

**DOCUMENTOS
DE PROYECTO**

Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017

Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel

DOCUMENTOS
DE PROYECTO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Panorama del desarrollo territorial
en América Latina y el Caribe, 2017**

Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel



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 estuvieron a cargo de Luis Mauricio Cuervo, Oficial de Asuntos Económicos del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del ILPES. Los capítulos fueron elaborados por Luis Mauricio Cuervo, Neida Colmenares, Luis Riffo, Carlos Sandoval y Alicia Williner, del ILPES. En la preparación de los insumos participaron María del Pilar Délano, Luis Leonardo Paternina, María Fernanda Martínez y Montserrat Álvarez. Se agradece la contribución de Xavier Mancero, de la División de Estadísticas de la CEPAL.

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.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/120

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01079

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.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. Agenda globales y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: la escala importa	9
A. Desarrollo, escalas, niveles y territorio revisitados	10
1. Desarrollo: una nueva agenda	10
2. La escala como punto de partida	11
3. El territorio, célula básica para la acción colectiva humana.....	12
4. Las determinantes inter-escalares del desarrollo territorial	13
B. Entre lo mundial y lo local en la Nueva Agenda del desarrollo.....	14
1. Las escalas, su naturaleza y funciones: lo global, regional y nacional.....	14
2. Principios de cohesión y de diferenciación territorial a nivel global	16
3. La interesalaridad global y su dinámica	17
4. Lo nacional como territorio	18
5. Lo local y lo urbano como territorios	20
II. Las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe.....	23
A. La concentración espacial.....	26
1. La concentración de la población	26
2. La concentración de la producción.....	30
B. Las disparidades económicas territoriales	32
C. Una perspectiva integral del desarrollo territorial: el Índice de Desarrollo Regional (IDR) 2015	38
1. Síntesis de resultados	39
III. La planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe	47
A. Tres conceptos clave para el desarrollo con inclusión: territorio, planificación y gobernanza	48
1. Territorio y planificación: sus relaciones y dinámica	48
2. Gobernanza: planificación multinivel y desarrollo	50
3. Planificación multinivel y gobernanza	54
B. Planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: mecanismos, aprendizajes y desafíos	55
1. El marco previo de la investigación.....	55
2. Práctica de la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017	60

3.	Los problemas del desarrollo territorial	62
4.	Políticas y estrategias del desarrollo territorial.....	64
5.	Modos de ejercicio de las interacciones entre niveles	66
6.	La incorporación de la Agenda 2030 y el desarrollo territorial	68
7.	Factores que han facilitado la planificación multinivel del desarrollo territorial.....	69
8.	Desafíos y tareas a ser emprendidas, en cuanto a planificación multinivel del desarrollo territorial	71
IV.	Conclusiones	73
A.	Importancia y modo de uso de una lectura territorial de las agendas globales de desarrollo.....	73
B.	Planificación multinivel y desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe	74
C.	Reflexiones para la política pública.....	77
	Bibliografía	81
	Anexos.....	85
	Anexo 1 Metodología de cálculo de disparidades.....	86
	Anexo 2 Planificación multinivel del desarrollo territorial. Fichas por país	91
Cuadros		
Cuadro 1	PIB total, PIB por habitante y población de países y territorios de América Latina y el Caribe en 2015.....	24
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (dieciocho países). Peso relativo de la población de aglomeraciones urbanas principales 1970-2015.....	29
Cuadro 3	América Latina (diez países). Peso relativo de principales territorios, en términos de PIB para año más reciente	31
Cuadro 4	Entidades territoriales, ordenadas según quintiles y ranking del IDR 2015	42
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: características de los estudios de caso de la planificación para el desarrollo en nueve países	57
Cuadro 6	Número de consultas respondidas	60
Cuadro 7	Definición de los problemas del desarrollo territorial por país.....	62
Cuadro 8	Políticas y Estrategias de desarrollo territorial identificadas	64
Cuadro 9	Factores o eventos que han facilitado la planificación multinivel del desarrollo territorial	70
Cuadro 10	Los desafíos de la planificación multinivel del desarrollo territorial	72
Cuadro 11	Potencialidades y aportes de la planificación multinivel del desarrollo territorial	75
Cuadro A.1	Países seleccionados y ajustes en entidades territoriales IDR 2015	86
Cuadro A.2	Indicadores utilizados en el IDR	89
Cuadro A.3	Fuente de información utilizada para la construcción del IDR 2015	90
Cuadro A.4	Mecanismos para la planificación multinivel, Brasil. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	93
Cuadro A.5	Mecanismos para la planificación multinivel, Colombia. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	96
Cuadro A.6	Mecanismos para la planificación multinivel, Costa Rica. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	99
Cuadro A.7	Mecanismos para la planificación multinivel, Cuba. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	102
Cuadro A.8	Mecanismos para la planificación multinivel, Ecuador. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	106
Cuadro A.9	Mecanismos para la planificación multinivel, Guatemala. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	109
Cuadro A.10	Mecanismos para la planificación multinivel, Honduras. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	113

