanar la diversidad de capacidades técnicas y las asimetrías de recursos entre los territorios. • Promover la incidencia de los niveles territoriales en las decisiones presupuestales. • Fortalecer las capacidades fiscales a nivel territorial.
Seguimiento, monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con sistemas y herramientas de información a nivel territorial. • Fortalecer sistemas de monitoreo y evaluación en los niveles subnacionales de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

1. Diagnóstico

Pensar la fase de diagnóstico de las políticas de desarrollo territorial desde una perspectiva multinivel implica tener en cuenta las especificidades de los territorios, sus características, vocaciones, dificultades y potencialidades. Para ello, cuando se elaboran políticas desde el nivel nacional se requiere contar con información segregada territorialmente que pueda ser comparable y permita identificar de manera más acertada las brechas, asimetrías y desigualdades entre los territorios, así como saber en qué lugares y en qué variables se encuentran los mayores grados de dispersión con respecto a los promedios nacionales. Adicionalmente, a veces existen necesidades o requerimientos de información específicos que sólo resultan pertinentes para algunos territorios del país, lo cual también es un factor a tener en cuenta a la hora de realizar procesos diagnósticos con enfoque territorial (CEPAL, 2019).

Los territorios deben contar con capacidades para recopilar la información que les permita identificar los problemas que requieren acciones urgentes y también es necesario disponer de una perspectiva comunitaria para realizar diagnósticos basados en las necesidades, prácticas y perspectivas de los actores locales. Así, la perspectiva multinivel impulsa el intercambio de conocimiento e información entre las diferentes escalas de gobierno para realizar procesos de diagnóstico más acertados que contemplan las disparidades y condiciones específicas tanto de los territorios, como de los grupos sociales que los habitan. Esto implica también el uso de diferentes herramientas como son los mecanismos de diagnóstico participativo, las entrevistas, la información espacial y georreferenciada, estadísticas territoriales, entre otros.

Realizar un diagnóstico territorial acertado requiere no sólo mirar los datos y estadísticas disponibles, sino realizar trabajo de campo y poder ver de cerca cuáles son las necesidades más apremiantes de la población y el entorno. Para ello, la coordinación entre niveles permite contar con datos estadísticos y geoespaciales, pero también, garantizar una llegada al territorio para obtener una mejor comprensión de los desafíos que se enfrentan en materia de justicia social, económica y ambiental.

2. Diseño

El principio de complementariedad es fundamental para la articulación multinivel, pues impulsa que las políticas diseñadas en los niveles subnacional complementen y vayan acorde con las políticas nacionales, conformando así un entramado de iniciativas que, desde diversos frentes, apuntan a los mismos objetivos estratégicos y tienen como fin último impulsar el desarrollo sostenible y reducir las desigualdades. De igual forma, el principio de corresponsabilidad también es importante a la hora de diseñar las políticas de desarrollo territorial pues implica que los diferentes niveles de gobierno compartan la responsabilidad de trabajar de manera coordinada para garantizar desarrollo económico, la mejora de las condiciones de vida de la población y la preservación o regeneración de los ecosistemas.

Sin embargo, uno de los principales desafíos para el diseño de las políticas públicas de desarrollo territorial es la articulación entre la multitud de políticas existentes en los diferentes niveles de gobierno. Así, uno de los objetivos de incorporar una perspectiva multinivel en las políticas de desarrollo territorial es impulsar la coherencia de las políticas de los niveles subnacionales con las nacionales. Una herramienta útil para identificar el ecosistema de políticas referentes con los problemas a tratar y evitar contradicciones entre las diferentes estrategias, podría ser la realización de mapeos de las políticas existentes en los diferentes niveles de gobierno en las temáticas en la cual se van a diseñar las nuevas estrategias, así se tiene claro el panorama de iniciativas vigentes y se evitan las contradicciones y/o duplicidades.

Por su parte, para tener en cuenta las condiciones específicas de los territorios en los procesos de diseño de las políticas es ideal generar espacios de discusión con los actores locales para fomentar sinergias, establecer acuerdos y definir los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno. Así, para diseñar políticas de desarrollo que logren afrontar los complejos problemas de los territorios, se requieren acuerdos político-institucionales entre el gobierno nacional y los subnacionales en los que se definan metodologías de trabajo, roles y se definan los lineamientos estratégicos de manera articulada.

3. Implementación

Para promover el enfoque multinivel, es fundamental que los niveles locales o intermedios coordinen e intervengan activamente en la ejecución de las políticas de manera coordinada con las políticas del nivel central. Ello requiere que a nivel territorial se cuente con las capacidades institucionales para tener un margen amplio de acción y decisión y que se creen esquemas de coordinación, diálogo y asistencia técnica con el nivel central.

Para garantizar una adecuada coordinación entre los niveles de gobierno, es necesario tener en cuenta la diversidad de capacidades técnicas territoriales y la asimetrías de recursos con los que cuentan los territorios y acudir a mecanismos que permitan subsanar las deficiencias y vacíos que puedan presentarse por medio de Fondos especiales para los territorios más vulnerables y talleres de asesoría, herramientas para el intercambio de conocimientos y capacitación constante en aquellas regiones y lugares en los que se requiere mayor asistencia.

De igual manera, la implementación de las políticas desde una perspectiva multinivel requiere que los territorios puedan tener mayor incidencia en las decisiones presupuestales, pues en los casos en los que recursos son asignados y manejados desde el nivel central la independencia de los niveles subnacionales para decidir y elegir sobre sus prioridades se ve limitada significativamente. Por ende, los mecanismos que fortalezcan las capacidades fiscales a nivel territorial son necesarios si se piensa en impulsar el papel de los niveles locales e intermedios en la toma de decisiones.

4. Seguimiento y evaluación

Como se mencionó en la parte referente al diagnóstico, para garantizar una articulación multinivel en los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas se requiere avanzar en sistemas y herramientas de recolección de información a nivel territorial y con datos segregados territorialmente que permitan entender las complejidades y condiciones específicas a nivel social, económico, ambiental, cultural, tecnológico en los territorios.

Los sistemas de evaluación y monitoreo de los niveles subnacionales deben ser fortalecidos, de manera que los territorios puedan hacer seguimiento al impacto que van teniendo las políticas implementadas en la calidad de vida de sus habitantes y en la promoción del desarrollo sostenible.

B. Grados de articulación multinivel

Con base en lo anterior, la propuesta de los grados o niveles para la articulación multinivel es la siguiente:

Cuadro 8
Niveles de articulación multinivel

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Marco de Gobernanza y acuerdos interinstitucionales	No existen acuerdos y convenios entre los niveles de gobierno, a nivel político e institucional los gobiernos territoriales tienen competencias para planificar el desarrollo, pero en la práctica dependen de decisiones y recursos que son habilitados desde el nivel central.	Se comienzan a crear espacios de discusión y consenso entre los actores de los diferentes niveles de gobierno (nacional y territorial) para diagnosticar o formular políticas de desarrollo territorial, aunque se presentan algunos inconvenientes en la coordinación y en la implementación.	Se establecen acuerdos y convenios político-institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales para realizar procesos de diagnóstico, formular e implementar políticas de desarrollo territorial. Se generan instancias de gobernanza multinivel para implementación.
	El marco normativo es deficiente en la asignación de roles y capacidades político-administrativas a los territorios para planificar el desarrollo territorial. Existen diversos instrumentos que no dialogan ni se articulan entre sí.	Los niveles subnacionales cuentan con un marco normativo que otorga capacidades político-administrativas y fiscales para planificar el desarrollo territorial, pero existen diversos instrumentos que no se articulan de manera adecuada con los del nivel nacional. Se perciben algunas duplicidades y contradicciones entre instrumentos.	El marco normativo y de gobernabilidad otorga capacidades político-administrativas a los niveles subnacionales fiscales para planificar el desarrollo territorial, además existe una clara asignación de roles a los territorios y una articulación adecuada entre los instrumentos que se producen entre los diferentes niveles de gobierno.
Transversalización de enfoques y conceptualización integral del desarrollo	Aún no se ha realizado intentos de transversalización de enfoques en las políticas de desarrollo territorial por parte de los territorios.	Se han realizado algunos intentos en los territorios por incorporar uno o más enfoques transversales (género, poblacional, cambio climático, Agenda 2030 entre otros), pero esta articulación se encuentra en un estado incipiente.	Se han creado instrumentos y mecanismos para asistir a los territorios en la transversalización de enfoques (género, poblacional, cambio climático, Agenda 2030) al momento de formular, implementar y realizar el seguimiento - monitoreo de las políticas de desarrollo territorial y se ha avanzado en su incorporación e implementación de estrategias concretas.
Recolección, intercambio (canales de comunicación), análisis y socialización de la Información	Se identifican fuertes vacíos y carencias en la información territorial.	Se cuenta con información territorial pertinente, aunque persisten algunos vacíos que requieren ser subsanados. Se han ido fortaleciendo las capacidades de los territorios para intercambiar información.	Se cuenta con información segregada por niveles territoriales, que permite contar con un conocimiento de las características, vocaciones, potencialidades y dificultades de los territorios. Además, los niveles subnacionales cuentan con capacidades instaladas para recopilar información y hay un intercambio fluido de datos e información relevante con los demás niveles de gobierno para la toma de decisiones.

