

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022

Natalia Genta
Luis Rizzo
Alicia Williner
Carlos Sandoval



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.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022

Natalia Genta
Luis Riffo
Alicia Williner
Carlos Sandoval



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado bajo la supervisión de Cielo Morales, Directora 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 de las actividades del programa de trabajo del ILPES. La coordinación y edición final estuvo a cargo de Luis Riffo Pérez, del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del ILPES. Los capítulos fueron elaborados por Natalia Genta, Luis Riffo Pérez, Alicia Williner y Carlos Sandoval, del ILPES. En la preparación de los insumos participaron Bárbara Silva y Alejandra González. Para esta versión se contó con aportes sustantivos de la División de Desarrollo Social, la División de Desarrollo Económico, la División de Recursos Naturales, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y la División de Estadísticas. Se agradece, en particular, el apoyo de Xavier Mancero, de la División de Estadísticas, por los procesamientos de la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/132
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00685

Esta publicación debe citarse como: N. Genta y otros, "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

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

Introducción	7
I. Las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe	11
Introducción.....	11
A. Elementos conceptuales para analizar las desigualdades territoriales	11
B. Heterogeneidad	14
C. Concentración.....	16
D. Desigualdades territoriales.....	22
E. Un análisis sintético de las disparidades territoriales en las condiciones de vida Latinoamericanas: el índice de condiciones generales de vida 2020	30
F. Conclusiones	36
Bibliografía	36
Anexo I.A1.....	38
II. Desarrollo territorial en tiempos de crisis	39
Introducción.....	39
A. Las múltiples crisis	40
B. Territorio, desigualdad y pandemia	44
C. Institucionalidad y territorio	46
D. Conclusiones	49
Bibliografía	50
III. Políticas nacionales de desarrollo territorial	53
Introducción.....	53
A. Políticas públicas: aproximaciones conceptuales.....	54
1. Políticas públicas, dimensiones y coordinadas: cinco alcances necesarios	54
2. Políticas territoriales de alcance nacional	56
3. Políticas multi-territoriales	58
4. Políticas para territorios específicos.....	60

B.	Instituciones responsables y políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial en la región de América Latina y el Caribe	61
1.	Panorama de la familia de políticas vinculadas al desarrollo territorial en la región.....	61
2.	Arquitectura institucional y desarrollo territorial	63
C.	Experiencias de coordinación de políticas de desarrollo territorial.....	68
D.	Políticas de desarrollo territorial reciente: los casos de Chile y Costa Rica	70
1.	Políticas de desarrollo regional en los territorios: el caso de Chile	70
2.	Hacia una política nacional de desarrollo regional: el caso de Costa Rica	71
E.	Políticas territoriales y pandemia	72
F.	Planbarómetro territorial y consulta a especialistas en desarrollo territorial.....	75
G.	Conclusiones	79
	Bibliografía	80
	Anexo III.A1.....	81
IV.	Conclusiones y recomendaciones.....	83
Cuadros		
Cuadro 1	La matriz de la desigualdad social: planteamientos teóricos, ejes estructurantes y ámbitos de derecho	12
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (33 países): superficie, población, densidad y entidades territoriales intermedias	14
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (23 países): entidades territoriales intermedias según superficie y población.....	15
Cuadro 4	América Latina y el Caribe (23 países): entidades territoriales intermedias según superficie y población.....	16
Cuadro 5	América Latina (12 países): entidades territoriales intermedias con menor y mayor condición de pobreza, 2020	23
Cuadro 6	América Latina (9 países): PIB por habitante de entidades territoriales intermedias, 2008-2010 vs 2018-2020	29
Cuadro 7	América Latina (13 países): territorios según estratos del ICGV, 2020	33
Cuadro 8	Familia de políticas de desarrollo territorial	56
Cuadro 9	Casos de políticas territoriales de alcance nacional.....	56
Cuadro 10	Casos de políticas multi-territoriales.....	59
Cuadro 11	Casos de políticas de desarrollo de territorios específicos.....	60
Cuadro 12	Número de políticas de desarrollo territorial e instituciones responsables	64
Cuadro 13	Distribución de las políticas por país, subregión y tipologías	66
Cuadro 14	Políticas de desarrollo productivo y pandemia	74
Cuadro 15	Dimensiones y criterios considerados en el planbarómetro de las políticas de desarrollo territorial	76
Cuadro I.A1.1	América Latina (10 países) y OECD países seleccionados: PIB por habitante en PPP y disparidades territoriales del PIB por habitante, 2019	38
Cuadro III.A1.1	Criterios de análisis de las políticas de desarrollo territorial	81
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (países seleccionados): áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PIB, 2019	17
Gráfico 2	OECD (países seleccionados): áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PIB, 2019	17

Gráfico 3	América Latina (23 países): índice de concentración geográfica de la población, 2020.....	20
Gráfico 4	OECD (países seleccionados): índice de concentración geográfica de la población 2019.....	21
Gráfico 5	América Latina (10 países): índice de concentración geográfica del PIB, 2019.....	21
Gráfico 6	OECD (países seleccionados): índice de concentración geográfica del PIB, 2019.....	22
Gráfico 7	América Latina (10 países) y OECD (países seleccionados): disparidades territoriales del PIB por habitante, 2019.....	24
Gráfico 8	América Latina (10 países) y OECD, países seleccionados: PIB total por habitante y nivel de disparidades territoriales según PIB por habitante, 2019.....	25
Gráfico 9	América Latina (9 países), Estados Unidos, Portugal y España: disparidades territoriales del PIB por habitante, 1995-2020.....	26
Gráfico 10	Disparidades territoriales de PIB por habitante y concentración geográfica del PIB, 2019.....	28
Gráfico 11	América Latina (13 países): promedios por estrato del ICGV 2020 para esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, años promedio de estudio y población en condición de pobreza.....	32
Gráfico 12	Políticas vinculadas al desarrollo territorial según subregión de América Latina y el Caribe.....	61
Gráfico 13	Taxonomía de políticas vinculadas al desarrollo territorial según subregión.....	62
Gráfico 14	Número de políticas vinculadas al desarrollo territorial por países según taxonomía.....	63
Gráfico 15	Representación de las tipologías de políticas en el universo de las políticas analizadas.....	66
Gráfico 16	Factores determinantes de un mayor impacto de las políticas nacionales de desarrollo territorial.....	75
Recuadros		
Recuadro 1	Desigualdades, territorio y género.....	13
Recuadro 2	La escala de análisis regional.....	13
Recuadro 3	El índice de concentración geográfica ajustado (ICG).....	19
Recuadro 4	Enfoque de disparidades territoriales con base en el PIB por habitante.....	23
Recuadro 5	Metodología del ICGV 2019.....	31
Recuadro 6	Identificación de políticas de desarrollo territorial en los países de América Latina y el Caribe.....	55
Recuadro 7	Planificación y políticas territoriales con perspectiva de género.....	67
Recuadro 8	Planbarómetro territorial: casos de Costa Rica.....	77
Recuadro 9	El caso de Panamá.....	78
Diagrama		
Diagrama 1	Estadios de resiliencia.....	48
Mapas		
Mapa 1	América Latina y el Caribe (nueve países): peso relativo del PIB corriente de cada entidad territorial intermedia respecto de PIB total de América Latina y el Caribe, 2020.....	18
Mapa 2	América Latina (10 países): PIB por habitante por entidades territoriales intermedias, 2020.....	27

Introducción

El presente Panorama del Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe se publica en el marco de los 60 años de la creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), periodo en el cual ha contribuido con los países de la región tanto en la creación y fortalecimiento de sus sistemas de planificación y gestión pública nacional y subnacional, en la investigación aplicada sobre temas vinculados con el desarrollo de la región, y en la realización de actividades de capacitación en diversas áreas de la planificación y la gestión pública.

En estos 60 años la región ha experimentado avances muy significativos en términos sociales y económicos, como lo refleja el incremento de esperanza de vida al nacer, que entre 1960 y 2020 pasa de 56 años a 76 años, la reducción de la mortalidad infantil, que en similar periodo disminuye de 100 a 14 fallecidos menores de un año por mil nacidos vivos, o el incremento del PIB por habitante que, en términos constantes, pasa desde US\$ 3.440 a \$ 8.500. Por otra parte, en términos espaciales, en este periodo se produce un acelerado proceso de urbanización, pasando la población urbana desde un 49% en 1960 a un 81% en 2020.

A estos efectos, un tema de gran preocupación en los análisis y propuestas de políticas de desarrollo de la CEPAL y el ILPES en este periodo ha sido el problema de las desigualdades y el desarrollo territorial. Este se instala como un tema central desde mediados de los años 60, a la luz de la evidencia que indicaba una creciente disparidad entre distintas regiones al interior de los países. A modo de ejemplo, el Estudio Económico de la CEPAL de 1968, refiriéndose a la concentración del progreso técnico derivada del patrón de crecimiento Latinoamericano sostenía que:

“En efecto, no son ajenas a ese esquema de crecimiento la acentuada concentración geográfica y las fuertes disparidades entre distintas regiones de cada país que caracterizan a las estructuras económicas latinoamericanas hacia fines del decenio de 1960. Algunos antecedentes históricos del problema sugieren la presencia de relaciones circulares en que estos rasgos regionales derivan de determinadas características del proceso de desarrollo y tienden a su vez a reforzarlas” (CEPAL, 1969, p. 41).

Efectivamente, diversos análisis dieron cuenta que la etapa de crecimiento hacia adentro, o de industrialización sustitutiva, conllevó un incremento de las desigualdades económicas y sociales entre regiones urbanas respecto de las rurales, y a la vez fortaleció la dinámica concentradora en torno de las principales metrópolis (Pinto, 1969). Ello significó una preocupación creciente de los gobiernos de la región por implementar acciones tendientes a reducirlas o aminorarlas, entre ellas fortalecer sus sistemas de planificación subnacional e implementar políticas de desarrollo regional desde la escala nacional (Stohr, 1969). En este contexto, desde fines de los 60s se realizaron las primeras actividades de capacitación del ILPES en planificación regional en varios países de la región, para posteriormente iniciar los cursos presenciales en la sede de la CEPAL en 1970.

A lo largo de estas seis décadas, los análisis sobre las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas, y las estrategias y políticas derivadas de ellos, impulsadas desde el ILPES, han transitado por variados enfoques o marcos conceptuales¹, pudiéndose diferenciar tres etapas principales (De Mattos, 1984; Riffo, 2013).

Entre mediados de la década del 60 y fines de la década del 70 uno de los enfoques principales utilizado para el análisis y las políticas de desarrollo territorial fue el de los polos de crecimiento (ILPES, 1978), el cual en interacción con la teoría centro periferia de la CEPAL, la causación circular acumulativa de Gunnar Myrdal, y el desarrollo polarizado, de Albert Hirschman, influyeron en el despliegue de un conjunto de políticas nacionales, que buscaron enfrentar las crecientes desigualdades generadas en el marco de la industrialización sustitutiva. En esta etapa se observa una mayor primacía del nivel nacional en el diseño e implementación de políticas, y un énfasis en la escala regional como objeto principal de intervención.

Una segunda etapa se inicia a mediados de los 80s, caracterizada por la creciente relevancia de enfoques que destacan el rol de la escala local como espacio clave para el desarrollo de políticas territoriales. Ello se produce en el marco un nuevo contexto global, en el cual se impulsó una creciente desregulación financiera y comercial, así como una progresiva reducción del tamaño, e influencia, del Estado. Frente a este escenario, las políticas territoriales enfatizaron la importancia de los factores endógenos locales, el capital social, la descentralización, los sistemas regionales de innovación, y la competitividad territorial, entre otros (Boisier, 1988; ILPES, 2007).

A partir de los primeros años de la década del 2000, y en el contexto de una sostenida expansión de los mercados mundiales derivada de grandes economías emergentes, como China e India, y en el marco de una revalorización del rol del Estado y la escala nacional en las políticas territoriales, en particular luego de la crisis financiera de 2008, se fortalecen perspectivas que enfatizan entre otros aspectos, la dimensión multinivel, multisectorial y multiagente, que añaden complejidad a la generación previa de políticas (ILPES, 2019).

Finalmente, puede plantearse la interrogante de si la reciente pandemia COVID-19 estaría abriendo una nueva etapa en materia de políticas de desarrollo territorial. Como se sostiene en este Panorama, existen indicios que permitirían responder afirmativamente, aun cuando de manera preliminar, esta pregunta. En efecto, diversos informes y análisis, tanto a nivel de los países como de organismos internacionales, han destacado el rol de las desigualdades espaciales como factor coadyuvante para la difusión de la pandemia, y han señalado la importancia de considerar una perspectiva territorial explícita en las políticas de recuperación y transformación de las bases económicas, sociales y ambientales, para un mundo pos-COVID19.

¹ Para una revisión reciente de la evolución del pensamiento de la CEPAL ver Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

A 60 años de la creación del ILPES, y considerando la actual situación mundial, parece necesario entonces, como lo sostienen Martin et al (2022, p.18), **repensar las políticas espaciales, esto es, el rol y el rango de diversas intervenciones y medidas para avanzar en la búsqueda de una más justa distribución de las oportunidades, la prosperidad y el bienestar social entre regiones, ciudades, pueblos y comunidades.**

Pero a su vez, recordando las recomendaciones planteadas por uno de los principales referentes del ILPES en materia de pensamiento regional, quién planteaba que: **la posibilidad de actuar con éxito en el campo de la planificación regional, dependerá en buena medida de la capacidad que tengan los planificadores para interpretar correctamente las condiciones, restricciones y posibilidades que, en cada caso y circunstancia, ofrece el proyecto político vigente para, sobre esa base, formular proposiciones coherentes con su estrategia central,** De Mattos (1982).

Considerando el contexto previo, el presente Panorama tiene como objetivo entregar antecedentes recientes sobre la magnitud y tendencias de las desigualdades territoriales, así como sobre los planes y políticas nacionales que están implementando los países de la región para enfrentarlas.

El capítulo I revisa las tendencias más recientes sobre concentración espacial y desigualdades económicas y sociales en países de la región, contrastándola con países de la OECD. Se describe también, sintéticamente, la elevada heterogeneidad de las entidades subnacionales intermedias de la región en términos de población, superficie y densidad demográfica.

El capítulo II aborda algunas implicancias territoriales de las diversas crisis que están en proceso: económica, social, ambiental y sanitaria, planteando reflexiones en torno de los efectos de la desigualdad sobre la difusión e impactos de la pandemia COVID 19. Se discute también la importancia de las instituciones y del enfoque de la resiliencia territorial para enfrentar los desafíos futuros.

El capítulo III entrega una síntesis y análisis de la situación en materia de políticas territoriales nacionales en América Latina y el Caribe, con base en una revisión de 225 políticas identificadas y de las instituciones responsables. Considerando la gran variedad existente, se propone una taxonomía de análisis que permita abordar dicha heterogeneidad. Se revisan también algunas políticas territoriales implementadas en el marco de la pandemia. Finalmente, se describen algunos casos nacionales y se entregan resultados de la aplicación de una consulta y de la aplicación del Planbarómetro territorial en torno de los determinantes de mejores impactos de las políticas.

El capítulo IV presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política, fundamentadas en la evidencia analizada en los capítulos previos. En el se destaca en particular la relevancia de contar con políticas nacionales de desarrollo territorial integradas en el marco de un ecosistema de políticas que consideren la perspectiva multinivel, multisectorial, multiagente y pluritemporal.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel et al. (2001), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo", Santiago de Chile, CEPAL/GTZ.
- Albuquerque, Francisco (2004a), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 82, Santiago de Chile, CEPAL.
- Boisier, Sergio (1988), "Las regiones como espacios socialmente construidos", *Revista de la CEPAL*, N° 35, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1969), *Estudio Económico de América Latina 1968*, Nueva York, Naciones Unidas.
- De Mattos, Carlos (1984), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Documento CPRD-D/88, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(1982), *Los límites de lo posible en la planificación regional*, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.

- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(2007), *Economía y Territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y Políticas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(1978), *Los Polos de Crecimiento. La Teoría y la Práctica en América Latina*, Vol. I, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____(1976), "Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina", Santiago de Chile, ILPES.
- Martin, R., F. Martinelli and J. Clifton (2022), Rethinking spatial policy in an era of multiple crises, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15, pp. 3-21.
- Pinto, Aníbal (1969), "La concentración de progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Riffo, Luis (2013), 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, *Serie Desarrollo Territorial*, 15, Santiago de Chile, ILPES.
- Stohr, Walter (1969), "Materials on regional development in Latin America: experience and prospects, Documento ST/EG IA/Conf,34/1, Santiago de Chile, ILPES.

I. Las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe

Introducción

América Latina y el Caribe, junto con exhibir la mayor desigualdad social del mundo en términos de distribución del ingreso (CEPAL), también registra elevados grados de desigualdad socioespacial. Ello se expresa en dos aspectos principales: en primer término, en un elevado grado de concentración de la población y de la producción económica en pocos lugares o territorios de cada país y, en segundo lugar, en elevadas brechas relativas en los niveles y condiciones de vida de dicha población entre los diferentes territorios en que se organizan los países (CEPAL, 2017).

Este primer capítulo del panorama territorial tiene como objetivo describir las desigualdades territoriales que enfrenta América Latina y el Caribe y que son preexistentes a la pandemia. Se plantearán los principales elementos teóricos necesarios desde la concepción de la CEPAL para la comprensión las desigualdades territoriales para luego, a través de un conjunto de indicadores territoriales y del índice de condiciones de vida evidenciar dichas desigualdades.

A. Elementos conceptuales para analizar las desigualdades territoriales

Las explicaciones sobre las causas de las dinámicas territoriales desiguales son muy diversas, y dependen en buena medida de los marcos teóricos y conceptuales que se utilicen. En el caso de la CEPAL, dichas desigualdades han sido interpretadas bajo el marco del enfoque histórico estructural y la conformación de sistemas centro periferia, el cual permite vincular la dimensión socioespacial a las dinámicas generales del proceso de desarrollo latinoamericano y caribeño (Bárcena y Prado, 2016; Prebisch, 1976; Pinto, 1969; Porcile, 2011; Jordan y otros, 2017; Riffo, 2013).

Bajo este enfoque, la organización socio espacial de los países de la región responde a una forma específica de estilo de desarrollo, el cual según Prebisch (1976) se caracteriza por una condición de insuficiencia dinámica periférica. Esta noción hace referencia a un conjunto de condiciones que impiden

o dificultan el tránsito hacia estructuras productivas, sociales y espaciales más equilibradas. En su sentido estricto, la insuficiencia dinámica guarda relación con la incapacidad estructural de los estratos productivos modernos para absorber con plenitud el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo y de la proporción que se mantiene en los estratos de productividad menor, lo que se explica en lo fundamental por la debilidad del proceso de acumulación de capital, las dinámicas demográficas y la formación de la fuerza de trabajo (Prebisch, 1976, 1981).

La heterogeneidad estructural, condición presente en todos los países de la región, y que es a su vez causa y efecto de la insuficiencia dinámica periférica, se expresa finalmente en territorios heterogéneos y desiguales. No obstante, en periodos más recientes, dicha interpretación ha sido enriquecida con otros análisis centrados en la discriminación de determinados grupos sociales, en los impactos medioambientales, entre otros, los que en conjunto ayudan a develar las complejas y particulares geografías de la desigualdad en la región (CEPAL, 2016).

En este sentido, el análisis de las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas debe realizarse considerando las complejas tramas e interacciones sobre las que se producen y reproducen dichas desigualdades. Al respecto, un marco conceptual que permite visualizar esta complejidad es el planteamiento realizado por la CEPAL sobre la matriz de la desigualdad social, en la cual se incluye a la dimensión territorial como uno de los ejes estructurantes de dicha matriz, lo que permite visualizar, a su vez, a los territorios como un complejo proceso de construcción social (CEPAL, 2016; Cecchini et al, 2020).

Cuadro 1
La matriz de la desigualdad social: planteamientos teóricos, ejes estructurantes y ámbitos de derecho

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad estructural (matriz productiva) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> i) Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) ii) Igualdad de derechos iii) Igualdad de capacidades iv) Autonomía y reconocimiento recíproco 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel socioeconómico • Género • Condición étnico-racial • Edad • Territorio Otras expresiones de la desigualdad: <ul style="list-style-type: none"> • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Cecchini et al, 2020.

En este marco conceptual, se reconoce el rol de la dimensión territorial como eje estructurante de las desigualdades sociales, dado su peso en la determinación de la magnitud y reproducción de estas en distintos ámbitos del desarrollo social. Como se sostiene en el documento en el cual se presenta originalmente este marco “el lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión. Es precisamente en el territorio donde se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades sociales y donde ocurre la reproducción intergeneracional de la pobreza” (CEPAL, 2016, p.62).

Recuadro 1
Desigualdades, territorio y género

Es en los espacios territoriales próximos donde transcurre la vida cotidiana de las personas. También es el ámbito donde se expresan las desigualdades de género, que pueden actuar profundizando las brechas de género, o al contrario, contribuir a superarlas. El espacio del territorio contiene condiciones, posiciones y necesidades diferentes y desiguales en hombres y mujeres, que muchas veces requieren ser abordadas diferenciadamente.

Entender el territorio desde una mirada interseccional significa enfrentar las múltiples experiencias de discriminación y desigualdad vividas por distintas mujeres, en función de su ubicación territorial, clase, origen étnico/racial, orientación sexual, edad, entre otras. También significa comprender la existencia de posiciones sociales que no padecen ni la marginación ni la discriminación, porque encarnan la norma misma, como la masculinidad, la heteronormatividad o la blanquitud.

Entender el territorio con perspectiva de género y desde una mirada interseccional significa comprender los múltiples sistemas de opresiones que se intersectan en algunas personas o grupos y por tanto invita a reflexionar las heterogeneidades entre mujeres y la necesidad de generar herramientas para problemas más complejos.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

En este primer capítulo, se revisará evidencia empírica que permita entregar una mirada reciente sobre grandes tendencias de las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas, aunque cabe señalar que los análisis no alcanzan a cubrir los impactos territoriales de la pandemia, dado que a la fecha de elaboración de este Panorama no se contaban con algunas de las principales fuentes de estadísticas económicas y sociales oficiales para el año 2020, con las que se podría abordar de manera más integral dichos impactos, como es el caso de los Censos de población y vivienda, las encuestas de hogares o las cuentas económicas subnacionales. Debido a ello, los análisis serán realizados hasta el año más recientemente disponible, que en gran parte de los casos corresponde a 2019.

Junto con lo anterior, se ha realizado el esfuerzo de incorporar al mayor número de países posible a los análisis, considerando principalmente a aquellos que tengan escalas intermedias en sus divisiones político administrativa, de manera de contar con un marco lo más común posible de análisis territorial.

Recuadro 2
La escala de análisis regional

La escala de análisis que se utiliza para el análisis de las desigualdades territoriales corresponde a la escala intermedia, o denominada regional en algunos casos. Esta se refiere a entidades territoriales localizadas entre la escala local o municipal y la nacional, y ha sido escogida por tres razones principales:

En primer término, porque una larga tradición de estudios territoriales ha identificado a esta escala como una dimensión relevante para explicar las dinámicas de las desigualdades territoriales, ya que en ella se manifiesta de mejor forma la diversidad, complejidad e interacción entre ecosistemas naturales y los asentamientos humanos con sus múltiples actividades (Paasi y otros, 2018; Ramirez y López, 2015; Claval, 2003; Montañez y Delgado, 1998).

En segundo lugar, porque sobre esta escala, sin ser la única, se han fundamentado diversas experiencias recientes de planificación territorial nacional, como lo ejemplifica el uso de regiones de planificación en Colombia, Costa Rica o Ecuador, por ejemplo.

Finalmente, porque para esta escala existe mayor disponibilidad y continuidad en el tiempo de información estadística oficial. En efecto, muchas de las encuestas de hogares continuas, por ejemplo, tienen significación estadística para esta escala o nivel geográfico. (ver capítulo III Documento CRP).

En la actualidad en 23 países de la región existe una escala territorial intermedia, con diversas denominaciones, tales como región, departamento, provincias o Estados, y cuyo número total alcanza a la fecha a 425 entidades territoriales.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

B. Heterogeneidad

El primer aspecto que debe señalarse es que América Latina y el Caribe exhiben una significativa heterogeneidad entre sus países en cuanto a dimensión física, población y densidad. Ello resulta de gran relevancia al momento de realizar análisis territoriales y, sobre todo, para el diseño de planes, estrategias y políticas de desarrollo territorial. En efecto, las particularidades geográficas, demográficas, ambientales, sociales, entre otras, deben ser consideradas con especial cuidado para efectos del análisis y las políticas públicas.

Como se observa en el cuadro 2, mientras que seis países de la región superan el millón de kilómetros cuadrados de superficie —con Brasil superando los 8 millones de Km²— siete países del Caribe tienen superficies de menos de mil kilómetros cuadrados. En materia de población, dos países superan los 100 millones de habitantes, Brasil y México, mientras que ocho países tienen menos de 500 mil habitantes. Finalmente, la heterogeneidad se manifiesta también en materia de densidades poblacionales, en donde los países del Caribe en general muestran densidades mayores, por sobre los 100 habitantes por km², mientras que, en otros, como Surinam y Guyana las densidades son menores a 4 habitantes por km².

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (33 países): superficie, población, densidad y entidades territoriales intermedias

País	Superficie (Km ²)	Población (miles)	Densidad (hab/Km ²)	Entidades territoriales intermedias
Brasil	8 515 770	215 945	25	26 Estados/1 Distrito Federal
Argentina	2 780 400	45 302	16	23 Provincias/1 Ciudad Autónoma
México	1 964 375	132 708	68	31 Estados/1 Ciudad Autónoma
Perú	1 285 220	33 315	26	24 Departamentos/1 Provincia Constitucional
Colombia	1 141 750	50 201	44	32 Departamentos/1 Distrito Capital
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 098 580	11 564	11	9 Departamentos
Venezuela (República Bolivariana de)	912 050	32 401	36	23 Estados/1 Distrito Capital
Chile	756 700	18 622	25	16 Regiones
Paraguay	406 752	7 046	17	17 Departamentos/1 Distrito Capital
Ecuador	256 370	17 335	68	24 Provincias
Guyana	214 970	791	4	10 Regiones
Uruguay	176 220	3 494	20	19 Departamentos
Suriname	163 820	578	4	10 Distritos
Nicaragua	130 370	6 410	49	15 Departamentos/2 Regiones Autónomas
Honduras	112 490	9 432	84	18 Departamentos
Cuba	109 880	11 403	104	16 Provincias/1 Municipio especial Isla de la Juventud
Guatemala	108 890	17 432	160	22 Departamentos
Panamá	75 320	4 240	56	10 Provincias/4 Comarcas Indígenas
Costa Rica	51 100	5 052	99	7 Provincias
República Dominicana	48 670	11 119	228	31 Provincias/1 Distrito Nacional
Haití	27 750	11 434	412	10 Departamentos
Belice	22 970	398	17	6 Distritos
El Salvador	21 040	6 426	305	14 Departamentos

País	Superficie (Km ²)	Población (miles)	Densidad (hab/Km ²)	Entidades territoriales locales
Antigua y Barbuda	440	105	239	6 Parroquias/2 Dependencias
Bahamas	13 880	407	29	32 Distritos/New Province
Barbados	430	288	669	11 Parroquias
Dominica	750	75	100	10 Parroquias
Saint Kitts y Nevis	260	57	219	9 Parroquias (St. Kitts)/5 Parroquias (Nevis)
Santa Lucía	620	181	292	10 Distritos
San Vicente y las Granadinas	390	111	284	5 Parroquias (San Vicente)/1 Parroquia (Las Granadinas)
Trinidad y Tabago	5 130	1 378	269	5 Municipios/2 ciudades/1 Distrito (Tabago)
Jamaica	10 990	2 913	265	14 Parroquias
Granada	340	109	321	6 Parroquias

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

La heterogeneidad mencionada se acrecienta aún más al considerar las escalas subnacionales intermedias, que constituyen el objeto de análisis de esta sección. El cuadro 3 presenta a 423 territorios intermedios de 23 países que cuentan con este nivel en sus divisiones político-administrativas, organizados en estratos de superficie y población.

En términos agregados, casi la mitad de los territorios intermedios tiene menos de 10 mil kilómetros cuadrados de superficie, mientras que poco más de un tercio de ellos tiene entre 300 mil y un millón de habitantes. Al analizar por estratos, se observa que el mayor número, 82, se registra en el estrato de menos de 10 mil kilómetros cuadrados de superficie y entre 300 mil y un millón de habitantes, (un 19,4% del total), seguido por el estrato de menos de 10 mil kilómetros cuadrados y entre 50 mil y 300 mil habitantes, con 74 territorios y un 17,4% del total.

Se observa, asimismo un reducido número de territorios de gran superficie, mayores a 500 mil kilómetros cuadrados, y un gran número de habitantes, sobre el millón de personas. Los dos territorios intermedios más grandes de la región, en términos de superficie, corresponden a los Estados de Pará y Amazonas en Brasil, ambos con más de un millón de kilómetros cuadrados de superficie. Mientras que los mayores en términos de población son Minas Gerais, con 21 millones de habitantes, y Bahía, con 15 millones de habitantes, ambos también de Brasil (ver anexo I.A1).

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (23 países): entidades territoriales intermedias según superficie y población
(En número de territorios)

Superficie (miles de Km ²)	Población (habitantes)						Total
	Mayor a 10 millones	Entre 10 y 5 millones	Entre 5 y 1 millón	Entre 1 millón y 300 mil	Entre 300 mil y 50 mil	Menos de 50 mil	
Mas de 500	2	1	2				5
Entre 500 y 300	1	2	3				6
Entre 300 y 100	3	1	13	13	5	1	36
Entre 100 y 50		8	19	15	5	3	50
Entre 50 y 10	3	3	42	37	30	4	119
Menos de 10		2	35	82	74	14	207
Total	9	17	114	147	114	22	423

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe (23 países): entidades territoriales intermedias según superficie y población
(En porcentajes)

Superficie (miles de Km ²)	Población (habitantes)						Total
	Mayor a 10 millones	Entre 10 y 5 millones	Entre 5 y 1 millón	Entre 1 millón y 300 mil	Entre 300 mil y 50 mil	Menos de 50 mil	
Mas de 500	0,5	0,2	0,5				1,2
Entre 500 y 300	0,2	0,5	0,7	0,0			1,4
Entre 300 y 100	0,7	0,2	3,1	3,1	1,2	0,2	8,5
Entre 100 y 50		1,9	4,5	3,5	1,2	0,7	11,8
Entre 50 y 10	0,7	0,7	9,9	8,7	7,1	0,9	28,1
Menos de 10		0,5	8,3	19,4	17,5	3,3	48,9
Total	2,1	4,0	27,0	34,8	27,0	5,2	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

C. Concentración

El problema de la concentración espacial en América Latina y el Caribe es un fenómeno que adquiere gran intensidad a partir del impulso de estrategias de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones, hacia los años 50. Ello originó un intenso proceso de urbanización, junto con importantes procesos migratorios del campo a la ciudad, lo cual generó una importante expansión de las principales metrópolis de América Latina.