Cuadro A.11	Mecanismos para la planificación multinivel, Panamá. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	116
Cuadro A.12	Mecanismos para la planificación multinivel, República Dominicana. Instrumentos, aprendizajes y desafíos	120
Cuadro A.13	Mecanismos y conceptos para la planificación multinivel, Uruguay.....	123
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina y el Caribe (catorce países). Peso relativo en superficie y población de entidades territoriales principales	27
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (once países) y países OECD. Índice de Concentración Geográfica de la población 2015.....	28
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (dieciocho países). Peso relativo de la población de aglomeraciones urbanas principales 1970-2015	30
Gráfico 4	Índice de concentración geográfica; países de América Latina y OCDE (circa 2015)	32
Gráfico 5	América Latina (ocho países). PIB por habitante 2015 (índices país=100)	33
Gráfico 6	América Latina (seis países), Estados Unidos y España. Disparidades subnacionales del PIB por habitante 1995-2015	37
Gráfico 7	América Latina (siete países). Disparidades subnacionales del PIB por habitante ponderadas por población 1995-2015	38
Gráfico 8	América Latina (ocho países). Promedios simples de variables IDR 2010 y 2015, según estratos de desarrollo.....	39
Gráfico 9	Correlaciones entre diez variables e IDR 2015 global	45
Gráfico 10	Problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.....	63
Gráfico 11	Percepción sobre la participación de los niveles de gobiernos en la planificación del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe	66
Gráfico 12	Nivel de satisfacción sobre el funcionamiento de los mecanismos, para la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe... ..	67
Gráfico 13	Percepción de necesidad de cambios en los mecanismos, que rigen la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe... ..	68
Gráfico 14	Nivel de información sobre el proceso de implementación de la Agenda 2030 y los ODS en el país de representación.....	69
Gráfico 15	Aprendizajes (facilitadores) de la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.....	69
Recuadros		
Recuadro 1	Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una visión de futuro	10
Recuadro 2	La interescalaridad en la Agenda 2030 y ODS	15
Recuadro 3	La interescalaridad en Hábitat III	16
Recuadro 4	Agenda 2030 y Hábitat III: principio de unidad en la diferencia	16
Recuadro 5	Agenda 2030: aplicación de acuerdo con particularidades nacionales.....	17
Recuadro 6	Agenda 2030 y Hábitat III: territorios especiales	17
Recuadro 7	Habitat III: el papel de lo local en la construcción de democracia y generación de capacidades de innovación y sostenibilidad	20
Recuadro 8	Habitat III: características deseadas de la territorialidad urbana y de las políticas para conseguirlas	21
Recuadro 9	El cálculo de las disparidades económicas territoriales	36
Recuadro 10	De la gobernanza a su multiescalaridad.....	53
Recuadro 11	Nota metodológica	61
Recuadro 12	Declaraciones relacionadas con la necesidad de contar con políticas explícitas de desarrollo territorial	65
Recuadro 13	Declaraciones acerca del nivel intermedio	66

Recuadro 14	Proceso de implementación de la Agenda 2030 y los ODS: acciones informadas por los países.....	68
Recuadro 15	Las potencialidades de la planificación multinivel del desarrollo territorial	77
Diagramas		
Diagrama 1	Relación conceptual entre la planificación participativa multinivel y la gobernanza multiescalar	51
Diagrama 2	Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial	105
Diagrama 3	Aportes planificación multinivel.....	109
Diagrama 4	Interacciones instituciones públicas	112
Diagrama 5	Interacciones por niveles de gobierno	122
Mapas		
Mapa 1	PIB por habitante 2015	35
Mapa 2	Indicador de Desarrollo Regional 2015, según entidades territoriales (ocho países)	41

Introducción

Desde la última entrega de este Panorama, a principios de 2015 hasta la fecha, han acontecido una serie de eventos mundiales que invitan a repensar el desarrollo territorial, tanto en su concepto como en las políticas públicas que le acompañan. Se destacan especialmente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Hábitat III, el Marco de Sendai y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Nueva Agenda de Desarrollo). En cada uno de estos casos, se han consolidado acuerdos intergubernamentales con una especial mirada de los problemas territoriales y de la manera como las escalas global, regional, nacional y territorial se definen y articulan.