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Financiamiento y recursos	Los recursos para el desarrollo territorial y las decisiones de gasto son asignados o predeterminados desde el gobierno nacional.	Los niveles subnacionales cuentan con atribuciones y competencias claras en materia de desarrollo territorial, pero tienen limitaciones presupuestales y financieras para ejercerlas a cabalidad.	Los municipios cuentan con ingresos propios y son menos dependientes de los fondos y transferencias del gobierno nacional para ejercer sus competencias político-administrativas relacionadas con el desarrollo territorial. Se cuenta con mayor autonomía fiscal.
	No existen mecanismos de solidaridad regional.	Comienzan a haber mecanismos que buscan compensar las desigualdades de ingresos entre los territorios y forjar la solidaridad regional, pero estos son insuficientes para cerrar las brechas territoriales.	Se han formulado mecanismos de solidaridad regional, en los cuales las regiones con mejores condiciones socioeconómicas transfieren recursos a los territorios más vulnerables y con menor capacidad de generar ingresos propios.
Capacitación y fortalecimiento de capacidades	No existen mecanismos (asesorías, fondos de financiamiento, transferencia de conocimientos) para subsanar la diversidad de capacidades técnicas y las asimetrías de recursos entre los territorios.	Se han comenzado a prestar asesorías y a crear mecanismos para subsanar las diferencias técnicas entre los territorios, pero estas aún son intermitentes y requieren ser promovidas en mayor medida.	Se crean e implementan mecanismos (asesorías, fondos de financiamiento, transferencia de conocimientos) para subsanar la diversidad de capacidades técnicas y las asimetrías de recursos entre los territorios.
	No se han iniciado procesos para mejorar las capacidades territoriales asociadas a la formulación, implementación y seguimiento de políticas de desarrollo territorial adecuadas.	Se han comenzado a promover mejores capacidades en los territorios para diseñar, implementar y hacer seguimiento-monitoreo de políticas de desarrollo territorial adecuadas, pero aún se presentan limitaciones e inconvenientes en su formulación e implementación o seguimiento.	Se han fortalecido las capacidades territoriales para diseñar, implementar y hacer monitor de políticas de desarrollo sostenible integrales que respondan de manera adecuada a las necesidades de los territorios.
Trabajo articulado, colaborativo y ejecución coordinada de acciones	Existen problemas de organización, duplicidad de funciones y bajos niveles de cooperación entre los niveles de gobierno para implementar estrategias de desarrollo territorial.	Se perciben algunos esfuerzos de cooperación y gestión de los diferentes niveles de gobierno para implementar estrategias y acciones de desarrollo territorial, pero estos se realizan de manera poco frecuente.	Hay organización, complementariedad y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para ejecutar acciones.
Supervisión y seguimiento	Existen bajas capacidades de seguimiento y monitoreo en los niveles territoriales y sus roles en este proceso no están definidos claramente. Se depende de la información y los mecanismos existentes a nivel nacional.	Los territorios comienzan a fortalecer sus sistemas de monitoreo y evaluación. Estos existen, pero se presentan algunas limitaciones en la claridad de los roles territoriales y en la disponibilidad de información. También se perciben algunos vacíos en las capacidades técnicas o intermitencia en los procesos.	Se cuenta con roles claros de los territorios en los procesos de seguimiento y monitoreo de las políticas de desarrollo territorial y se cuenta con sistemas fortalecidos y herramientas de información, monitoreo y evaluación a nivel territorial.

Fuente: Elaboración propia.

V. La intertemporalidad

Las estrategias para promover el desarrollo territorial tienen lógicas y racionalidades temporales muy diversas, algunas de corto plazo (mensuales, anuales) y otras de mediano (periodos de gobierno que suelen durar entre tres y cinco años) y largo plazo (cinco años en adelante). Estas lógicas no necesariamente se relacionan de manera coherente; por tanto, una perspectiva intertemporal procura que los objetivos, metas y acciones que se plantean en el presente, dialoguen con aquellas que se plantean a futuro (CEPAL, 2019). Así, la intertemporalidad se entiende como la capacidad de articular las acciones y estrategias de desarrollo territorial en el corto, mediano y largo plazo. Además, si bien muchas veces se requieren acciones inmediatas para atender las necesidades sociales, ambientales, institucionales y económicas que se perciben en los territorios, es fundamental asegurar esfuerzos más sostenidos en el tiempo para enfrentar los problemas estructurales relacionados con la desigualdad socio-económica, la vulnerabilidad y exclusión histórica de grupos poblacionales, la pérdida de biodiversidad, el deterioro ambiental, el bajo desarrollo económico y productivo, entre otros factores.

Para el historiador francés Fernand Braudel (1970), es evidente que existe un tiempo corto en diferentes aspectos de nuestra vida como sociedad, desde el punto de vista social, económico, político-institucional o geográfico (como cuando se presentan desastres naturales), pero es necesario no perder la mirada de largo plazo, la cual suele estar asociada con las *estructuras* que según él corresponden a organizaciones, ensamblajes y relaciones “suficientemente fijas entre realidades y masas sociales” que se consolidan con el tiempo y que tardan en desgastarse o desvanecerse.

Tradicionalmente, en política pública las acciones son pensadas para presentar resultados inmediatos. Se promueven estrategias de corto aliento, supeditadas a los tiempos presupuestales anuales o a la necesidad de brindar resultados en el periodo de gobierno. Sin embargo, para forjar el desarrollo sostenible y reducir las brechas de desigualdad se requiere ampliar la mirada hacia el futuro y realizar compromisos que logren trascender los gobiernos y puedan sustentarse en mecanismos de coordinación intersectorial y en la participación de múltiples actores, tal como se ha mencionado en los capítulos anteriores.

Para la CEPAL (2022), la región de América Latina y el Caribe enfrenta grandes desafíos para diversificar las economías, generar empleo decente, asimilar e implementar nuevas tecnologías y reducir las condiciones de pobreza y desigualdad que persisten en muchos de sus territorios. Existen en la región dificultades estructurales para garantizar “la transición a una economía dinámica, inclusiva y sostenible” que no se superarán de manera inmediata. Trabajar en esta vía requiere formular e implementar políticas desde una perspectiva intertemporal que permita que hoy en día se comience a trabajar en nuevas estrategias de desarrollo y que se impulsen inversiones en el mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social. Entre las áreas estratégicas identificadas por la CEPAL (2022) en esta línea se encuentran:

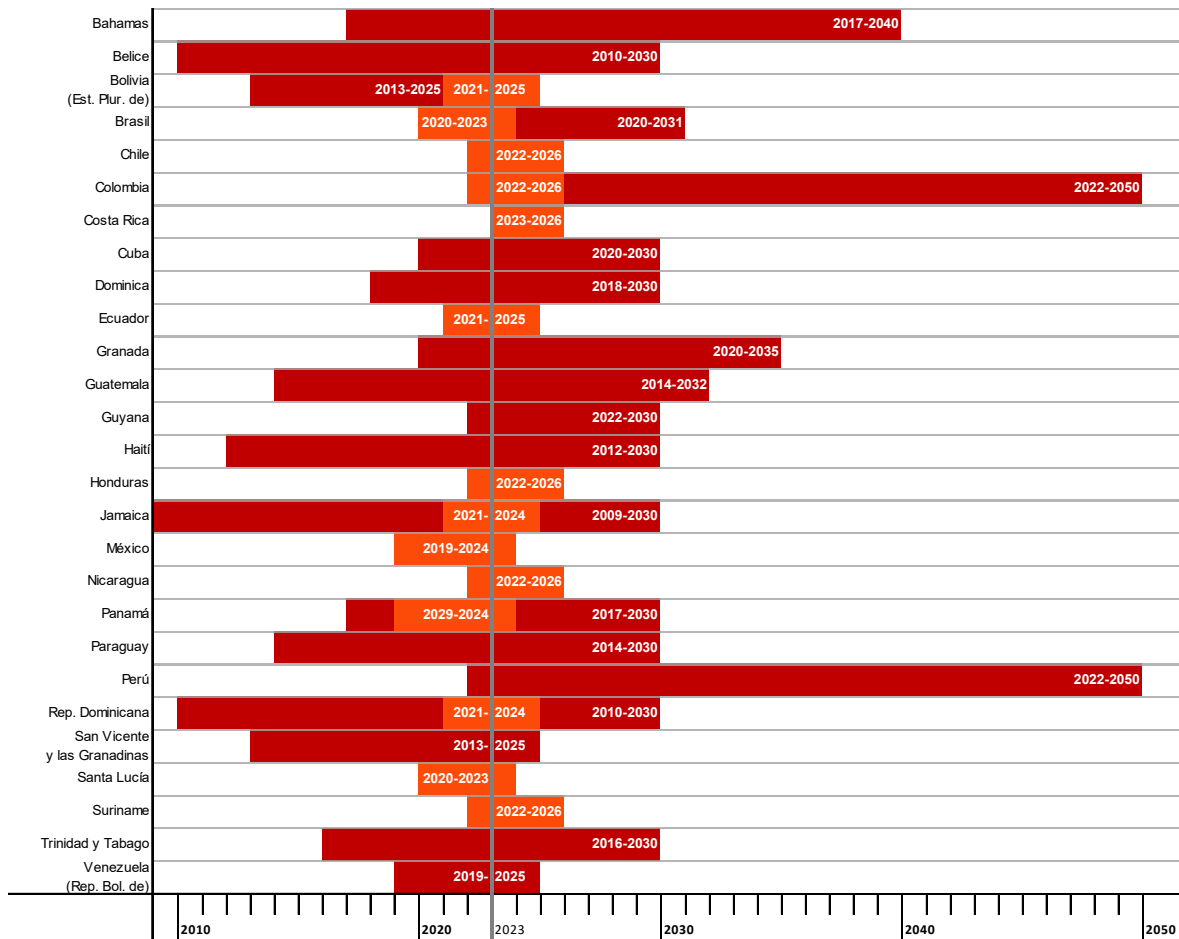
- **La transición energética sostenible:** se refiere al incremento de la capacidad de generar electricidad mediante fuentes de energía renovables no convencionales.
- **La movilidad sostenible:** se trata del aumento progresivo del uso de vehículos eléctricos e híbridos para reemplazar los vehículos con motor de combustión interna.
- **Bioeconomía:** consiste en la utilización de los biocombustibles para las actividades cotidianas y productivas, así como en la recuperación del capital natural por medio de la restauración de áreas degradadas.
- **Transformación digital:** se refiere a la necesidad de aumentar las inversiones en sectores claves para la modernización digital de los territorios.
- **Industria manufacturera de la salud:** se trata de la realización de inversiones adicionales en el sector de la industria farmacéutica.
- **Economía circular:** consiste en eliminar los residuos por medio del diseño de materiales más resistentes y duraderos y fomentar que los productos y materiales se encuentren en circulación durante más tiempo.
- **Economía del cuidado:** hace referencia al incremento en el gasto público en áreas clave para implementar sistemas integrales de cuidados.
- **Turismo sostenible:** contempla la triple sostenibilidad: ambiental, social y cultural, y económica. Especialmente importante para territorios que dependen de sus atractivos naturales.