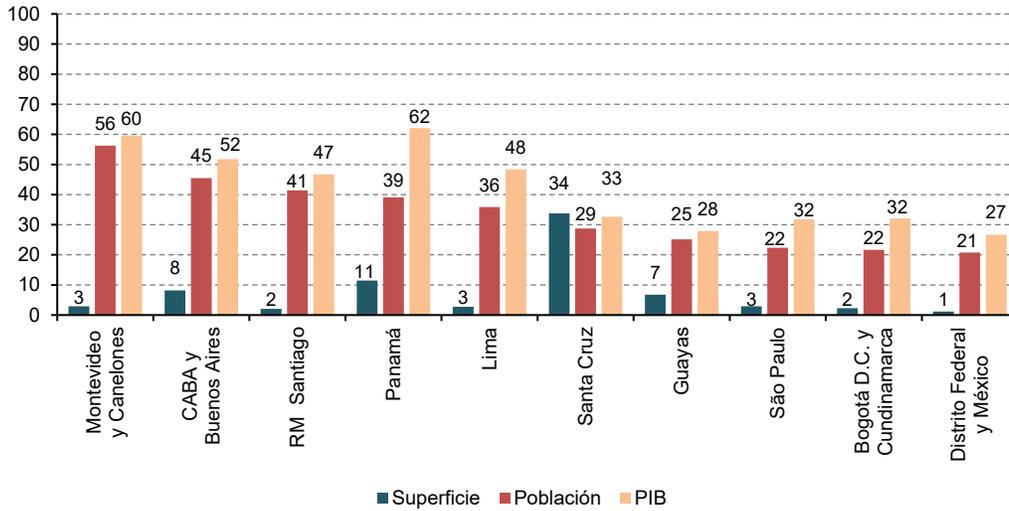
Los patrones de organización espacial generados durante este complejo proceso impulsaron brechas crecientes en las posibilidades de desarrollo económico y en las condiciones generales de vida entre los distintos territorios, replicando al interior de los países los esquemas centro-periferia que la CEPAL había identificado para el caso del comercio internacional. De esta forma se configuraron patrones de organización espacial altamente desequilibrados al interior de los países latinoamericanos.

Una primera forma de visualizar los elevados grados de concentración es considerar el peso relativo de la mayor entidad territorial, en términos de PIB o población, sobre el total de sus países. Algunos ejemplos, para los que se cuenta con estimaciones de PIB subnacional, pueden observarse en el gráfico siguiente, en donde en varios países la entidad territorial principal, representa en torno a un 10% o menos de la superficie total de sus países, pero da cuenta de más del 40% o 50% de la población y el PIB².

Estos son los casos de Argentina, Chile, Panamá y Uruguay. En estos dos últimos países el porcentaje del PIB generado en sus entidades territoriales principales supera el 60%. En otros casos como en Bolivia, Ecuador o Colombia el grado de concentración es menor, existiendo dos entidades territoriales que dan cuenta de las mayores participaciones relativas (en torno de un tercio cada una) de ambas variables. Asimismo, en los casos de México y Brasil, pese a contar con aglomeraciones urbanas que se encuentran entre las más grandes del planeta, los pesos relativos del Estado de São Paulo, y de la Ciudad de México más el Estado de México, alcanzan a poco más del 20% de la población y el 32% y el 27% del PIB respectivamente.

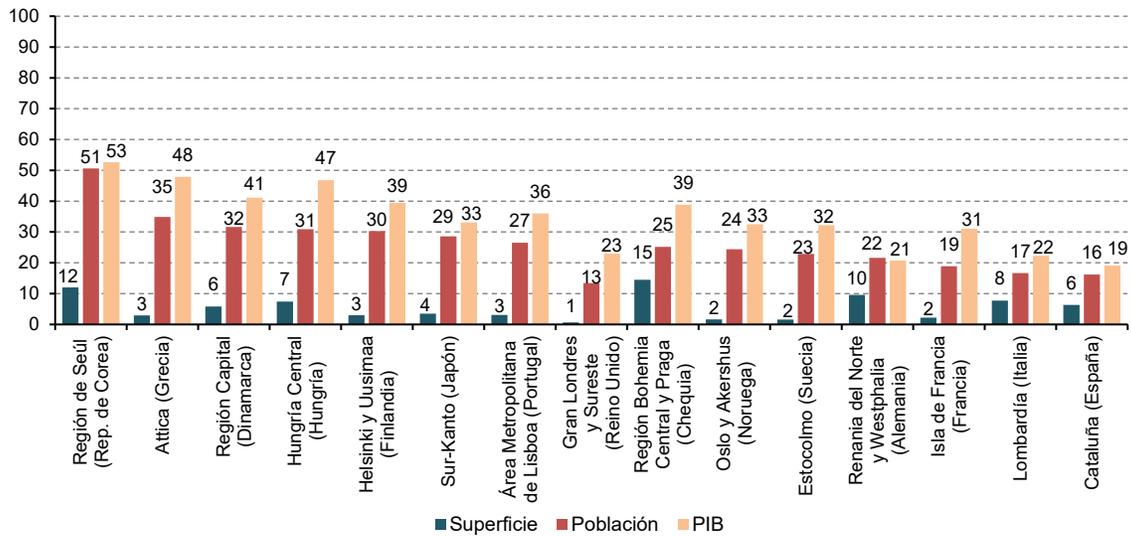
² Para los análisis de concentración, en algunos casos, se han agregado más de una entidad intermedia por el hecho de funcionar como espacios territoriales funcionales relativamente integrados, como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la Provincia de Buenos Aires, de Montevideo con el Departamento de Canelones, Bogotá D.C. con el Departamento de Cundinamarca, la Ciudad de México con el Estado de México.

Gráfico 1
América Latina (países seleccionados): áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PIB, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico 2
OECD (países seleccionados): áreas metropolitanas principales o entidades territoriales que las contienen: superficie, población y PIB, 2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

El análisis desde una perspectiva continental, y considerando la información disponible sobre PIB subnacional para 10 países, permite identificar a los territorios con mayor incidencia en la generación del producto interno bruto de América Latina y el Caribe.

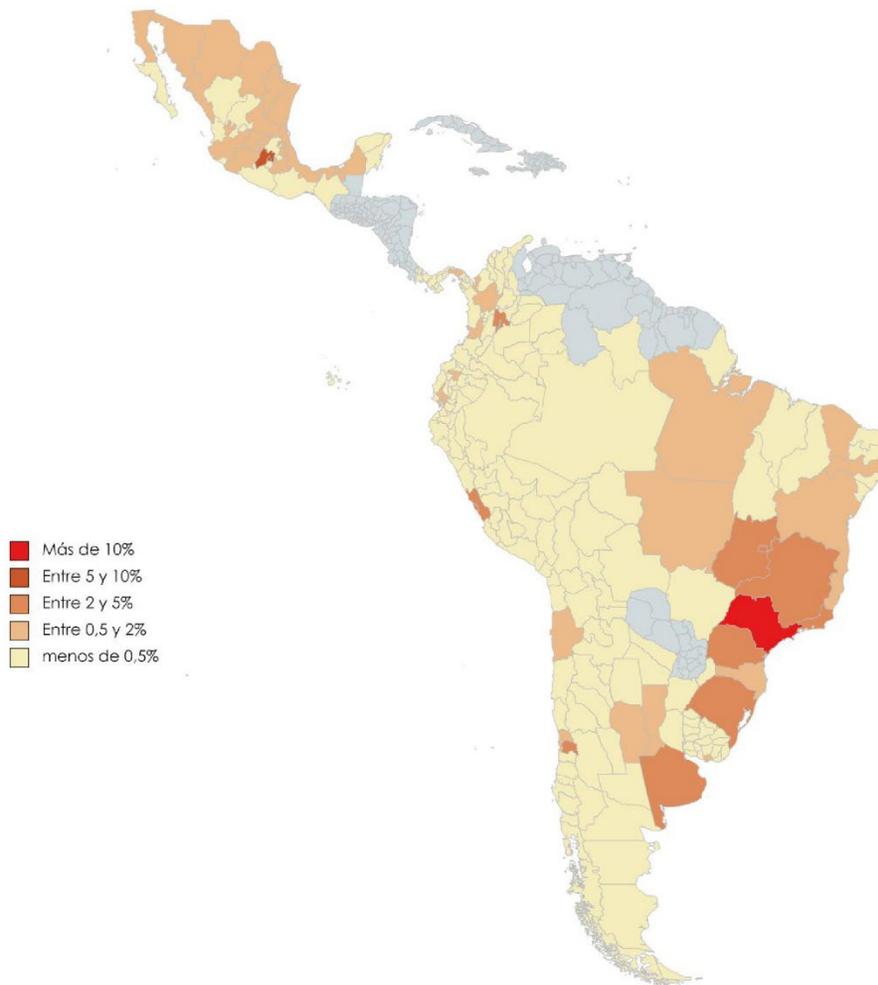
En primer término, debe destacarse el peso relativo del Estado de São Paulo, que por sí sólo genera poco más del 10% de todo el PIB de la región, siendo además el principal centro manufacturero del continente. Adicionalmente, esta cifra es superior a su peso relativo en la población total de la región, que fue de un 7,2% en 2019.

Al añadirse la Ciudad de México y el Estado de México, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y a Río de Janeiro y Minas Gerais, en conjunto estos territorios dan cuenta de casi un tercio del PIB de la región.

Asimismo, como puede observarse en el mapa 1, los principales centros productivos se localizan en el Centro y Sur de Brasil, el Centro y Norte de México, Lima, en Perú, la Región Metropolitana de Santiago en Chile, Bogotá D.C., Cundinamarca y Antioquia en Colombia.

Por el contrario, la gran mayoría de los territorios de los países analizados generan menos del 0,5% del PIB latinoamericano.

Mapa 1
América Latina y el Caribe (nueve países): peso relativo del PIB corriente de cada entidad territorial intermedia respecto de PIB total de América Latina y el Caribe, 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en información oficial de los países.

Una segunda forma de analizar la concentración espacial es considerar las distribuciones relativas de todas las entidades territoriales. En este caso lo que se compara es la desproporción existente entre los pesos relativos de las superficies de cada entidad territorial respecto de alguna variable de interés, normalmente población o PIB. Cuando la desproporción es mayor el indicador tiende a 1, cuando las proporciones son más equivalentes, el indicador tiende a cero.

Para efectos de considerar al mayor número de países se ha calculado el indicador de concentración geográfica tomando como variable de comparación a la población. De esta forma se pueden realizar estimaciones para 23 países.

Como puede observarse, el país de la región con la mayor concentración geográfica de acuerdo con este método es Suriname, con un índice cercano a 0,80, seguido por Paraguay, Guyana y Chile, con estimaciones mayores a 0,60. En el otro extremo, los países que exhiben un menor nivel de concentración espacial de la población son Bolivia, Cuba, Belice y Haití, en donde el índice tiene valores cercanos o menores al 0,30.

Recuadro 3

El índice de concentración geográfica ajustado (ICG)

Para el cálculo de la concentración geográfica se ha seguido la metodología de Spiezia (Spiezia, 2002; OECD 2003) en la cual se estima en primer término un coeficiente de concentración a partir de la sumatoria de las diferencias absolutas entre el peso relativo del PIB y de la superficie de cada territorio de un país respecto de los totales nacionales.

$$GC = \sum_{i=1}^N |y_i - a_i|$$

La comparabilidad internacional del índice de concentración puede fortalecerse al considerar que el índice alcanza su máximo valor cuando toda la producción se concentra en la región de menor área. El máximo valor del índice entonces es igual a:

$$CG^{MAX} = \sum_{i \neq \min} a_i + 1 - a_{\min} = 1 + 1 - 2a_{\min} = 2(1 - a_{\min})$$

Donde a_{\min} es el área relativa de la región más pequeña.

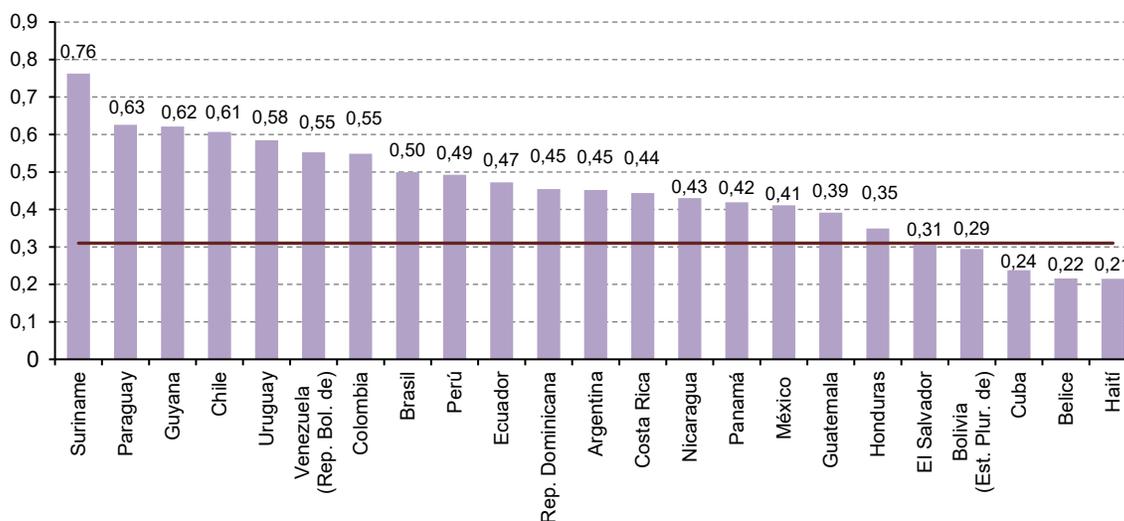
El índice de concentración no es comparable internacionalmente si el tamaño de las regiones difiere sistemáticamente entre países, por lo que al realizar la siguiente corrección

$$AGC = GC / GC^{MAX}$$

El índice ajustado oscila entre 0 (no hay concentración) a 1 (máxima concentración) en todos los países por lo que es apropiado para comparaciones internacionales.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) sobre la base de Spiezia (2002).

Gráfico 3
América Latina (23 países): índice de concentración geográfica de la población, 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Para efectos de contar con alguna comparación internacional, se presenta a continuación el cálculo del IGC para una selección de países de la OECD utilizando el nivel 2 de la NUTS³, el cual es relativamente equivalente a los niveles territoriales intermedios de América Latina y el Caribe. Al considerar los valores promedio, en el caso de los 23 países de la región el IGC alcanza un valor de 0,47, mientras que en los 21 países seleccionados de la OECD el promedio es de 0,31.

Como se observa en el gráfico 4, en general los niveles de concentración en países de la OECD son menores a los que se registran en la región, incluyendo cinco países de esta selección para los que el índice es menor a 0,20: Polonia, República Checa, Alemania, Rumania y Bulgaria. El mayor nivel de concentración se registra en Suecia, seguido por Estados Unidos, Finlandia, República de Corea y Japón.

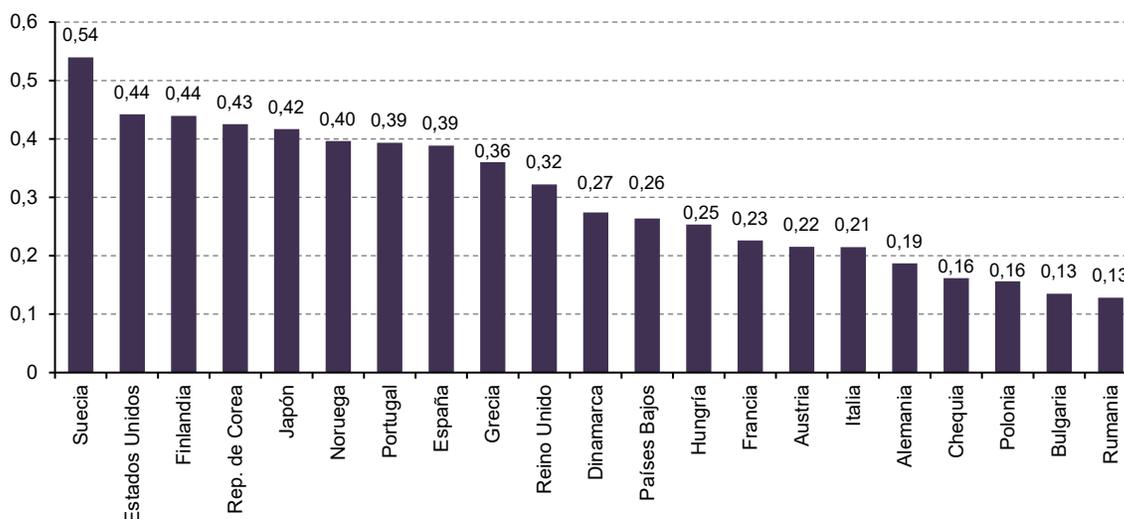
Las diferencias observadas en materia de balances de las organizaciones espaciales se pueden explicar por numerosos factores, no obstante, no puede soslayarse la larga tradición existente en varios países europeos en materia de planificación regional y urbana, junto con importantes esfuerzos comunitarios, como la iniciativa ESPON⁴, que asigna una importancia estratégica a la dimensión espacial del desarrollo. El rol de una planificación de largo plazo es fundamental en este caso, dado que alterar dinámicas territoriales, especialmente cuando se encuentran tan desbalanceadas como en América Latina y el Caribe, conlleva integrar acciones que toman tiempo en madurar.

Al considerar la concentración mediante la variable PIB, para los países latinoamericanos para los que se dispone de información subnacional, se observa que los niveles son significativamente mayores que los de la población. Los mayores niveles de concentración económico en parte se asocian a los efectos de aglomeración y de rendimientos a escala crecientes de varias actividades económicas, en particular de la industria (Camagni, 2005; Dixon and Thirwall, 1975). Como lo ha señalado la literatura clásica en estos temas, los desbalances territoriales se explican en gran parte por la primacía de las fuerzas centrípetas, o polarizadoras de las dinámicas económicas, respecto de las fuerzas que tienden a difundir efectos de manera más homogénea (Krugman, 1993, Myrdal, 1959; Hirschman, 1964; Perroux, 1963).

³ Nomenclature of Territorial Units for Statistics.

⁴ <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>.

Gráfico 4
OECD (países seleccionados): índice de concentración geográfica de la población 2019

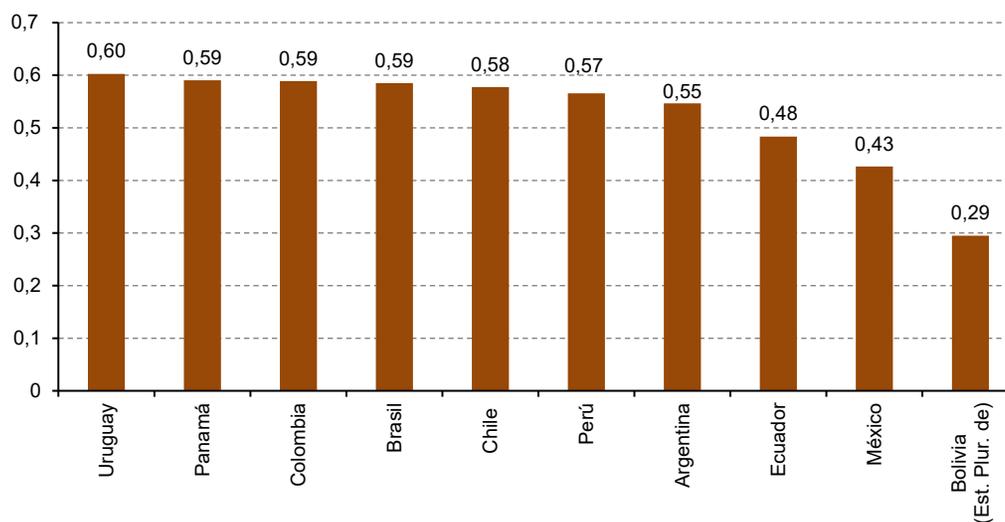


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de indicadores regionales OECD.

Ello permite explicar las inercias observadas en materia de concentración y lo difícil que resulta modificarlas, y fundamenta, por tanto, la necesidad de contar con políticas sistemáticas y de largo plazo de desarrollo territorial que busquen un mayor balance territorial.

Para el caso de América Latina en siete países se supera el valor de 0,55, y con Uruguay mostrando el mayor nivel de concentración, con un 0,60. Pero también se observan altos niveles de concentración en Panamá, Colombia, Brasil, Chile y Argentina. Asimismo, los niveles de concentración geográfica del PIB son también mayores en la región respecto de los países seleccionados de la OECD. Para los diez países de la región el promedio alcanzó un valor de 0,53 mientras que llega a un 0,38 para el caso de la OECD.

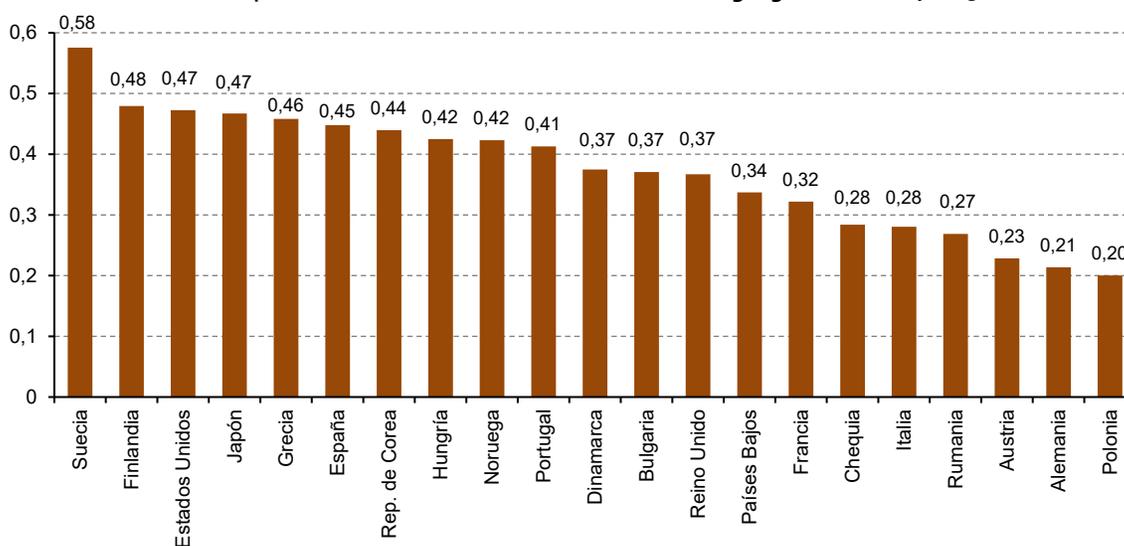
Gráfico 5
América Latina (10 países): índice de concentración geográfica del PIB, 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En Alemania, Polonia, Austria, Rumania, Italia y República Checa, el índice de concentración geográfica del PIB es igual o inferior al 0,30, mientras que el mayor valor se registra en Suecia, con un 0,58. No obstante, como se verá en la sección siguiente, en el caso de los países de la OECD una mayor concentración no significa necesariamente un mayor nivel de disparidades.

Gráfico 6
OECD (países seleccionados): índice de concentración geográfica del PIB, 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de indicadores regionales OECD.

D. Desigualdades territoriales

Como ha sido señalado, la particular forma de organización espacial en América Latina y el Caribe se caracteriza por dos aspectos principales. La primera, que fue analizada en la sección previa, es la elevada concentración espacial en pocos lugares o territorios de cada país. La segunda, que se abordarán en esta sección, se refiere a las agudas diferencias relativas existentes en las condiciones económicas y sociales de vida según los diferentes territorios.

Una primera aproximación al problema se presenta en el cuadro siguiente, en la cual se muestran las entidades territoriales con los mayores y los menores porcentajes de pobreza de cada país, ordenándose según el valor de la razón entre dichos valores⁵. Como se observa, en la mayoría de los países de la región existen importantes brechas, que en algunos casos son muy agudas, y que se explican por múltiples factores. Una de dichas dimensiones se refiere a la condición de ruralidad de los territorios, que normalmente va acompañada de carencias en diversos ámbitos de las condiciones de vida (FAO/CEPAL).

Las mayores brechas entre los territorios con mayor y menor porcentaje de población pobre se registran en Panamá, entre la Comarca Indígena Ngobe Buglé y la Provincia de Los Santos (14 veces), en Brasil, entre los Estados de Maranhao y Santa Catarina (6 veces) y Uruguay, entre los Departamentos de Tacuarembó y Maldonado (cinco veces). En tanto las menores brechas se registran en Bolivia, Costa Rica,

⁵ Los porcentajes de pobreza subnacional se han obtenido a partir de procesamientos especiales elaborados por la División de Estadísticas de la CEPAL de las bases de encuestas de hogares (BADEHOG).

Chile, entre las Regiones de Pacífico Central y Central (2 veces), en Chile, entre las regiones de La Araucanía y Magallanes (2 veces), Bolivia, entre los Departamentos de Chuquisaca y Pando (2 veces), Honduras, entre los Departamentos de Lempira y Cortés (2 veces), y Debe considerarse, sin embargo, que, en los dos primeros países señalados, Bolivia y Honduras, los niveles de pobreza general son muy elevados.

Cuadro 5
América Latina (12 países): entidades territoriales intermedias con menor y mayor condición de pobreza, 2020
(En porcentajes)

País	Menor valor (en porcentajes)		Mayor valor (en porcentajes)		Razón
	Territorio	Pobreza	Territorio	Pobreza	
Panamá	Los Santos	6	Ngábe Buglé	78	14,1
Brasil	Santa Catarina	7	Maranhão	38	5,9
Uruguay	Maldonado	3	Tacuarembó	12	4,6
Perú	Ica	12	Huancavelica	50	4,1
México	Baja California	18	Chiapas	68	3,8
Argentina	Ciudad de Buenos Aires	12	Chaco	44	3,7
Colombia	Bogotá, D.C.	28	Chocó	68	2,5
El Salvador	San Salvador	21	Morazán	51	2,5
Honduras	Cortés	35	Lempira	81	2,3
Chile	Magallanes	10	La Araucanía	19	2,0
Costa Rica	Central	16	Pacífico Central	30	1,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pando	23	Potosí	42	1,8

Fuente: Elaborado con base en procesamientos especiales de BADEHOG, CEPAL.

Un enfoque tradicional para analizar las disparidades territoriales, y que pone el acento en la dimensión económica, se basa en el indicador de PIB por habitante, no obstante, el mismo presente diversas limitaciones que deben tenerse en cuenta (Stiglitz et al, 2018). En particular, se debe tener cuidado de no considerarlo como un indicador de bienestar, ya que en muchas ocasiones un elevado PIB por habitante de un territorio se encuentra muy determinado por actividades extractivas, tales como la extracción y refinación de petróleo, cuyos elevados niveles de producción no necesariamente se traducen en buenos indicadores sociales.

Recuadro 4
Enfoque de disparidades territoriales con base en el PIB por habitante

Para el cálculo de las disparidades regionales del PIB por habitante se ha seguido el enfoque de EUROSTAT, que desde 2007 calcula dichas disparidades a partir de la siguiente fórmula (Eurostat, 2011).

Para un país dado, la dispersión D del PIB regional por habitante se define como la suma de las diferencias absolutas entre el PIB regional por habitante y el PIB nacional por habitante, ponderadas según el porcentaje de la población, y expresadas como porcentaje del PIB nacional por habitante.

$$D = 100 \frac{1}{Y} \sum_{i=1}^N |y_i - Y_i| (p_i/P)$$

Donde:

y_i es el PIB per cápita de la región i

Y es el promedio nacional del PIB per cápita

p_i es la población de la región i

P es la población del país

n es el número de regiones del país.

En el caso de este Panorama se ha seguido el criterio de Gluschenko (2018), el cual sugiere la opción de no utilizar ponderaciones diferenciadas, ya que genera menos sesgos en la estimación de la desigualdad territorial, por lo que para el cálculo cada territorio tiene el mismo peso relativo.

El valor de la dispersión del PIB per cápita, por tanto, será cero si el valor del PIB per cápita regional es idéntico en todas las regiones del país, y mostrará un incremento cuando las diferencias en el PIB per cápita entre las regiones crezca.

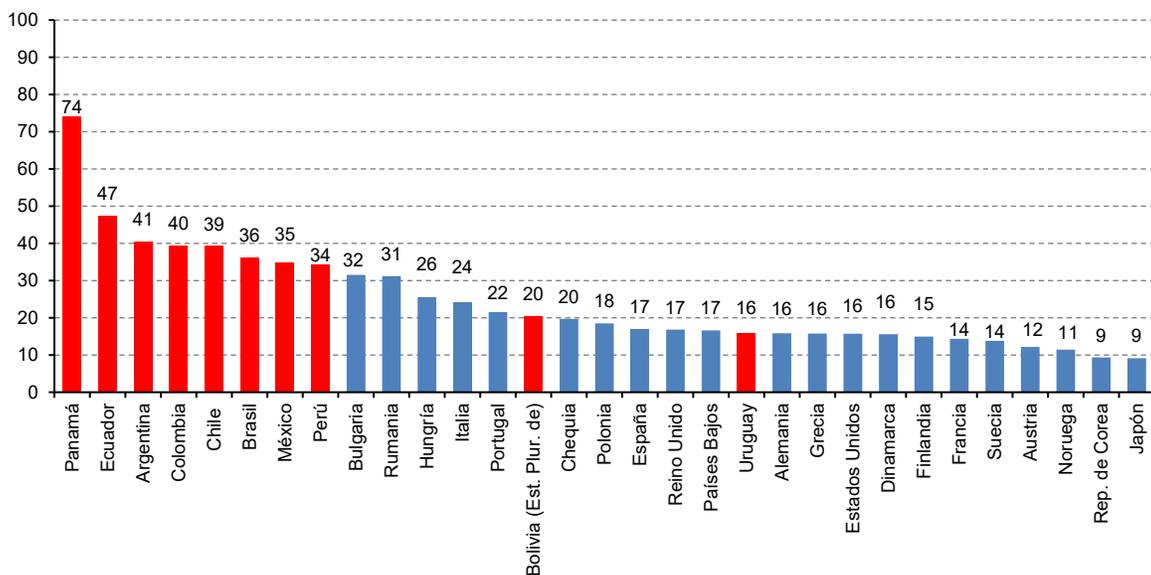
Las posibilidades de análisis de disparidades territoriales mediante el PIB por habitante se reducen a 10 países de la región. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, México y Uruguay. No obstante, para un análisis de series largas, deben excluirse de la lista previa a Ecuador y Uruguay.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) sobre la base de EUROSTAT (2011).

El gráfico siguiente presenta el cálculo de disparidades para los diez países latinoamericanos mencionados en el recuadro metodológico, junto con una selección de países de la OECD. Al igual que en el caso de la concentración, en general los países de la región exhiben niveles de disparidades bastante superiores a los de países de la OECD. En los países de la región las disparidades territoriales del PIB por habitante alcanzan a un 38% de desviación promedio respecto de las medias nacionales de PIB por habitante, lo que puede compararse con el 16% promedio de los países de la OECD.

En el caso de la región, el mayor valor se registra en Panamá, con un 74% de desviación promedio, mientras que en Bolivia y Uruguay se registran valores de 20% y 16% respectivamente. Ecuador, Argentina, Colombia y Chile también muestran disparidades superiores al promedio de la región. En el caso de la OECD destacan los bajos niveles de disparidades territoriales de Japón, la República de Corea y Suecia, no obstante presentar niveles relativamente altos de concentración espacial del PIB. Ello en parte puede explicarse por sus políticas territoriales activas, por ejemplo, políticas de sistemas de innovación regional en Japón y Suecia y en parte. En el caso particular de la República de Corea, resulta importante destacar las activas políticas de desarrollo territorial implementada a lo largo de varias décadas (CEPAL COREA), mientras que en el caso de Japón y Suecia se destacan sus políticas de sistemas de innovación regional (FUENTES).