En paralelo, las realidades y las teorías del desarrollo territorial han comenzado a reconocer la necesidad de comprender sus problemas y desafíos con enfoques novedosos. La multiplicación de las relaciones de red y el debilitamiento de la proximidad, como determinante del desarrollo territorial ponen en cuestión la concepción encajonada de las escalas e invitan a la representación de nuevas interrelaciones, más complejas, entre lo local y lo mundial y del juego entre múltiples escalas (Pumain et Al., 2006: 96). Por consiguiente, comprender y hacer realidad esta nueva agenda de desarrollo requiere de una mirada multi-escalar del desarrollo territorial. Este será el énfasis y característica central de esta entrega del Panorama.

En el primer capítulo, se hace una lectura territorial de las agendas globales previamente mencionadas, sus conceptos básicos, su comprensión del papel y formas de articulación entre las diversas escalas en acción: mundial, regional, nacional y territorial. La institucionalidad multilateral ha definido el papel de cada escala y la complementariedad, entre todas ellas para facilitar la coordinación, acelerar los aprendizajes y facilitar el gobierno global de la nueva agenda de desarrollo. En este nuevo montaje, se destaca la necesidad de hacer un manejo explícito y constructivo de las relaciones entre escalas y en este sentido aparece la necesidad, de la planificación multinivel del desarrollo territorial.

En el segundo capítulo se abordan, como en las entregas anteriores, el Estado y la trayectoria de las desigualdades territoriales en la región: intranacional e intraregional. En lo intranacional, se hace una actualización del Estado de la concentración espacial de la población y de la producción y de las brechas de riqueza, medidas en PIB per cápita, entre los territorios de cada país. Este análisis se hacía normalmente usando series quinquenales pero en esta entrega, como novedad, se construyeron series más largas, tratando de abarcar los últimos veinte años. Así, la situación de cada país será mirada, no solamente en comparación a los otros de la región, sino también con respecto a su evolución histórica. En lo intraregional, se presenta una actualización del Índice de Desarrollo Regional, con datos que giran

alrededor de 2015. Para la entrega anterior, estas informaciones hicieron uso generoso de las cifras censales y 2010 fue el punto de referencia. En este caso, se acudió de forma más abundante a cifras provenientes de las Encuestas de Hogares de cada país y se requirió, en esa medida, aplicar algunas adaptaciones a los indicadores utilizados. Este indicador, multidimensional del desarrollo regional, permite una mirada más amplia de los condicionantes del bienestar y la sostenibilidad y coloca a cada territorio en una perspectiva comparativa, que ya no es nacional, sino regional.

En el tercer y último capítulo, se presenta información original proveniente de una consulta a los gobiernos de la región acerca de la planificación multinivel del desarrollo territorial, realizada por el ILPES, a lo largo de 2017. Representantes institucionales de diez países de la región entregaron información acerca de cómo se definen los problemas territoriales, las políticas y estrategias que se emplean, las instituciones que participan en los diferentes niveles de gobierno, el manejo de sus interrelaciones, los facilitadores y los obstáculos en el manejo de esas relaciones y los desafíos para la planificación multinivel del desarrollo territorial.

En los anexos se presenta información de interés para las instituciones y personas que trabajan en estos temas. En el primero, se explica la construcción de los indicadores de disparidad, con lo cual, entre otras se alienta a los países de la región a emular este ejercicio y convertirlo en práctica corriente. En el segundo, se presentan fichas descriptivas, con información de base para cada uno de los diez países que ofrecieron información sobre planificación multinivel del desarrollo territorial.

I. Agenda globales y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: la escala importa

Los retos planteados por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible recogen la necesidad de dar respuesta colectiva a procesos que comprometen el futuro y la dignidad de la humanidad. Confrontarlos significa desplegar una acción global organizada, bien orientada y en permanente monitoreo y evaluación. Si territorio, como veremos más adelante, es sentido de pertenencia y de futuro construidos alrededor de un espacio geográfico específico, lo que la humanidad necesita es *hacer del planeta su territorio*; sentirse parte integrante. Organizar las escalas de la acción colectiva aparece en esta perspectiva como una de las varias estrategias indispensables para conseguir este sentido de apropiación; para hacernos y comportarnos responsablemente con nosotros mismos y con el planeta azul.