Estas estrategias se complementan y refuerzan mutuamente y requieren compromisos sostenidos en el tiempo para una recuperación transformadora de la región basada en la sostenibilidad e igualdad (CEPAL, 2022). Así, las políticas que pretendan forjar el desarrollo sostenible en los territorios deben apostar a la transformación paulatina de hábitos, comportamientos y modelos productivos tradicionales, para lo cual se requiere la coordinación entre sectores, actores y niveles de gobierno, así como la articulación de los planes de largo plazo con los objetivos, estrategias, metas y acciones propuestas en las políticas de mediano y corto plazo. En este sentido, cabe aclarar que en la región ya se perciben esfuerzos de planificación a largo plazo con base en ejercicios de visión, planificación estratégica o prospectiva, pues algunos países ya han avanzado en la formulación de planes, políticas y visiones con perspectiva a las décadas del 2020, 2030 e inclusive el 2050. No obstante, todavía cuesta que estos esfuerzos sean tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones en el presente (Cuervo y Mattar, 2017).

Según Becerra, Castaño y Medina (2014), “Los gobiernos deben plantear visiones de futuro bien estructuradas y horizontes de largo plazo que sirvan de orientación a los planes nacionales de desarrollo y contribuyan a la coordinación estratégica de las políticas públicas. Esas visiones y horizontes podrían dar sentido al desarrollo institucional, dentro de un marco de referencia de amplio alcance, que ayude a sustentar la planificación plurianual y la integración intertemporal de la acción pública” (pág.33).

En el diagrama 8 se puede ver que varios países de la región han encaminado sus esfuerzos para realizar planes, visiones o estrategias nacionales de desarrollo de largo plazo, con horizontes temporales a 2030, 2040 y 2050. Sin embargo, es necesario que estas visiones estén articuladas con los planes de gobierno y desarrollo que se formulan en el presente, para cual es necesario crear mecanismos de coordinación, seguimiento y estrategias de vinculación de diferentes actores y la ciudadanía en este proceso. A continuación, se mencionará la experiencia de Uruguay en la construcción de su Estrategia Nacional de Desarrollo 2050.

Diagrama 8
Países de América Latina y el Caribe que cuentan con instrumentos de planificación de mediano y largo plazo vigentes a 2023



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. ILPES/CEPAL. Fecha de consulta: junio de 2023.

Recuadro 5
Estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050

En el año 2019, Uruguay presenta su Estrategia Nacional de Desarrollo, con miras al 2050^a. Esta planificación estratégica ha estado coordinada por la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)^b y surge de un proceso intersectorial, multinivel y multiactoral cuya construcción tomó cinco años de trabajo^c. Este documento integra la visión estratégica de desarrollo del país desde una mirada prospectiva de mediano y largo plazo, estructurada en 3 ejes estratégicos:

- i) **Transformación productiva sostenible:** posicionarse en actividades dinámicas de la tecnología buscando mejora en la calidad de vida de las personas.
- ii) **Transformación social:** políticas públicas que aseguren la igualdad de condiciones de acceso, suficiencia y calidad de servicios, beneficios y prestaciones sociales, sin importar dónde vivan, cuál sea su sexo, su edad, su trabajo o su ingreso.
- iii) **Transformación de las relaciones de género:** las inequidades de género como una de las desigualdades más profundas. Avanzar en esta temática es necesario para el desarrollo del país.

Para su cumplimiento, elabora propuestas para que sus lineamientos sean integrados en las *acciones, objetivos, metas e indicadores* de los *organismos públicos*.

Contenido del documento:

La Estrategia cuenta con seis capítulos, que transitan sobre diversas áreas temáticas, desde el desarrollo sostenible, las tendencias globales actuales y a futuro como contexto para el desarrollo del país. Se proponen y analizan cada uno de los tres ejes estratégicos mencionados (Transformación productiva sostenible, Transformación social, Transformación de las relaciones de género), los cuales de manera interconectada integran las transformaciones para avanzar en clave de desarrollo.

Metodología y proceso de validación:

La estrategia fue construida en seis etapas:

- i) Diseño del proceso: implicó la definición metodológica y la conformación de grupos de gobernanza compuestos por diversos organismos vinculados a las temáticas involucradas, incluyendo en algunos casos a empresas públicas, academia, sector privado y organizaciones sociales.
- ii) Elaboración de diagnóstico: en el cual se realizó un análisis técnico de la situación, identificación de fenómenos emergentes y factores de cambio, como informe de base.
- iii) Análisis de tendencias: trabajo con expertos para priorizar factores determinantes del sistema y construir informe de tendencias. Este paso junto a la etapa 2, tuvieron como resultado el diagnóstico y posicionamiento estratégico.
- iv) Variables estratégicas: dan inicio a la fase prospectiva del proceso, se elaboraron hipótesis validadas por expertos.
- v) Hipótesis y escenarios futuros: como parte de la prospectiva, se crean posibles escenarios futuros.
- vi) Escenario deseable: la etapa anterior es sometida a análisis técnico y de definición política y se construye el escenario deseable. Las acciones estratégicas del presente son las que harán posible el futuro deseado.

Gobernanza de los diferentes procesos prospectivos:

Las siguientes instituciones han formado parte de la gobernanza en las distintas etapas de la construcción de la estrategia: OPP; Ministerios (Desarrollo Social; Economía y Finanzas; Educación y Cultura; Ganadería Agricultura y Pesca; Trabajo y Seguridad Social, Transporte y Obras Públicas, Turismo, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente^d); instituciones del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático; Transforma Uruguay; ANDE; ANIL; Uruguay XXI; Inefop; INACOOP; INIA; LATU; AGESIC; UTE; ANTEL; ANCAP; Conicyt; Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología; Universidad de la República y expertos.

Sectores priorizados:

Se detectan 6 complejos estratégicos productivos hacia el futuro:

- i) TIC y verticales
- ii) Energías renovables
- iii) Forestal madera
- iv) Industrias creativas
- v) Turismo
- vi) Alimentos

Desafíos de articulación con políticas del presente:

Es necesario precisar que la Estrategia fue elaborada durante el último gobierno del Frente Amplio (período 2015-2019). En marzo de 2020 la Coalición Multicolor^e asume el gobierno nacional uruguayo, con una Agenda Política diferente. Motivo por el cual, en la actualidad, el documento no es considerado como una estrategia a seguir.

El proceso y el contenido de la Estrategia, si bien tiene mucha solvencia técnica, académica y profesional, presenta algunos desafíos que no le han permitido trascender a otro período de gobierno, de un partido político diferente (en este caso la coalición de partidos “Coalición multicolor”). Uno de estos aspectos, es que, si bien en la construcción han participado múltiples especialistas y organizaciones de la sociedad civil, no se incorporaron espacios de participación ciudadana en su elaboración, por tanto, el documento no llegó a ser legitimado por la población. Asimismo, esta Estrategia no consolidó un acuerdo entre todos los partidos políticos que le permita trascender más de un período de gobierno, como sí lo fue —siguiendo el ejemplo uruguayo— la Política Energética 2005-2030^f (...en agosto de 2008 fue aprobada por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, la Política Energética Uruguay 2030 la que fuera avalada posteriormente en 2010 por una Comisión Multipartidaria de Energía de la que participaron todos los partidos políticos con representación parlamentaria, constituyéndose así en una Política de Estado)^g.