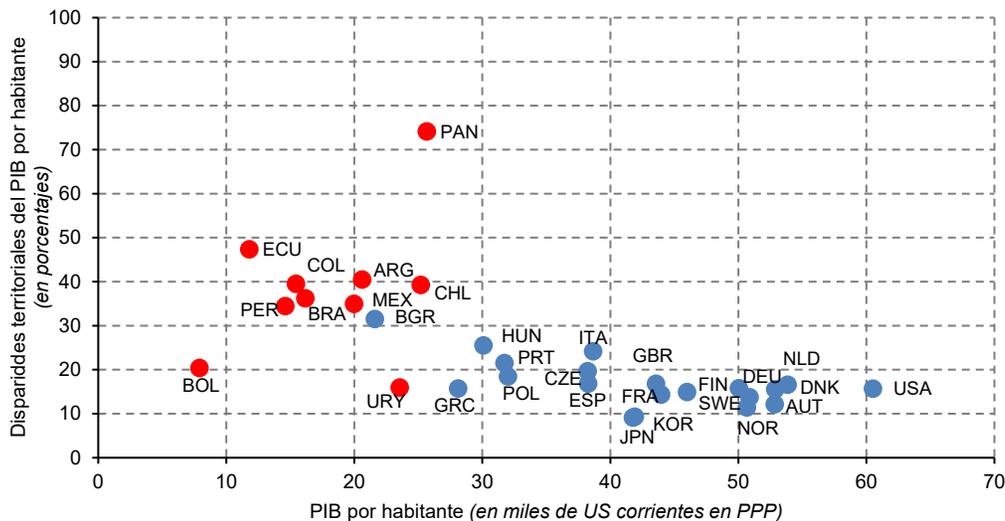
Gráfico 7
América Latina (10 países) y OECD (países seleccionados): disparidades territoriales del PIB por habitante, 2019
(En porcentajes respecto de los promedios de PIB por habitante de cada país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y OECD, estadísticas regionales.

La comparación entre el nivel de las disparidades territoriales económicas y el nivel nacional del PIB por habitante para cada país muestra una relación inversa bastante estrecha, aun considerando el caso especial de Panamá. Este resultado puede sugerirse como una evidencia de una de las ideas clave del pensamiento estructuralista de la CEPAL, cual es la difusión más homogénea del progreso técnico, en este caso en términos espaciales, en los países centrales que en los países periféricos (Pinto, 1969).

Gráfico 8
América Latina (10 países) y OECD, países seleccionados: PIB total por habitante
y nivel de disparidades territoriales según PIB por habitante, 2019
(En miles de \$US en PPP y porcentajes)



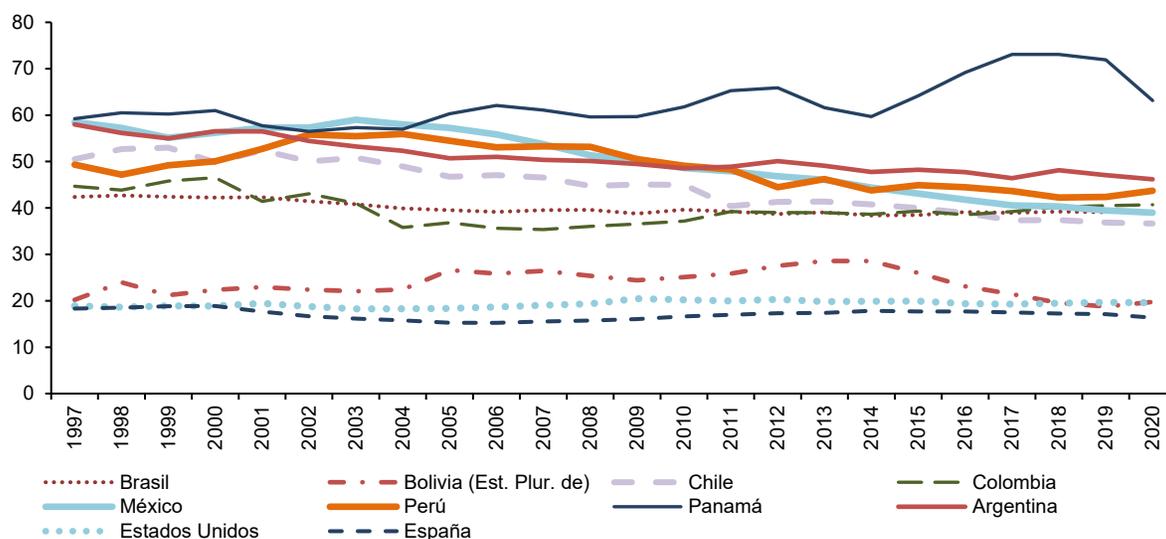
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y OECD, estadísticas regionales.

El análisis de las trayectorias de las disparidades territoriales permite plantear algunas interrogantes respecto de lo señalado en Panoramas previos, en los cuales se destacaba una lenta tendencia a la disminución de estas. En efecto, con la excepción de Panamá, que mostraba una fuerte tendencia al incremento de las disparidades, y Colombia, que desde mediados de los 2000 revierte la disminución observada previamente, en el resto de los países para los que se cuenta con información podían observarse leves procesos de convergencia. Ello puede explicarse en parte por una dinámica demanda externa de materias primas —agrícolas y mineras en particular— que impulsaron el PIB de varios territorios con grandes rezagos, y a la vez, por un conjunto de políticas sociales activas que se materializaron durante la primera década de 2000, y que también mejoraron significativamente las condiciones de vida de territorios rezagados.

Sin embargo, al considerar los resultados disponibles para los años más recientes, en particular desde 2018 (incluyendo estimaciones para 2020 para tres países) puede señalarse que en algunos países este proceso de convergencia se atenuó, como en Argentina, Chile y Brasil, se ha revertido, como en el caso de Perú, o se ha acentuado dicha divergencia, como en Colombia. El único caso en el que se ha mantenido un proceso de reducción de disparidades desde 2014 es el de Bolivia.

A modo de comparación se presentan los casos de España y Portugal, los cuales muestran tanto un bajo nivel de las disparidades, cuanto una relativa estabilidad de sus tendencias de largo plazo.

Gráfico 9
América Latina (9 países), Estados Unidos, Portugal y España: disparidades territoriales del PIB por habitante, 1995-2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

El análisis del mapa 2 de entidades territoriales intermedias para 10 países de América Latina, según el PIB por habitante, permite identificar grandes áreas de la región con los menores niveles de dicho indicador, como es el caso de Estados del Nordeste de Brasil, Estados del Sur Oeste de México, Departamentos del pacífico y atlántico de Colombia, y áreas andinas y amazónicas de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. En cuanto a los mayores niveles, ellos se registran en las principales áreas metropolitanas de cada país, en Estados de la frontera norte de México; Estados del sur de Brasil; regiones del norte de Chile y; Provincias del sur de Argentina.

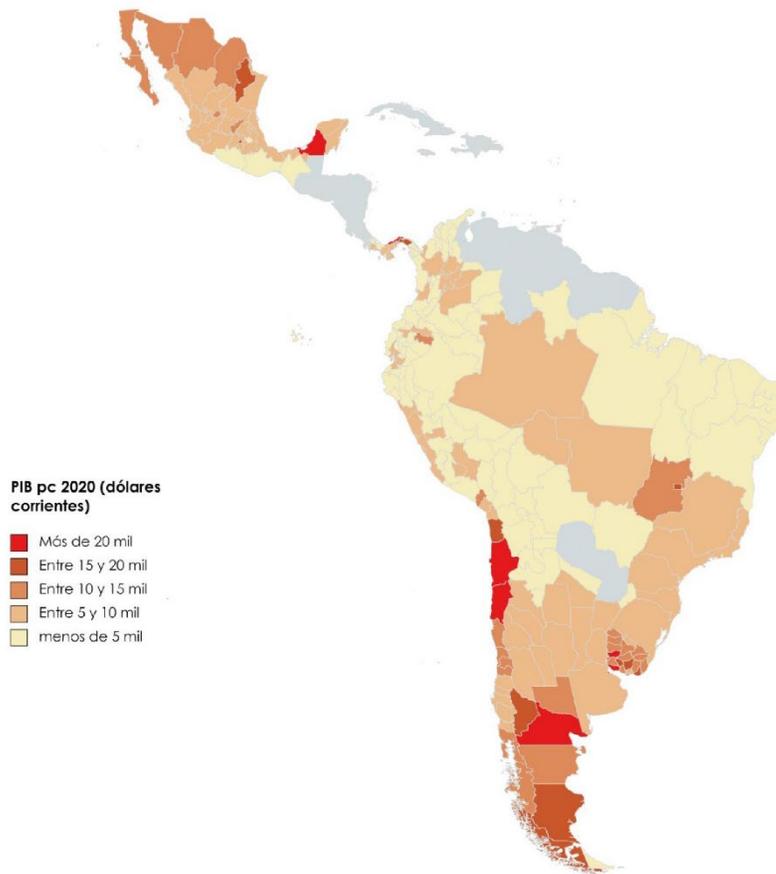
Una observación que resulta relevante para el caso latinoamericano es la presencia en algunos territorios de actividades extractivas mineras que generan elevados niveles de PIB por habitante, normalmente muy por sobre los promedios nacionales, como por ejemplo en Casanare, en Colombia; Orellana, en Ecuador; Moquegua, en Perú; o Campeche, en México.

Este último caso es emblemático, en el sentido de que, al estimar la trayectoria de las disparidades territoriales del PIB por habitante en México, excluyendo sólo la actividad petrolera de Campeche, se produce una reversión de la disminución de disparidades registradas desde mediados de los noventa, registrándose, por el contrario, a un leve incremento de estas.

Una síntesis de las dimensiones de concentración y disparidades, en términos del Producto Interno Bruto, se presenta en el gráfico 10, en el cual se incorpora una selección de países de la OECD para efectos comparativos. El gráfico considera cuatro cuadrantes, construidos sobre la base de los promedios simples de la concentración geográfica y la disparidad del PIB por habitante para los 30 países considerados.

Puede en primer término observarse que la mayoría de los países latinoamericanos se ubican en el cuadrante de mayor concentración y mayores disparidades, siendo el caso extremo el de Panamá. Dos casos disímiles son los de Uruguay y Bolivia, ya que, si bien ambos se localizan bajo el promedio de disparidades de PIB por habitante, difieren en términos de concentración geográfica del PIB, mostrando Uruguay niveles muy por sobre el promedio, mientras que ocurre lo inverso en Bolivia.

Mapa 2
América Latina (10 países): PIB por habitante por entidades territoriales intermedias, 2020
(En dólares corrientes)



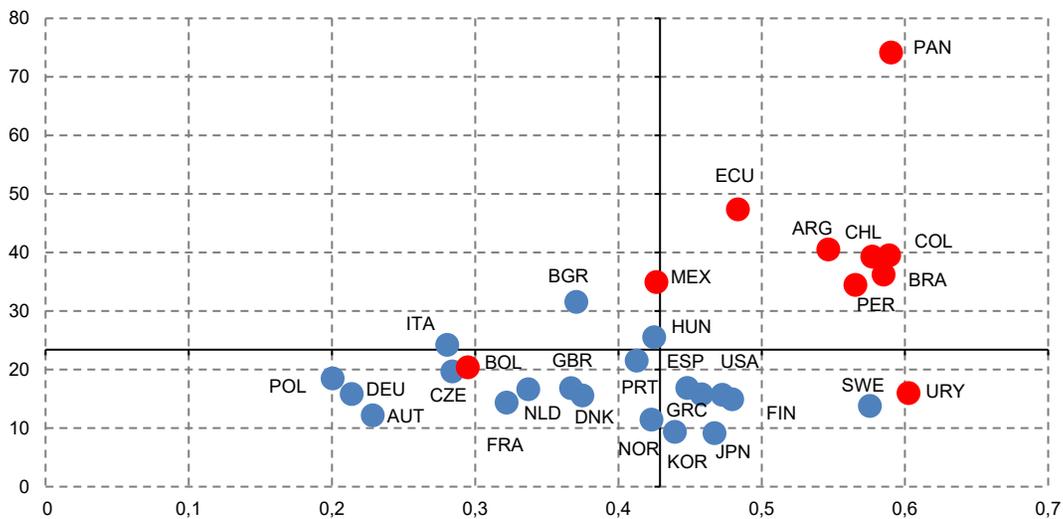
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con base en estadísticas oficiales de los países.

Un caso de interés en la OECD muy similar al de Uruguay es Suecia, país que muestra un elevado nivel de concentración, pero muy bajas disparidades de PIB por habitante. La diferencia fundamental es que Suecia duplica en PIB por habitante a Uruguay. Por otro lado, en el cuadrante de menor concentración y disparidades destacan, en el caso de los países de la OECD, Alemania, Austria, República Checa y Polonia.

Finalmente, un análisis de la evolución por país de los PIB territoriales por habitante, en términos de índices respecto de los promedios nacionales, permite identificar algunos hechos estilizados para los periodos 2008-2009 y 2018-2019.

Respecto de los mayores PIB por habitante de cada país, como se mencionó previamente, corresponden en general a dos tipos de situaciones. En primer término, territorios con estructuras productivas con alta presencia de actividades extractivas mineras, como los casos de Casanare (Colombia), Campeche (México), Tarija (Bolivia), Antofagasta (Chile), Moquegua (Perú) y Orellana (Ecuador) y, b) territorios donde se localizan las principales aglomeraciones urbanas de cada país, como Bogotá D.C. (Colombia), Distrito Federal (México), São Paulo (Brasil), Santa Cruz (Bolivia), Lima (Perú), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), Pichincha (Ecuador), Panamá (Panamá).

Gráfico 10
Disparidades territoriales de PIB por habitante y concentración geográfica del PIB, 2019



Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países e indicadores regionales OECD.

Sin embargo, respecto del primer tipo de territorios, debe señalarse que se observan en varios casos una importante disminución relativa de sus PIB por habitante, derivado en parte de las oscilaciones de los mercados mundiales y en otros casos de declives más estructurales. Debe tenerse en cuenta entonces que ciclos al alza o a la baja de la demanda y precios de estas actividades tienen un considerable impacto en estos territorios, altamente dependientes de ellas.

En el caso de los menores PIB por habitante, pueden identificarse algunos factores comunes, aunque no necesariamente generalizables. Entre ellos dos parecen de gran relevancia, territorios con elevada condición de ruralidad y con importante presencia relativa de población indígena, o afrodescendientes en algunos casos. A modo de algunos ejemplos pueden mencionarse a Oaxaca y Chiapas (México), Potosí (Bolivia), Chocó (Colombia), La Araucanía (Chile), Darién y Bocas del Toro (Panamá) o Misiones y Formosa (Argentina).

En algunos países, como Argentina, Brasil, Chile y Perú, se observa que algunos territorios con menores PIB por habitante registraron una leve mejora relativa, pero aún mantiene una elevada distancia respecto de los promedios nacionales. En tanto que, en otros casos, como en Panamá, Colombia o México, algunos de los territorios empeoraron aún más su situación relativa respecto de dichos promedios.

En síntesis, puede plantearse que en el periodo analizado no se registraron cambios significativos en la situación de agudas disparidades territoriales de la región, y quedará pendiente una evaluación más integral de los impactos del COVID en esta materia. No obstante, como se mencionó previamente, las informaciones preliminares de cuentas subnacionales para 2020 sugieren que los tenues procesos de convergencia se verán afectados de no mediar políticas nacionales que aborden este problema.

Cuadro 6
América Latina (9 países): PIB por habitante de entidades territoriales intermedias, 2008-2010 vs 2018-2020
(En índices país = 100)

País/territorio	2008-2010	2018-2020	País/territorio	2008-2010	2018-2020	País/territorio	2010-2020	2018-2019
Chile	0,5	100	Panamá	100	100	Bolivia	100	100
Antofagasta	356	304	Colón	165	217	Tarija	213	151
Atacama	153	146	Panamá	138	129	Santa Cruz	109	115
Magallanes	127	131	Herrera	48	49	La Paz	87	99
Aisén	81	113	Los Santos	47	45	Oruro	115	92
RMS	110	112	Coclé	42	40	Cochabamba	92	91
Tarapacá	138	105	Veraguas	36	37	Chuquisaca	80	89
Ohiggins	97	94	Chiriquí	40	36	Beni	83	81
Valparaíso	88	84	Bocas del Toro	41	36	Potosí	78	67
Los Lagos	61	72	Darién	22	17	Pando	97	64
Coquimbo	74	71						
BioBio	67	69						
Maule	56	61						
Araucanía	47	54						
Colombia	100	100	México	100	100	Brasil	100	100
Casanare	197	175	Campeche	774	376	Distrito Federal	257	258
Bogotá D. C.	163	169	Distrito Federal	214	244	São Paulo	152	145
Meta	146	162	Nuevo León	171	174	Rio de Janeiro	136	129
Santander	140	141	Baja California Sur	141	140	Santa Catarina	125	127
San Andrés y Providencia	115	120	Sonora	128	136	Rio Grande do Sul	114	120
Antioquía	104	111	Coahuila	136	133	Parana	113	116
Valle	105	109	Tabasco	179	131	Mato Grosso	93	115
Boyacá	95	108	Querétaro	123	127	Mato Grosso do Sul	97	111
Cundinamarca	107	97	Quintana Roo	119	115	Espirito Santo	102	100
Arauca	246	93	Baja California	109	115	Minas Gerais	89	88
Bolívar	83	83	Aguascalientes	100	111	Goias	83	84
Atlántico	83	83	Chihuahua	97	108	Rondonia	71	76
Risaralda	78	83	Jalisco	98	103	Amazonas	74	74
Tolima	78	78	Tamaulipas	111	100	Tocantins	59	70
Caldas	79	77	Colima	98	99	Roraima	69	68
Cesar	80	72	San Luis Potosí	81	92	Para	58	60
Quindío	64	72	Sinaloa	89	90	Amapa	65	59
Huila	75	70	Yucatán	78	83	Pernambuco	56	59
Cauca	55	59	Guanajuato	73	81	Rio Grande do Norte	59	58
Putumayo	62	52	Durango	81	78	Bahia	56	56
La Guajira	80	51	Morelos	77	70	Sergipe	60	55
Caquetá	53	50	Zacatecas	71	67	Acre	54	51
Norte Santander	56	49	Veracruz	73	66	Ceara	48	51
Amazonas	60	48	Nayarit	71	66	Alagoas	45	50
Guaviare	80	47	México	62	66	Paraiba	43	48
Magdalena	50	47	Puebla	63	64	Piauí	39	46
Córdoba	49	46	Hidalgo	61	63	Maranhao	35	39
Nariño	41	45	Michoacán	60	63			
Sucre	43	45	Tlaxcala	57	52			
Guainía	68	36	Guerrero	49	46			
Chocó	50	35	Oaxaca	47	44			
Vaupés	71	33	Chiapas	44	33			
Vichada	61	29						

Pais/territorio	2008-2010	2018-2020	Pais/territorio	2008-2010	2018-2020	Pais/territorio	2010-2020	2018-2019
Perú	100	100	Argentina	100	100	Ecuador	100	100
Moquegua	435	307	Ciudad de Buenos Aires	290	298	Orellana	661	385
Tacna	139	151	Tierra del Fuego	269	275	Pichincha	136	139
Arequipa	130	138	Neuquén	183	188	Sucumbíos	474	130
Lima	136	134	Santa Cruz	237	188	Galápagos	176	123
Pasco	173	126	Chubut	167	166	Guayas	102	105
Ica	113	119	La Pampa	127	132	Azuay	97	100
Ancash	130	115	Córdoba	102	102	Pastaza	170	96
Apurímac	36	109	Santiago del Estero	69	101	El Oro	78	83
Cusco	94	106	Santa Fe	101	100	Esmeraldas	82	78
Madre de Dios	137	81	Entre Ríos	85	91	Tungurahua	76	76
La Libertad	80	75	Río Negro	87	89	Santo domingo	68	76
Junín	66	75	San Luis	93	89	Los Ríos	65	67
Tumbes	85	74	Buenos Aires	83	82	Santa Elena	87	64
Piura	67	66	Mendoza	85	80	Imbabura	64	64
Huancavelica	67	63	San Juan	72	69	Cotopaxi	61	63
Lambayeque	59	62	La Rioja	69	67	Carchi	61	63
Loreto	72	58	Chaco	56	63	Manabí	59	62
Ayacucho	54	57	Jujuy	56	63	Cañar	62	61
Huanuco	44	52	Salta	59	61	Napo	72	58
Cajamarca	61	51	Catamarca	84	61	Chimborazo	52	57
Ucayali	57	51	Tucumán	52	54	Loja	60	56
Puno	51	51	Corrientes	48	54	Zamora Chinchipe	49	53
Amazonas	44	50	Misiones	44	48	Bolívar	44	47
San Martín	43	46	Formosa	43	46	Morona Santiago	46	42

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con base en cifras oficiales de los países.

E. Un análisis sintético de las disparidades territoriales en las condiciones de vida Latinoamericanas: el índice de condiciones generales de vida 2020

En Panoramas previos se presentó un Índice de Desarrollo Regional, elaborado con base en 10 variables de naturaleza económica y social, realizándose estimaciones para los años 2010 y 2015. Dicho indicador se encuentra delimitado a los países que poseen estimaciones de cuentas subnacionales oficiales, relativamente recientes y continuas, que para el caso de América Latina corresponden a 10 países⁶. Asimismo, algunas de las variables consideradas en el índice requieren para su actualización cifras censales actualizadas, situación que, producto de la pandemia y el retraso de las rondas censales 2020, ha implicado que por el momento haya sido necesario postergar las estimaciones del IDR 2020.

Es por ello por lo que, en orden a seguir avanzando en el análisis de las disparidades territoriales, para esta versión se ha elaborado un índice territorial de condiciones generales de vida (ICGV), basado en cuatro variables principales que reflejan dichas condiciones. Este nuevo indicador —complementario al IDR, el cual será actualizado para la próxima versión del Panorama del Desarrollo Territorial— permite un conjunto de avances principales.

⁶ México, Colombia, Perú, Chile, Bolivia, Ecuador, Brasil, Chile, Panamá, Uruguay y Argentina. Para este último caso, la Oficina de CEPAL Buenos Aires ha realizado un trabajo de compilación y estimaciones de series con base en estadísticas oficiales.

En primer término, al recurrir a procesamientos especiales —aportados por la División de Estadísticas de la CEPAL— de las bases de hogares compiladas por la CEPAL (BADEHOG), permite ampliar el número de países analizados, que para esta versión alcanzan a 13 países. En segundo término, el uso de BADEHOG, que tiene un periodo de actualización en torno a los 2 años, permite darle continuidad al indicador, al contar con una base comparable para dos de las variables incluidas en el índice. Finalmente, este índice mantiene una característica central del IDR, cual es que la situación relativa de los territorios analizados se contrasta con valores regionales de las variables (considerando los 13 países) antes de que con los promedios nacionales de cada país. De esta forma, se busca avanzar en una comprensión regional de las disparidades territoriales considerando a la región como un todo.

De esta forma, los análisis empíricos sobre desarrollo territorial, realizados por el ILPES, podrán ampliarse y profundizarse en las próximas versiones del Panorama del Desarrollo Territorial, que podrá contar con dos índices sintéticos, el IDR y el ICGV.

Recuadro 5 Metodología del ICGV 2019

Para la estimación del ICGV 2019 se consideraron cuatro variables que expresan de manera condensada diversos aspectos de la vida social, tales como las condiciones de salud y de educación, junto con una que sintetiza condiciones diversas de carencias, como la pobreza monetaria. Las cuatro variables usadas son:

- Esperanza de vida al nacer
- Tasa de mortalidad infantil
- Años promedio de estudios
- Población en condición de pobreza monetaria

La información estadística de las dos primeras se encuentra normalmente disponibles en los organismos oficiales a cargo de la producción de estadísticas de los países, mientras que para las dos últimas se recurrió a procesamientos especiales de las Bases de Hogares recopiladas y sistematizadas por la División de Estadísticas de la CEPAL.

Normalización

Para el cálculo del indicador compuesto final se aplica el procedimiento de normalización de valores re-escalados para los 4 indicadores, con lo que las distribuciones resultantes oscilan entre valores de 0 y 1. Los valores mínimos y máximos usados como referencia para la normalización corresponden a toda la base de los 13 países, por lo que cada territorio se contrasta con la condición regional de cada variable. A continuación, se suman directamente los puntajes obtenidos con base en un esquema de ponderaciones homogéneas para cada variable.

$$ICGV = \frac{\sum_{i=1}^N w_i y_{ir}^t}{\sum_{i=1}^N w_i} \text{ donde } y_{ir}^t = \frac{x_{ir}^t - \min_r(x_r^t)}{\max_r(x_r^t) - \min_r(x_r^t)}$$

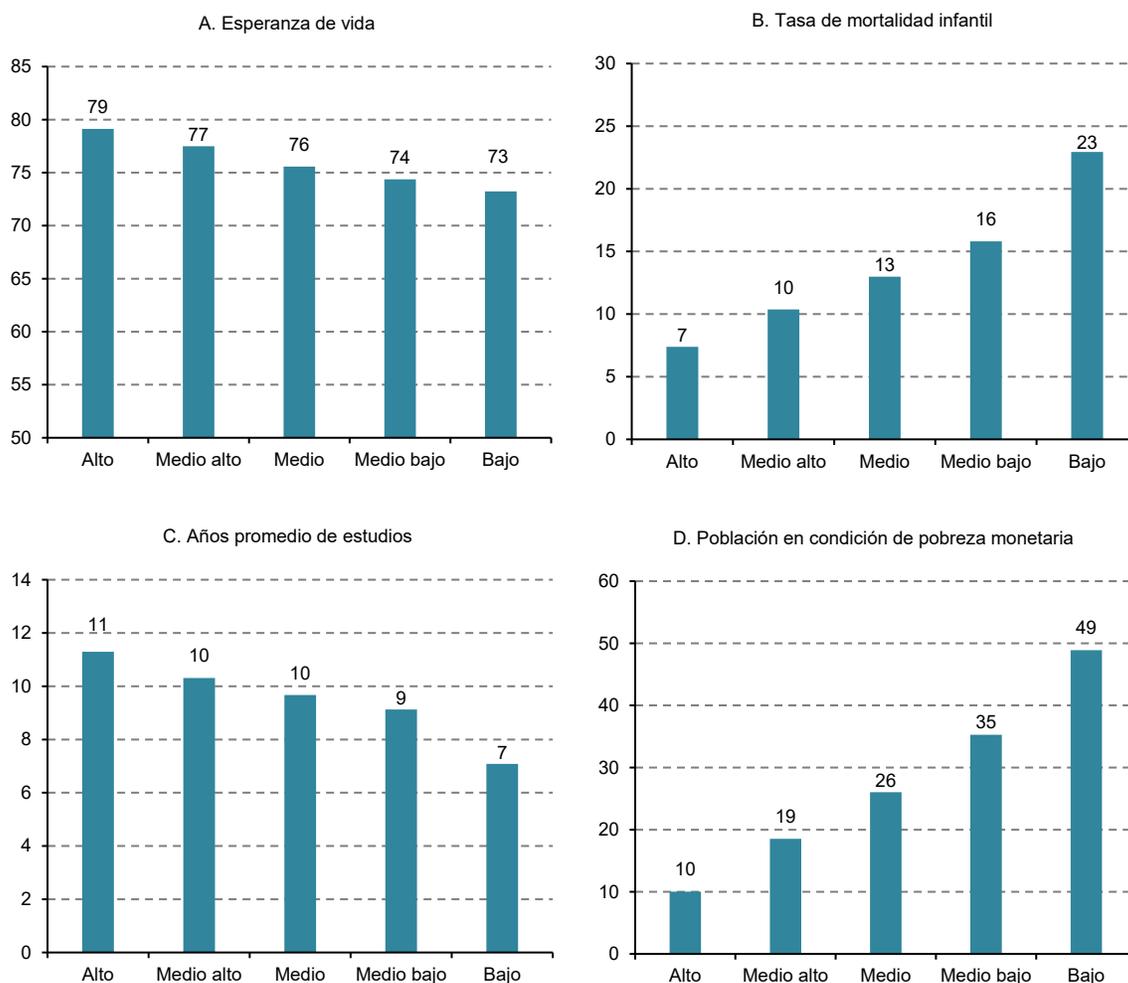
Finalmente, se ordenan de mayor a menor a todos los territorios según el puntaje obtenido, y se construyen cinco estratos con base en la división por quintiles. De esta forma quedan los siguientes estratos: Alto; Medio alto; Medio; Medio Bajo; Bajo.

Los resultados se presentan como el ranking total de territorios ordenados de mayor a menor, con cortes según quintiles, y ordenados para cada país.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Al analizar de una forma agregada los estratos utilizados en el índice, puede observarse en primer término algunos promedios que relevan las diferencias entre los territorios latinoamericanos. En cuanto la esperanza de vida al nacer, el estrato Alto supera en seis años el promedio del estrato Bajo. En materia de mortalidad infantil, el estrato Bajo supera en poco más de tres veces al estrato Alto. Respecto de los años de estudio promedio, el estrato Alto tiene cuatro años más que el Bajo. Finalmente, la pobreza monetaria promedio en el estrato Bajo es cinco veces superior a la del estrato Bajo.

Gráfico 11
América Latina (13 países): promedios por estrato del ICGV 2020 para esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, años promedio de estudio y población en condición de pobreza
(En años, fallecidos menores de 1 año por 1.000 nacidos vivos, años y porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con base en información oficial.

En términos demográficos, en los territorios del estrato Alto residen 165 millones de habitantes; en el estrato Medio alto, 109 millones; en el estrato Medio, 119 millones; en el Medio bajo, 99 millones y, finalmente, en el estrato Bajo, 62 millones de personas. Ello no es necesariamente indicativo de que toda la población mencionada en cada estrato se caracterice por las categorías utilizadas, ya que se está trabajando con promedios.

El análisis de la situación para algunos estratos permite identificar algunos hechos estilizados. En el caso del estrato Bajo, se tiene que 25 de los 49 territorios corresponden a territorios de Colombia y Honduras. En este último caso, salvo Francisco Morazán y Cortés, que están en el estrato Medio Bajo, todo el resto de los territorios del país están en el estrato Bajo. Parte importante de estos territorios se caracteriza por una elevada presencia de población indígena o afrodescendiente, junto con altos niveles de ruralidad.

Por otra parte, en términos de población, los cuatro territorios de México localizados en este estrato, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas dan cuenta de poco menos del 50% del total de la población de este estrato. Al incorporar a los tres Estados de Brasil, Alagoas, Piauí y Maranhao, que están en este estrato, se llega a un 71%.

En el otro extremo, en el estrato Alto, 35 de los 51 territorios de este estrato corresponden a territorios de Argentina, Chile y Uruguay. Además, se localizan en este estrato varias de las principales aglomeraciones urbanas de cada país, o territorios intermedios circundantes que las contienen, como la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), São Paulo y Río de Janeiro (Brasil), Bogotá D.C (Colombia), Lima (Perú), Región Metropolitana de Santiago (Chile), Central (Costa Rica), Montevideo (Uruguay), Panamá (Panamá). La única gran metrópoli que no se encuentra en este estrato, y que queda localizada en el siguiente estrato, Medio alto, es la Ciudad de México, debido principalmente a su alta tasa de pobreza, de 25%, y su influencia en el puntaje final del índice.

A continuación, se presentan los resultados por países, para lo cual debe recordarse que los parámetros de construcción del índice, es decir los máximos y mínimos, corresponden al conjunto de los territorios analizados de los 13 países. Es decir, la posición en el ranking refleja su posición relativa respecto de un promedio latinoamericano (de los 13 países).

No obstante, los territorios dentro de cada país se ordenan respecto de su puntaje en el ranking, lo cual refleja adecuadamente las brechas relativas internas. A modo de ejemplo, en el caso de Chile, en donde todos los territorios se encuentran en el estrato Alto, el menor puntaje lo obtiene la Región de La Araucanía, la cual, en términos relativos a la situación del país, exhibe las mayores carencias.