Por esta razón, el subtítulo principal de este Panorama es la escala importa: actuar de manera consistente con la magnitud de los retos nos exige distinguir las esferas de la acción colectiva, definir la naturaleza de cada una de aquellas identificadas como más relevantes y manejar adecuadamente las interrelaciones entre los tipos de acción desplegados a nivel de cada una de ellas. Cada una de las agendas globales que se discutirán en este capítulo tiene un planteamiento convergente entre ellas y complementario de la multiescalaridad de la acción colectiva. El propósito de este capítulo es ponerlo en evidencia y facilitar así la comprensión de los retos y el alineamiento en las acciones.

Este capítulo ofrece un marco general de la teoría y de la política del desarrollo territorial revisitado a la luz de las agendas globales, es decir, de los compromisos multilaterales que desde diversas instancias de Naciones Unidas y de la región se han venido estableciendo. De entre la variedad de acuerdos relacionados con estos temas se destacarán: la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015 (Naciones Unidas, 2015), Hábitat III de 2016 (Naciones Unidas, 2016), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013 (CEPAL, 2013 y 2015) y el Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015a).

Hacer una lectura de la dimensión territorial de los acuerdos globales requiere poner en movimiento y aclarar algunas de las categorías básicas a partir de las cuales tanto las ciencias sociales como las disciplinas de la gestión y de la planificación utilizan para comprender los problemas del desarrollo territorial. Por esta razón, en la primera parte del capítulo se revisitarán conceptos básicos de escala, niveles y desarrollo territorial. La segunda parte se dedicará a revisar e interpretar estas

agendas, para destacar la manera como ellas entiende el papel de las diversas escalas de la acción colectiva – global, regional, nacional y territorial- y los conceptos de desarrollo territorial que en cada una de ellas se plasme.

A. Desarrollo, escalas, niveles y territorio revisitados

La lectura territorial de las agendas globales de desarrollo requiere la puesta en movimiento de las principales categorías con las cuales se cuenta, tanto para comprender la dimensión espacial de los procesos de desarrollo, como para intervenir sobre ellos. Se comenzará explicando las características del concepto de desarrollo presentes en las definiciones de la Agenda 2030 para posteriormente ponerla en interacción con las ideas de escala, nivel y territorio. Estas definiciones no se pretenden incontrovertibles ni universales y se aportan para aclarar los puntos de partida, las implicaciones del análisis y comprender la complejidad de las intervenciones colectivas.

1. Desarrollo: una nueva agenda

Se entiende el desarrollo como una idea compartida del bien común, del bienestar colectivo. Esta idea, si bien se construye sobre la base de la existencia de principios éticos universales como los plasmados en la Carta Universal de los Derechos Humanos, fundadora de las Naciones Unidas, también cambia con el momento histórico y el lugar específico en donde se las ubique. Las necesidades, las expectativas y las realidades de la humanidad cambian sin cesar y la visión de bien común se transforma permanentemente. Más aún, aparte de esta renovación de sus contenidos, la idea de desarrollo necesita también de la refrendación de los compromisos.

En el sentido de lo anteriormente afirmado se entiende el carácter de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por parte de la Asamblea de Naciones Unidas. El valor de esta declaración intergubernamental deriva tanto de su contenido en términos de visión de futuro y de aspiraciones de la humanidad al 2030, como del proceso que le ha dado origen: proviene de una discusión y un compromiso político construido por el conjunto de los países integrantes de las Naciones Unidas. Se trata de una concepción del desarrollo construida por el colectivo de las naciones y de sus gobiernos, destinada a movilizar la acción del planeta en su conjunto para dar respuesta a los desafíos de dignidad humana y sostenibilidad que se le plantean en el momento actual.

En cuanto a su contenido, la Agenda 2030, rescata y destaca el carácter multidimensional del desarrollo, así como pone de presente lo que la experiencia y la teoría han enseñado reiteradamente: requiere de un abordaje y de procesos de implementación integrales. Las aspiraciones allí consignadas (véase recuadro 1) abarcan los más variados ámbitos de la vida económica, social y ambiental de la sociedad contemporánea y se les entiende como los componentes fundamentales de la visión de futuro, porque de su consideración activa depende la supervivencia y la dignidad de la vida humana sobre el planeta tierra.