A pesar de estos desafíos, cabe destacar que, la misma Estrategia enfatiza que es un primer avance, una primera entrega, que no cierra, sino que abre el tema. A su vez, se propone ser una metodología que incentiva la participación social y no una receta o manual de instrucciones para entender el futuro.

Fuente: Elaborado a partir del documento Estrategia nacional de desarrollo Uruguay 2050.

^a Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019) *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*. https://observatorioplanificacion.CEPAL.org/sites/default/files/plan/files/Uruguay_Estrategia_Desarrollo_2050.pdf.

^b Al asumir el nuevo gobierno en marzo de 2020, se disolvió la Dirección de Planificación de la OPP.

^c Esta articulación, a su vez, contribuye al ODS 17 *Alianzas para lograr los objetivos, particularmente en su meta 14, mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*.

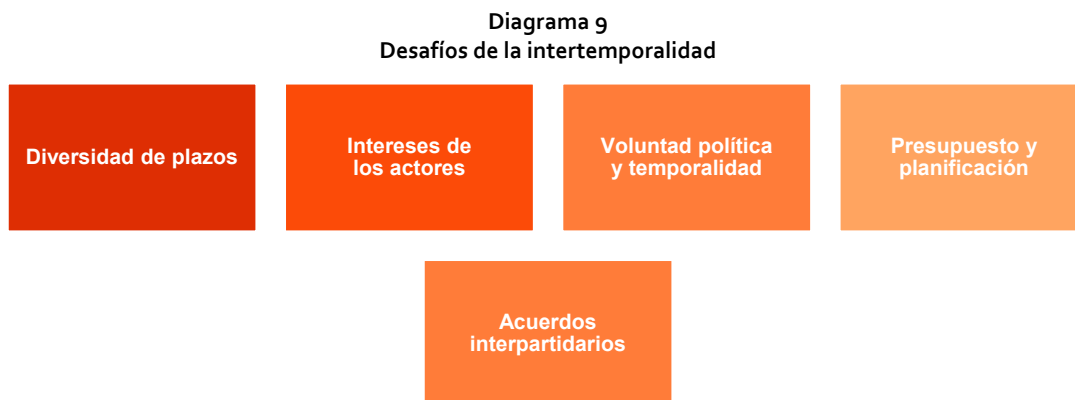
^d En 2020 al cambiar el gobierno nacional, el anterior Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se divide, y Ambiente pasa a tener su propio Ministerio separado de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

^e La Coalición multicolor es la denominación que recibe la alianza de cinco partidos políticos que se unieron en una coalición para el balotaje de las elecciones nacionales uruguayas en noviembre de 2019 bajo el Programa político común “Compromiso por el país”. Los partidos políticos que integran esta coalición son: Cabildo Abierto, Partido de la Gente, Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Independiente: <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>.

^f Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) (2005) *Política Energética 2005-2030*. <http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/documents/20182/22528/Pol%C3%ADtica+Energ%C3%A9tica+2005-2030/841defd5-0b57-43fc-be56-94342af619a0>.

^g CEPAL (2015) Informe nacional de monitoreo de la eficiencia energética de la República Oriental del Uruguay. Informe nacional de monitoreo de la eficiencia energética de la República Oriental del Uruguay. https://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/38912/S1500658_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Con base en lo mencionado anteriormente y en lo expuesto por trabajos previos de la CEPAL y el ILPES, se puede identificar algunos desafíos relacionados con la intertemporalidad, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

Diversidad de plazos: tal como mencionan Cuervo y Mattar (2017), “la atención de los problemas del desarrollo implica llevar a cabo acciones con plazos muy diferentes y diversos” así, hay problemáticas que requieren acciones urgentes, como lo son la gestión y respuesta ante desastres naturales o una pandemia global como el COVID-19, pero hay otros que pueden tomar más tiempo, como lo son la construcción de grandes obras de infraestructura o los cambios estructurales como la reducción de las brechas de desigualdad socio-económica o el cambio en los modelos productivos tradicionales. Así, pensar las políticas desde una perspectiva intertemporal supone comprender la diversidad de tiempos asociados con el desarrollo territorial y promover la articulación de las medidas urgentes y las implementadas en el corto y mediano plazo, con las acciones que se plantean a más largo plazo para promover un desarrollo territorial equitativo y sostenible.

Intereses temporales de los actores: los horizontes temporales de los actores son diversos. Para una autoridad política, la duración del periodo de gobierno es el plazo para planificar, ejecutar y promover acciones que den resultados; para la población, puede haber demandas o necesidades urgentes que requieren soluciones inmediatas. A veces las racionalidades y las lógicas temporales de los actores entran en conflicto y pueden ser difíciles de articular (Cuervo y Mattar, 2017). Por esto, el reto de la intertemporalidad consiste en producir acciones que puedan tener impactos tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo, de manera que se puedan atender las demandas urgentes de los actores, pero al mismo tiempo, se puedan forjar resultados contundentes en el periodo de gobierno y que puedan ser sostenibles en el tiempo.

Voluntad política y temporalidad: planificar el desarrollo territorial en una perspectiva que vaya más allá de la inmediatez y el mediano plazo, requiere voluntad política. Además, en ocasiones se perciben cambios abruptos entre las políticas de desarrollo territorial implementadas entre un gobierno y otro, lo cual en algunas oportunidades puede obstaculizar la consecución de los resultados e impactos positivos a nivel social, económico o ambiental. Por ejemplo, cuando un gobierno implementa medidas para promover energías renovables o fomentar procesos circulares en la economía, y el gobierno que le sucede implementa políticas favorables con el carbono y promueve modelos productivos lineales y tradicionales (*business as usual*), se generan medidas opuestas que causan retrocesos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos relacionados con el Cambio Climático. La apuesta por el desarrollo territorial sostenible requiere forjar procesos que persistan en el tiempo y logren activar de manera progresiva los cambios necesarios para reducir las brechas de desigualdad, promover el crecimiento económico y proteger los ecosistemas y recursos naturales. Para ello, es fundamental crear compromisos entre diversos actores para garantizar la sostenibilidad de las políticas implementadas y consolidar alianzas público-privadas que permitan dar continuidad a las estrategias implementadas.

Cabe destacar que, la planificación estratégica y particularmente el desarrollo sostenible, requiere de una proyección a largo plazo y una sostenida continuidad, que demanda —en muchos casos— inversión tanto en planificación como en acciones concretas. Es por ello que, en determinados ámbitos, el Estado puede presentar limitaciones presupuestarias, para asumir determinadas transformaciones inherentes a esa planificación. Por tanto, podrían requerirse diferentes mecanismos de financiamiento, extra-presupuestales. Uno de ellos, podría estar asociado a las alianzas público-privadas, que, por sus características, le permiten al actor público asumir inversiones de magnitud, de las cuales articular el conocimiento técnico, así como mayor valor agregado con el sector privado, sobre todo en alianzas destinadas a la promoción de ciudades inteligentes. En estos esquemas, el modelo de gobernanza es multiactor, con la posibilidad de ser integrado, además, por organizaciones sociales, cámaras empresariales, academia, agencias especializadas, así como representantes de la ciudadanía —entre otros— según el propósito del proyecto.

Presupuesto y planificación: en América Latina y el Caribe, el presupuesto se sienta en una lógica anual (corto plazo) y la planificación suele pensarse en lapsos plurianuales (mediano plazo). Por lo tanto, los países de la región han tenido que articular las estrategias de desarrollo territorial y sus mecanismos de financiamiento entre estas dos temporalidades. Tal como se ha mencionado, algunos países han establecido visiones de desarrollo territorial con perspectiva hacia el 2030 o inclusive unas décadas más adelante (largo plazo), pero en este caso no se suelen identificar de manera explícita las previsiones presupuestarias ni se establecen los criterios y fuentes que permitan garantizar su financiamiento lo cual implica un desafío para garantizar su implementación (Cuervo y Mattar, 2017).

Acuerdos interpartidarios: entre los desafíos que presenta el desarrollo territorial, está la necesidad de trascender más allá de un período de gobierno, sobre todo cuando se plantea desde un análisis prospectivo. En tal sentido, los acuerdos o avales interpartidarios (siendo gobierno u oposición), son uno de los hitos que garantizan la continuidad de las políticas. Principalmente, cuando se busca que determinada política se convierta en política de Estado.