Cuadro 7
América Latina (13 países): territorios según estratos del ICGV, 2020

País	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Bajo
Argentina	CABA	San Luis	Chaco		
	Tierra del Fuego	Mendoza			
	Chubut	Santa Fe			
	Córdoba	Catamarca			
	Neuquén	San Juan			
	Santa Cruz	La Rioja			
	La Pampa	Río Negro			
		Jujuy			
		Misiones			
		Entre Ríos			
		Salta			
		Santiago del Estero			
		Tucumán			
		Corrientes			
		Buenos Aires			
	Formosa				
Bolivia (Estado Plurinacional de)			Santa Cruz	Tarija	Chuquisaca
				Pando	Beni
				Oruro	Cochabamba
				La Paz	Potosí
Brasil	Distrito Federal	Minas Gerais	Goiás	Sergipe	Maranhão
	Santa Catarina	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso	Roraima	
	São Paulo		Rio Grande do Norte	Pernambuco	
	Rio Grande do Sul		Tocantins	Bahia	
	Espírito Santo		Ceará	Acre	
	Paraná			Amapá	

País	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Bajo
Brasil	Rio de Janeiro			Paraíba Piauí Pará Amazonas Alagoas Rondônia	
Chile	RMS Magallanes Valparaíso Coquimbo Tarapacá Aysen Ohiggins Arica y Parinacota Atacama Biobio Maule Antofagasta Ñuble Los Lagos Los Rios Araucanía				
Colombia	Bogotá D.C.	Atlántico Cundinamarca	Caldas Valle Santander Antioquia Quindío Boyacá	Meta Bolívar Tolima Huila Norte de Santander	Sucre Nariño Cauca Cesar Córdoba Magdalena Caquetá La Guajira Chocó
Costa Rica	Central	Chorotega Brunca Huetar Norte Pacífico Central	Huetar Caribe		
Ecuador		Loja Pichincha	Cañar Tungurahua Sucumbíos El Oro Zamora Chinchipe Guayas Los Rios Imbabura Bolívar Carchi Cotopaxi Santo Domingo de las Tschalisas Santa Elena Chimborazo	Napo Manabi Morona Santiago Orellana	Esmeraldas Pastaza
El Salvador			San Salvador	La Libertad San Miguel Usulután	Chalatenango Sonsonate San Vicente La Paz Cuscatlán

País	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Bajo
El Salvador					Santa Ana Ahuachapán La Unión Cabañas Morazán
Honduras			Cortés Francisco Morazán	Colón	Atlántida Valle del Cauca Yoro Santa Bárbara Choluteca Ocotepeque Comayagua Olancho Copán El Paraíso La Paz Intibucá Lempira
México		Distrito Federal Nuevo León Baja California Aguascalientes Colima Baja California Sur Sinaloa	Coahuila de Zaragoza Sonora Querétaro Nayarit Jalisco Chihuahua Tamaulipas Quintana Roo Durango Morelos México Guanajuato Hidalgo San Luis Potosí	Zacatecas Campeche Yucatán Tabasco Tlaxcala Michoacán po Puebla	Veracruz Oaxaca Guerrero Chiapas
Perú	Lima + Callao	Ica Arequipa Moquegua Tacna	La Libertad Tumbes Ancash	Junin Piura Apurímac Ucayali Cusco Loreto Cajamarca Pasco Amazonas Ayacucho Madre de Dios Huanuco	Puno San Martín Huancavelica
Panamá	Panama Los Santos Herrera	Chiriquí Coclé Veraguas Colón		Bocas del Toro	Darién Kuna Yala Emberá Ngobe Bugle

País	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Bajo
Uruguay	Montevideo	Rocha			
	Flores	Artigas			
	Florida	Cerro Largo			
	Colonia	Rivera			
	Maldonado	Treinta y Tres			
	Canelones	San José			
	Río Negro	Tacuarembó			
	Paysandu				
	Lavalleja				
	Salto				
	Soriano				
	Durazno				

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

F. Conclusiones

Algunas de las situaciones y tendencias de las desigualdades territoriales revisadas en esta sección dan cuenta de un momento de preocupante inflexión en esta dimensión del desarrollo. Si bien desde pocos años antes de la pandemia se podía observar, con relación a mediados de los 2000, un avance más lento del proceso de convergencia espacial, o su detención en algunos casos, los datos preliminares en cuanto a las disparidades económicas y sociales indican que la situación de desigualdades territoriales muestra signos de agravamiento en algunos países, y que ellas pueden expandirse en los próximos años, de no mediar políticas de desarrollo territorial nacionales, sustentadas en amplios pactos, que apunten a enfrentarlas.

Un aspecto relevante para considerar es que a pesar de algunos avances económicos y sociales relevantes registrados en años previos —que se ven amenazados por la actual crisis pandémica— diversos territorios de América Latina y el Caribe siguen manteniendo, dentro de sus países, una importante condición de rezago relativo en términos de desarrollo inclusivo y sostenible, como el sur-sur este mexicano, el nordeste de Brasil o el Norte Grande Argentino. Dicha situación es fruto de condiciones estructurales, o de fuerzas de larga duración, según la noción de Fernand Braudel (Braudel, 2016), donde resultan de particular relevancia las estructuras productivas poco diversificadas y altamente heterogéneas, dadas sus implicancias en las estructuras de empleo e ingresos (Infante, 2011).

Ello implica que las políticas de desarrollo territorial latinoamericanas y caribeñas deben expresarse en iniciativas sistemáticas, integrales y de intensidad suficiente como para alterar dichas inercias, para lo cual resulta fundamental su inserción en un marco más amplio de transformaciones estructurales, en línea con lo que CEPAL ha denominado una recuperación transformadora (CEPAL, 2021).

Bibliografía

- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Braudel, Fernand (2016), *El Mediterráneo y el Mundo Mediterráneo en la Época de Felipe II. Tomo 1*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camagni, Roberto (2005), *Economía Urbana*, Barcelona, Antoni Bosch.
- CEPAL (2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017 Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documento de Proyectos*, Santiago.
- Claval, Paul (1993), *An Introduction to Regional Geography*, Oxford, Blackwell.

- Dixon, R and A. P. Thirlwall (1975), A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines, New Series, Vol. 27, No. 2 (Jul., 1975), pp. 201-214.
- Eurostat (2011), Convergence and disparities in regional Gross Domestic Product, Statistics in Focus, 46.
- Gluschenko, Konstantin (2018), Measuring regional inequality: to weight or not to weight? *Spatial Economic Analysis*, 13:1, 36-59.
- Hirschman, Albert. O. (1964), *La Estrategia del Desarrollo Económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Infante, Ricardo (2011), Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008, en Infante, R. (ed.) *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Jung Jay Joh, Young-Pyo Kim y Youngsun Koh (2018), Política de desarrollo territorial, en Il SaKong y Youngsun Koh (Eds.) *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*, Santiago, CEPAL/KDI/KLAC.
- Krugman, Paul (1997), *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Montañez Gómez, G., & Delgado Mahecha, O. (1998), Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 7(1-2), 120-134. Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838>.
- Myrdal, Gunnar (1959), *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Paasi, A, Harrison, J and Jones, M (2018), 'New consolidated regional geographies', in Paasi, A, Harrison, J and Jones, M (eds.) *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*. Edward Elga.
- Perroux, Françoise (1963), "Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*. Vol. II, nº3-4.
- Pinto, Aníbal (1969), La concentración de progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, en *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Porcile, G. (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, *Libros de la CEPAL*, Nº 112 (LC/G.2500-P), R. Infante (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1976), "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramírez, B. y L. López Levi (2015), *Espacio, Paisaje, Región, Territorio y Lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Geografía, UAM, Xochimilco.
- Riffo, L. (2013), 50 años del ILPES. Evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo territorial, *Serie Desarrollo Territorial*, 15, Santiago.
- Stiglitz, J., J. Fitoussi and M. Durand (2018), *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, Paris, OECD Publishing.
- Spiezia, V. (2002), "Geographic Concentration of Production and Unemployment in OECD countries", *Cities and Regions*, December Issue.

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1
América Latina (10 países) y OECD países seleccionados: PIB por habitante en PPP
y disparidades territoriales del PIB por habitante, 2019

País	Superficie (miles de Km ²)	PIB 2019 (MM US\$)	Población 2019 (millones de personas)	PIB pc (miles de US\$)	Índice de concentración geográfica		Disparidad PIB pc
					PIB	Población	
Suecia	407	520	10	50,9	0,58	0,54	14
Finlandia	304	254	6	46,0	0,48	0,44	15
Estados Unidos	9 162	19 863	328	60,5	0,47	0,44	16
Japón	374	5 301	127	41,8	0,47	0,42	9
Grecia	130	301	11	28,1	0,46	0,36	16
España	503	1 789	47	38,3	0,45	0,39	17
República de Corea	98	2 139	51	41,9	0,44	0,43	9
Hungría	91	294	10	30,1	0,42	0,25	26
Noruega	309	269	5	50,7	0,42	0,40	11
Portugal	91	341	11	31,7	0,41	0,39	22
Dinamarca	42	307	6	52,9	0,37	0,27	16
Bulgaria	110	151	7	21,6	0,37	0,13	32
Reino Unido	243	2 916	67	43,6	0,37	0,32	17
Países Bajos	34	930	17	53,8	0,34	0,26	17
Francia	545	2 849	65	44,0	0,32	0,23	14
Chequia	77	407	11	38,2	0,28	0,16	20
Italia	298	2 333	60	38,6	0,28	0,21	24
Rumania	234	523	19	26,9	0,27	0,13	31
Austria	83	468	9	52,8	0,23	0,22	12
Alemania	353	4 154	83	50,0	0,21	0,19	16
Polonia	307	1 215	38	32,0	0,20	0,16	18
Promedios	656,9	2 253,6	47,0	41,6	0,37	0,30	18
Uruguay	175	81	3,5	23,5	0,60	0,55	16
Panamá	75	107	4,2	25,7	0,59	0,36	74
Colombia	1 146	744	48,2	15,4	0,59	0,55	40
Brasil	8 544	3 372	208,5	16,2	0,59	0,50	36
Chile	756	472	18,8	25,2	0,58	0,61	39
Perú	1 272	461	31,6	14,6	0,57	0,49	34
Argentina	3 761	917	44,5	20,6	0,55	0,52	41
Ecuador	248	200	17,0	11,8	0,48	0,46	47
México	1 958	2 504	125,3	20,0	0,43	0,41	35
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 099	89	11,3	7,9	0,29	0,27	20
Promedios	1,903	895	51,3	18,1	0,53	0,47	38

Fuente: Elaborado con base en información oficial de los países y de indicadores regionales OECD.

II. Desarrollo territorial en tiempos de crisis

Introducción

América Latina y el Caribe, al igual que el resto del mundo, se encuentra atravesando, desde inicios de 2020, por una difícil, compleja y dolorosa crisis pandémica. La crisis sanitaria asociada al COVID-19 ha impactado con fuerza en diversos ámbitos de los procesos de desarrollo, y en la vida cotidiana de millones de personas afectado, por otra parte, de manera altamente diferenciada a los distintos territorios de los países.

Las dinámicas territoriales latinoamericanas y caribeñas recientes se enmarcan en un complejo contexto, caracterizado por un conjunto de crisis interconectadas, de naturaleza económica, social, política, climática y sanitaria, que han afectado a la región en la última década (Cepal, 2021a; 2021b; 2020a).

Diversos análisis realizados sobre los impactos de la pandemia, así como experiencias mundiales previas, dan cuenta de que muy probablemente se alterarán de manera significativa nuestras formas actuales de organización de la vida en diversos ámbitos (CEPAL, 2021a, 2021b; OIT, 2021; UN Desa, 2020). Una de estas transformaciones se refiere a las formas de organización y dinámicas territoriales, entre ellas pueden mencionarse a las formas de organizar las ciudades o a nuevas dinámicas migratorias urbano-rurales (UN-Habitat, 2021).

Asimismo, otros análisis han dado cuenta de la difusión espacial de la pandemia, destacando el hecho de que su primera expansión fue mayoritariamente urbana y concentrada en las principales ciudades del mundo y la región (Méndez, 2020). Asimismo, para el caso de América Latina y el Caribe, dicha expansión urbana se concentró inicialmente en las zonas de mayores ingresos de las ciudades de la región (Barrera y Gonzalez, 2021). No obstante, con el transcurso del tiempo la pandemia ha alcanzado también a ciudades intermedias y zonas rurales.

Dada la condición de heterogeneidad y desigualdad existente, se han producido impactos territoriales altamente diferenciados. En efecto, las desigualdades al interior de las ciudades latinoamericanas y caribeñas; entre áreas urbanas y rurales; y entre diferentes regiones de cada país,

entre otras expresiones de desigualdades socioespaciales, constituyen un escenario en el cual se reproducen y amplifican los efectos derivados de distintos shocks asociados a los procesos mencionados (CEPAL, 2019a, 2017; Jordan y otros, 2017).

Este segundo capítulo tiene como objetivo analizar el actual contexto de múltiples crisis, considerando las dimensiones económica, social, ambiental y política, pero miradas desde la perspectiva de los desafíos que ellas implican para el desarrollo territorial de la región.

A. Las múltiples crisis

Abordar la dimensión territorial del desarrollo latinoamericano y caribeño en el momento actual y durante los próximos años, requiere considerar un marco más amplio de desafíos, considerando enfoques que releven, entre otros aspectos, la resiliencia, la complejidad, la colaboración y la transformación estructural (CEPAL, 2021a, 2020a; Morales et al, 2020).

Este contexto permite señalar que, para enfrentar las agudas desigualdades territoriales existentes en la región, se requiere de un enfoque de políticas que integre las múltiples dimensiones que las determinan, y que considere a su vez los impactos territorialmente diferenciados que se derivan de las crisis actuales.

En el caso de **dimensión económica**, la CEPAL ha señalado que la región venía experimentando dificultades desde antes de la crisis pandémica de 2020. Para el periodo 2014-2019 el crecimiento promedio fue de solo un 0,3% mientras que el crecimiento por habitante fue negativo, lo que implicó que el sexenio fuera uno de los de menor crecimiento desde que hay registro, siendo solo comparable con los impactos de la Primera Guerra Mundial o la Gran Depresión (CEPAL, 2021a). Este lento desempeño, no obstante, sufrió un impacto aún mayor a partir del conjunto de efectos derivados de la pandemia, lo que llevó a una caída del PIB de la región de -6.8%, en 2020, la mayor caída desde 1900 (CEPAL, junio 2021).

En materia territorial, este lento crecimiento para el periodo 2014-2019 ha sido más bajo aún, respecto de sus promedios nacionales, en varios de los territorios con mayores rezagos de la región, como Estados del Suroeste en México; Departamentos del Pacífico y el Caribe en Colombia; Estados del Nordeste en Brasil; Departamentos de la Amazonía y la Sierra en Perú; o Provincias del Norte Grande en Argentina. Ello ha contribuido a agudizar las brechas estructurales presentes en esas, y otras, regiones latinoamericanas y caribeñas, dificultando aún más la búsqueda de un desarrollo más inclusivo.

El análisis de la información oficial disponible sobre los impactos económicos de la pandemia, al momento de elaborar este Panorama, indica que se registran diferencias importantes al interior de los países. En el caso de Colombia, en donde el PIB cayó en un 6,8% en 2020, las mayores disminuciones se produjeron en un territorio con grandes rezagos sociales como La Guajira, con un -26,9% y en un territorio altamente especializado en turismo, como las Islas de San Andrés y Providencia, con un -22,3%⁷. En Chile, a nivel nacional el PIB cayó en 5,8% mientras que las mayores caídas se produjeron en las regiones donde se localizan las tres principales áreas metropolitanas del país, la Región Metropolitana (-8,2%), Biobío (-6,6%) y Valparaíso (-6,4%)⁸.

⁷ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Presentacion_PIB_dptal_2020preliminar.pdf.

⁸ https://www.bcentral.cl/documents/33528/133381/CCNN_PIB_Regional_2020.pdf/fac72256-c87d-190c-1f07-f2bd4673947f?t=162925331153.

En Perú, el PIB nacional disminuyó en 11,1% mientras que en el Departamento de Lima lo hizo en un 12,3% y en la Provincia Constitucional del Callao la caída alcanzó a un 16,6% (INEI). También caen más que el promedio regiones mineras y turísticas, como Madre de Dios, Cusco y Ayacucho⁹.

En cuanto a la **dimensión social**, desde 2014 se viene registrando una clara detención de las mejoras producidas en la situación de pobreza y desigualdad desde inicios de los años 2000, empeorándose en años más recientes, y muy particularmente en el 2020, por efectos de la pandemia COVID-19. Las estimaciones de CEPAL indican que en 2020 la población en condición de pobreza se incrementó en 3,2 puntos porcentuales, lo que en términos absolutos significa un aumento de 22 millones de personas en dicha condición (CEPAL, 2021b).

En este caso, la pobreza y la desigualdad latinoamericana y caribeña también poseen territorialidades particulares. La intersección entre grupos específicos de la población, como por ejemplo los pueblos originarios y afrodescendientes, adultos mayores, o mujeres y niños, y sus territorialidades, ha ido construyendo unas geografías de la desigualdad y la pobreza, tanto urbanas como rurales, de carácter estructural, en las cuales se sufren con mayor intensidad los impactos de las crisis coyunturales y sistémicas del mundo actual.

Una situación particularmente seria es la referida a los pueblos indígenas, cuyas condiciones sociales son normalmente mucho más precaria que los promedios nacionales. A modo de ejemplo, en un estudio reciente sobre desigualdades sociales en Panamá, se encuentra que los pueblos Guna Yala, Ngobe Bugle y Emberá Wounaan muestran porcentajes de ingresos salariales que sólo llegan a un tercio o menos del promedio nacional, mientras que las estimaciones de pobreza multidimensional alcanzan valores que son entre cuatro y cinco veces mayor al promedio nacional (Cecchini y otros, 2020).

Otro grupo afectado por múltiples manifestaciones de discriminación y desigualdad es la población afrodescendiente, que se estima en 133 millones de personas en la región, y cuya territorialidad es mayoritariamente urbana, aunque concentrada en algunos países en territorios relacionados con asentamientos históricos del período colonial-esclavista y con la migración internacional o interna, o en áreas que, en el pasado, constituyeron refugios para las personas esclavizadas que lograban la libertad y huían hacia zonas de difícil acceso. En este caso, junto a los diferentes déficits sociales vinculados con salud, educación, vivienda y violencia, se añaden amenazas relacionadas con el racismo y la discriminación (CEPAL, 2021c, 2020).

En términos de los impactos territoriales de la pandemia sobre la pobreza, estimaciones recientes de Argentina, Colombia, Perú, dan cuenta de que los mayores impactos absolutos se producen en las principales áreas urbanas de los países, no obstante, también se observan algunos casos de incrementos relativos significativos de la pobreza en áreas rurales. En Perú, los mayores incrementos entre 2019 y 2020 se produjeron en Lima Metropolitana, pasando de un 14,2% a un 27,5%, en la Sierra urbana, incrementándose desde un 16,1% a un 27,0%, y en la Costa urbana, pasando de un 12,3% a un 22,9%¹⁰. En el caso de Colombia, aun cuando los mayores niveles de pobreza se registraron en La Guajira, (66,3%), los mayores incrementos se produjeron en Bogotá D.C. (de 27,2% a 40,1%) y en Atlántico, (de 27,3% a 40,2%)¹¹. En Argentina, entre el segundo semestre de 2019 y el segundo semestre de 2020, los mayores incrementos se produjeron en los aglomerados urbanos de Mar del Plata (de 25% a 41,1%) Neuquén Plottier (de 28,6% a 40,4%), Gran Paraná (de 30% a 40,9% y en los Partidos del Gran Buenos Aires (de 40,5% a 51%)¹².

⁹ <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>.

¹⁰ <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-301-de-la-poblacion-del-pais-durante-el-ano-2020-12875/>.

¹¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

¹² https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_20202FA92Eg16.pdf.

Respecto de la **dimensión política**, varios países de la región han atravesado por complejos escenarios, previos a la pandemia, de descontento ciudadano, motivados por distintas razones y realidades. La acumulación de frustraciones derivadas de los resultados del modelo aplicado desde los años noventa, se ha relacionado también con un distanciamiento preocupante de las democracias representativas, así como una falta de confianza en las autoridades e instituciones (CEPAL 2021b; CEPAL, 2020b, Corporación Latinobarómetro, 2018).

En este caso, las principales expresiones territoriales de descontento han sido más visibles en algunas de las mayores áreas urbanas de los países, como, por ejemplo, las registradas en Santiago de Chile, Quito en Ecuador, Bogotá en Colombia, San José en Costa Rica y Lima Perú¹³. En algunos casos, como en Chile, las manifestaciones dieron lugar a la instalación de un proceso constituyente, en el cual se están discutiendo transformaciones que probablemente puedan modificar lógicas y dinámicas territoriales que han imperado desde hace décadas.

Sin embargo, las movilizaciones ciudadanas de años recientes se han registrado en diversos tipos de territorios, tanto urbanos como rurales, y sus objetos de atención han sido variados también, desde reivindicaciones territoriales de pueblos indígenas, a la defensa de ecosistemas, y de resistencia frente a proyectos de actividades extractivas, entre otros (Billion y Ventura, 2020; Almeida y Cordero, 2017).

Este nuevo escenario de ciudadanía movilizadora debe ser abordado de manera más profunda e innovadora en lo referido al diseño e implementación de políticas públicas territoriales, en las cuales, como se analizarán más adelante, resultan fundamentales aspectos como la resiliencia, la colaboración y la participación (Morales et al, 2021).

En lo referido a la **dimensión climática**, el reciente informe del Grupo de Trabajo I del Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC), *Cambio Climático 2021: Bases Físicas*, ha dado cuenta de una situación más grave que la proyectada en reportes previos, y en el cual se ha constatado de manera inequívoca el impacto humano sobre el calentamiento de la atmósfera, los océanos y los suelos. Asimismo, ha constatado que la escala de dichos cambios no tiene precedentes en los últimos siglos a miles de años (IPCC, 2021).

Los efectos sobre los territorios de América Latina y el Caribe derivados de la seria crisis climática son de amplio alcance, y afectan a un número importante de subregiones según el informe del IPCC, en particular en lo referido al incremento de la temperatura y a sequías (IPCC, 2021, p.41). En el reciente informe de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), con base en informes especiales del sexto ciclo de evaluación del IPCC, se señala que la región sería una de las más afectadas por los impactos del cambio climático, como las olas de calor, la disminución del rendimiento de los cultivos, los incendios forestales, la destrucción de los arrecifes de coral y los fenómenos relacionados con un nivel del mar extremo (OMM, 2021).

Los mapas elaborados para el índice integrado de sequía dan cuenta de amplias áreas afectadas en cada subregión en 2020. Se mencionan en particular las sequías extremas que afectaron a México, Belice, Honduras, Costa Rica y Panamá. Para el caso de México se destacan los impactos en el centro y el noroeste. Mientras que en América del Sur se indican los casos del noroeste de la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, el centro de Chile, el centro y el norte de la Argentina, el sur del Brasil y en la cuenca del río Paraguay, incluida la región del Pantanal (OMM, 2021, pp.16-17).

En este marco, se han intensificado también las dinámicas migratorias asociadas a las crisis climáticas, con diversos efectos sociales y económicos, tanto en los territorios que pierden población, como en los territorios receptores. El informe 2020 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), indica que los fenómenos de asociados con cambios climáticos que se están

¹³ <https://carnegieendowment.org/publications/interactive/protest-tracker>.

produciendo a una velocidad e intensidad sin precedente y están induciendo año a año a que millones de personas abandonen sus hogares, afectando en particular a grupos más vulnerables, como niños y niñas, personas con discapacidad, personas mayores y los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes que viven en contextos de pobreza (OIM, 2019; CEPAL CELADE).

Las dinámicas territoriales de los procesos migratorios vinculados con la crisis climática interactúan a su vez con otros procesos, lo cual requiere un abordaje más integral de este problema, como lo señala con claridad Rodríguez Aldabe (2018) en su estudio sobre el Triángulo Norte.

“En el caso del Triángulo del Norte, lo que se observa es un entretendido de causas que detonan la migración donde los problemas debido a las variaciones climáticas (sequías, aumento de la temperatura, mayor frecuencia de huracanes) y el mal manejo de tierras que ocasionan la pérdida de capital natural y de servicios ambientales (que impactan negativamente en la calidad de vida de la población), se entrelazan con un conjunto de factores que deterioran el tejido social tales como la pobreza, el desempleo, el estancamiento de la economía, la violencia, la inseguridad, la falta de espacios urbanos resilientes, el narcotráfico, entre otros, generando un conjunto de causas directas e indirectas difícil de comprender aisladamente” (Rodríguez Aldabe, 2018, p.48).

El cambio climático afecta también al fenómeno del turismo, ya que sobre todo el asociado a sol y playa dependen en gran medida del clima. El exceso de lluvias, las inundaciones, los cambios de temperatura traen aparejados problemas en la industria del turismo que afecta a territorios específicos.

Finalmente, con relación a la grave **situación sanitaria** producida por la pandemia del COVID-19, la CEPAL ha señalado que ella ha impactado con gran fuerza a la región, la cual concentra el 32% del total mundial de fallecimientos, proporción casi cuatro veces mayor que la de la población de la región en relación con la población mundial (8,4%), en lo que constituye la mayor crisis sanitaria de la historia reciente de la región (CEPAL, 2021 informe 11).

Como lo ha destacado CEPAL la acumulación de diversos déficits urbanos se han transformado en serios factores de riesgo frente a la pandemia COVID-19, tales como los elevados grados de hacinamiento, la falta de acceso a servicios básicos como agua y saneamiento, y de electricidad y de Internet, y la precariedad y saturación del transporte público. El Panorama Social 2020 destaca en particular que:

“En las zonas metropolitanas de la región, se observa un patrón de sobreconcentración de contagios y muertes por COVID-19, aunque hay excepciones. Se observa la sobreconcentración de contagios y muertes en las divisiones administrativas mayores (DAM), donde se localizan las ciudades más pobladas de América Latina. Esto ocurre especialmente en los países donde el 30% o un porcentaje mayor de la población vive en las DAM —como la Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, el Paraguay y el Perú—, aunque también hay excepciones, como Panamá y el Uruguay” (CEPAL, 2021).

Estudios recientes realizados sobre impactos territoriales de la pandemia en México y en Chile, dan cuenta de la condición de mayor riesgo frente a la pandemia asociada a rezagos sociales y territoriales.

En el caso de México, Hernández (2020) encuentra una mayor probabilidad de muertes asociadas al COVID-19 para el caso de municipios urbanos con mayor porcentaje de pobreza y para municipios semiurbanos o rurales con altos porcentajes de pobreza junto con escaso o nulo acceso a los servicios de salud, y situaciones críticas en términos del estado nutricional y de salud de la población (Hernández, 2020). Asimismo, destaca la crítica situación de municipios indígenas en los cuales “los niveles de contagio y mortalidad son muy altos y la letalidad es la mayor registrada entre los municipios de México”.

Para el caso de Chile, en el estudio realizado por Fuenzalida (2020) para las áreas metropolitanas de Valparaíso, Santiago y Concepción, también se encuentra que el COVID-19, produce mayor impacto en morbilidad a mayores condiciones de pobreza multidimensional y hacinamiento. En el caso particular del Área Metropolitana de Santiago, el estudio identifica 17 comunas que concentran los peores valores de morbilidad y mortalidad por COVID-19, y que se caracterizan por sus menores valores en los indicadores analizados.

B. Territorio, desigualdad y pandemia

El difícil contexto que experimenta la región y el mundo ha venido a demostrar dolorosamente que la dimensión espacial del desarrollo definitivamente importa. Como lo destaca Méndez (2020): “el lugar que ocupamos, la movilidad de que disfrutamos, las relaciones personales, laborales o de cualquier otro tipo con nuestro entorno próximo y la mayor o menor calidad del mismo —en cuanto a condiciones de la vivienda, comercios y servicios de proximidad, dotaciones sanitarias y asistenciales, espacios verdes y públicos, etc.— siguen siendo esenciales y no sustituibles para nuestro bienestar —o malestar— personal y colectivo” (Méndez, 2020).

Por otra parte, la centralidad de las dinámicas territoriales del mundo contemporáneo puede ejemplificarse a partir de uno de los factores determinantes de la pandemia COVID-19, el cual ha sido destacado por diversos estudios: el avance de la presión humana hacia hábitat naturales, derivadas de actividades agrícolas, ganaderas, mineras, entre otras, lo que ha incrementado los riesgos de enfermedades zoonóticas.

Como se señala en un informe del PNUMA (2020, p29). “El rápido aumento de la población humana del mundo, que pasó de los aproximadamente 1.000 millones de habitantes registrados hace dos siglos a los más de 7.800 millones de hoy, ha conllevado una creciente intrusión de los seres humanos en los hábitat naturales, lo que ha estrechado cada vez más el contacto entre seres humanos y animales y ha aumentado el riesgo de transmisión de enfermedades de animales a seres humanos. La deforestación, especialmente en las regiones tropicales, se ha asociado con un aumento de enfermedades infecciosas como el dengue, la malaria y la fiebre amarilla, por nombrar unas pocas”.

A diferencia de otras épocas, sin embargo, actualmente vivimos en un mundo sumamente interconectado. Esto ha sido uno de los principales desafíos, al momento de generar acciones para evitar la propagación de contagios y la expansión de la enfermedad, y adquirirá gran relevancia para pensar en las estrategias de desarrollo territorial futuras. Por tanto, el impacto de la pandemia no puede atenderse, ni entenderse, desconociendo la globalización existente y las diferentes realidades territoriales. En este mundo altamente interconectado, principalmente entre las grandes urbes del planeta, la difusión de la pandemia adquirió una velocidad inusitada, constituyéndose en un fenómeno urbano global que se desenvuelve a través de olas sucesivas y evoluciona de acuerdo con un modelo de difusión a saltos, contigüidad, jerarquía, hacia ciudades intermedias, pequeñas y entornos rurales (Barrera, 2021; Méndez, 2020).

La pandemia ha sido más devastadora para quienes viven en zonas pobres, en asentamientos informales o barrios marginales, que para el caso de América Latina y el Caribe ONU hábitat estima una población de 114 millones de personas viviendo en este tipo de asentamientos (ONU Habitat, 2020). Asimismo, el confinamiento, al igual que en el medio rural, ha expuesto a mujeres, niños y niñas, a mayor riesgo de violencia. También tienen grandes dificultades las personas refugiadas o migrantes. Quienes no cuentan con las condiciones básicas necesarias como para poder cumplir con medidas de confinamiento e higiene, dado que, el acceso a agua y jabón aún resulta un desafío (a nivel mundial, más de 2.000 millones de personas carecen de acceso adecuado a agua potable y saneamiento). ONU Habitat (2020).

En términos de las áreas rurales, en América Latina y el Caribe ellas presentan una mayor incidencia de la pobreza y problemas estructurales. En 2019, la tasa de pobreza en las áreas rurales alcanzó el 45,7%, siendo del 26,9% en las zonas urbanas. Mientras que, la pobreza extrema rural llegó al 21,2%, frente al 9,0% de las áreas urbanas (CEPAL, 2021b). Esto se debe a diversos factores, tales como bajos salarios e ingresos de los trabajadores, condiciones de trabajo precarias e informales, menor cobertura social, de salud y de asistencia en la zona rural. La conectividad también es un componente para destacar, dado que, solo el 23% de la población rural tiene acceso a internet (alcanzando a un 67% en las zonas urbanas).

El hambre o malnutrición alcanza a más de la mitad de la población regional rural, donde imperan desigualdades sociales, económicas y territoriales, duplicando y en algunos casos triplicando la situación existente en el medio urbano. Un estudio realizado por CEPAL y FAO, en el cual se abordó la condición de pobreza y hambre en áreas rurales, identificó un conjunto de territorios de 14 países de la región con las mayores carencias en estos ámbitos, y para los cuales se estimó una población cercana a los 17 millones de personas (FAO CEPAL, 2018).

Por otra parte, sin embargo, la pandemia ha demostrado la importancia del sector rural y los pequeños establecimientos agrícolas, para asegurar el abastecimiento de alimentos a la población. Sobre todo, considerando los momentos de confinamiento, en los cuales, las cadenas agroalimentarias siguieron operando, demostrando de este modo, que las actividades rurales, tienen una relevancia social y económica (Torrens, 2020).