Recuadro 1 Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible Una visión de futuro

Párrafo 7. En estos Objetivos y metas exponemos una visión de futuro sumamente ambiciosa y transformativa. Aspiramos a un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar; un mundo sin temor ni violencia; un mundo en el que la alfabetización sea universal, con acceso equitativo y generalizado a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, y donde esté garantizado el bienestar físico, mental y social; un mundo en el que reafirmemos nuestros compromisos sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, donde haya mejor higiene y los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos; un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible.

Recuadro 1 (conclusión)

Párrafo 8. Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.

Párrafo 9. Aspiramos a un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares; un mundo en el que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluidos el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; un mundo en el que el desarrollo y la aplicación de las tecnologías respeten el clima y la biodiversidad y sean resilientes; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos.

Fuente: Naciones Unidas, 2015.

La dimensión, la complejidad y la universalidad de los retos planteados muestra la necesidad de disponer de formas de acción colectiva organizada, coordinada y en permanente seguimiento y evaluación. Uno de los aspectos claves para esta organización es la definición de las características de su despliegue espacial, es decir de las escalas y de los niveles comprometidos, de sus tareas específicas y del manejo de sus interrelaciones, es decir, de su multiescalaridad. Estas serán las preguntas que se abordarán a lo largo del resto del capítulo.

2. La escala como punto de partida

Los problemas y los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales se despliegan de manera diferenciada sobre el espacio geográfico. Algunos son comprensibles y transformables solamente a escala del planeta entero (cambio climático), mientras otros solo tienen sentido a nivel individual.

Aunque no es éste el significado que se le va a otorgar a este término en este Panorama, es útil poner en evidencia la más común referencia al significado cartográfico de ella. La escala en un mapa es la relación entre la distancia representada sobre él y la distancia real en el terreno. La escala geográfica y territorial es una expresión metafórica, derivada del uso del concepto proveniente de la cartografía. La gran escala concierne información detallada de zonas de poca extensión; en la pequeña escala, el interés es en situaciones relativas a ciudades enteras, regiones o continentes. Por tanto, a cada escala corresponden objetos geográficos de una cierta dimensión y por tanto, problemáticas diferentes. Sin embargo, la multiplicación de relaciones de red y el debilitamiento de los determinantes tradicionales del desarrollo, derivados de las relaciones de proximidad, ponen en cuestión la concepción encajonada de las escalas e invitan a la representación de nuevas interrelaciones, más complejas, entre lo local y lo mundial y del juego entre múltiples escalas (Pumain, 2006: 94-96).

Para este Panorama, sin embargo, se entenderá por *escala el ámbito geográfico de despliegue de un determinado proceso, función o problema*. La cartografía representa los problemas a diversas escalas pero, lo que acá interesará es la correspondencia entre la lógica de reproducción de cada proceso y el ámbito geográfico al cual se le observa. Estos ámbitos de despliegue geográfico (escalas) muy diversos, no necesariamente coinciden con las formas de organización jurídica y política de los Estados ni de sus territorios (niveles). Este contraste será de utilidad para comprender el significado de cada uno de estos dos términos, escala y nivel.

Un ejemplo elemental, pero muy elocuente es el ciclo hidrológico. Cada Estado y cada gobierno se organizan de diferente forma, para garantizar la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a la población. Como parte de esta organización, distribuyen competencias y atribuciones diversas para la captación, el tratamiento, la distribución y la evacuación de las aguas servidas. Las unidades jurisdiccionales, sean éstas municipios, regiones o países desempeñan roles diversos y complementarios en la gestión del ciclo antes descrito. Sin embargo, la delimitación física de estas jurisdicciones de referencia, por lo general no coincide con el ámbito geográfico dentro del cual opera el ciclo del agua. Este ciclo normalmente obedece a lógicas y formas de reproducción comprensibles a nivel de la cuenca, como unidad geográfica básica. La delimitación física de las cuencas y subcuencas muy ocasionalmente coincide con el diseño político del territorio, es decir, con los municipios o regiones, incluso los países, pues hay cuencas que operan a escala multinacional.

Por tanto, si la escala la vamos a entender como el ámbito de despliegue geográfico de un problema o de un proceso, *al nivel lo vamos a definir como la delimitación jurídico política realizada por los Estados y los gobiernos para planificar, gestionar y administrar los procesos de desarrollo en los territorios nacionales*. Lo anteriormente descrito permite identificar una discrepancia entre niveles y escalas, que es de la mayor utilidad y relevancia para comprender la lógica de acción e intervención más adecuada sobre los problemas. No siempre hay coincidencia entre los niveles de gobierno y gestión del territorio y su delimitación geográfica y la lógica de reproducción y funcionamiento de los problemas del desarrollo.