A. Intertemporalidad en el ciclo de la política pública

1. Diagnóstico

Una mirada intertemporal a los problemas y desafíos del territorio supone trascender la perspectiva centrada en el presente o el corto plazo y entender cuáles son las condiciones históricas que han afectado o propiciado su desarrollo. Esto implica, generar procesos participativos que involucren las percepciones comunitarias, del sector privado y la academia, para poder identificar los factores institucionales, socioculturales, económicos y ambientales que a través del tiempo han condicionado el desarrollo territorial. Realizar una mirada al pasado, a las tendencias históricas, es un ejercicio necesario para entender el presente y para identificar las dificultades que deben superarse y las potencialidades que deben aprovecharse en el presente y en el futuro. Para ello, se pueden realizar talleres participativos y se recomienda la revisión de estudios o fuentes secundarias que han avanzado en la identificación de los factores estructurales y coyunturales que desde una perspectiva histórica han obstaculizado o potenciado con mayor impacto el desarrollo en el territorio e identificar aquellos sobre los cuales se tiene mayor margen de maniobra.

Además de esto, pensar una estrategia para el desarrollo territorial sostenible requiere la realización de análisis prospectivos o sistemas de anticipación que permitan determinar los escenarios presentes y futuros, esperados e inesperados. Esto requiere recopilar la información geoespacial, sociocultural, ambiental, económica, pertinente para vislumbrar los escenarios e identificar las tendencias socioeconómicas, climáticas, demográficas tanto a escala territorial como nacional y global.

Según la OCDE (2019), la planificación tradicional suele basarse en pronósticos que no permiten vislumbrar de manera adecuada los escenarios futuros. Por eso, los gobiernos están recurriendo a herramientas de prospectiva o previsión estratégica (*strategic foresight*) para poder generar políticas adecuadas a la velocidad de los cambios socioeconómicos, ambientales y tecnológicos y los escenarios ambiguos e inciertos que puedan presentarse. Estas herramientas se basan en un enfoque sistemático que permite mirar más allá de las expectativas actuales e identificar las implicaciones que las políticas actuales pueden tener en diversos futuros posibles, para ello se puede recurrir a diversas metodologías que permiten identificar señales de cambio, analizar megatendencias, planificar escenarios a futuro, desarrollar visualizaciones sobre estados futuros "ideales" o realizar ejercicios de retrospectiva (mirada hacia atrás) para identificar los pasos a tomar o incluso aquellos que se deben evitar (OCDE, 2019).

Cuadro 9
Intertemporalidad en el ciclo de la política pública

Etapas políticas públicas	Intertemporalidad
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de condiciones que históricamente han afectado el desarrollo del territorio a nivel institucional, sociocultural, económico y ambiental. • Determinación de los desafíos económicos, ambientales, sociales, institucionales, políticos del territorio en un marco temporal de corto, mediano y largo plazo. • Identificación de las potencialidades y vocaciones territoriales con perspectiva a futuro en el mediano y largo plazo. • Desarrollo de estudios de prospectiva o sistemas de anticipación que permitan determinar la capacidad de los territorios para hacer frente a los cambios globales presentes y futuros, esperados e inesperados. • Recopilación de información geoespacial, sociocultural, ambiental, económica, pertinente para vislumbrar escenarios de desarrollo territorial a futuro. • Implementación de procesos de participación ciudadana para recopilar información, identificar tendencias y visualizar escenarios a futuro. • Análisis de las tendencias económicas, políticas, demográficas, climáticas, ambientales, etc., a nivel regional y globales. • Uso adecuado y ético de las Tecnologías de Información y Comunicación para construir visiones territoriales a futuro de manera participativa entre actores y sectores. • Caracterización del modelo de desarrollo vigente con base en mecanismos participativos, la revisión de fuentes diversas y la identificación de procesos históricos. • Se han propuesto modelos de desarrollo alternativos que permitan enfrentar los escenarios futuros y potenciar las fortalezas territoriales.
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de arreglos o acuerdos institucionales para implementar estrategias y compromisos de desarrollo territorial con mirada al corto, mediano y largo plazo. • Consolidación de acuerdos (entre actores, sectores, autoridades, etc.) relacionados con el desarrollo territorial sostenible que trasciendan los periodos de gobierno. • Elaboración participativa de visiones de futuro y horizontes de largo plazo que sirvan de orientación a los planes de desarrollo territorial y contribuyan a la coordinación estratégica de las políticas públicas. • Materialización de las visiones a futuro en planes a mediano plazo, con objetivos, estrategias y líneas de acción. • Incorporación de estrategias y metas que propendan por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. • Articulación de la política con estrategias nacionales o territoriales de largo plazo relacionadas con el desarrollo sostenible, el cambio climático o la reducción de desigualdades y brechas socioeconómicas. • Creación de mecanismos presupuestales más allá de la perspectiva anual, que contemplen el cumplimiento de las estrategias de desarrollo territorial a mediano y largo plazo.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de acciones en el presente o corto plazo que se articulen con las estrategias y visiones del desarrollo territorial en el mediano y largo plazo. • Ejecución de acciones que trascienden los intereses del periodo de gobierno. • Marcos de gasto de mediano plazo, presupuestos plurianuales y sistemas de inversión pública para financiar proyectos de desarrollo territorial a futuro.
Seguimiento, monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de metas para el desarrollo territorial en el corto, mediano y largo plazo. • Definición de indicadores (de gestión, proceso y resultado) para el seguimiento de las metas en el tiempo. • Establecimiento de mecanismos para visibilizar el estado de situación y avance de la política. • Evaluación de impacto social, económico y ambiental de la política implementada.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 6 Prospectiva para el desarrollo

En un escenario complejo y cambiante, en el que surgen fuertes preocupaciones frente a la estabilidad político-institucional, la crisis climática y el panorama socioeconómico, es vital que los gobiernos nacionales y territoriales desarrollen habilidades que permitan lidiar de la mejor manera posible con la incertidumbre y la adversidad. En este sentido, con cada vez más frecuencia los países y territorios se han lanzado a la tarea de anticipar y analizar el impacto de diversas dinámicas a través del tiempo con base en la construcción de escenarios futuros y procesos de reflexión, construcción de hipótesis y deliberación.

Esta necesidad de anticiparse a lo que vendrá; de mirar a distancia, de proponer e identificar tendencias en clave de desarrollo sostenible, requiere de la implementación de acciones en el presente, que anticipen posibles escenarios a futuro. Esta construcción debe ser participativa e incorporar las diferentes miradas de la sociedad, así como los principios del desarrollo sostenible. En tal sentido, la prospectiva para el desarrollo es un proceso permanente y sistemático de reflexión participativa sobre las diferentes opciones de futuro. Siendo el Estado quien impulsa la producción de conocimiento anticipatorio y de construcción de futuros consensuados con la comunidad, los cuales se materializan a través de políticas de desarrollo nacional o territorial enfocadas en la sostenibilidad. Así, el ejercicio prospectivo para el desarrollo no consiste en predecir el futuro, ni se agota en la mirada a largo plazo, es un proceso complejo que se basa en una mirada sistémica del desarrollo, la sociedad y el territorio para identificar variables, tendencias, escenarios y construir un sistema de alerta que permita anticipar y planificar en condiciones cambiantes.

Pueden identificarse tres fases vinculadas a la prospectiva para el desarrollo:

- i) **Fase de diseño:** define el alcance del estudio, la justificación, objetivos, la conformación de los ámbitos de participación (equipo técnico, foro reducido y ampliado), el diseño, marco conceptual y metodológico a utilizar.
- ii) **Fase de prospectiva:** contiene la construcción del diagnóstico prospectivo, definición de variables, los escenarios y la identificación y priorización de los ejes y acciones estratégicos.
- iii) **Fase post prospectiva:** etapa de difusión y comunicación de los hallazgos y resultados del estudio.

A continuación, en el Recuadro 7 se sintetiza a modo de ejemplo de implementación de prospectiva para el desarrollo, el proceso llevado a cabo por República Dominicana para la elaboración de su estrategia nacional al 2030.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 7 Estrategia nacional de desarrollo (END), República Dominicana 2030

Desde el año 2006 República Dominicana cuenta con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, que por ley tiene competencia en aspectos de planificación del país. Es a partir de esta normativa que, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEYPD) lidera el proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo, el cual se inició en 2007 y fue aprobado por ley del Congreso, el 26 de enero de 2012.

Esta END —de manera concertada con todos los actores de la sociedad— define la imagen del país y establece compromisos a mediano y largo plazo más allá de los períodos de gobierno. A su vez, visualiza los principales problemas y líneas de acción para su resolución, así como los compromisos a asumir por cada una de las partes.

Su construcción implicó el análisis de planes y documentos estratégicos preexistentes, la realización de diversos talleres de discusión con más de 300 expertos, así como grupos focales por territorio.

Se aprueba por Ley del Congreso de la República y cada diez años se evalúan sus avances. La END se destaca tanto por su proceso concertado, participativo e inclusivo, por la participación de técnicos y expertos en todas las etapas, así como por su rango de ley. Permitiendo orientar, coordinar y articular estratégicamente las acciones de los distintos niveles de gobierno.

Contenido del documento:

Los ejes estratégicos de la END se clasifican en cuatro, tal como se detalla a continuación junto a sus respectivos objetivos generales:

- i) Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.

Administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados. Imperio de la ley y seguridad ciudadana. Democracia participativa y ciudadanía responsable. Seguridad y convivencia pacífica.

- ii) Construir una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial.