El medio rural, presenta grandes desafíos, asociados no solo a las distancias físicas con las ciudades, sino a aspectos estructurales (salud, educación, trabajo, entre otras), como la carencia de diversos servicios. En relación con esto último, la pandemia demostró la importancia de contar con dispositivos y servicios de internet, no solo para acercar las distancias y las comunicaciones, sino para dar continuidad a los procesos educativos, implementados de manera remota durante el confinamiento. Considerándose que, 66,2 millones de hogares de la región no cuentan con conexión a Internet (CEPAL, 2021a), esta medida, demostró la brecha digital existente, no solo en el medio rural, donde es más notoria, sino también en determinadas zonas urbanas.

No obstante, una adecuada comprensión de los impactos de la pandemia sobre el desarrollo territorial latinoamericano y caribeño debe considerar los fundamentos estructurales de las desigualdades existentes. Al respecto, el enfoque estructuralista de la CEPAL propone que ellas se explican, en lo fundamental, por un conjunto de interrelaciones de tipo sistémico, histórico y estructural, específicas a la forma de inserción de la región en la economía mundial, a las estructuras productivas y patrones distributivos y de consumo asociadas a ella, en la cual las desigualdades territoriales forman parte de la dinámica general del desarrollo latinoamericano, y deben explicarse entonces en el marco de una perspectiva más global (Jordán y otros, 2017, pp. 39-73; Bárcena y Prado, 2016; Porcile, 2011; Riffo, 2013; De Mattos, 1988; Sunkel, 1970).

En este contexto, como ha señalado la CEPAL, las dinámicas observadas bajo el periodo de pandemia no han modificado estas condiciones estructurales, constatándose más bien que "la región no cuenta con una visión estratégica para adaptarse a estos cambios profundos en el entorno mundial, no supera las trampas de los países de ingreso medio y sigue atrapada en una senda de baja inversión, alta heterogeneidad estructural, primarización, limitada densidad tecnológica y marcada concentración en sectores y actividades de baja productividad y valor agregado. Frente a un mundo que cambia aceleradamente, la región corre el riesgo de profundizar su condición periférica" (CEPAL).

Considerando lo anterior, resulta difícil vislumbrar una atenuación de las agudas brechas existentes entre los territorios latinoamericanos y caribeños, de no mediar un activo compromiso de los gobiernos con el despliegue de estrategias nacionales que busquen promover un desarrollo

territorial más balanceado. Junto con la definición de los contenidos sustantivos de dichas estrategias, uno de los aspectos centrales se refiere al rol de la institucionalidad, y su interacción con diversos agentes, para el diseño, implementación y evaluación de planes, políticas y estrategias de desarrollo territorial.

C. Institucionalidad y territorio

Otra dimensión que ha develado la crisis pandémica se refiere a las debilidades de la institucionalidad pública para enfrentar riesgos sistémicos, en este caso sanitario. Frente a la gran tensión a la que ha sido sometida dicha institucionalidad, especialmente local, han debido multiplicarse acciones comunitarias colectivas de solidaridad para enfrentar en particular la crisis social, como lo ejemplifican las diversas iniciativas de ollas populares en varias ciudades de la región.

En las diversas publicaciones consultadas, existe consenso acerca de la importancia de los gobiernos de cercanía, al momento de dar respuesta al impacto generado por la pandemia. En tal sentido, Forster y Egal (2020) destaca que las ciudades y los gobiernos locales están en primera línea y muchos movilizaron respuestas rápidas ante la crisis, siendo sus acciones, especialmente relevantes en la superación de la desigualdad, la asimetría de poder, la vulnerabilidad ambiental, social y económica, así como en otros desafíos surgidos. Es por esto necesario, el fortalecimiento de los gobiernos locales y subnacionales, mediante apoyo financiero para la creación de capacidades.

A nivel local, las ciudades, las autoridades locales y la sociedad civil han liderado en muchos países la respuesta operativa y de emergencia. Asimismo, la publicación destaca que, en los casos donde —prepandemia— existía integración territorial de los gobiernos locales o mecanismos de gobernanza, la adaptación para hacer frente los desafíos sociales, económicos y ambientales es más ágil, por existir marcos operativos, creación previa de capacidades y apoyo político.

Del mismo modo, en OCDE (2020a), también se hace referencia al rol de los gobiernos regionales y locales, quienes han estado en la vanguardia en el manejo de la pandemia y sus consecuencias sociales y económicas. En muchos países, los gobiernos subnacionales son responsables de la atención de la salud, atención social a personas mayores, niños, discapacitados, personas sin hogar, migrantes y otras poblaciones vulnerables, servicios de bienestar y transferencias sociales, así como asegurando la continuidad de los servicios públicos. Asimismo, en muchos casos, también están asumiendo acciones en áreas ajenas a sus responsabilidades, lo que implica un gran impacto fiscal “fuerte y asimétrico” sobre sus finanzas, debido al aumento del gasto y la caída de los ingresos.

Uno de los aspectos centrales vinculados a la dimensión institucional, en particular en lo referido a los gobiernos subnacionales, se refiere al financiamiento. A este respecto, los análisis de CEPAL muestran importantes diferencias en materia de la estructura de dicho financiamiento, existiendo casos como Brasil, en donde más de la mitad de los ingresos de Estados y municipios proviene de recaudación tributaria, mientras que en la gran mayoría de los países la fuente principal corresponde a transferencias de los gobiernos centrales (CEPAL, 2018).

Por otra parte, en años recientes la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales ha crecido significativamente menos que la de los gobiernos nacionales, lo que se explica en parte por la debilidad en el nivel y estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez guarda relación con las bases tributarias disponibles por parte de esos niveles de gobierno (OCDE y otros, 2018). Ello ha implicado que el espacio fiscal disponible en el caso de los gobiernos subnacionales de los países más descentralizados de la región se ha debilitado de manera importante a partir de 2012.

La situación de la pandemia ha conllevado una fuerte presión sobre todos los niveles de gobierno, en particular sobre los gobiernos subnacionales, los que en muchos casos han debido asumir un rol de primera línea en la provisión de servicios básicos y la atención de personas más vulnerables. Asimismo, esta presión ha generado algunas tensiones entre los distintos niveles, con el riesgo de generar contradicciones o incoherencias en las políticas públicas en un mismo territorio, por lo que la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno adquiere una gran relevancia (Panorama 2020).

El impacto económico en los gobiernos subnacionales también depende y varía según el origen de sus ingresos. Quienes reciben transferencias desde el gobierno nacional, pueden tener un impacto negativo pequeño, en caso de que esas transmisiones se mantengan o se incrementen, para hacer frente al aumento de los costos. Sin embargo, para los gobiernos subnacionales cuyos ingresos provienen principalmente de impuestos, cargos al usuario, tarifas e ingresos de activos, el impacto puede ser mayor, según su sensibilidad a las fluctuaciones de la economía y a las decisiones políticas.

Otro factor relevante, en la caída de ingresos, es el aumento de la morosidad producto de la crisis, o la reducción de demanda de servicios públicos locales (transporte público, peajes, tarifas administrativas, etc.). Si a esta disminución, se le suma el aumento de gastos de los gobiernos subnacionales, puede conducir en muchos casos a déficits y aumento de la deuda pública subnacional. Dependiendo de la profundidad y duración de la crisis, las transferencias adicionales del gobierno central, de la voluntad de los gobiernos subnacionales de aplicar una política financiera anticíclica y la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En todos los casos, el impacto también difiere entre regiones y entre gobiernos locales de un mismo país, según la localización geográfica, el perfil sociodemográfico y la resiliencia de sus actividades económicas.

Esta asimetría entre países, niveles de gobierno, regiones y municipios, depende en gran parte de cinco factores principales. Tales como, el grado de descentralización y el alcance de sus responsabilidades, las características de los ingresos y los impactos ante fluctuaciones económicas; su capacidad de asumir situaciones excepcionales y ajustar su economía a gastos e ingresos por necesidades urgentes, su condición financiera y las políticas de apoyo de los niveles superiores de gobierno.

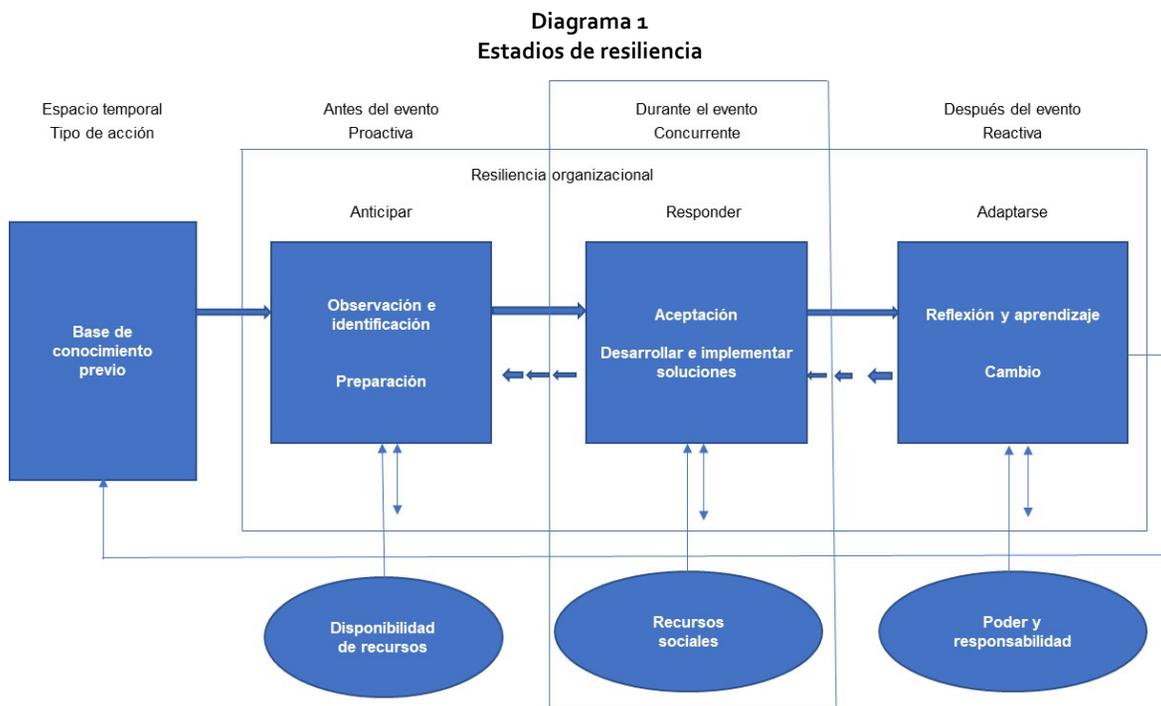
Respecto de este último aspecto, puede destacarse que en América Latina y el Caribe se han diseñado e implementado varias estrategias, planes y políticas de desarrollo territorial en el periodo reciente, materia que será abordada con mayor profundidad en la sección III. No obstante, puede señalarse que la experiencia en este campo es amplia y diversa, pudiendo identificarse un conjunto de familias de políticas, como ha sido analizado en informes previos. Dentro de algunos de los énfasis más recurrentes en materia de políticas territoriales en la región pueden mencionarse los siguientes: Ordenamiento territorial, desarrollo urbano y rural, gestión ambiental y de desastres y descentralización, entre otros (CEPAL, 2019a; 2019c; 2017).

Por otra parte, en un informe elaborado para el Consejo Regional de Planificación del ILPES, se señalaba la proliferación en años recientes de políticas públicas territoriales no necesariamente articuladas entre sí dentro de cada país.

El contexto señalado de las múltiples crisis que han configurado, y configurarán, las posibilidades de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo de los territorios latinoamericanos, plantea desafíos importantes para todas las instituciones vinculadas con la promoción de un desarrollo territorial sostenible e inclusivo. Dentro de estos desafíos, uno de los más centrales se refiere al desarrollo de capacidades de resiliencia institucional que permitan enfrentar los inciertos escenarios de futuro.

Considerando la definición de resiliencia que sostiene que ella se refiere a “la capacidad de responder eficazmente a eventos adversos, no sólo posteriormente a que ocurran, sino antes, durante y después del desarrollo de los mismos” (Dubchek, 2019) pueden resumirse las tres capacidades clave (Morales et al, 2020).

- i) Capacidades de anticipar eventos: la capacidad que la organización tiene de detectar situaciones críticas al interior de ella o en su entorno y adaptarse de manera proactiva.
- ii) Capacidades de enfrentar eventos: hacer frente a los peligros imprevistos después de que se hayan manifestado.
- iii) Capacidades de adaptarse a eventos: capacidad de adaptarse a situaciones críticas y utilizar el cambio para sus propios fines. Esta capacidad se refiere a los ajustes que siguen a las crisis y está dirigida hacia el crecimiento organizacional.



Fuente: Morales et al, (2020, p.18).

Por otra parte, la pandemia COVID-19 ha mostrado la importancia del trabajo colaborativo para enfrentar emergencias, en este caso sanitarias, destacándose en particular el rol de las comunidades locales y el trabajo conjunto entre diferentes niveles o escalas de gobierno. A estos efectos, resulta pertinente la definición de Méndez (2020) sobre resiliencia territorial que implica: “la capacidad de adaptación positiva que muestran algunos territorios que se enfrentan a graves adversidades —como ahora una pandemia— para recuperarse y, al mismo tiempo, renovarse para hacerse más resistentes y cobrar un nuevo impulso.”, destacando el hecho de que debe tomarse en cuenta su historia reciente y sus debilidades y fortalezas.

En síntesis, a los desafíos tradicionales de la institucionalidad relacionada con acciones públicas que busquen la reducción de brechas y desigualdades territoriales, se deben añadir nuevas capacidades y praxis que den cuenta de escenarios futuros inciertos y de mayor complejidad, en donde las capacidades de resiliencia y prácticas colaborativas, junto con la incorporación de perspectivas transversales con el enfoque de género, deben adquirir un creciente rol en el diseño, implementación y monitoreo y evaluación de políticas públicas territoriales.

D. Conclusiones

El contexto de elevadas desigualdades territoriales, junto con los escenarios de múltiples crisis que estamos atravesando, están agudizando las tensiones, contradicciones y límites del estilo de desarrollo de la región. La pandemia, en particular, ha develado con fuerza las precarias condiciones de vida de millones de personas, tanto en áreas urbanas como rurales, afectando además de manera más intensa a grupos sociales más expuestos a múltiples vulnerabilidades, como adultos mayores, mujeres, niños o población afrodescendiente.

La crisis causada por el COVID, y sus efectos territoriales, se inserta en el contexto de un conjunto de otras crisis que amplifican sus efectos. Como señala Albuquerque (2020) "estamos atravesando una crisis del sistema económico y político actual, sumado a la crisis social y política existente, generada por años de políticas neoliberales. Por tanto, el Estado tiene un papel imprescindible en la formulación de las políticas de recuperación post COVID".

En una línea similar, la British Academy, en un estudio encargado para explorar los impactos del COVID en el Reino Unido señala que: "En el Reino Unido, y alrededor del globo, esta pandemia no es sólo una crisis sanitaria que puede terminar un día, sino una crisis social, económica y cultural que durará mucho más tiempo" (British Academy, 2021). En dicho estudio se destacan nueve áreas de impactos de largo plazo, sobre las que se debe poner atención, y una de ellas se refiere al incremento de las desigualdades geográficas, las que se han amplificado bajo la pandemia. Asimismo, plantea algunas implicancias futuras en términos de posibles cambios en los patrones de migración, fortaleciéndose algunas tendencias ya observadas de migraciones desde áreas urbanas a rurales o semi-rurales, un proceso que también es posible observar en algunos países de América Latina (UN-Habitat, 2021).

En este contexto, el incipiente proceso de convergencia territorial observado en algunos países en años recientes (PDT 2017) corre el riesgo de detenerse, o incluso agravarse, de no mediar acciones públicas de gran escala y complejidad, y que involucren a diferentes sectores, agentes y niveles de gobierno. Un desarrollo territorial más balanceado debe ser considerado como un eje clave de las políticas, planes y estrategias nacionales de desarrollo a partir de la construcción de amplios pactos nacionales para reducir las desigualdades territoriales. Ello requiere de perspectivas nacionales estratégicas sustentadas en grandes pactos, y colaboración a todo nivel, entre escalas, agentes sectores y con perspectivas temporales que consideren tanto las urgencias como también el largo plazo (CEPAL, 2014; Morales et al, 2020).

Esta pandemia, también refleja la necesidad de crear condiciones para promover una economía más saludable, inclusiva y ambientalmente más sostenible y avanzar hacia una transición ecológica, una producción eficiente y de calidad, incorporando la economía circular. Fortalecer los vínculos entre ciudades medias y zonas rurales, es relevante para promover una transformación rural inclusiva, y garantizar tanto la alimentación en las localidades como la salud en los territorios. Esto permitirá que los territorios puedan mantener o ampliar sus empleos y poder abastecerse de insumos de protección frente a los contagios.

Por tanto, es necesario que las decisiones sean tomadas en proximidad a la ciudadanía, a nivel local. Un mecanismo para poder llevarlo a cabo es la creación de una gobernanza territorial, democrática y participativa, con una agenda para la reconstrucción tras la pandemia. En este sentido, es protagónico el rol de los gobiernos locales, las políticas locales, y la activa participación de los actores territoriales, a quienes debe permitírseles la discusión y la toma de decisiones (Albuquerque, 2020). Si bien aún nos encontramos atravesando la crisis sanitaria, los aprendizajes van surgiendo a medida que se evalúan los resultados de las diferentes acciones realizadas. De todos modos, a priori, podría precisarse que, la salida está asociada a la articulación de múltiples actores e instituciones.

La conjunción de las transformaciones que experimentará la vida en sociedad en el mundo pos-pandemia, junto con las políticas públicas que se implementen, o dejen de implementarse, determinarán de manera decisiva las trayectorias de las próximas décadas y, en particular, los patrones de la organización socioespacial de los países, los grados de desigualdad territorial y las posibilidades de un desarrollo territorial inclusivo y sostenible.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2020), El desarrollo local frente a la pandemia del COVID, Serie EN DIALOGO.det, 3, Montevideo.
- Bárcena, A. y otros (2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020), *¿Qué podemos hacer para responder al COVID-19 en la ciudad informal?*.
- Barrera, A. y J. González C. (2021), *¿Cómo cambiará la pandemia de COVID-19 a las ciudades de América Latina?*, Informe de consultoría, Santiago, ILPES.
- Billion, D y C. Ventura (2020), *¿Por qué protesta tanta gente a la vez?*, *Nueva Sociedad*, 286, marzo-abril.
- British Academy (2021), *The COVID decade: Understanding the long-term societal impacts of COVID-19*, The British Academy, London.
- Calderón, F. (coord.) (2012), "La protesta social en América Latina", *Cuadernos de prospectiva política*, 1, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores S.A.
- Cecchini, S. et al (2020), "La matriz de la desigualdad social en Panamá", *Serie Políticas Sociales*, 236, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe especial COVID-19*, 11, Santiago, junio.
- _____ (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020*, (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2021c), Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina, *Informes COVID-19*, enero, Santiago.
- _____ (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2020b), "Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19", *Informe especial COVID*, 8, Santiago, junio.
- _____ (2019a), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- _____ (2019b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- _____ (2019c), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- _____ (2018), "Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/119), Santiago.
- _____ (2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017 Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documento de Proyectos*, Santiago.
- _____ (2016), *La Matriz de la Desigualdad Social en América Latina*, (LC/G.2690 (MDS.1/2), Santiago.
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, LC/G.2586(SES.35/3), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2020), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión", *Documentos de Proyectos*, (LC/PUB.2020/14), Santiago.
- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*, Santiago.
- De Mattos, C. (1988), "Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos. Versión preliminar", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33304/S8800602_es.pdf.

- _____(1983), "La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas", Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34586/S8300582_es.pdf.
- Fuenzalida, M. (2020), "COVID-19 y las desigualdades territoriales al interior de Áreas Metropolitanas de Valparaíso, Santiago y Concepción, Chile", *Espiral. Revista de Geografías y Ciencias Sociales*, 2(4), 079–089.
- Hernandez, H. (2020), "COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico", *Notas de Población*, 111, págs. 105-132.
- IPCC (2021), Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
- Jordán, R. y otros (2017), *Desarrollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural*, Santiago.
- Mendez, R. (2020), *Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: una geografía*, Revives, Madrid.
- Morales, C. et al (2020), "Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: 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), 2020.
- Organización Meteorológica Mundial (2021), *El Estado del Clima en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, OIM.
- OIT (2021), World Employment and Social Outlook: Trends 2021. International Labour Office. Informe. Geneva: ILO, 2021.
- Porcile, Gabriel (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", en Infante, R. (ed.) *El Desarrollo Inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre Políticas de Convergencia Productiva para la Igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Instituto Internacional de Investigación en Ganadería (2020), *Prevenir próximas pandemias. Zoonosis: cómo romper la cadena de transmisión*. Nairobi, Kenya.
- Riffo, Luis (2013), "50 años del ILPES. Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial", *Serie Desarrollo Territorial*, 15, Santiago de Chile, ILPES.
- Rodríguez Aldabe, Y. (2018), "Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana", *Documentos de Proyectos*, LC/TS.2018/91, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UN-Habitat (2021), *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*, Nairobi, UN-Habitat.

III. Políticas nacionales de desarrollo territorial

Introducción

El desarrollo territorial no es un tema nuevo en la región de América Latina y el Caribe, pero en esta última década se ha intensificado la preocupación de los países por consolidar marcos teóricos y metodológicos relacionados con el tema desde el campo académico, y diseñar e implementar políticas vinculadas al desarrollo de los territorios, desde las esferas gubernamentales.

En efecto, como se revisará en este capítulo, las iniciativas en materia de políticas de desarrollo territorial son múltiples y diversas, abarcando diversos propósitos, enfoques conceptuales y métodos, por lo cual en Panoramas previos se ha acuñado el concepto de familia de políticas territoriales, para dar cuenta de esta situación.

En este contexto, el propósito de este capítulo es conocer el estado del arte de las políticas públicas que están diseñando e implementando los países en la región, desde la escala o nivel nacional, que tengan una vinculación directa, explícita o implícita, con el desarrollo territorial.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. En la primera se presentan aproximaciones conceptuales a los tipos de políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial, que se abordarán en el capítulo. En la segunda, con base en un catastro elaborado por el ILPES de políticas públicas e instituciones vinculadas al desarrollo territorial identificadas en la región, se describe el panorama de la familia de políticas existentes en la región en su conjunto. En la tercera se presentan dos casos de países que están trabajando en fortalecer instituciones y políticas que promuevan el desarrollo de los territorios de cada país. El capítulo se cierra con conclusiones que enfatizan la necesidad de transitar desde una familia de políticas a un ecosistema de políticas de desarrollo territorial.

A. Políticas públicas: aproximaciones conceptuales

1. Políticas públicas, dimensiones y coordenadas: cinco alcances necesarios

Las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad. Su principal vocación es modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada. Las políticas públicas son, en definitiva, los instrumentos con las que la política pretende hacer efectivas sus promesas. Las políticas de desarrollo territorial que son el objeto de estudio en este capítulo no son la excepción. En tanto constituyen estrategias de acción política, las políticas públicas tienen por objetivo resolver problemas colectivos.

Para el abordaje temático de este capítulo, se hace necesario realizar previamente, cinco alcances.

Un **primer alcance** tiene relación con que el diseño e implementación de las políticas públicas supone dos dimensiones:

- i) Una **dimensión técnica**, que permite resolver con eficacia y eficiencia el problema público identificado.
- ii) Una **dimensión política**, porque quienes diseñan e implementan esas políticas, son agentes que intervienen desde sus propios intereses y objetivos o bien representan los intereses y objetivos de ciertos grupos sociales¹⁴.

El **segundo alcance** es que, además de estas dos dimensiones, debe considerarse que las políticas públicas se operacionalizan en un tiempo-espacio. Comprender el tiempo y sus relaciones con el espacio ha sido una preocupación permanente y recurrente a lo largo de la historia, y esa situación no es ajena al diseño de las políticas públicas. Las mismas están atravesadas en su diseño e implementación por:

- i) **Un tiempo** (el período de vigencia que establece la política).
- ii) **Un espacio**, representado por los múltiples territorios en los que la política pública se hace presente.

Con ello podríamos considerar que no es posible pensar, diseñar e implementar una política pública sin tener en cuenta los territorios en que están asentados quienes son beneficiarios de esa política; con ese criterio, podríamos afirmar que todas las políticas públicas tienen vinculación a un territorio.

Sin embargo, es importante indicar que el objetivo de este capítulo no es realizar un catastro de todas las políticas públicas que existan en cada uno de los países, y que impacten en los territorios con su accionar, sino que el objetivo es más específico: "identificar puntualmente un espectro de políticas públicas que por su naturaleza tienen un carácter multisectorial y como objetivo explícito o implícito, se proponen reducir brechas territoriales al interior de un mismo país¹⁵". Políticas que denominamos políticas de desarrollo territorial.

De esta forma, determinado el objetivo del capítulo, quedan excluidas del mismo, todas las políticas públicas sectoriales que impactan en los territorios (por ejemplo una política de ingreso a la Universidad de población afrodescendiente) y políticas transversales (por ejemplo políticas de cuidado), todas ellas instrumentos que también tienen impacto en el territorio.

¹⁴ C. Morales, R. Pérez, L. Riffo y A. Williner, "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), 2020. Pág.7.

¹⁵ Esta categorización se deriva de la investigación empírica realizada por ILPES desde el año 2019 a la fecha, respecto a la existencia de políticas públicas vinculadas a la dimensión territorial que muestran los países de la región.

El **tercer alcance** que es necesario establecer, es que el análisis que se realiza en este capítulo hace referencia a las políticas públicas y a otros instrumentos específicos, tales como estrategias, agendas y planes de desarrollo territorial. En algunos casos, se hace referencia a marcos legales, debido a que, en ciertos países, esos marcos legales contienen en su cuerpo, el diseño de la política. El análisis es exhaustivo, pero es probable que muchas políticas no hayan podido ser identificadas en este capítulo, dado que no existe un catastro nacional oficial de todas las políticas públicas en cada uno de los países, que pueda garantizar no haber excluido algunas.

El **cuarto alcance** es que en este documento se adoptarán los conceptos territorial y regional como sinónimos. 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 sinónimo¹⁶.

El **quinto y último alcance**, y tal vez el más relevante de destacar, es que al analizar el conjunto de políticas públicas vinculadas al territorio existen, entre algunas de ellas, fronteras muy definidas y, en otros casos, las fronteras son difusas en cuanto a nombre, contenido y objetivos de la política. Por lo tanto, en este documento se adoptará el criterio de analizar el título de la política y sus objetivos, de manera tal de establecer tipologías que guarden una cierta coherencia con este criterio, bajo la estructura de lo que denominaremos “familia de políticas de desarrollo territorial”.

Recuadro 6

Identificación de políticas de desarrollo territorial en los países de América Latina y el Caribe

La identificación de políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial de cada uno de los países, y la posterior construcción de la tipología, se realizó a través de tres métodos principales:

- i) Una recopilación llevada a cabo a través de los sitios web oficiales de cada uno de los países, considerando los ministerios y secretarías gubernamentales nacionales vinculadas al desarrollo territorial.
- ii) Se consultó asimismo el Observatorio Regional de Planificación, en el cual se cuenta con un número importante de planes y estrategias de desarrollo de los países de la región.
- iii) Una consulta virtual realizada a expertos y expertas en temas vinculados al desarrollo territorial de cada uno de los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

De esa forma y luego de haber identificado y analizado 225 políticas vigentes en la región, validadas a través de la consulta a expertos-as —y considerando que bajo la estructura de una familia de políticas de desarrollo territorial, que por su naturaleza tienen un carácter multisectorial y como objetivo explícito o implícito, se proponen reducir brechas territoriales al interior de un mismo país— se pueden identificar tres tipologías de políticas que se diferencian entre sí de acuerdo con los territorios a los que van dirigidas.

El capítulo toma como marco de referencia el concepto de eco-sistema de políticas de desarrollo territorial, entendido como el conjunto de diferentes instrumentos ya sean políticas, planes, estrategias o normativas que se articulan y coordinan como un sistema abierto con la finalidad de disminuir las desigualdades territoriales y generar capacidades a nivel territorial, el cual es capaz de adaptarse y enfrentar los cambios del entorno que tienen un impacto a nivel territorial.

¹⁶ Véase el recuadro 6.

Cuadro 8
Familia de políticas de desarrollo territorial

	Objetivo	Recorte territorial
Políticas territoriales de alcance nacional	Reducción de brechas territoriales y mejora de la calidad de vida de los habitantes	El conjunto de los territorios de cada país
Políticas multi territorios	Reducción de brechas territoriales y mejora de la calidad de vida de los habitantes	Territorios con configuraciones específicas (urbano-rural-frontera)
Políticas para territorios específicos	Reducción de brechas territoriales y mejora de la calidad de vida de los habitantes	Territorios especiales (islas-zonas extremas-zonas de integración fronteriza)

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se definen conceptualmente las tres tipologías de políticas que se incluyen bajo el nombre de “familia de políticas de desarrollo territorial” y se entregan ejemplos para algunos países de la región.

2. Políticas territoriales de alcance nacional

Las políticas territoriales de alcance nacional son aquellas políticas impulsadas por el Estado Nacional, que tienen un carácter multisectorial y sus acciones tienen por objetivo, mejorar las condiciones de vida de los habitantes y por ende, de todos los territorios al interior de un país, con el fin de reducir desigualdades. Se diferencian de las otras tipologías porque van dirigidas a todos los territorios del país al que pertenecen.

En el cuadro siguiente, se describen algunos ejemplos de estas políticas, considerando el nombre, el objetivo y la institución responsable de su diseño y/o implementación.

Cuadro 9
Casos de políticas territoriales de alcance nacional

País	Política	Objetivo/s	Institución relacionada
Argentina	Plan Estratégico Territorial (PET) 2018	Instrumento de concreción de la política de desarrollo regional y ordenamiento territorial, marco de referencia de la inversión pública y privada. Plasma objetivos estratégicos del Plan de Gobierno, y a su vez, incorpora los Objetivos de Desarrollo sostenible, los acuerdos del Marco de Sendai, y las prioridades acordadas en la reunión de Hábitat III, sobre la Nueva Agenda Urbana.	Subsecretaría de Planificación y Coordinación Territorial de la Obra Pública, del Ministerio de Obras Públicas
Barbados	Physical development Plan 2017-2027	Plan de desarrollo físico que tiene como propósitos: <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar el bienestar económico, ambiental, físico y social de los residentes de Barbados; - Abordar los impactos críticos del cambio climático en Barbados como un pequeño Estado insular en desarrollo (PEID) a través de políticas y estrategias que permitan a la gente de Barbados prosperar y permanecer resiliente ante condiciones climáticas cambiantes; - Establecer una visión para orientar la forma futura de desarrollo con respecto al uso de la tierra, patrones de asentamiento, producción de alimentos, infraestructura y gestión ambiental; - Guiar la forma futura de desarrollo en la isla e informar a los sectores público, empresarial y gubernamental sobre la naturaleza, el alcance y la ubicación de las áreas de desarrollo y protección de los activos básicos; y - Proporcionar un marco de inversión claro y accesible para obras y acciones privadas y públicas que impacten la salud social, económica y ambiental de la nación. 	Town & Country Development Planning Office

País	Política	Objetivo/s	Institución relacionada
Brasil	Política Nacional de Desarrollo Regional PNDR I y II, 2019 ^a	Reducir las desigualdades regionales, dotar de condiciones a las regiones menos desarrolladas, promover la inserción social productiva de los habitantes de cada región, fortalecer las organizaciones socio-productivas regionales y estimular a unidades regionales con potencialidades.	Ministerio de Desarrollo Regional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI) 2016	En esta nueva visión de la planificación territorial se integran dos procesos en la formulación de un único PTDI, como son: i) los procesos de planificación del desarrollo integral, y ii) los procesos del ordenamiento territorial o Plan de Ordenamiento Territorial. De esta forma, la planificación integral de las Entidades Territoriales Autónomas concluye en la formulación de un solo Plan denominado Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI).	Viceministerio de Planificación y Coordinación, Ministerio de Planificación del Desarrollo
Chile	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), por Decreto Ley N° 575	Fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública regional, administrar, controlar y efectuar seguimiento sobre la ejecución financiera de los presupuestos de inversión regional y elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad. Es un Programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Al mismo tiempo, debe procurar mantener un desarrollo compatible con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, lo que obliga a los proyectos financiados a través del FNDR atenerse a la normativa ambiental.	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), y ejecutan Gobiernos Regionales
Ecuador	Estrategia Territorial Nacional. Contenida en el Plan de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida	La Estrategia Territorial Nacional representa la oportunidad de concretar un modelo territorial futuro para el Ecuador, considerando su diversidad, tanto cultural como natural. Busca ser un marco que potencie la unidad y la complementariedad entre la población, sus asentamientos humanos, sus actividades y relaciones, su identidad y cultura, en función del medio físico que las sostiene. Sus objetivos son i) Cohesión territorial con sustentabilidad ambiental, ii) Acceso equitativo a infraestructura y conocimiento, y iii) Gestión territorial y gobernanza multinivel	Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES)
Honduras	Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo (2010-2022)	Representa el marco orientador de la sociedad hondureña para la gestión integral del riesgo a desastres derivado de amenazas naturales, efectos del cambio climático y la acción antropogénica, que vincula la gestión política, territorial y financiera con el fin de reducir la vulnerabilidad, favorecer la resiliencia y contribuir a los procesos de desarrollo humano y al desarrollo sostenible de Honduras.	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)
Cuba	Política para Impulsar el Desarrollo Territorial, 2020	Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico correspondiente.	Ministerio de Economía y Planificación
México	Política Nacional de Suelo, 2020	Instrumento de política pública que establece una serie de conceptos, fundamentos y criterios técnicos para orientar la toma de decisiones respecto a la problemática relacionada con el uso, aprovechamiento, ocupación y conservación del suelo en las ciudades mexicanas.	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Paraguay	Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay, 2011	1. Integrar efectivamente todo el territorio nacional a través de una mayor cobertura y calidad de las redes de transporte y comunicación 2. Promover el desarrollo de las áreas postergadas a través de estrategias integradas de Desarrollo Territorial 3. Consolidar una red urbana polinuclear que permita fortalecer las funciones de los centros urbanos, de manera que actúen como dinamizadores de sus regiones de influencia	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

País	Política	Objetivo/s	Institución relacionada
Paraguay		4. Valorizar los recursos patrimoniales (cultural y natural) a través de estrategias de ordenamiento del uso del suelo y protección ambiental y patrimonial 5. Fortalecer el capital social, las capacidades técnicas y el liderazgo político e institucional para la promoción y gestión del desarrollo en todos los niveles de la organización territorial del Paraguay.	
Perú	Plan Nacional de Descentralización, 2012-2016.	Herramienta de gestión indiscutible, que marca una hoja de ruta para el proceso descentralizador en los próximos años y que fortalece la alianza entre el Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y locales en la enorme pero significativa tarea de procurar el desarrollo integral, equilibrado y sostenible del país.	Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
San Vicente y las Granadinas	National Adaptation Plan 2019	Diseñado para apoyar la creación de condiciones que garanticen la aplicación de las acciones climáticas prioritarias por parte de las principales partes interesadas. Sus objetivos son: 1. Promover un entorno propicio para facilitar la integración de la adaptación al cambio climático en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico, reforzando las estructuras de la adaptación y la reducción de riesgo de desastres (cuando se superponen), incluso para la identificación, la ejecución seguimiento y evaluación, y la comunicación de las acciones de adaptación. 2. Mejorar la capacidad de recopilación, gestión e intercambio de datos e información, la determinación del riesgo climático y el acceso a la tecnología y la financiación para la adaptación. 3. Implementar acciones de adaptación para aumentar la resiliencia entre los ciudadanos más vulnerables.	Sustainable Development Unit
Venezuela, (República Bolivariana de)	Plan Nacional para la Ordenación del Territorio 1998	El Plan Nacional de Ordenación del Territorio tiene como objetivo orientar la localización de la población, de las actividades económicas y la infraestructura física, armonizando criterios de crecimiento económico, desarrollo social, seguridad y defensa y conservación del ambiente, basado en el conocimiento de las potencialidades y restricciones específicas de cada ámbito geográfico	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables

Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

^a Actualiza la de 2004, por DECRETO N° 9.810 del 30 de mayo de 2019.

3. Políticas multi-territoriales

Al igual que las políticas territoriales de alcance nacional, pertenecen a la familia de políticas de desarrollo territorial, dado que son políticas multisectoriales que tienen por objetivo, explícito o implícito, reducir desigualdades territoriales. La diferencia fundamental con las primeras es que estas políticas se diseñan e implementan en un tipo de territorio con configuraciones particulares al interior de un país; por ejemplo, territorios urbanos, territorios rurales, territorios fronterizos, o áreas costeras.

En la tabla siguiente, se identifican políticas que responden a esta clasificación. Se han seleccionado algunas de todas las políticas identificadas, considerando nombre, objetivo e instituciones que las implementan.

Cuadro 10
Casos de políticas multi-territoriales

País	Política	Descripción	Institución responsable
Brasil	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, 2006	Su objetivo es promover el desarrollo sustentable de los pueblos y de las comunidades tradicionales, con énfasis en el reconocimiento, fortalecimiento y garantía de sus derechos territoriales, sociales, ambientales, económicos y culturales, con respeto y valorización de sus identidades, sus formas de organización y sus instituciones.	Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales. Presidido por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) y la Secretaría por el Ministerio del Ambiente (MMA), a través de la Secretaría de Políticas para el Desarrollo Sostenible
Chile	Política Nacional de Desarrollo Rural 2020	Tiene por objetivo mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población rural, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida del nuevo paradigma rural, para lo cual se concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, que propicie sinergias entre iniciativas públicas y público-privadas con el objeto de diversificar y potenciar el desarrollo rural, resguardando el acervo natural y cultural esencial para la sustentabilidad territorial.	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa), del Ministerio de Agricultura
Colombia	Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros PNOEC. 2016-2030	Fortalecer las estrategias integrales que logren minimizar las problemáticas de las zonas marino-costeras, mientras se promueve el aprovechamiento, la conservación de los recursos y uso sostenible del océano, reconociendo que estos se traducen en un eje potencial de desarrollo económico, social y cultural para el país.	Comisión Colombiana del Océano
Costa Rica	Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022	La política pretende ordenar las ciudades del país con un enfoque de desarrollo sostenible. Busca crear las condiciones para que Costa Rica cumpla con la propuesta de Nueva agenda urbana de HABITAT y con los ODS.	Ministerio De Vivienda y Asentamientos Humanos
Cuba	Plan de Acción Nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana 2017-2036	Plan de Estado para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) evidencia el compromiso asumido por el Gobierno cubano cuando respaldó la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenibles (Hábitat III) celebrada en octubre de 2016 y puntualizada en la XXVI Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), junio de 2017, en Buenos Aires, Argentina. Este compromiso se inscribe en la comprensión de carácter transversal del tema urbano en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, a través de su Objetivo 11.	Instituto de Planificación Física (IPF)
Guatemala	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	Lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.	Gabinete de Desarrollo Rural Integral
Panamá	Estrategia Plan Colmena	El Plan Colmena "Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera" tiene por objetivo organizar territorialmente la implementación integral de la política pública a través de la oferta multisectorial articulada que garantice a la población el derecho al desarrollo. Estrategia de intervención territorial a través de la articulación armónica e integrada de la oferta de servicios públicos para llevarlos de manera prioritaria a quienes más lo necesitan.	Gabinete social

País	Política	Descripción	Institución responsable
Perú	Zonificación Económica y Ecológica (ZEE). D.S. N.º 087-2004-PCM	Instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. Sus objetivos son: a) Conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; b) Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, y el bienestar de la población; c) Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local; d) Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción; e) Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada; y f) Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.	Consejo Nacional del Ambiente
Uruguay	Programa Fondo de Desarrollo del Interior	El objetivo principal del Fondo es promover el desarrollo regional o local del interior del país y favorecer la descentralización de actividades, a través del financiamiento de programas y planes.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

4. Políticas para territorios específicos

Al igual que las dos tipologías anteriores, pertenecen a la familia de políticas de desarrollo territorial por su carácter multisectorial y por establecer entre sus objetivos, mejorar las condiciones de vida de los territorios y con ello reducir brechas territoriales. Su especificidad obedece a que son políticas diseñadas e implementadas para un único territorio al interior del Estado nacional o plurinacional.

Su aplicación sólo se desarrolla en uno o dos territorios que, por sus particularidades geográficas, culturales, étnicas, geopolíticas, requieren de una atención especial.

En este caso, es importante resaltar que estas son políticas de intervención multisectorial como las dos tipologías anteriores, también comparten el objetivo de mejorar condiciones de vida de la población y de los territorios en que éstas se asientan, pero dirigidas a áreas geográficas específicas y únicas en el país. El cuadro siguiente presenta ejemplos de políticas analizadas bajo esta clasificación.

Cuadro 11
Casos de políticas de desarrollo de territorios específicos

País	Política	Descripción	Institución responsable
Argentina	Plan Belgrano, Decreto N° 435 de 2016	Plan Social, Productivo y de Infraestructura para reducir Inequidad y fomentar el crecimiento del Norte Argentino.	Jefatura de Gabinete de Ministros
Chile	Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, 2012	Instrumento destinado a promover, de forma excepcional y extraordinaria, el desarrollo íntegro de dichos territorios, mediante la aplicación del principio de equidad territorial.	Gobiernos Regionales
Ecuador	Plan Integral para la Amazonía, 2021-2035	instrumento de planificación y ordenamiento territorial para impulsar un modelo socioeconómico, cultural y ambiental sostenible en las seis provincias amazónicas del país.	Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

País	Política	Descripción	Institución responsable
Perú	Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto, 2020	Decreto que establece el plan de cierre de brechas de un área geográfica determinada vinculada a la explotación petrolera. En este caso el decreto establece Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto.	Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros
República Dominicana	Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PRODT) Región Suroeste, 2021	Planificar el desarrollo territorial de la región considerando la dimensión de cohesión territorial, tomando en cuenta las infraestructuras, servicios y capacidades que pueden encontrarse en la región, con fundamento en el análisis de los grupos vulnerables de la población, con un enfoque que permita identificar la marcada discriminación existente entre hombres y mujeres que requiere de políticas públicas que contribuyan a la equidad de género (enfoque de género), y de garantía a los derechos humanos.	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

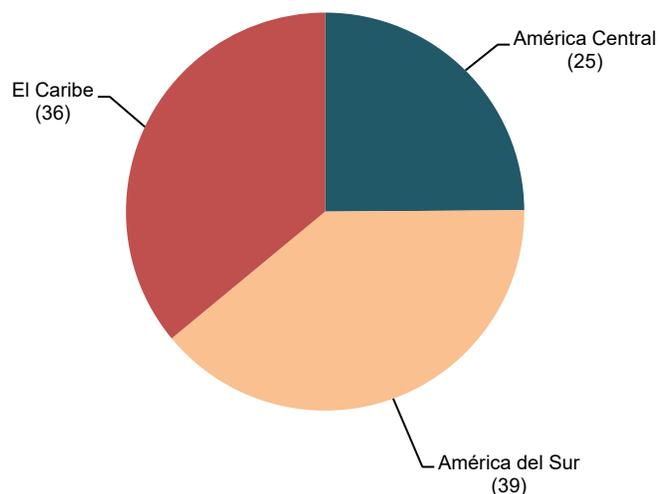
Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

B. Instituciones responsables y políticas públicas vinculadas al desarrollo territorial en la región de América Latina y el Caribe

1. Panorama de la familia de políticas vinculadas al desarrollo territorial en la región¹⁷

Para este estudio, se analizaron 225 políticas, 56 de ellas pertenecientes a América central, 88 de América del Sur y 81 del Caribe. El gráfico siguiente evidencia una proporción equilibrada entre subregiones del universo de políticas estudiado.

Gráfico 12
Políticas vinculadas al desarrollo territorial según subregión de América Latina y el Caribe
(En porcentajes)

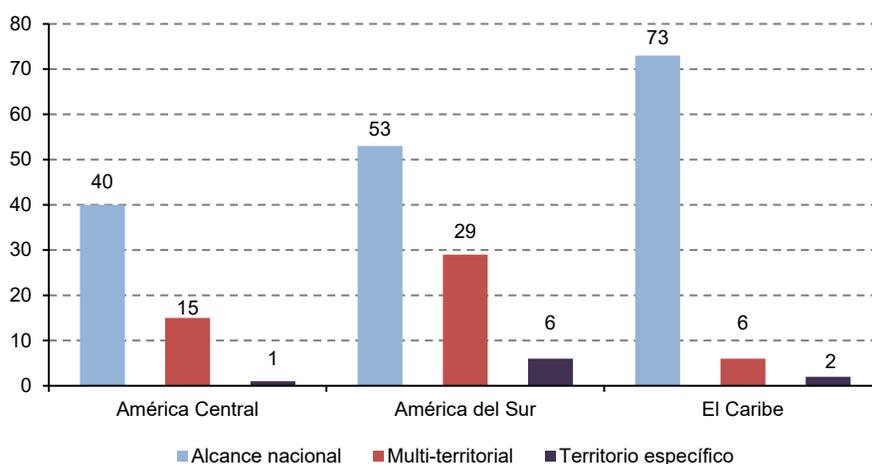


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con base en información oficial de los países.

¹⁷ El listado de las políticas identificadas se obtuvo de dos fuentes: la primera fuente la constituyen los sitios web oficiales de los distintos Estados de la región y la segunda fuente proviene de una encuesta on-line realizada a expertos-as en temas relacionados al desarrollo territorial.

Teniendo en cuenta la clasificación derivada del análisis de esas políticas, prevalecen en número las denominadas políticas territoriales de alcance nacional, seguidas de las políticas multi-territoriales y, por último, las políticas que abordan un territorio específico. Con esta última denominación se pueden identificar sólo 9 de ellas del universo de 225 políticas. Esta última tipología se concentra en América del sur y en menor medida se presentan en el Caribe, donde se identifican sólo 2 del total. A continuación, el gráfico 13 refleja la distribución de políticas según la tipología, por subregión.

Gráfico 13
Taxonomía de políticas vinculadas al desarrollo territorial según subregión
(Número de políticas)



Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

En América central existen 40 políticas territoriales de alcance nacional, 15 multi-territoriales y 1 sola de territorio específico, correspondiente al Plan Trifinio "Aguas sin fronteras"¹⁸, que en este estudio se lo atribuimos a El Salvador, pero se ejecuta en conjunto con Guatemala y Honduras.

En América del Sur es donde se encuentran más políticas multi-territoriales respecto a las otras subregiones, éstas son políticas que hacen referencia a manejo costero, tierras indígenas, desarrollo urbano, rural, y de fronteras entre otras.

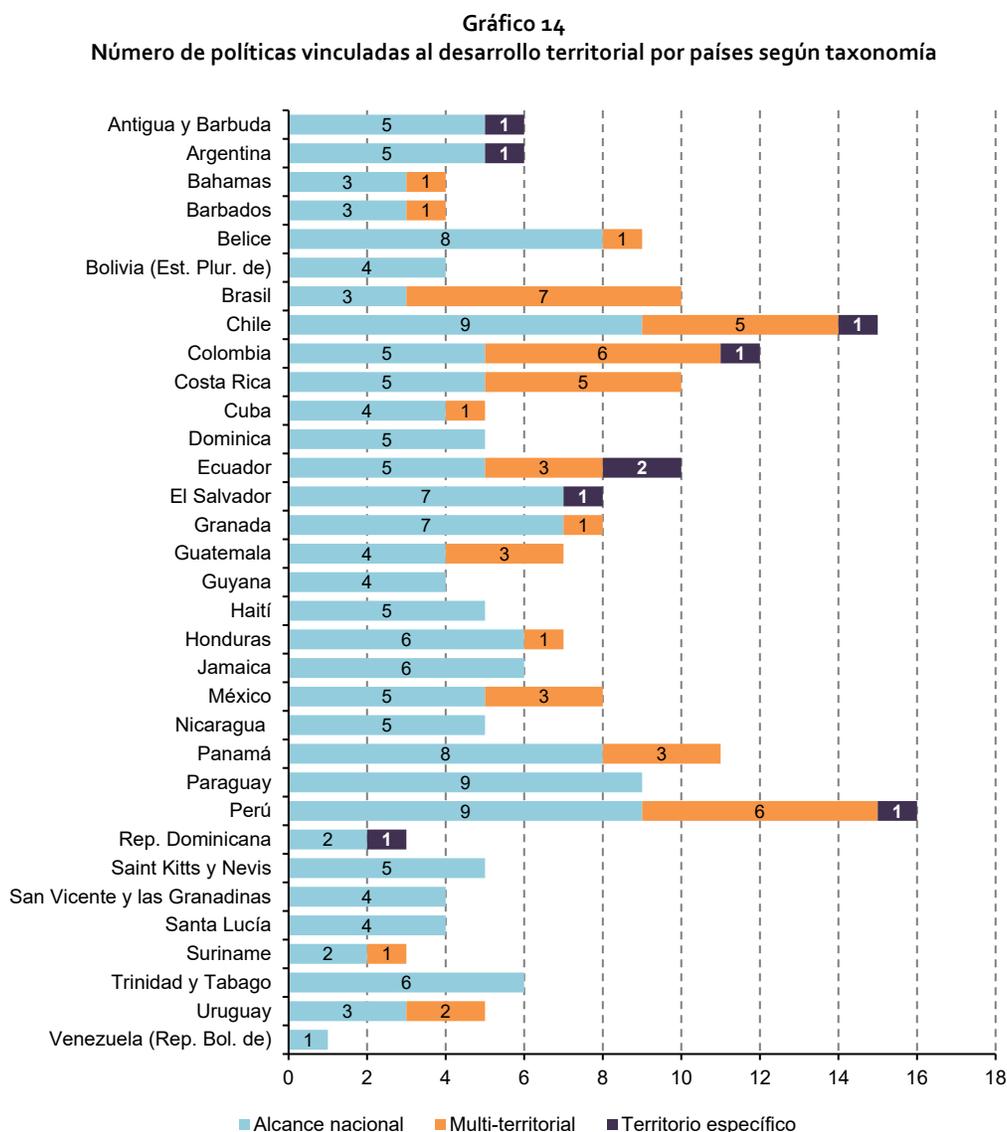
Como es de esperar, dado el tamaño de los países del Caribe, la mayor cantidad de estas políticas son de alcance nacional relacionadas al ordenamiento físico del territorio, uso de suelo y al cuidado del medio ambiente y preparación frente a desastres. Las políticas multi-territoriales en esta subregión, se refieren a gestión de zonas costeras y de desarrollo urbano. Un ejemplo en el Caribe de política de un territorio específico es el Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región Suroeste de República Dominicana y un Fondo de Adaptación de Antigua y Barbuda que busca reducir la vulnerabilidad de las comunidades en las cercanías de la cuenca hidrográfica de McKinnon.

a) Países de América Latina y el Caribe y tipología de políticas

Si se realiza un análisis considerando el número de políticas vinculadas a temas territoriales por país, nuevamente la heterogeneidad es la tónica. Venezuela cuenta por ejemplo con una sola política identificada y en el otro extremo, Perú cuenta con 16 políticas de este tipo, seguido de Chile, país en el cual se identifican 15 políticas de este tipo.

¹⁸ Organismo regional que forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que busca desarrollar un proceso de gestión del ambiente y del territorio, con el fin de que este se convierta, en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de las comunidades fronterizas.

El siguiente gráfico muestra el total de políticas analizadas por país, según la tipología propuesta.



Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

La cantidad de políticas presentes en cada uno de los países no supone necesariamente mejores resultados en la reducción de brechas territoriales, pero sí puede constituir una señal de la preocupación del país por desarrollar sus territorios y establecer los lineamientos para promover a que eso suceda.

Una particularidad que diferencia a las políticas de desarrollo territorial en el Caribe respecto a las otras subregiones es que en el Caribe las políticas están más enfocadas al desarrollo económico sustentable que en buscar convergencia y reducir disparidades territoriales.

2. Arquitectura institucional y desarrollo territorial

No es posible la existencia de políticas públicas sin el soporte de una arquitectura institucional que se haga cargo de la implementación y resuelva los problemas que esta busca solucionar.

El concepto de institucionalidad tiene dos abordajes, el primero hace referencia a las prácticas sociales ocurridas en un territorio que se tornan hábito y se convierten en un modo de vida, y el otro abordaje, que es el utilizado en este documento, hace referencia a la estructura gubernamental, a la arquitectura instalada para abordar determinados problemas.

“La implementación de una política de desarrollo territorial requiere de un conjunto de ajustes a las instituciones, entendidas estas como reglas que guían, orientan y facilitan la interacción entre agentes (individuos o colectivos organizados de diferentes maneras) con relación a distintas situaciones de la vida social. Las instituciones son marcos de referencia que delimitan y enmarcan el comportamiento individual y colectivo, estableciendo qué se puede hacer y cómo, y qué no se puede hacer, lo que a su vez permite que se reduzca la incertidumbre y facilita interacciones entre individuos y grupos”¹⁹.

A veces ocurre que surge el problema y luego se crea la institucionalidad encargada de abordarlo o, por el contrario, con frecuencia la institucionalidad existe, e identifica problemas que luego abordará creando un relato de los mismos.

Es frecuente observar que cuando un problema se visibiliza y adquiere interés político en un Estado nacional, plurinacional, subnacional o incluso local, inmediatamente se crea o se adapta una arquitectura institucional, encargada de abordarlo.

Dada la importancia de contar con una institucionalidad que diseñe y promueva esas políticas se hace referencia en este segundo punto del documento a la arquitectura institucional existente en la región, encargada del diseño e implementación de las tres tipologías de políticas que se consideran en este capítulo. El análisis de ellas evidencia la gran diversidad de organismos responsables de desarrollar e implementar políticas a nivel nacional vinculadas al territorio.

El cuadro siguiente muestra el resultado de los hallazgos de las instituciones responsables de las políticas analizadas pertenecientes a los 33 países de la región:

Cuadro 12
Número de políticas de desarrollo territorial e instituciones responsables

Tipo institución	Número de políticas relacionadas
Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente, Cambio Climático o Gestión de Riesgo de Desastres	70
Ministerios o Secretarías de Vivienda, Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Ordenamiento Territorial o Físico	49
Comisiones especiales	36
Ministerios, Secretarías o Departamentos de Planificación Nacional	22
Ministerios o Secretarías de Desarrollo Regional o Territorial	12
Presidencia, Consejo de ministros, Coordinación de gobierno	9
Ministerio de Agricultura	6
Ministerio de Interior, Seguridad Pública o Civil	5
Ministerios de Inversión, Desarrollo Económico, Finanzas	5
Institución encargada de la descentralización	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	2
Ministerio o Secretarías de Defensa Nacional, Fuerzas Armadas	2
Ministerios o Secretarías de Gobiernos Locales	2
Ministerios, Institutos o Agencias de Asuntos Marítimos	2

Fuente: Elaborado con base en información oficial de los países.

¹⁹ Lineamientos para una política de desarrollo territorial. Documento compilado por Diego Bautista y Lina Marcela Ibáñez, a partir de los insumos de un grupo de expertos financiados por el Programa de Políticas Públicas de USAID* y de sus propios aportes-Bogotá, enero del 2014.

Como se refleja en el cuadro 12, las instituciones responsables de la mayor cantidad de políticas analizadas son los Ministerios, Secretarías u Oficinas relacionadas con el medio ambiente, cambio climático, gestión de riesgos de desastres o similar. Estas son instituciones encargadas de las políticas que se denominan en este capítulo como políticas territoriales de alcance nacional.

En segundo lugar, se encuentran los Ministerios o Secretarías de Vivienda, Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y/o Rural, Obras públicas u Ordenamiento Territorial o Físico. A esta última agrupación se le podría sumar los Ministerios de Agricultura que son responsables de las políticas rurales. Estas instituciones son las encargadas de implementar las políticas, denominadas en este capítulo, como políticas multi-territoriales.

Las comisiones especiales merecen un análisis aparte. Estas son instancias interinstitucionales que, si bien pueden ser presididas por un ministerio, son relevadas en este análisis como la entidad encargada de generar lineamientos y/o hacer el seguimiento de las políticas. La mayor cantidad de comisiones especiales analizadas, corresponden a consejos que abordan la temática de cambio climático y gestión de riesgos de desastres, como el Consejo Nacional para el Cambio Climático de República Dominicana o Guatemala, y el *National Climate Change Committee* de Santa Lucía. En el ámbito de ordenamiento territorial también se encuentran algunas comisiones especiales, como el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial de Honduras establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial del año 2003, o el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador, instancia creada por la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del año 2011.

El análisis de la efectividad de estas comisiones y su relación con las instituciones y actores que la componen deberá ser analizada en profundidad en estudios posteriores, debido a que muchas veces sólo se encuentra la normativa que las crea y sus funciones, pero no fue posible identificar en todos los casos páginas web oficiales, donde se pueda evidenciar el trabajo que realizan, sus reglamentos o protocolos, la periodicidad de reuniones, actas de acuerdos, planificación de su trabajo, entre otros aspectos de funcionamiento.

En el análisis de la arquitectura institucional vinculada a las políticas de desarrollo territorial, también pueden identificarse algunas características distintivas con énfasis temáticos específicos, según área geográfica.

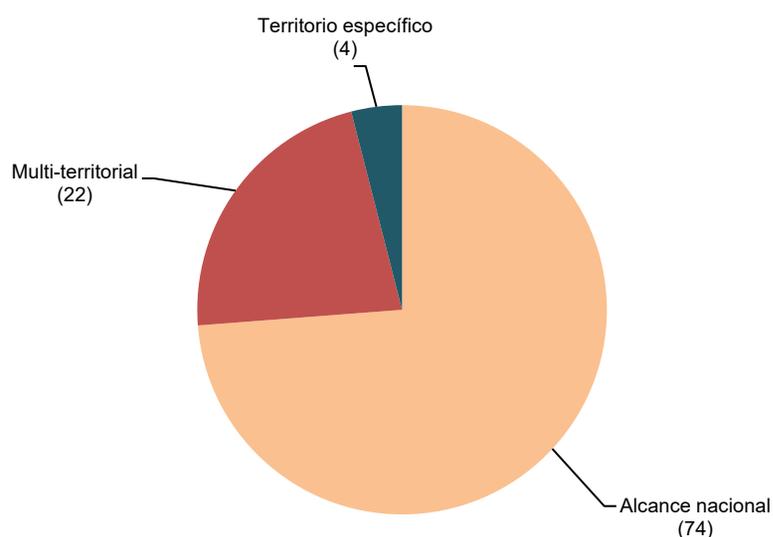
- El tema medioambiental y la creación de ministerios con esa denominación, se encuentra presente en todos los países de la región con diferentes nombres, pero siempre en torno a los conceptos de medioambiente y el cambio climático. En los países donde no se encontró este tipo de institución es porque no se identificaron políticas relacionadas con medio ambiente o éstas eran presididas por comisiones especiales.
- La presencia de Ministerios o unidades administrativas vinculadas a la gestión de riesgos de desastres, que en años anteriores se localizaban fundamentalmente en países del Caribe y Centroamérica, cada vez más se identifican también en países de América del Sur.
- En relación con instituciones que lleven el nombre específico de desarrollo regional-territorial sólo se identifican en Ministerios o Secretarías localizadas en 5 países: Brasil, Argentina, Guyana, El Salvador, y Chile.
- Solo en el Caribe (Bahamas y Jamaica) se identificaron instituciones que se preocupan del desarrollo local a nivel nacional, el *Department of Local Government* y *Ministry Of Local Government & Rural Development*, respectivamente.

Aunque una densa arquitectura institucional no garantiza por sí misma la resolución de problemas públicos, su presencia indica a la ciudadanía que, en la estructura gubernamental, hay un ente responsable del abordaje y solución a los problemas planteados, y por tanto un interlocutor al cual se le debe exigir el diálogo para participar de la resolución de este problema público.

Podemos concluir en este punto que, en cada uno de los países de la región, se cuenta con instituciones y políticas públicas diversas que abordan temas territoriales; los que nos lleva a considerar que estamos frente a la presencia de una familia de instituciones y políticas vinculadas al desarrollo territorial con diversas intensidades, algunas más cercanas y otras más lejanas al propósito de reducir brechas territoriales.

A modo de síntesis, en la gráfica siguiente se identifica que, del universo de 225 políticas analizadas, y según la propuesta de tipología presentada en este capítulo, 166 políticas representan a las políticas territoriales de alcance nacional (74% del total), 50 son las políticas denominadas multi-territoriales (22% del total) y solo 9 son políticas dirigidas a territorios específicos (4% del total).

Gráfico 15
Representación de las tipologías de políticas en el universo de las políticas analizadas
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

El cuadro siguiente entrega un panorama resumido de las tipologías de políticas, y su presencia por subregiones de América Latina y caribe:

Cuadro 13
Distribución de las políticas por país, subregión y tipologías

Subregión y país	Taxonomía		
	Alcance nacional	Multi-territorial	Territorio específico
América Central	40	15	1
Costa Rica	5	5	
El Salvador	7		1
Guatemala	4	3	
Honduras	6	1	
México	5	3	
Nicaragua	5		
Panamá	8	3	

Subregión y país	Taxonomía		
	Alcance nacional	Multi-territorial	Territorio específico
América del Sur	53	29	6
Argentina	5		1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4		
Brasil	3	7	
Chile	9	5	1
Colombia	5	6	1
Ecuador	5	3	2
Paraguay	9		
Perú	9	6	1
Uruguay	3	2	
Venezuela (República Bolivariana de)	1		
El Caribe	73	6	2
Antigua y Barbuda	5		1
Bahamas	3	1	
Barbados	3	1	
Belize	8	1	
Cuba	4	1	
Dominica	5		
Granada	7	1	
Guyana	4		
Haití	5		
Jamaica	6		
República Dominicana	2		1
Saint Kitts y Nevis	5		
San Vicente y las Granadinas	4		
Santa Lucía	4		
Suriname	2	1	
Trinidad y Tabago	6		
Total	166	50	9

Fuente: CEPAL con base en información oficial de los países.

Recuadro 7

Planificación y políticas territoriales con perspectiva de género

Una consideración muy relevante tiene que ver con la incorporación de la perspectiva de género como dimensión transversal del desarrollo en general y territorial en particular.

La consideración de dichas desigualdades en los procesos de planificación es un factor clave para contribuir a reducirlas. La planificación con enfoque de género reconoce la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales del territorio y se propone contribuir a formular estrategias y a impulsar acciones que permitan satisfacer las necesidades de ambos.

Una premisa del enfoque de género es que las relaciones desiguales de género son un obstáculo para la propia dinámica del desarrollo. Por tanto, abordar la planificación con perspectiva de género supone el propósito de avanzar hacia el desarrollo sostenible, donde hombres y mujeres ejerzan sus derechos y participen en igualdad en el proceso del desarrollo y en la distribución de los beneficios derivados del mismo.