Educación de calidad para todos y todas. Salud y seguridad social integral. Igualdad de derechos y oportunidades. Cohesión territorial. Vivienda digna en entornos saludables. Cultura e identidad nacional en un mundo global. Deporte y recreación física para el desarrollo humano.

- iii) Economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global.

Economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido, con trabajo digno, que se inserta de forma competitiva en la economía global. Energía confiable, eficiente y ambientalmente sostenible. Competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y la responsabilidad social. Empleos suficientes y dignos. Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local.

- iv) Sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático.

Manejo sostenible del medio ambiente. Eficaz gestión de riesgo para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales. Adecuada adaptación al cambio climático.

De estos ejes y 19 objetivos generales, se desprenden 58 objetivos específicos y 460 líneas estratégicas de acción.

Metodología y proceso de realización:

La estrategia fue construida en cuatro etapas:

- i) **Diseño del proceso:** se desarrolló entre 2007 y 2008, con la construcción del diseño metodológico, el borrador de diagnóstico, así como la matriz de visión, objetivos y líneas estratégicas de acción en 32 áreas temáticas.
- ii) **Elaboración de diagnóstico:** en el cual se realizó un análisis técnico con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Se validaron el diagnóstico y la matriz y se elaboró la propuesta.
- iii) **Divulgación de la propuesta.** Esta fue presentada a partidos políticos y sectores organizados y difundida a los medios de comunicación. Se trazaron alianzas estratégicas.
- iv) **Aprobación por parte del Congreso.**

Fuente: Elaborado a partir del documento Estrategia Nacional de Desarrollo República Dominicana 2030.

De igual forma, se requiere incentivar un uso adecuado y ético de las Tecnologías de Información y Comunicación para construir visiones territoriales de manera participativa entre actores y sectores. Estos procesos, retoman los principios de la planificación estratégica la cual se consolida como “un poderoso instrumento que facilita los diagnósticos, los análisis y la toma de decisiones (...) De esta manera, se posibilita la convergencia de voluntades e intereses diversos alrededor de las acciones, que es necesario emprender desde el presente, para constituir un proyecto compartido de sociedad futura en el ámbito de un desarrollo humano sustentable, que permitirá adecuarse a los cambios y requerimientos de un mundo en permanente transformación” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia-DNP, 2007, pág.9).

Planear estratégicamente implica generar consensos sobre el futuro que se desea para el territorio, anticipar los cambios, aprovechar las potencialidades, usar los recursos eficientemente y unir esfuerzos de actores sociales, públicos y privados para trabajar en un marco de acción de largo plazo. Por ende, la fase diagnóstica consiste en identificar el modelo de desarrollo vigente, con base en los procesos participativos, la revisión de fuentes diversas y la identificación de procesos históricos, y proponer modelos de desarrollo alternativos que permitan enfrentar los escenarios futuros y potenciar las fortalezas territoriales (Departamento Nacional de Planeación de Colombia-DNP, 2007).

2. Diseño

La diferencia entre la planificación tradicional y una que incorpore la mirada intertemporal es la posibilidad de pensar el desarrollo del territorio más allá del corto plazo y generar compromisos, acuerdos y pactos entre actores y sectores que logren trascender en el tiempo.

Un primer paso para ello es la elaboración participativa de la visión territorial en la cual se piense el modelo de desarrollo que se piensa forjar en el territorio y se respondan preguntas como ¿Hacia dónde se quiere ir? ¿Cuáles son las prioridades del desarrollo territorial en las cuales se debe trabajar? ¿Cuál es el futuro que se quiere construir? ¿Cuál es el camino más adecuado para promover el desarrollo sostenible y el equilibrio entre lo ambiental, lo económico y lo social? ¿Cuáles son los sectores que deben ser priorizados en el corto, mediano y largo plazo?

Dichas visiones tienen que materializarse en planes de acción concretos con objetivos, estrategias y actividades a desarrollar en diferentes momentos. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en ejercicios retóricos que no tienen impactos reales en el desarrollo del territorio. Esto requiere voluntad política, la participación activa de la ciudadanía y la consolidación de alianzas público-privadas para garantizar continuidad en el proceso y demandar que los compromisos se concreten en acciones y estrategias con impacto real.

En la región se ha avanzado en la integración de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los procesos de planeación del desarrollo, tanto a nivel nacional como en algunos de los territorios. Gracias a esto, se han incorporado metas y estrategias relacionadas con factores sociales, económicos, ambientales, de género, institucionales, entre otros, en los planes de desarrollo y se han realizado compromisos con una mirada a largo plazo. Por ende, pese a que la pandemia, la recesión económica y las consecuencias de las tensiones geopolíticas que se viven en la actualidad han afectado la capacidad de los países para cumplir con los objetivos y metas previstas para el 2030 en varios aspectos, es fundamental que se sigan encaminando los esfuerzos para avanzar en la incorporación de estrategias que propicien el desarrollo sostenible, la adaptación y mitigación del cambio climático o la reducción de las desigualdades y brechas socioeconómicas. Cualquier política de desarrollo territorial que se formule debe articularse, por lo tanto, con aquellos compromisos y estrategias nacionales y territoriales relacionados con la Agenda 2030 y en el momento de diseñar las políticas es importante comenzar a identificar mecanismos presupuestales que puedan asegurar el cumplimiento de las estrategias de desarrollo territorial a mediano y largo plazo.

3. Implementación

Como se ha mencionado, la perspectiva intertemporal requiere que las acciones y estrategias que se piensan para el presente o el corto plazo se articulen con las estrategias y visiones del desarrollo territorial en el mediano y largo plazo. Más aún, cuando se trata de promover la sostenibilidad económica, social, ambiental y de reducir las brechas de desigualdad en los territorios es fundamental poder ejecutar acciones que se ajusten con estos compromisos y vayan más allá de los intereses del periodo de gobierno por lo cual es importante generar pactos y acuerdos que garanticen su cumplimiento y permanencia en el tiempo.

Es fundamental definir marcos de gasto de mediano plazo, presupuestos plurianuales y sistemas de inversión pública que permitan financiar proyectos de desarrollo territorial a futuro de tal forma que la ejecución de recursos no solo se articule con las metas y el presupuesto anual, sino también pueda vincularse con inversiones en el mediano y largo plazo para garantizar el desarrollo sostenible en el territorio. En este sentido, la promoción de alianzas público-privadas puede ser un mecanismo importante para asegurar el financiamiento de proyectos y programas de desarrollo sostenible en el tiempo y consolidar una estrategia para la transformación económica, social y ambiental.

4. Seguimiento y monitoreo

Con respecto al seguimiento y monitoreo, la intertemporalidad requiere la definición de metas e indicadores (de gestión, proceso y resultado) que permitan identificar, evidenciar y medir los avances tanto en el corto, como en el mediano y el largo plazo. En línea con esto, se requiere establecer los procedimientos y la periodicidad de recolección de información para el seguimiento y monitoreo de metas, procesos y resultados, así como establecer los mecanismos mediante los cuales se va a socializar y visibilizar el estado de situación y avance de la política con los diversos sectores y actores involucrados.

Igualmente, para medir los resultados en el mediano y largo plazo, se requiere la instauración de mecanismos y/o metodologías que permitan evaluar el impacto social, económico y ambiental de la política implementada. Por ejemplo, una de las herramientas que puede resultar útil en esta vía es la teoría del cambio, la cual permite evaluar los resultados intermedios de las políticas e identificar las vías causales que se requieren para lograr los impactos finales esperados.

Cuadro 10
Niveles de articulación intertemporal

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Marco de Gobernanza y acuerdos interinstitucionales	No se han logrado realizar acuerdos entre sectores, actores o territorios para identificar las condiciones históricas que afectan o potencian el desarrollo y/o visualizar los escenarios y tendencias a futuro para tomar mejores decisiones en el presente.	Se han comenzado a realizar pactos para identificar las condiciones históricas que afectan o potencian el desarrollo, pero ha costado visualizar escenarios o tendencias a futuro.	Se han consolidado acuerdos, pactos, convenios entre sectores, actores y/o niveles de gobierno para incorporar una mirada intertemporal que identifique las condiciones históricas que afectan o potencian el desarrollo y/o visualicen los escenarios y tendencias a futuro para tomar mejores decisiones en el presente.
Transversalización de enfoques y conceptualización integral del desarrollo	La política de desarrollo territorial no se articula en lo absoluto con las estrategias y visiones de largo plazo.	Existen estrategias y visiones de largo plazo que orientan las políticas y aunque se promueve su articulación a veces surgen contradicciones o se formulan acciones que pueden ir en contravía con sus orientaciones.	La política de desarrollo territorial se articula con las estrategias y visiones de largo plazo.
	No se identifican las prioridades y tendencias a futuro (mediano y largo plazo) en materia de género, población, cambio climático, gestión de riesgos u otros enfoques.	Se han comenzado a identificar las prioridades y tendencias a futuro (mediano y largo plazo) en materia de género, población, cambio climático, gestión de riesgos, entre otros enfoques, pero su incorporación en las políticas carece de profundidad.	Se identifican las prioridades y tendencias a futuro (mediano y largo plazo) en materia de género, población, cambio climático, gestión de riesgos, entre otros enfoques y se incorporan en los procesos de formulación e implementación de las políticas de desarrollo territorial.
	Se implementan acciones muy concretas y sectoriales que no siempre contemplan las articulaciones entre lo ambiental, lo económico y lo social.	Las acciones que se formulan para impulsar la sostenibilidad ambiental, económica y social, así como para reducir brechas socioeconómicas en los territorios tienen un carácter disperso y sus resultados aún no logran ser significativos.	Se implementan acciones integrales que se relacionan con la búsqueda de la sostenibilidad económica, social y ambiental en el largo plazo y la reducción de brechas socioeconómicas en los territorios.