Planificar con perspectiva de género supone mapear las desigualdades para en consecuencia diseñar e implementar acciones que atiendan las necesidades de varones y mujeres de corto plazo, pero con proyección hacia el reconocimiento y fortalecimiento de sus capacidades y posibilidades de autonomía plena. De allí la importancia de contar con programas y proyectos específicos para las mujeres, que permitan satisfacer sus necesidades prácticas (principalmente de las mujeres en territorios aislados, rurales, con escaso acceso a servicios de cuidado, con mercado laborales que las excluyen) a la vez que promuevan los intereses estratégicos de género, incidiendo sobre la condición y posición de las mujeres en el ámbito económico, político y social.

La incorporación de la perspectiva de género en la planificación debe realizarse desde el inicio, es decir, desde el diagnóstico, identificando de qué forma la situación problema que se pretende abordar (disponibilidad transporte, acceso a la vivienda, al agua potable, etc.) afecta a hombres y mujeres. Por tanto, si el proyecto planificado actúa sobre las desigualdades existentes sin reconocerlas ni tomar medidas específicas para revertirlas, corre el riesgo de reproducirlas como efecto no deseado. Las desigualdades de partida se encuentran presentes en cualquier población objetivo sobre la que un proyecto pretende intervenir, y por tanto deben ser tenidas en cuenta en todas las etapas del ciclo de un proyecto.

- i) Definición de la situación-problema con perspectiva de género: Para esto es necesario la generación de un diagnóstico con perspectiva de género que sitúe a hombres y mujeres respecto a la situación problema. Solo a partir de este diagnóstico es posible diseñar acciones específicas que busquen revertir las desigualdades existentes. Se requiere definir indicadores de género desde el inicio del proyecto que permitan monitorear y evaluar el impacto del mismo en la realidad de las mujeres y los hombres. Estos indicadores deben dar cuenta de las condiciones de acceso y control de los recursos involucrados en el ámbito de intervención del proyecto, en el poder de decisión sobre éstos, en las responsabilidades de cada uno y en la exposición a los riesgos asociados al problema. Implica considerar, por ejemplo: la organización del tiempo de hombres y mujeres, la caracterización de las actividades de hombres y mujeres, así como las implicaciones y costos de la división sexual del trabajo.
- ii) Diseñar objetivos y acciones para revertir las desigualdades de género identificadas: Implica explicitar cómo el proyecto va a contribuir a la igualdad de género definiendo recursos, humanos, materiales, responsables y plazos para garantizar el impacto deseado en las desigualdades de género.
- iii) Implementación de acciones: En esta etapa se debe realizar un seguimiento que evite las discordancias entre los objetivos buscados desde la perspectiva de género y las acciones efectivamente realizadas. Se debe monitorear que el género no se reduzca a un enunciado de principios que luego, debido a factores externos o internos del proyecto (presupuesto, falta de prioridad, etc.) no se concreten y por lo tanto no tenga los impactos deseados.
- iv) Evaluación: El proyecto debe medir los indicadores de género definidos al inicio para dar cuenta de las modificaciones que a raíz de sus intervenciones se produjeron en la vida de mujeres y hombres. Es muy importante que las organizaciones de mujeres en territorio participen en las distintas fases de la planificación dado que permiten que los intereses de las mujeres sean considerados y que puedan actuar como agentes de control ciudadano de las acciones que impactan sobre sus propias vidas.

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

C. Experiencias de coordinación de políticas de desarrollo territorial

En el documento presentado por ILPES al Consejo de Planificación en el año 2019, se concluía lo siguiente: "...existe una muy amplia y variada familia de políticas de desarrollo territorial. Estas políticas no siempre llevan esa denominación, y aplican distintas aproximaciones alrededor del ordenamiento territorial, la protección ambiental, la descentralización, la resiliencia entre otros aspectos. Forman parte de la mencionada familia, porque entre sus objetivos se incluyen finalidades relacionadas con la disminución de las desigualdades territoriales, el respeto y cuidado de la diversidad o la creación de capacidades locales para el desarrollo" "...es fundamental que se comprenda la necesidad de transitar hacia la creación de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial en cada país de la región. Ello supone establecer condiciones para crear un hábitat en que interactúen las políticas existentes (sea cual sea su denominación) y consolidar un entramado donde primen la sinergia y la coordinación"²⁰.

En el análisis realizado por ILPES dos años después, se identifica nuevamente que las políticas vinculadas al desarrollo territorial y analizadas en este capítulo, muy pocas veces incorporan mecanismos de coordinación entre ellas, con lo cual se puede continuar hablando de familia de políticas, pero no de ecosistema de políticas. Se evidencian más casos donde se establece una coordinación jerárquica de acuerdo con niveles de Estado al interior de un país, que políticas vinculadas intersectorialmente en un mismo nivel de Estado.

²⁰ CEPAL, (2019) Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe, XVII reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social (ILPES) pág.108.

Algunos casos que demuestran un esfuerzo de coordinación, que permitiría hablar de una incipiente creación de un ecosistema de políticas públicas, lo constituyen los países mencionados a continuación.

Bolivia cuenta con un Sistema de Planificación Integral del Estado, establecido por la Ley N° 777 de 2016 que contempla la necesidad de coordinar la planificación nacional con la planificación territorial y sectorial. Este sistema de planificación integral del Estado se constituye por un conjunto organizado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos, para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo que permita alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social Estado Plurinacional de Bolivia en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien Integral para Vivir Bien (2016-2020). Este sistema indica explícitamente qué instrumentos deben coordinarse entre sí, siendo uno de ellos la **Planificación Territorial de Desarrollo Integral**. Si bien, esta planificación es responsabilidad de niveles subnacionales, a nivel nacional se establecieron los Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral Para Vivir Bien en 2016 en donde se presenta la relación jerárquica de los planes de largo, mediano y corto plazo. Los planes territoriales son instrumentos de mediano plazo.

En **Trinidad y Tabago** la *National Spatial Development Strategy* presenta la relación de niveles, el más alto lo constituyen las políticas de desarrollo de gobierno (como el marco de política de medio plazo), seguido de la mencionada Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial, Los planes de desarrollo regional y finalmente los planes de áreas locales.

La **República Dominicana** cuenta con un reciente *Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PRODT) de República Dominicana*, instrumento estratégico que permite reducir las desigualdades de la región a partir del ordenamiento de los subsistemas territoriales, la definición del modelo de desarrollo y la planificación de la inversión pública. Este instrumento junto con el Plan Regional, concebido como parte de los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, son herramientas complementarias que “contribuyen a vincular los diferentes niveles de gobierno y al mismo tiempo acercar las necesidades y potencialidades identificadas en el territorio con los recursos que deben ser consignados en las diferentes instituciones del Estado Dominicano” (MEPyD, 2021, p. 4). Ambos instrumentos contribuyen en la articulación del conjunto de instrumentos de los sistemas de planificación y de ordenamiento territorial previstos en el marco normativo de ese país. El PRODT se vincula además con los lineamientos nacionales indicados en la Estrategia Nacional de Desarrollo, adaptando los objetivos de éste y los ODS priorizados para la región, con las necesidades y potencialidades de los territorios.

Sin embargo, aunque las políticas son multisectoriales no es usual encontrar en ellas una vinculación con otras de diferentes sectores. A excepción de algunas relacionadas al medio ambiente como la de **Santa Lucía**, el *National Adaptation Plan 2018-2028*. Este Plan consta de dos conjuntos de acciones aplicables. El primero es un conjunto de intervenciones intersectoriales para reforzar la capacidad de las instituciones del país. El segundo es un conjunto de medidas de adaptación, específicas para los 7 sectores/áreas priorizadas en 2017 (agua, agricultura, pesca, infraestructura y planificación espacial, gestión de recursos naturales (terrestres, costeros y marinos), educación y salud y turismo (Saint Lucia's National Adaptation Plan (NAP) 2018-2028, p. 43). Sin embargo, en esta relación de políticas no se consideran las de desarrollo territorial como la *National Land Policy 2007*.

En **Chile** la *Estrategia Climática de Largo Plazo 2050* se enmarca con el Proyecto de Ley Marco de cambio Climático, y se vincula con la Contribución Determinada a Nivel Nacional²¹, con los planes sectoriales (de mitigación y de adaptación) y con los Planes de Acción Regional. Sin embargo, no hay

²¹ Es el instrumento que contiene los compromisos de Chile ante la comunidad internacional para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero e implementar medidas de adaptación, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo de París y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

una vinculación con políticas sectoriales propiamente tal, y un análisis de coherencia respecto de los objetivos que busca una estrategia climática y los que buscan políticas como de desarrollo y fomento productivo, energía, agua, turismo, vivienda, entre otras.

A pesar de que no se evidencian relaciones intersectoriales entre políticas, hay instrumentos que si mencionan la necesidad de vinculación entre instituciones, como por ejemplo **Costa Rica**, que a través de su **Política nacional de ordenamiento territorial**, que se define como un instrumento interinstitucional para la coordinación de agendas y acciones legales, administrativas y financieras y se sostiene en un marco legal e institucional, considera la necesidad de efectuar una coordinación de ese instrumento con la Ley de Planificación Urbana, sobre la Zona Marítimo Terrestre, la ley Orgánica de Ambiente, la de Uso, Manejo y Conservación de Suelo, la de Biodiversidad, la Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, entre otras.

No es objetivo de este capítulo, analizar en profundidad los procesos de coordinación entre políticas, sólo se han dado como ejemplo ilustrativo, políticas para reflejar que existe preocupación y esfuerzos para que estas coordinaciones existan, pero es evidente que se necesita intencionar aún más técnica y políticamente la necesidad de crear un ecosistema de políticas que pueda potenciar los objetivos y los propósitos de cada una de esas políticas, generando sinergias que impactarán en la mejora de la calidad de vida de cada uno de los territorios de la región.

D. Políticas de desarrollo territorial reciente: los casos de Chile y Costa Rica

Dos ejemplos recientes de nuevos procesos de diseño de políticas e institucionalidad para el desarrollo territorial son los casos de Chile y Costa Rica, en los cuales se están llevando adelante reformas institucionales, elaborando proyectos de ley y diseñando políticas nacionales de desarrollo territorial. Ambos casos constituyen una muestra del interés recobrado por los territorios al interior de los Estados, como agentes promotores del desarrollo de sus propios espacios.

1. Políticas de desarrollo regional en los territorios: el caso de Chile

Las políticas de desarrollo territorial de Chile han ido variando significativamente en décadas pasadas, no obstante, no existe una política nacional de desarrollo territorial explícita.

Sin embargo, existe un instrumento que se ha mantenido en el tiempo desde su creación en 1974, y que corresponde a la tipología de política de alcance nacional, como la definida en este capítulo: el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). Este fondo busca compensar a las regiones para impulsar su proceso de desarrollo mediante el financiamiento de proyectos de inversión pública, priorizando aquellas con variables socioeconómicas más bajas y en condiciones territoriales más desfavorables. Estos recursos son transferidos a las regiones desde el nivel central y han tenido una creciente tendencia, pasando de representar un 12.5% del total de la inversión pública en 2001 a un 18.5% en el año 2019. Esta situación contrasta con la tendencia que se manifiesta en el porcentaje de la inversión que es decidida a nivel regional con respecto a la inversión total, la cual en 2001 representaba un 30.8% llegando a ser un 27% en 2019.

Por otra parte, en años recientes han emergido nuevas políticas que pueden definirse según las tipologías de multi-territorio y de territorios específicos.

Respecto de la primera puede destacarse la nueva Política Nacional sobre Zonas Rezagadas la cual se compone de una o varias comunas de una región que comparten patrones espacial comunes y que al mismo que experimenten una mayor brecha de pobreza (Chile, 2019). Como forma de operacionalizar la política, se crea el Fondo de Desarrollo Local destinado a financiar los planes de desarrollo que se formulan por los gobiernos regionales para enfrentar la situación de las zonas rezagadas.

Respecto de la segunda, políticas de desarrollo de territorios específicos, puede mencionarse el Plan Especial de Zonas Extremas que comenzó en 2014 y que ha trascendido diferentes coaliciones de gobierno. Este es un instrumento destinado a promover, de forma excepcional y extraordinaria, el desarrollo íntegro de dichos territorios, mediante la aplicación del principio de equidad territorial. Sus objetivos son: 1. Elevar la calidad de vida de los habitantes de regiones o zonas aisladas. 2. Crear competencias y promover el desarrollo territorial de forma integral. 3. Crear competencias y modelos de gestión participativa en el diseño, elaboración y desarrollo del programa. La responsabilidad de la ejecución de los Planes recae en los Gobiernos Regionales (GORE). El rol de la subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es distribuir los recursos presupuestarios y apoyar la gestión y coordinación a nivel local y con el Gobierno Central. Las zonas extremas consideradas en esta política son las regiones de Arica y Parinacota, Aysén, y Magallanes.

La diferencia más significativa en materia de cambios recientes, sin embargo, se produce con la promulgación en 2018 de la ley que introduce la figura de Gobernador regional electo por la ciudadanía. Esta reforma, considera la división de las competencias de la extinta figura del intendente en dos cargos diferentes: un gobernador regional, responsable de la administración de la región y un delegado presidencial, nombrado por el presidente de la república, a cargo del gobierno interior de la región (tareas de seguridad, orden público y coordinación de servicios públicos nacionales presentes en la región).

La nueva configuración de autoridades regionales es parte del proceso de traspaso de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos regionales. Esta modalidad entrará en pleno régimen en el año 2022 y considera una progresiva solicitud de nuevas competencias por los gobiernos regionales. Dentro de las competencias del nivel central que ya están siendo transferidas a los gobiernos regionales se encuentra las vinculadas al fomento productivo, transporte público, telecomunicaciones, y planificación.

2. Hacia una política nacional de desarrollo regional: el caso de Costa Rica

El organismo encargado de la Planificación Regional en Costa Rica es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), según quedó establecido en la Ley de Planificación Nacional N° 5525, publicada el 18 de mayo de 1974 y actualizada el 24 de octubre de 2001. En el Artículo 2°, de la mencionada Ley se indica que: "para alcanzar sus objetivos el sistema nacional de planificación realizará las siguientes funciones: a) hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales".

En 1985 mediante el Decreto No 16068 se estableció, por otra parte, una Reforma a la División Regional del Territorio de Costa Rica, para los efectos de investigación y planificación del desarrollo económico:

"Artículo 1°—Para efectos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, el territorio de Costa Rica se tendrá dividido en las siguientes regiones: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huétar Norte.

Dos acontecimientos en los últimos años refuerzan la idea de que el tema regional en Costa Rica está plenamente vigente.

Uno de ellos, es la propuesta de un proyecto de ley de desarrollo regional, que en su artículo 1, establece que: "La presente ley tiene como finalidad impulsar el desarrollo regional en Costa Rica, para la mejora de las condiciones y la calidad de vida de toda la población, respetando las particularidades culturales y el aprovechamiento de las sinergias y potencialidades propias de cada región, en un contexto de participación democrática. Asimismo, reducir progresivamente los desequilibrios regionales mediante el diseño y la implementación de políticas públicas diferenciadas e incluyentes".

El segundo acontecimiento relevante, es que en la actualidad MIDEPLAN está elaborando una propuesta de Política nacional de desarrollo regional que debería estar finalizada en diciembre del 2021.

Ambos hechos, el proyecto de ley y el diseño de la política están en proceso, pero son testimonio de la importancia que el Estado de Costa Rica, a través de MIDEPLAN le confiere a la necesidad de contar con instrumentos que tengan por objetivo reducir brechas territoriales, que es en definitiva el objetivo de toda política de desarrollo regional.

E. Políticas territoriales y pandemia

Los países de América Latina y el Caribe han implementado diversas medidas, políticas y acciones, con el propósito de afrontar los diferentes desafíos presentados a partir del surgimiento del COVID-19 en la región. Estas intervenciones de los gobiernos locales, regionales o nacionales han intentado paliar los efectos de la crisis, desde diversos ámbitos: social, económico, sanitario, educativo, laboral, de género, entre otros. Con foco tanto en las personas, familias, empresas, el sistema sanitario o productivo. El Observatorio COVID de la CEPAL²² detalla las diversas intervenciones llevadas a cabo en el continente para enfrentar la pandemia. Resultando —a la fecha de este documento— un total de 3.924 medidas implementadas por los países latinoamericanos y caribeños.

Una de las áreas de en las que se han identificado énfasis territoriales específicos son las políticas de desarrollo productivo. El estudio realizado por Heredia Zurita, Dini (2021)²³, consideró un análisis exhaustivo de 180 medidas de apoyo a las mipymes, llevadas a cabo por nueve países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Uruguay), en el período marzo-julio 2020. De estos nueve países, se detectaron cuatro —Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador— cuyas medidas de apoyo a las mipymes también presentan un explícito énfasis territorial.

En el caso de Argentina, se incorporaron cambios en la gestión de política pública, introduciendo el *Desarrollo productivo con enfoque territorial*²⁴. Esta incorporación, contempla las necesidades territoriales y las brechas existentes como elementos relevantes a considerar, para fomentar el desarrollo productivo y promover a las pymes locales. Asimismo, esta medida se nutre tanto del diálogo como de la articulación multinivel y multi actores. Tanto en el Consejo Nacional Productivo, donde el ministro de Desarrollo Productivo intercambia con ministros y autoridades provinciales de Producción. Así como en los diferentes foros regionales, reuniones y mesas de trabajo provinciales en las que se difunden las diferentes herramientas de apoyo a las mipymes.

En el caso de Colombia, cuenta desde el 2004, con el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes²⁵ que nuclea a instituciones que brindan diversos servicios de apoyo financiero y no financiero a las empresas. Este Sistema, coordinado por el viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, está conformado por el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa, los consejos regionales en cada departamento. Las entidades que lo componen son, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sena, Colciencias, Bancoldex, Fondo Nacional de Garantías y Finagro.

²² CEPAL (2021) Observatorio COVID 19: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

²³ Heredia Zurita, A y Dini, M (2021), "Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/29)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

²⁴ Op. Cit. Heredia Zurita, A y Dini, M (2021). Págs. 29 a 37.

²⁵ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes. <https://www.mipymes.gov.co/coordinacion-con-entidades-publico-privadas-para-a/sistema-nacional-de-apoyo-a-las-mipymes-1> Recuperado 24 de octubre de 2021.

A partir de la emergencia sanitaria se implementaron medidas de apoyo a las empresas, con enfoque territorial. Ejemplo de ello, son las *líneas de crédito regionales* creadas para brindar soluciones financieras. Con la particularidad de que, las líneas de crédito están diferenciadas según las necesidades de las empresas locales, y las condiciones territoriales. Esta política, es implementada, mediante alianzas y coordinación entre organismos nacionales, gobiernos locales y alcaldías.

En el caso de Ecuador, dentro del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MCPEIP) existen cuatro viceministerios vinculados a la Acuicultura y Pesca, Comercio Exterior, Promoción de Exportaciones e Inversiones y Producción e Industrias²⁶. Este último en particular, a través de la Subsecretaría de Mipymes y Artesanías se encarga de la gestión estratégica de las mipymes. Ecuador, implementó medidas de apoyo a empresas, con un fuerte componente en desarrollo territorial. Tal es el caso de la iniciativa de apoyo técnico *Capacitación y asistencia técnica*. Estas capacitaciones, así como la asistencia técnica, son de diversa índole, tales como calidad, registro de patentes, gestión de marcas, entre otras. La acción territorial asociada a esta política, lleva implícito el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mediante transferencia de metodologías de asistencia técnica desde el gobierno.

Finalmente, en el caso de Uruguay, la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) crea desde mayo de 2020, la *Red Territorial de Atención a Empresas y Emprendimientos COVID-19*²⁷, para mejorar el acceso a información sobre las medidas de apoyo implementadas por el gobierno, destinadas hacia las mipymes afectadas por la pandemia. Los 19 departamentos del país están representados en esta Red, mediante más de 120 instituciones. Las cuales, reciben capacitación sobre medidas y alcances de los apoyos. Asimismo, las empresas y emprendimientos de todo el país, cuentan con un repositorio de herramientas, webinars y capacitaciones en línea.

²⁶ Gobierno de Ecuador. Viceministerio de Producción e Industrias <https://www.produccion.gob.ec/viceministerio-de-produccion-e-industrias/>.

²⁷ ANDE (2021) Red Territorial de Atención a Empresas y Emprendimientos C-19. <https://www.ande.org.uy/noticias/item/la-red-territorial-de-atencion-a-empresas-y-emprendedores-c-19-comenzo-a-funcionar.html> Recuperado, 26 octubre 2021.

Cuadro 14
Políticas de desarrollo productivo y pandemia

Pais	Tipo de política	Alcance	Institución responsable	Nombre de la política/medida	Inicio	Abordaje	Objetivo	Enfoque territorial	Beneficiarios
Argentina	Desarrollo productivo	Nacional	Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, mediante la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME)	Desarrollo productivo con enfoque territorial	Diciembre 2019	Articulación institucional público privada	Fortalecer las capacidades productivas regionales y promover las ventajas locales en cadenas de valor estratégicas, identificando, promoviendo e incorporando a las Pymes	Articulación Multinivel (Nación, provincia y gobiernos locales) y público privada	MyPymes
Colombia	Financiamiento	Nacional	Sistema Nacional de Apoyo a las Mipmes, que coordina a diversas instituciones y ministerios	Líneas de crédito regionales	2020	Articulación institucional público privada	Líneas de crédito diferenciadas para cubrir condiciones y necesidades de las empresas	Alianzas y coordinación entre organismos nacionales, gobiernos locales y alcaldías	MiPyMEs
Ecuador	Capacitación y Asistencia técnica	Nacional	Subsecretaría de Mipymes y Artesanías del del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MCPEIP)	Capacitación y asistencia técnica	2020	Multinivel: gobierno nacional–gobiernos locales	Capacitación y transferencia de metodologías de asistencia técnica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, desde el gobierno central	Articulación Multinivel (gobierno central–gobiernos autónomos)	Gobiernos Autónomos Descentralizados y Mipymes
Uruguay	Desarrollo productivo	Nacional	Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)	Red Territorial de Atención a Empresas y Emprendimientos COVID-19	2020	Articulación institucional público privada	Mejorar el acceso a información sobre las medidas de apoyo implementadas por el gobierno, destinadas hacia las mipymes afectadas por la pandemia	Articulación multinivel (gobierno nacional–gobiernos subnacionales) Articulación multiactoral (más de 120 instituciones de apoyo a MiPyMes)	MiPyMes y emprendimientos

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

F. Planbarómetro territorial y consulta a especialistas en desarrollo territorial

Para profundizar en el análisis de las políticas revisadas en este capítulo se diseñó e implementó una consulta a especialistas de la región, la cual buscó recoger opiniones cualitativas sobre algunos temas asociados con las mismas. Entre ellos, sobre factores determinantes que contribuyen a un mejor impacto de las políticas nacionales de desarrollo territorial.

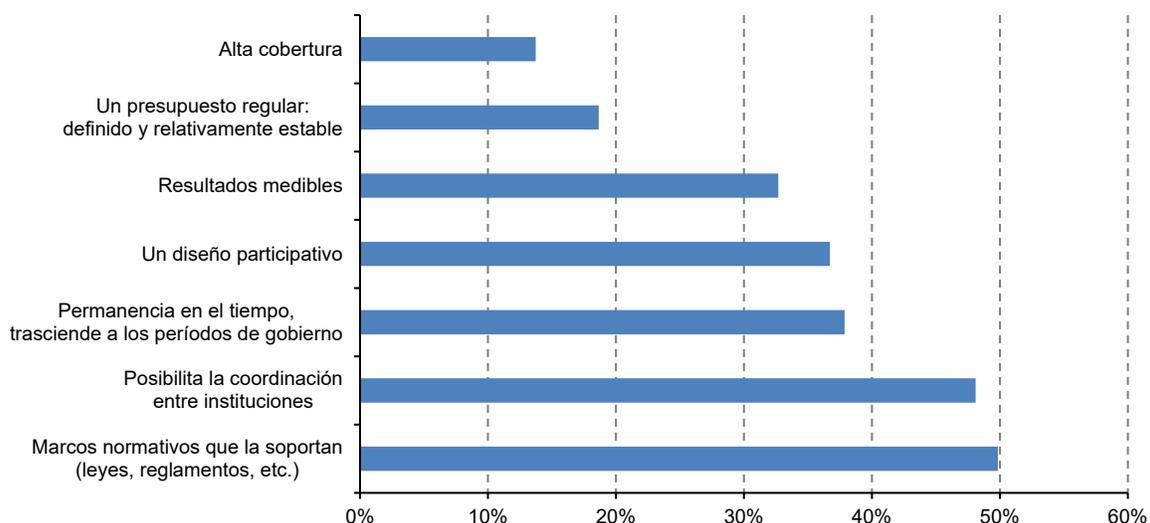
La consulta también buscó conocer la opinión de especialistas sobre los impactos territoriales que han tenido las diferentes acciones, programas o políticas que los países de la región han implementado para enfrentar la pandemia. Para ello se utilizó la clasificación que ha desarrollado el observatorio COVID-19 de CEPAL. De los resultados obtenidos vale la pena destacar que la restricción o cierre de lugares públicos y reuniones masivas es la acción que se considera ha generado el mayor impacto a nivel territorial (mencionado por un 65,9% de los consultados). También es interesante destacar que los consultados del señalan que el teletrabajo ha tenido un impacto en materia de desarrollo territorial, siendo casi la mitad de las valoraciones registradas (un 57,3%).

En términos de los factores considerados como de mayor relevancia para un mejor impacto de las políticas nacionales de desarrollo territorial, puede destacarse en primer lugar la existencia de marcos normativos que le den sustento a las políticas (49,8%) y, en segundo lugar, la posibilidad de promover las coordinaciones entre instituciones (48,1%).

Estos fueron seguidos a continuación por el factor “permanencia en el tiempo” (37,9%) y “diseños participativos” (36,7%).

Estos resultados generales son consistentes con análisis previos realizados por el ILPES, respecto de los desafíos de la planificación, en los cuales se han destacado cuatro dimensiones: la multi-escalaridad, la multi-sectorialidad, la inter-temporalidad y lo multi-agente. Los factores más valorados coinciden con estos desafíos, como son los marcos normativos y la permanencia en el tiempo (inter-temporalidad), la coordinación entre instituciones (multi-sectorialidad y multi-escalaridad) y los diseños participativos (multi-agentes).

Gráfico 16
Factores determinantes de un mayor impacto de las políticas nacionales de desarrollo territorial
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL con base en consulta regional.

Para el análisis de los factores y criterios vinculados con una política de desarrollo territorial más efectiva y de mayor impacto se cuenta con la herramienta Planbarómetro territorial, desarrollada por el ILPES, la cual tiene como propósitos contribuir a que los países dispongan de una metodología que les permita tener una perspectiva analítica de conjunto sobre el marco general de políticas de desarrollo territorial y, por otra parte, ayudar en la construcción de lineamientos de estrategias para el fortalecimiento del ecosistema de políticas de desarrollo territorial de los países considerados.

El Planbarómetro es una herramienta de análisis y metodología de discusión, compuesta de un conjunto de criterios que identifican factores de calidad, que permiten caracterizar los instrumentos, procesos y sistemas de planificación para el desarrollo. Esta metodología de análisis tiene diferentes ámbitos de aplicación que van desde los planes nacionales de desarrollo, los procesos de planificación subnacional y recientemente se han incorporado como objeto de análisis, las políticas de desarrollo territorial. Una descripción detallada de la metodología del Planbarómetro se encuentra en el capítulo VI del documento del ILPES, *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2019).

El Planbarómetro territorial organiza el análisis en 22 criterios que son clasificados de acuerdo con los desafíos de la planificación propuestos por el ILPES: la inter-temporalidad, la intersectorialidad, la multiescalaridad y multi-agentes. Los criterios que conforman cada dimensión se presentan en la siguiente tabla.

Cuadro 15
Dimensiones y criterios considerados en el planbarómetro de las políticas de desarrollo territorial

Dimensión	Criterios
inter-temporalidad	4. Permite desarrollar una visión compartida de largo plazo/superar ciclos políticos 7. Usa información territorial para el monitoreo y seguimiento 8. Incluye mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial 12. Incorpora mecanismos para evaluar sus resultados 13. Considera mecanismos para su actualización 19. Estabilidad
Intersec-torialidad	1. Declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre territorios 3. Considera mecanismos para la coordinación sectorial/interinstitucional 9. Se articula con el plan nacional de desarrollo 10. Considera una variedad de instrumentos de política (leyes, incentivos, planes, proyectos, etc.) 23. Conformación ecosistema de políticas de desarrollo territorial
Multi-esclaridad	2. Considera mecanismos de coordinación multinivel/escalar (vertical) 6. Considera la diversidad territorial en su implementación 11. Territorializa las políticas sectoriales nacionales 14. Considera la subsidiaridad entre niveles del Estado para su implementación
Multi agentes	5. Incluye instrumentos de participación en su implementación 15. Promueve los liderazgos territoriales 16. Promueve las identidades territoriales 17. Considera mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y faltas a la probidad 18. Considera mecanismos de rendición de cuentas 20. Eficiencia 21. Formalidad 22. Credibilidad

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

Nota: En el anexo I.A1 de este capítulo se presenta la descripción de cada criterio.

La metodología de análisis del Planbarómetro incluye un conjunto de técnicas y herramientas que ayudan a la interpretación de los resultados y permiten sustentar una reflexión sobre las características de los sistemas, procesos e instrumentos de planificación para el desarrollo. Uno de los métodos más relevantes es la generación de gráficos en forma de radar, que permiten visualizar

de modo sencillo el conjunto de criterios que el método considera. En el caso de los gráficos de radar, se entenderá que el criterio presenta un mayor nivel de desarrollo cuando más alejado del centro se encuentre²⁸.

Otra de las herramientas que ayudan a interpretar los resultados obtenidos se presenta mediante las alertas prospectivas, que se entienden como indicadores que permiten identificar situaciones o riesgos latentes que tienen la posibilidad de configurar circunstancias con la potencialidad de transformarse en problemas.

Las alertas se entienden como una combinación particular de elementos que arroja un estado de situación significativo e íntimamente relacionado con algún aspecto o algunos aspectos estratégicos de las políticas de desarrollo territorial. Estas alertas también pueden entenderse como mensajes críticos que merecen especial atención y que probablemente sugieran acciones orientadas a atenderlos. Estos mensajes se construyen a partir de los aspectos estratégicos que definen las políticas territoriales y que se identificaron a lo largo de este trabajo.