Variables de análisis/Niveles	Bajo	Intermedio	Alto
Recolección, intercambio (canales de comunicación), análisis y socialización de la Información	Falta avanzar significativamente en la recolección de información adecuada para identificar condiciones históricas que han afectado o potenciado el desarrollo y vislumbrar tendencias y escenarios en el mediano y largo plazo.	Se recolecta información que permite tener una perspectiva histórica sobre las dificultades y potencialidades del desarrollo territorial, aunque falta avanzar en el uso de las TICs para vislumbrar tendencias y escenarios en el tiempo.	Se recolecta información adecuada para identificar los factores socioeconómicos, institucionales, ambientales, culturales que han afectado el desarrollo territorial históricamente y se usan las herramientas de información y TICs necesarias para vislumbrar tendencias y escenarios del desarrollo en el mediano y largo plazo.
Financiamiento y recursos	Los mecanismos de financiamiento de las políticas se basan en presupuestos anuales. No se establecen estrategias para el financiamiento de las políticas en el mediano y largo plazo.	Se comienzan a establecer instrumentos de financiamiento plurianual para financiar la política, pero todavía se presentan vacíos en la implementación de mecanismos de financiamiento de estrategias de desarrollo territorial en el mediano y largo plazo.	Se desarrollan estrategias y/o mecanismos presupuestales más allá de la perspectiva anual y se establecen marcos de gasto de mediano plazo, presupuestos plurianuales y sistemas de inversión pública para financiar estrategias de desarrollo territorial a mediano y largo plazo.
Capacitación y fortalecimiento de capacidades	No se ha avanzado en el fortalecimiento de capacidades y habilidades en los responsables de la política para identificar tendencias y escenarios futuros y poder generar políticas de desarrollo acorde a este ejercicio.	Se avanza en el fortalecimiento de habilidades para identificar tendencias y escenarios futuros, pero las políticas formuladas presentan algunas incongruencias o contradicciones con estos.	Se han fortalecido las capacidades de los funcionarios para identificar las tendencias y escenarios futuros que afectan o potencian el desarrollo territorial. De acuerdo con ello, se formulan políticas adecuadas y con perspectiva a mediano y largo plazo.
Trabajo articulado, colaborativo y ejecución coordinada de acciones	No se han articulado esfuerzos o se han realizado trabajos cooperativos entre sectores, actores o territorios para pensar e implementar las políticas territoriales desde una perspectiva intertemporal.	Se han comenzado a articular esfuerzos para incorporar la intertemporalidad en las políticas de desarrollo, pero estos todavía son esporádicos, poco frecuentes.	Se han articulado esfuerzos de distintos sectores, actores y/o territorios para realizar procesos de diagnóstico participativos e identificar escenarios y tendencias del desarrollo en el mediano y largo plazo.
Supervisión y seguimiento	La definición de indicadores de gestión, proceso y resultado) presenta inconvenientes y no permite hacer un seguimiento adecuado del avance de las políticas de desarrollo territorial en el tiempo.	Se definen indicadores claros de gestión, proceso y resultado, pero existen vacíos de información u otros inconvenientes para el seguimiento de la política en el tiempo.	Se establecen mecanismos para visibilizar el estado de situación y avance de la política en el tiempo y se definen indicadores (de gestión, proceso y resultado) para el seguimiento de las metas planteadas en el corto, mediano y largo plazo.
	No se realizan evaluaciones de impacto social, económico y ambiental de la política implementada.	Se han comenzado a realizar evaluaciones de impacto social, económico y ambiental de la política implementada, pero estas todavía carecen de profundidad y efectividad.	Se establecen mecanismos y/o metodologías para la evaluación de impacto social, económico y ambiental de la política implementada.

Fuente: Elaboración propia.

VI. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha manifestado la importancia de consolidar mecanismos de coordinación y articulación entre diversos sectores, actores y niveles de gobierno teniendo en cuenta una perspectiva intertemporal. Esto implica la creación de un marco de gobernanza sólido que genere las instancias institucionales, la creación de convenios y la apertura de espacios para el intercambio de ideas, recursos, conocimientos e información.

Para el análisis, se recurrió a la perspectiva del ciclo de la política y a la identificación de la forma en que sectores, actores y territorios confluyen en las fases de diagnóstico, diseño, implementación y seguimiento monitoreo y evaluación. Cabe mencionar, que las fases no necesariamente se dan de manera lineal y con límites definidos entre una y otra. Este proceso puede ser más flexible y requiere dinámicas de cocreación, cogestión y revisión constante que rompe con las lógicas tradicionales de toma de decisiones. Los desafíos sociales y ambientales exigen una mirada participativa, intersectorial y multiescalar y, por lo tanto, es necesario avanzar en la generación de mecanismos, herramientas y metodologías que ayuden a forjar políticas públicas más acertadas, resilientes e innovadoras que rompan con la lógica inediatista y generen soluciones con impacto en el mediano y largo plazo.

En esta vía, es necesario avanzar en el fortalecimiento de capacidades para el trabajo conjunto y participativo y en la creación de mecanismos fluidos y constantes de información y comunicación entre sectores y actores. También es vital crear fondos y mecanismos sólidos de financiamiento, que tengan en cuenta las disparidades territoriales y promuevan la solidaridad regional, de forma tal que las regiones o territorios con mayores ingresos puedan contribuir con la mejora en la calidad de vida y en las condiciones productivas de aquellas en situación más desfavorable.

Otro punto importante para forjar políticas de desarrollo territorial integrales es avanzar en la transversalización de enfoques que tengan en cuenta los problemas derivados de la crisis ambiental y el riesgo de desastres y atiendan las necesidades de las minorías y las poblaciones vulnerables (mujeres, jóvenes, ancianos y población afrodescendiente e indígena).

Cabe anotar que este trabajo corresponde a un punto de partida para el análisis y la formulación de políticas de desarrollo territorial y para su continuidad se requiere la evaluación de algunos casos a nivel regional, así como la identificación de herramientas y mecanismos prácticos que puedan guiar a los funcionarios tanto de la escala nacional y territorial en la incorporación de estos criterios en las políticas de desarrollo territorial. Por lo tanto, se espera abrir espacios de diálogo e intercambio con diferentes actores que permita consolidar una caja de herramientas para este propósito.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barnes, Marion (2012), *Passionate participation. Emotional experiences and expressions in deliberative forums*. En: Hoggett, Paul & Thompson Simon. *Politics and the Emotions: The Affective Turn in Contemporary Political Studies*. pp. 23-41. Continuum International Publishing Group, New York.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2022), *Ley de Desarrollo Regional de Costa Rica*. Plenario de desarrollo regional de Costa Rica. Decreto Legislativo n.º 10096. 26 de enero de 2022.
- Bárcena, Alicia (2022), *La igualdad en el centro del pensamiento de la CEPAL: ideas, políticas y acciones en el período 2008-2022 (LC/PUB.2022/6)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Becerra, Steven; Castaño Paola; y Medina Javier (2014), *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Better Evaluation (2012), *Participatory Evaluation*. Recuperado de: https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/participatory_evaluation.
- Brugué Torruella, Q. (2014), *Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1(1), pp. 37-55. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45157.
- Braudel, Fernand (1970), *La Historia y las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial, S. A., Madrid.
- Cejudo, Guillermo & Michel Cynthia I (2016), *Coherencia y políticas públicas metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Gestión y política pública Volumen XXV, Número 1. pp. 3-31.
- Chong Campusano, Carlos (2009), *Presupuesto intersectorial: problemas y perspectivas*. Agenda Pública Año VII, N° 12, diciembre 2008-enero 2009. Disponible en: <http://www.agendapublica.uchile.cl/n12/3%20CHONG.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2022), *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*. <https://observatorioplanificacion.CEPAL.org/es#:~:text=El%20Observatorio%20Regional%20de%20Planificaci%C3%B3n,Am%C3%Agrica%20Latina%20y%20El%20Caribe>.
- _____ (2021), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora post pandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión (LC/CRP.18/3)*, Santiago de Chile, CEPAL.