Las alertas se estructuran en base a los resultados obtenidos de los criterios analizado. Los rangos de clasificación se definen considerando la desviación del valor obtenido para cada criterio en relación con los patrones mínimos establecidos para cada criterio. Siendo sus niveles los siguiente:

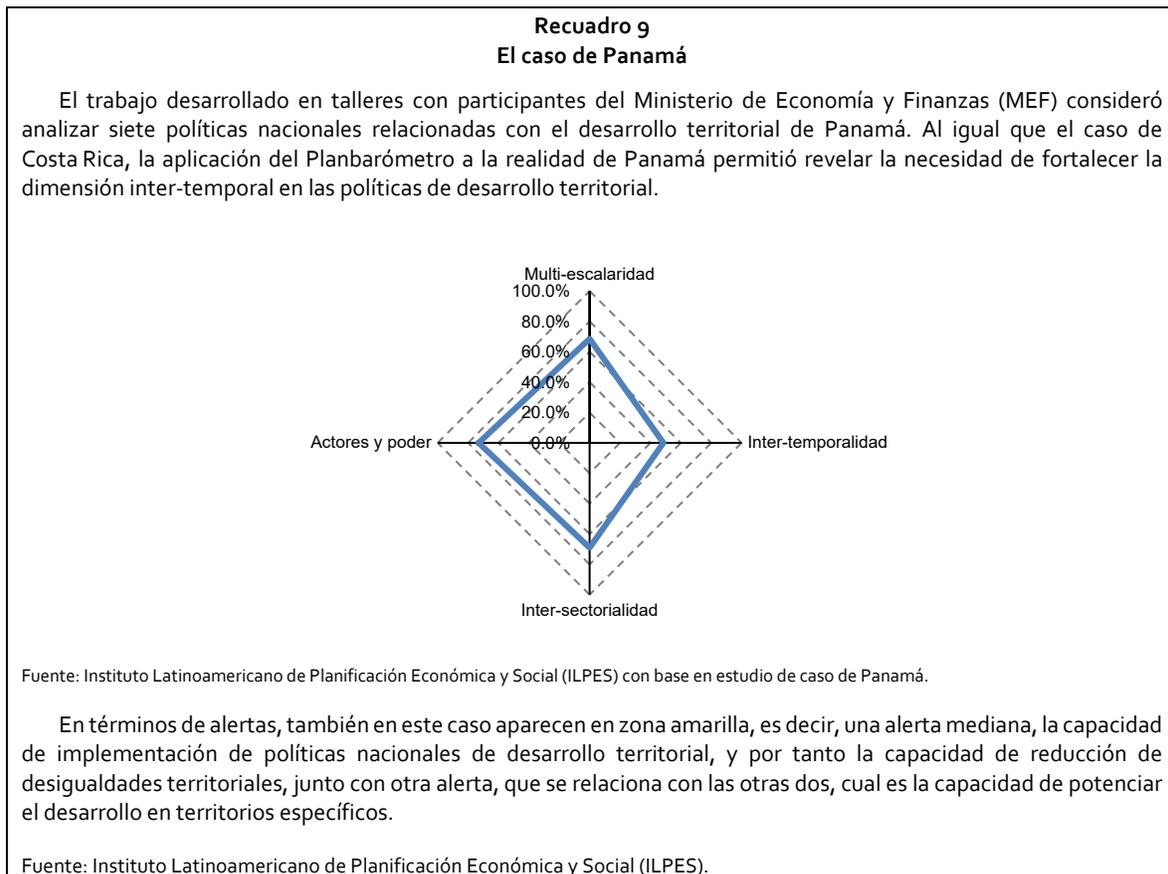
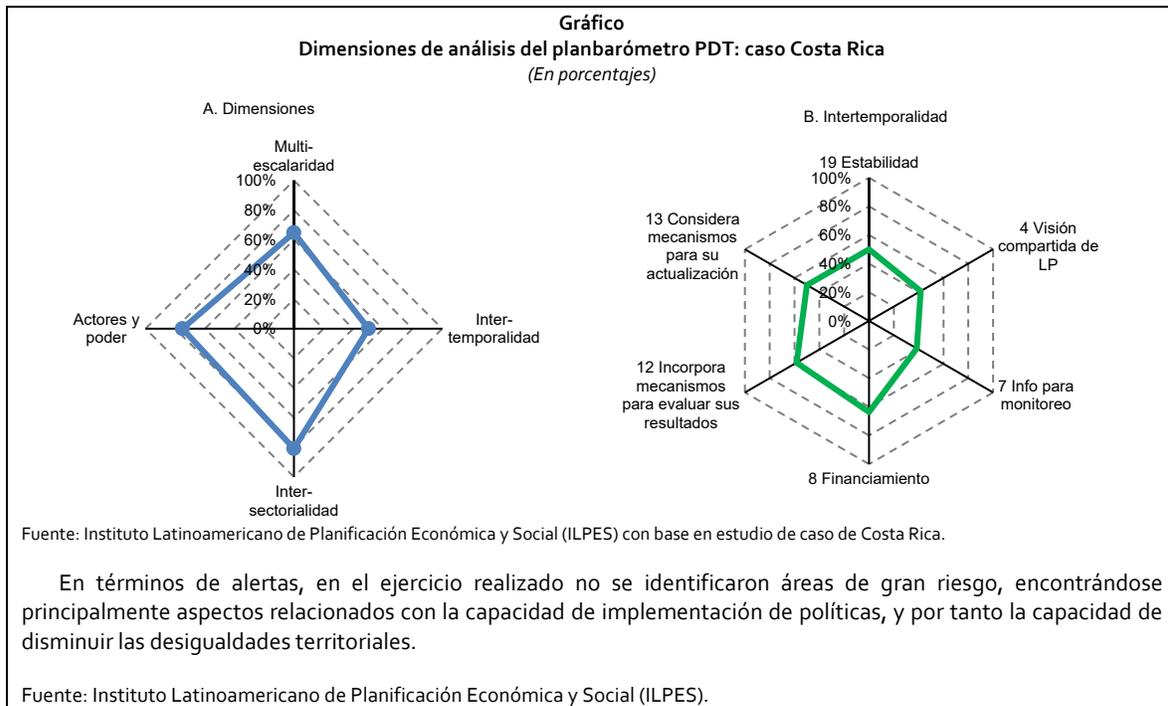
- **Alerta Roja:** en donde la presentación del hecho es altamente probable. Su interpretación o impacto es negativo en relación con la implementación de las políticas de desarrollo territorial. Se presenta la alerta si el valor obtenido para el análisis es dos veces superior a la desviación estándar.
- **Alerta Amarilla:** donde existe una probabilidad baja de que se presente la situación. Se presenta la alerta si el valor obtenido para el análisis está contenido entre una y dos veces la desviación estándar.
- **Alerta Verde:** donde existe una baja probabilidad de ocurrencia de la circunstancia descrita. La alerta se presenta con esta condición si no sobrepasa una desviación estándar respecto al patrón del criterio.

Recuadro 8
Planbarómetro territorial: casos de Costa Rica

En el marco del programa de cooperación técnica desarrollado entre ILPES y MIDEPLAN de Costa Rica para la elaboración de una política nacional de desarrollo regional se realizó un ejercicio de aplicación del Planbarómetro territorial que permitió articular a expertos de esta institución en una reflexión conjunta. Este ejercicio fue desarrollado a inicios de 2020 permitiendo establecer los principales lineamientos que sirvieron de base para la formulación de propuestas y estrategias de fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo territorial. Para el análisis se tomaron en consideración 16 políticas nacionales relacionadas con el desarrollo territorial.

En el resultado general del Planbarómetro, se estableció que existía un relativo equilibrio entre las distintas dimensiones sin embargo una de las que registró un menor grado de profundización, al igual que en otros países de la región, es la de Inter-temporalidad. El análisis según los criterios que componen dicha dimensión según se muestra en el gráfico, permitió identificar que aquellos que requieren de un mayor fortalecimiento para el caso de Costa Rica, son: Estabilidad, Visión compartida de largo plazo, y disponibilidad de información para monitoreo.

²⁸ Para los detalles metodológicos ver capítulo VI, del libro Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019.



Una de las principales conclusiones que surge del ejercicio realizado con el Planbarómetro en los países aplicados se orientan a la necesidad de fortalecer el diseño de una política nacional de desarrollo territorial, instrumento que al definir explícitamente la disminución de las desigualdades territoriales como un objetivo de política, permite una mejor articulación institucional debido a la definición de una visión común sobre los desafíos y estrategias del desarrollo territorial en un horizonte de largo plazo. Ello permite igualmente identificar de mejor forma los mecanismos para su financiamiento y las modalidades de articulación con otras políticas y planes generados tanto a nivel nacional como provincial.

Definir una política nacional de desarrollo territorial contribuiría también a avanzar en la conformación de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Este concepto se entiende como aquel sistema de instrumentos, políticas, planes y normativas que tiene como tarea fundamental la expresión del desarrollo sostenible espacialmente equilibrado.

Una política de desarrollo territorial permitiría coordinar y definir un instrumento formal que dé cuenta de este objetivo general, ayudando a la definición de los roles institucionales dentro del marco del sistema facilitando la articulación entre los distintos instrumentos de política.

G. Conclusiones

Del análisis empírico de políticas públicas de desarrollo territorial, extraído de fuentes primarias y secundarias consultadas, se pueden derivar algunas conclusiones:

Se evidencia en primer lugar, tal como lo señalamos en el documento presentado al CRP en Montevideo en el año 2019²⁹, la existencia de gran cantidad de políticas públicas vinculadas al desarrollo de los territorios, lo que hemos dado en llamar “familia de políticas de desarrollo territorial”, que tienen como común denominador, que son políticas que proponen acciones multisectoriales en el territorio con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes y por ende, de los territorios donde éstos se ubican.

Al interior de esa “familia de políticas de desarrollo territorial” se han podido diferenciar tres tipologías, considerando los territorios a los que van dirigidas: las políticas territoriales de alcance nacional (por ejemplo, políticas para el cambio climático sin discriminación territorial); políticas multiterritoriales (políticas de desarrollo urbano, donde el recorte territorial lo constituyen las ciudades, por ejemplo) y políticas dirigidas a territorios específicos (por ejemplo una zona de integración fronteriza-ZIF).

De acuerdo a la tipología y el número de políticas identificadas, predominan las políticas territoriales de alcance nacional, seguidas de las políticas multi-territoriales y muy reducido el número de políticas para territorios específicos.

Respecto a la arquitectura institucional, un área para profundizar en sus funcionamientos se refiere a las comisiones interinstitucionales y/o multiagente, en particular en el tema de cómo se conforma la gobernanza de políticas, las que, por su naturaleza multisectorial, requieren de la participación de diferentes agentes e instituciones.

Otra característica que se concluye es que, en general, se evidencia una relación entre políticas con una articulación multinivel, como es el caso de Bolivia descrito en el cuerpo del texto, pero no se han identificado evidencias de coordinación entre políticas de un mismo nivel de gobierno para actuar en forma conjunta (intersectorialmente) en los territorios.

²⁹ CEPAL, 2019, Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe-<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificacion-desarrollo-territorial-sostenible-america-latina-caribe>.

Sólo en algunos casos de políticas, principalmente relacionadas con medio ambiente, sí se explicita en el cuerpo de esas políticas, la necesidad de abordar la vinculación con políticas de otros sectores.

Importante señalar que algunos de los instrumentos analizados, dada la data de su elaboración, consideran la necesidad de incorporar el fenómeno COVID y sus efectos en el instrumento que diseñen. Tal es el caso del Plan Galápagos 2030, que incorpora en su texto un plan de reactivación del archipiélago para la era post COVID.

El horizonte temporal de las políticas analizadas responde en su mayoría a un mediano plazo, con un promedio de 10 años de implementación.

En la mayoría de los casos, la política es ejecutada por un único ministerio, y salvo excepciones de comités interministeriales, como es el caso del Gabinete social de la República de Panamá, los abordajes de la política son sectoriales, aunque la teoría indique que no puede existir un abordaje territorial, si no cuenta con criterios intersectoriales y multidimensionales.

Otra apreciación es que no todas las políticas tienen una ley de soporte, lo que llevaría a considerar que son políticas enunciadas y propuestas por un gobierno, pero que difícilmente logran continuidad en próximos gobiernos, este hecho indicaría la importancia de contar no sólo con una sólida institucionalidad, sino también con marcos legales que permitan que políticas de gobierno se conviertan en políticas de Estado.

De los 33 países analizados, se destacan en este documento los esfuerzos de países como Costa Rica y Chile, que en los últimos años han estado trabajando en torno a la idea de crear institucionalidad, elaborar proyectos de ley, y políticas públicas de desarrollo territorial que puedan hacer realidad, el cierre de brechas territoriales.

Para concluir, podemos afirmar que existen cuantiosas políticas que tienen el propósito declarado de mejorar la condición de vida de la población asentada en los diversos territorios de un país. La debilidad no está en el número de políticas, tampoco en la arquitectura institucional que las soportan, llámense ministerios de planificación, de vivienda, secretarías de gestión de riesgo de desastres, Ministerios del ambiente.

El déficit está en la escasa coordinación evidenciada en el diseño y en la implementación de estas políticas, que requieren más que ninguna otra, por la dinámica multisectorial con la que se desenvuelve un territorio, de un diálogo y un abordaje intersectorial, multinivel, multiactoral y con una visión de mediano-largo plazo.

Ello exigiría la creación de un ecosistema de políticas, a través del cual, (sin la necesidad de diseñar nuevas políticas), se podría promover la coordinación del conjunto de políticas existentes en un país para que puedan articularse, de manera de generar sinergias para el logro de un mayor impacto en la población, que es en definitiva el objetivo central de toda política pública.

Bibliografía

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2009), *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*, Madrid.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3)*, Santiago, 2019.
- _____(2017), *Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación (LC/CRP.16/3)*, Santiago.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2017), *Informe consolidado sobre el estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia periodo 2012-2017*, Bogotá.

- Chuaire, M. y C. Scartascini (2014), "La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", Resumen de Políticas, N° IDB-PB-220, Washington, D.C.
- Niven, P. (2003), *Balanced Scorecard Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies*, Hoboken, Wiley.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*, Nairobi.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (2009), "Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of policies", Working Paper, N° 676, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Universidad de San Andrés. SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2015).

Anexo III.A1

Descripción de los criterios del planbarómetro

Cuadro III.A1.1
Criterios de análisis de las políticas de desarrollo territorial

Criterio	Descripción
1. Declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre territorios	De acuerdo a la definición de una PDT la reducción de las desigualdades es parte central de condición.
2. Considera mecanismos de coordinación multinivel/escalar (vertical)	Este criterio describe elementos para analizar la articulación y vínculos entre los niveles del Estado y para visualizar la manera en que se enfrentan problemas en donde la escala territorial juega un rol relevante para explicar los fenómenos analizados.
3. Considera mecanismos para la coordinación sectorial/interinstitucional	Este criterio describe elementos para analizar la articulación y vínculos entre instituciones gubernamentales en un mismo nivel de gobierno (coordinación horizontal o intersectorial).
4. Permita desarrollar una visión compartida de largo plazo/ Superar ciclos políticos	La construcción de una visión de sociedad futura consensuada entre las diferentes perspectivas e intereses de los actores sociales es parte de los criterios que señalan una mejor implementación de las PDT. Esto se basa en la idea de disminución de las desigualdades y la perspectiva de generación de capacidades para el desarrollo a nivel territorial.
5. Incluye instrumentos de participación en su implementación	Mecanismos de participación de la sociedad que se integren de manera transversal a los procesos de implementación de las PDT. Nota: Se entiende por sociedad a todos los actores interesados: sector privado, academia, expertos en temáticas específicas, ONG's, centros de investigación, organizaciones sociales, etc.
6. Considera la diversidad territorial en su implementación	Los diferentes territorios que componen una nación (municipios, departamentos, provincias, estados, etc.) al mismo modo que comparten características comunes tienen diferencias que condicionan la implementación de las PDT. Las PDT que reconocen estas diferencias pueden aprovecharlas para llegar a los territorios con respuestas acordes a sus propias problemáticas, deseos y limitaciones.
7. Usa información territorial para el monitoreo y seguimiento	La información territorial constituye la base para la toma de las decisiones y para la evaluación de su implementación.
8. Incluye mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial	Es una de las principales maneras de visualizar el grado de implementación de las PDT. Se hace énfasis en los recursos presupuestarios y fondos destinados a su ejecución. Estos recursos pueden provenir de forma explícita de la definición de las políticas o pueden ser fondos que están reestablecidos de manera anterior y que comparten objetivos de desarrollo territorial.
9. Se articula con el plan nacional de desarrollo	Las PDT deben articularse con los instrumentos de planificación en el marco de sus elementos constitutivos, énfasis de políticas, temáticas y énfasis temáticos.
10. Considera una variedad de instrumentos de política (leyes, incentivos, planes, proyectos, etc.)	Las PDT que tienen una mejor implementación consideran una amplia variedad de instrumentos para cumplir sus objetivos. Esto le entrega formas alternativas y mayor flexibilidad para enfrentar las problemáticas en su ejecución.
11. Territorializa las políticas sectoriales nacionales	Las PDT deben tener la capacidad de ser flexibles en sus estrategias y mecanismos de implementación para que den cuenta de la realidad de los territorios y facilite el aprovechamiento de sus fortalezas y aprovechar las oportunidades para el desarrollo de sus capacidades.

Criterio	Descripción
12. Incorpora mecanismos para evaluar sus resultados	La generación de mecanismos para valorar la calidad de los resultados e impactos de las PDT es parte central de las recomendaciones que se plantean en la literatura en la idea de mejorar la implementación de estas.
13. Considera mecanismos para su actualización	Existencia de mecanismos de retroalimentación y formas explícitas para actualizar las políticas.
14. Considera la subsidiariedad entre niveles del Estado para su implementación ^a	Las PDT reconocen el rol que cada nivel del Estado juega en el diseño e implementación de estas. Se asume que un ecosistema que tiene mejor implementación se basa en el principio de subsidiariedad entre niveles del Estado.
15. Promueve los liderazgos territoriales	La presencia de liderazgos positivos a nivel territorial permite que se potencie la participación en la implementación de las PDT. Los liderazgos canalizan la expresión de los intereses de los territorios al mismo tiempo que permiten generar redes de políticas.
16. Promueve las identidades territoriales	Reconocer que existen activos culturales que son diversos es parte de las condiciones que facilitan que las PDT puedan lograr sus objetivos.
17. Considera mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y faltas a la probidad	Las PDT tienen objetivos que generan cambios relevantes en las condiciones relativas entre territorios que pueden espacios para el mal uso de los recursos. Al mismo tiempo que la existencia de mecanismos eficientes y transparentes de denuncia e investigación ayuda a generar un mayor involucramiento de los actores en su implementación.
18. Considera mecanismos de rendición de cuentas	La rendición de cuentas se puede entender y aplicar en diferentes ámbitos, como son la capacidad para generar mecanismos de participación y para entregar transparencia en la ejecución de las políticas.
19 Estabilidad ^b	Los cambios en las condiciones a nivel territorial requieren de tiempo para que las políticas generen impactos y requieren por lo tanto esfuerzos sostenidos en el tiempo. Estableciendo condiciones que puedan ser estables en el tiempo y entre los periodos de gobierno.
20. Eficiencia	Sean capaces de lograr sus objetivos, utilizando de la mejor forma posible los recursos disponibles, (financieros, institucionales, humanos, etc.).
21. Formalidad	Las PDT requieren de un conjunto de elementos formales y explícitos que le entreguen la capacidad de ser interpretadas de modo homogéneo y que al mismo tiempo facilite la difusión, distribución de los recursos públicos y la coordinación con otras políticas. La formalización de las PDT ayuda que la implementación de las políticas pueda materializarse mediante el compromiso de las instituciones públicas y la comunidad.
22. Credibilidad	Las PDT deben ser confiables y válidas. Es decir, los actores sociales, la comunidad y las entidades públicas y privadas, deben tener certezas que el diseño y la implementación de las PDT tienen como finalidad el bien común.
23 Conformación ecosistema de políticas de desarrollo territorial	Este criterio busca de forma integral recoger el análisis de los indicadores de articulación, densidad y centralidad de las políticas para valorar la forma y dinámica del ecosistema.

Fuente: Elaboración propia.

^a 3. Art 5.3 Tratado de Lisboa, Unión Europea: "en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión". (Unión Europea, Tratado por el que se establece una constitución para Europa, 2004, p.10).

^b El estudio desarrollado por define los siguientes criterios: Estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, implementación y aplicación, orientación al interés público y eficiencia.

IV. Conclusiones y recomendaciones

En los diferentes capítulos de este Panorama se han abordado diversos aspectos que atañen al desarrollo territorial de nuestra región, y cómo han impactado en las personas —según cada contexto particular— los efectos de la crisis, las decisiones políticas, acciones e intervenciones llevadas a cabo en los diferentes territorios de América Latina y el Caribe.

La interconexión existente a nivel mundial explica la rápida propagación del COVID-19, y el elevado número de personas fallecidas a causa de esta. Sin embargo, los impactos de la pandemia y su crisis tanto sanitaria como económica y social ha tenido repercusiones desiguales en los territorios, inclusive dentro de un mismo país, municipio, barrio o zona.

La pandemia COVID-19 ha venido a sumarse a un conjunto de crisis por las que atraviesa el mundo, y América Latina y el Caribe en particular, develando la relevancia de la dimensión territorial frente a los desafíos de un desarrollo sostenible e inclusivo, tanto desde el punto de vista de los impactos como del rol que puede tener en una estrategia de recuperación transformadora.

En efecto, existe amplia evidencia de que el calentamiento global y otros cambios extremos en el clima; las débiles tasas de crecimiento del PIB —y brusca caída en 2020—; la profundización de las desigualdades sociales; la creciente desconfianza y malestar ciudadano y, finalmente; la pandemia COVID-19, no afectan de manera homogénea a los territorios de los países, agudizando un contexto de por sí altamente desigual en América Latina y el Caribe.

Este escenario de múltiples crisis ha puesto de manifiesto, de manera dolorosa, las agudas desigualdades socio espaciales presentes en la región en sus diferentes expresiones, tanto urbanas como rurales, intraurbanas, regionales, interregionales, entre otras. Asimismo, ha mostrado la intersección de vulnerabilidades asociada a territorios y grupos sociales específicos, como mujeres, pueblos indígenas, migrantes, afrodescendientes, otros.

Se han visto mayormente afectadas las zonas pobres, las regiones con desigualdades preexistentes, tanto por escasez de acceso a los servicios básicos y o a la atención sanitaria, lugares con condiciones deficientes de vivienda o hacinamiento. Personas con altos porcentajes de empleo informal

o cuentapropistas, regiones con fuerte dependencia del turismo y rubros asociados, zonas rurales con escasez de acceso a los servicios básicos, así como aquellos territorios, donde las políticas de contención han sido débiles o limitadas para hacer frente a la crisis y las condiciones de precariedad han hecho inviable sostener la cuarentena, el distanciamiento social y el trabajo a distancia.

Se han puesto de manifiesto brechas o carencias básicas de los territorios, entre ellos la provisión de servicios sanitarios, de otros servicios básicos, la alta informalidad laboral, débiles o ausentes sistemas de protección social. Pero también nuevas brechas como la tecnológica, y su amplia esfera de impactos en las dimensiones educativas y laborales, por ejemplo.

La pandemia ha afectado a diversos sectores, como el turismo, restaurantes, transporte, y otros rubros asociados, así como en las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto repercute directamente en la oferta de empleos decentes, así como en los ingresos públicos de los países que dependen del turismo. Como el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), que además presentan economías frágiles, con un alto nivel de endeudamiento, y acceso limitado al financiamiento, por ser países de renta media. Por tanto, los efectos negativos son de gran impacto territorial.

Otro ámbito en el cual se han evidenciado serias debilidades, frente a la pandemia, es el referido a las capacidades institucionales del sector público, tanto en la escala nacional como a nivel subnacional. Entre otros aspectos, la pandemia ha develado las bajas capacidades que los Estados tenían previamente a la pandemia para hacer frente a las crisis y a fenómenos no esperados; dificultades de coordinación intersectorial y en múltiples niveles de gobierno; insuficiencia de recursos en general y, en algunos casos problemas de transparencia y desconfianza.

No obstante, también han existido situaciones en las cuales los gobiernos locales se posicionaron en la primera línea de enfrentamiento a los impactos sociales de la pandemia, lo que de alguna forma evidencia la mejor capacidad de reacción que implica los liderazgos y el conocimiento local.

La pandemia evidenció la importancia de los gobiernos de cercanía, al momento de dar rápida respuesta a los diferentes impactos generados por la crisis, asumiendo en muchos casos, nuevas responsabilidades que implicaron un fuerte impacto fiscal en sus finanzas.

Estas acciones resultaron más eficientes, en territorios con previos mecanismos de gobernanza, con capacidades generadas y apoyo político.

A partir del panorama se visualiza que los principales desafíos actuales de la recuperación pospandemia están relacionados con el hambre o malnutrición el que continúa siendo un problema endémico, agudizado aún más por la crisis.

Si bien la región de América Latina y el Caribe se ha posicionado como líder mundial en la producción de alimentos, todavía es escaso el financiamiento público destinado a los sistemas agroalimentarios. Son las zonas rurales, las que presentan mayor incidencia de la pobreza y problemas estructurales. El hambre o malnutrición alcanza a más de la mitad de la población regional rural, duplicando y en algunos casos triplicando la situación existente en el medio urbano. Esto se debe a diversos factores, tales como bajos salarios e ingresos de los trabajadores, condiciones de trabajo precarias e informales, menor cobertura social, de salud y de asistencia en la zona rural.

En segundo lugar, un segundo desafío es la necesidad de mejorar la inversión en educación y desarrollo de nuevas tecnologías. Solo el 23% de la población rural tiene acceso a internet (alcanzando a un 67% en las zonas urbanas). La brecha digital entre los territorios generó obstáculos para la continuidad educativa de niños, niñas y adolescentes como también de la posibilidad de realizar teletrabajo, el que continuó asociado solo a trabajadores altamente calificados, con posibilidad de acceso a internet.

La mejora tanto en el acceso como en la infraestructura digital es necesaria para acortar la brecha existente. Pero también en el caso de los gobiernos, la promoción de la digitalización permite disminuir costos, brindar servicios en lugares más remotos, acercar a la ciudadanía, crear agilidad y contar con insumos para conocer la percepción ciudadana sobre el desarrollo de las políticas y servicios. Es relevante destacar que, la falta de acceso o desconocimiento del uso de esta herramienta para determinados sectores puede generar mayor exclusión. Por tanto, esto también debe considerarse al momento de su implementación, posibilitando a su vez, la continuidad de mecanismos convencionales de prestación de servicios.

Por tanto, para superar estos desafíos ligados con las desigualdades territoriales, deben diseñarse políticas públicas de desarrollo territorial, que consideren necesidades de la ciudadanía, así como los contextos espaciales donde se desarrollarán, así como el escenario internacional del momento.

En la presente publicación se evidencia la existencia de políticas públicas vinculadas al desarrollo de los territorios, llamadas "familia de políticas de desarrollo territorial", muchas de ellas con alcance nacional, multi territorial y dirigidas a territorios específicos.

Estas políticas, si bien tienen el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes y sus territorios, tanto mediante acciones multisectoriales o articulación multinivel, no se visualiza la coordinación entre políticas de un mismo nivel de gobierno para actuar intersectorialmente en los territorios, salvo en el caso de algunas políticas vinculadas al medio ambiente, donde se explicita la necesidad de abordar la vinculación con políticas de otros sectores.

Por tanto y a partir de las desigualdades territoriales mencionadas y de las dificultades que presenta las instituciones, se recogen una serie de lecciones y de recomendaciones que permitan fortalecer a las instituciones en clave de territorio y de recuperación transformadora.

- i) Es necesaria la creación de un Ecosistema de políticas, esto es la articulación y coordinación de múltiples actores e instituciones, donde las decisiones involucren a la ciudadanía, a nivel local. Esto significa establecer una gobernanza que coordine sociedad civil, actores privados y esfera gubernamental.
- ii) Es necesario superar la mera perspectiva sectorial y avanzar hacia acciones integrales. La visión integral permite la promoción de prácticas innovadoras y mecanismos de resiliencia, para afrontar las diversas dificultades planteadas. La reducción de brechas territoriales necesariamente involucra varias dimensiones (sociales, económicas, medioambientales), así como mecanismos de coordinación intersectorial. Integrar la perspectiva sanitaria, social y económica, así como la necesidad de avanzar hacia una cobertura universal de protección social.
- iii) La innovación, es otro aspecto necesario en las políticas de desarrollo territorial. Este requisito, reviste un particular desafío en el sector público, por implicar cambios culturales y de voluntad política. Requiere también inversión tanto en el desarrollo de capacidades de los servidores públicos responsables de la implementación de estas políticas, como en estructuras de seguimiento y monitoreo de objetivos e indicadores. La innovación, por tanto, se trata de un proceso en el cual, están involucradas personas, instituciones, información, procesos, tecnología y normativas.
- iv) Complementar las capacidades de los gobiernos, mediante la incorporación de los aportes de la academia, la ciencia y diversas áreas de conocimientos, al momento de diseñar diferentes acciones y políticas gubernamentales (nacionales y subnacionales).
- v) Fortalecer la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales, considerando diversos mecanismos y fuentes de diferentes escalas o niveles de gobierno, mediante apoyos económicos y fiscales, facilidades, financiamientos y políticas que permitan la incorporación

de nuevas tecnologías digitales y prácticas conservadoras del medioambiente, una economía más inclusiva y sostenible. cuyas medidas estimulen a la economía e iniciativas locales, apoyando a las empresas, al empleo, trabajadores y sus ingresos. Existe necesidad de ampliación del apoyo financiero en los países pequeños, de ingresos medianos, que, padecen los efectos del cambio climático y presentan altos niveles de endeudamiento.

- vi) Mejorar la coordinación público-privada con articulación de los gobiernos subnacionales permite dar respuestas más eficaces en las distintas dimensiones del desarrollo. Puede contribuir a la generación de empleos temporales o nuevos, como mecanismo para paliar la pérdida de ingresos en los hogares más desprotegidos.
- vii) Planificar desde una mirada de género interseccional supone diseñar, implementar y evaluar acciones que atiendan las necesidades de distintos grupos sociales en el territorio.

Dados los desafíos estructurales de América Latina y el Caribe, se plantea la necesidad de que la recuperación esté asociada a transformar las diversas dificultades y desigualdades existentes. Tales como los bajos salarios, la informalidad laboral, la baja productividad, así como el escaso valor agregado que representa la región en las cadenas mundiales de valor y la alta dependencia de la exportación de recursos naturales

En esta coyuntura y necesidad regional, son propicios los pactos sociales para fortalecer acciones en los territorios y propiciar el desarrollo. Es ineludible pensar la transformación desde el colectivo, desde la cooperación y la colaboración, con políticas públicas de desarrollo territorial que reduzcan las brechas. Propiciándose el desarrollo de liderazgos colaborativos que vehiculen los acuerdos, que inspiren y movilicen a otros.

La evidencia y el análisis presentados en este Panorama dan cuenta de la necesidad de un giro significativo en materia de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas nacionales orientadas a un desarrollo territorial más inclusivo y sostenible. En este sentido la recomendación principal está orientada a la construcción de políticas nacionales de desarrollo territorial que:

- Tengan como propósito explícito la reducción de las desigualdades territoriales, entendiéndolas como el producto de diversos y complejos factores interrelacionados, y que por tanto requieren de enfoques multi-sectoriales, inter-seccionales, multi-escalares, multi-agentes e inter-temporales.
- Se articulen con los esfuerzos de una recuperación transformadora abordando en particular los factores estructurales que condicionan un desarrollo más inclusivo y sostenible. Para ello la CEPAL ha propuesto un conjunto de lineamientos estratégicos e identificado un conjunto de sectores cuya promoción permitirían avanzar en este sentido.
- Frente al incierto escenario de riesgos, y al contexto de elevadas y complejas desigualdades, integre enfoques recientes y transversales en materia de políticas públicas, tales como la resiliencia territorial, el enfoque de género, la prospectiva territorial y la transparencia.
- Finalmente, que tenga en cuenta la diversidad de políticas existentes en los países de la región, cuyo objeto explícito es la dimensión territorial del desarrollo, y que busque una mejor articulación e integración a la luz del concepto de ecosistemas de políticas territoriales, buscando mejorar las sinergias entre ellas.

El presente panorama tiene como objetivo brindar antecedentes recientes sobre la magnitud y las tendencias de las desigualdades territoriales, así como sobre los planes y políticas nacionales que los países de la región están implementando para enfrentarlas. Se revisan las tendencias más recientes de la concentración espacial y las desigualdades económicas y sociales en países de la región, comparándolas con las de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). También se analizan algunas implicaciones territoriales de las diversas crisis en proceso —económica, social, ambiental y sanitaria—, y se plantean reflexiones sobre los efectos de la desigualdad en la difusión y los impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Se examina la situación de América Latina y el Caribe en materia de políticas territoriales nacionales, sobre la base de una revisión de 225 políticas identificadas y de las instituciones responsables. Por último, se presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política, fundamentadas en la información analizada previamente, destacando la relevancia de contar con políticas nacionales de desarrollo territorial integradas en el marco de un ecosistema de políticas que consideren las perspectivas multinivel, multisectorial, multiagente y pluritemporal.