- _____(2019), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(2018), "Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/119), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(2017), Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. LC/TS.2017/120, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(2016), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660(SES.36/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(2010), La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir, Santiago de Chile, CEPAL.
- Congreso Nacional de República Dominicana (2012), Ley 1-12 Estrategia nacional de desarrollo 2030. https://www.intec.edu.do/downloads/documents/institucionales/marco-legal/Ley_1-12_ley_organica_de_la_estrategia_nacional_de_desarrollo.pdf.
- _____(2006), Ley 498-06 Planificación e inversión pública. <https://observatorioplanificacion.CEPAL.org/sites/default/files/instrument/files/Ley-No.-498-06-de-Planificacion-e-Inversion-P-blica.pdf>.
- Cortina, Adela (2011), Democracia deliberativa. Contrastes. Revista Internacional de Filosofía, Colección Monografía 12. pp. 143-161.
- Cuervo Luis M & Máttar Jorge (2017), Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libro de la CEPAL, No. 148 (LC/PUB.2017/ 16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cunill-Grau, Nuria (2014), la intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual, Gestión y política pública, Volumen XXIII, Número 1, pp. 5-46.
- Denhardt R.B. & Denhardt, J.V (2013), Public administration: an action orientation (7th Ed.). Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- _____(2007), The New Public Service, serving not steering (expanded edition). M.E Sharpe, New York.
- _____(2000), The new public service: serving rather than steering. Public Administration Review, 60 (6), pp. 549-559.
- Dente, Bruno & Subirats Joan (2014), Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Ed Ariel, Barcelona.
- Faustino, Jorge (2009), Cogestión adaptativa de cuencas hidrográficas. Revista Ambientico Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, Número 189. pp.12-14.
- Fuenmayor, J. (2017), Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. Económicas CUC, 38(2), 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.
- Gil, Esther; Pineda, Pilar; Planas, Anna; Sánchez, Laia, (2014), La metodología de la evaluación participativa de planes y acciones comunitarias. Tres experiencias de evaluación participativa en Catalunya. SIPS-Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria 1139-1723 24, pp. 105-134.
- González, Mariana y Zurbriggen Cristina (2014), Innovación y cocreación: nuevos desafíos para las políticas públicas. Revista de Gestión Pública, Volumen III, Número 2, Julio-diciembre 2014. ISSN 0719-1820 pp. 329-361.
- Guardamagna, Melina & Benetto, Andrea, (2021), La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial. Temas y debates 42, año 25, julio-diciembre, pp. 121-142.
- Guttman, Amy & Thompson, Dennis (2004), Why Deliberative Democracy? Princeton: Princeton University.
- Hoggett, Paul & Thompson Simon (2012), Politics and the Emotions: The Affective Turn in Contemporary Political Studies. Continuum International Publishing Group, New York.
- ILPES-CEPAL (2015), El estado del arte y los retos de la planificación en América latina y el Caribe. Decimoquinta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Yachay (Ecuador), 19 de noviembre de 2015. https://repositorio.CEPAL.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099_es1d11.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, (2018), Hacia una Pedagogía del Habitar, Aprendizajes en torno a las técnicas de diseño participativo en el Programa Quiero Mi Barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.

- Jirón, Paola (2017), De la participación a la cocreación. Nuevas formas de pensar intervenciones para mejorar el habitar urbano/residencial. *Materia Arquitectura*, n. 12, p. 66-75, ISSN 2735-7503. Disponible en: <<http://www.materiaarquitectura.com/index.php/MA/article/view/78>>.
- Lacalle Pou y otros (2019), *Compromiso por el país*. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>.
- Laboratorio de Gobierno (2018), *Un Estado innovador para las personas: los primeros años del Laboratorio de Gobierno, 2014-2018*. Gobierno de Chile, Santiago.
- Lefebvre, H. (2013), *La producción del espacio*. Capitán Swing, Madrid.
- Losada Trabada, Antonio (2003), Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2(2), pp. 63-81. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38020206>.
- Macedo, F y Porto, L. (2018), ¿Existe una política nacional de desenvolvimiento regional no Brasil? *Revista Brasileira de Gestão e desenvolvimento regional*, v.14, n.2, Jan.2018 (ed. especial), Taubaté, SP, Brasil.
- Melo Alves, A. y Mendes da Rocha Neto, J (2014), A nova política nacional de desenvolvimento regional-PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e planejamento regional*, Rio de Janeiro, vol.1, n.2, julho-dezembro 2014-págs. 311 a 338.
- Méndez Parra, Daniela & Roth Deubel, André-Noël (2020), *Innovación pública. Experiencias y retos en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ministerio de Bienes Nacionales de Chile (2022), *Infraestructura de Datos Geoespaciales (IDE)*. <https://normas-apa.org/referencias/citar-pagina-web/>.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay-MIEM (2005), *Política Energética 2005-2030*. <http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/documents/20182/22528/Pol%C3%ADtica+Energ%C3%A9tica+2005-2030/841defd5-ob57-43fc-be56-94342af619a0>.
- Morales, C. Pérez, R. Riffo L. y Williner, A (2020), *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- N. Gligo y otros (2020), *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 161 (LC/PUB.2020/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nussbaum, Martha (2013), *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*. Harvard University Press, Cambridge (USA).
- Naciones Unidas (2018), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica*. Recuperado de: *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica* (CEPAL.org).
- OCDE (2022), *Gobernanza multinivel y organización territorial EN: Constituciones en países de la OCDE, Un estudio comparado. Informe en el contexto del proceso constitucional en Chile*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f88b3115-es>.
- _____ (2021), *Herramientas Prácticas para el fortalecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación a nivel subnacional. Hacia un sistema sólido de monitoreo y evaluación en los gobiernos subnacionales de Colombia*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/colombia-toolkit-es-def.pdf>.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto Uruguay (2019), *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*. https://observatorioplanificacion.CEPAL.org/sites/default/files/plan/files/Uruguay_Estrategia_Desarrollo_2050.pdf.
- ONU-Mujeres, Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural-RIMISP, Agencia de Renovación del Territorio, ART (2017), *La participación de las mujeres y sus organizaciones en los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)*. Bogotá D.C. 2017.
- Orozco, Hernán (2021), *Hacia un nuevo pacto digital en la planificación urbana. Aportes y desafíos de la digitalización en los procesos de diseño participativo de ciudades en Chile y Colombia*. Análisis Carolina, N° 36. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=26547>.
- Pastor, Gema (2013), *Nuevo Servicio Público y participación*. XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): La política en tiempos de incertidumbre, Sevilla.
- Pereira, María & Jaraíz, Erika. *El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública*. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, núm. 2, 2015, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 73-93.

- Riffo, Luis (2013), *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, Documentos de Proyectos (LC/IP/L.325), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Roth Deublel, André-Noël (2021), *Enfoques para el análisis de políticas públicas: Edición 2*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- _____(2002), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Silva, Santiago (2017), *Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas*. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Vol. 1: Issue. 1, Article 7. DOI: 10.22191/gobernar/vol 1/iss 1/4. Disponible en: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/7>.
- Thompson, Dennis (2019), *Teoría democrática deliberativa y ciencia política empírica*. Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Núm. 56, pp. 270-313.
- Valencia-Perafán, M. Le Coq, Jean F. Favareto, A. Samper M, Sáenz-Segura F. y Sabourin E (2020), *Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas*. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial* No. 17, junio 2020 pp.25-41.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Desarrollo Territorial

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

22. Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial, Alicia Williner y María Fernanda Martínez (LC/TS.2023/90), 2023.
21. Filosofía, democracia y liderazgos públicos, Diego Tatián, Gustavo Pereira, (LC/TS.2022/140), 2022.
20. Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles, Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado, Alicia Williner (LC/L.4222; LC/IP/L.345), 2016.
19. Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos. Rudolf M. Buitelaar, Rafael Echeverri Perico, Iván Silva Lira, Luis Riffo Pérez (LC/L.3979; LC/IP/L.339), 2015.
18. La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina. Rudolf M. Buitelaar, Andrés Espejo, Sergio González Catalán, Patricio León (LC/L.3972; LC/IP/L.338), 2015.
17. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Carlos Sandoval (LC/L.3799; LC/IP/L.331), 2014.
16. Disparidades territoriales y desempeño exportador al MERCOSUR: evidencia a nivel de las provincias argentinas, Camilo Beltrán Toro, Sergio González Catalán (LC/L.3727; LC/IP/L.330), 2013.
15. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo regional y local en el ILPES, Luis Riffo P. (LC/L.3593; LC/IP/L.325), 2013.
14. La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios en América Latina y el Caribe, 1962-2012, Alicia Williner Martina (LC/L. 3566; LC/IP/L.324), 2012.
13. Programa de cooperação em capacitação para o desenvolvimento regional e local: um estudo de caso da experiência brasileira, Denise Maria Rizzotto Zanella, Lenira Maria Fonseca Albuquerque, Suzana Dias Rabelo de Oliveira, Alicia Williner (LC/L.3562; LC/IP/L.323), 2012.

DESARROLLO TERRITORIAL

Números publicados:

- 22 Políticas públicas integrales
El caso de las políticas de desarrollo territorial
Alicia Williner y María Fernanda Martínez
- 21 Filosofía, democracia y liderazgos públicos
Diego Tatián y Gustavo Pereira
- 20 Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas
Por una mayor integración a múltiples niveles
Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner
- 19 Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial
Estudios de caso latinoamericanos
Rudolf M. Buitelaar, Rafael Echeverri Perico, Iván Silva Lira y Luis Riffo Pérez