Por razones de nomenclatura y distinción de lógicas geográficas, en el tercer capítulo de este Panorama se usará una distinción de este tipo entre los conceptos de escala y de nivel. La primera aludirá a la delimitación geográfica, que permite comprender un determinado problema del desarrollo, mientras la segunda hará referencia a la organización política del territorio. En ese capítulo se estudiará la planificación multinivel del desarrollo territorial, sin olvidar la referencia más general a la gobernanza multiescalar. Estos dos conceptos se tratarán como complementarios, con diferente alcance y significado, como se verá oportunamente. Para el ejemplo que se utilizó, la escala correspondería a la cuenca, mientras el nivel de gobierno sería el municipio o la escala intermedia de gobierno, es decir, el departamento, la región, la provincia o el Estado.

Por tanto, considerar la escala significa tener en cuenta su impacto sobre el tipo de problemas que se pueden visualizar e intervenir. Igualmente, implica tener en cuenta factores de diverso origen (de distintas escalas), que pueden intervenir en la explicación de dinámicas propias a una escala en particular. En la tradición de la teoría y de la del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, se ha discutido y se ha modificado el papel otorgado a las escalas nacional, subnacional y local. La evolución de estas concepciones es importante para conocer el estado actual de los planteamientos, así como para comprender la importancia que ILPES y CEPAL han otorgado a la mirada multiescalar del desarrollo territorial.

3. El territorio, célula básica para la acción colectiva humana

Como se planteó más arriba, convertir la idea de desarrollo en una guía para la acción colectiva humana requiere de compromiso, sentido de pertenencia y despliegue de la organización y de los medios necesarios, para alcanzar los propósitos acordados. Si la declaración de lo que es el desarrollo no se acompaña de acciones que le sean consistentes, no pasará de ser una mera intención o probablemente una buena teoría. En la construcción de este compromiso, el territorio desempeña el papel de célula y escala básica, pilar de un andamiaje complejo, en donde han de ponerse en movimiento las más variadas escalas de la geografía y de la acción humana.

En otras circunstancias y momentos de la historia, la ciudad y su territorio coincidían con el Estado y su alcance físico. La comunidad humana que construía sentido de pertenencia y de futuro se desplegaba en ámbitos geográficos restringidos y coincidentes. Con la aparición del Estado nación surge una dimensión adicional, en el proceso de construcción de este sentido de comunidad; la comunidad local se construye en permanente diálogo e interacción con la nacional. Debido a esta diferencia, en este Panorama, por claridad en los términos, usará el concepto de territorio para aludir a

la escala subnacional. Se hablará de territorio nacional cuando se quiera hacer referencia a la escala geográfica correspondiente al Estado nación.

En éste sentido, se entiende que para que la idea de desarrollo sea una construcción en efecto colectiva, se requiere de la existencia de un grupo humano cohesionado que la produzca y se comprometa con lo que ella implica. En este sentido, de nuevo la escala importa, y el concepto de territorio desempeñará un papel central. Se habla de territorio, cuando un grupo humano se apropia culturalmente de un espacio físico. Esta apropiación tiene un doble sentido y significado. Se trata, por una parte, de sentido de arraigo, pertenencia y compromiso. También significa, por la otra, de la existencia de medios jurídicos, políticos y objetivos (infraestructura y redes, por ejemplo) de control y de dominio. Así, el territorio expresa la toma de posesión de un espacio por parte de una especie, para su organización y defensa; es una porción de superficie terrestre apropiada por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Le Berre, 1992: 622).

Esta relación de apropiación se construye, a través de una interacción dinámica entre el medio físico y el grupo humano. Intervienen dimensiones y procesos muy variados que van desde la infraestructura, la actividad económica, las instituciones y las formas de organización política, hasta la cultura, la historia, las tradiciones y la vida cotidiana. Esta relación de apropiación es al mismo tiempo principio base para el desarrollo y resultado de ese desarrollo. Es así, como cobra sentido la idea de *desarrollo territorial*. Así, se entenderá por éste, la dinámica de un grupo humano con *capacidad de elaboración de una imagen colectiva de bien común, sentido de pertenencia a un espacio físico específico y despliegue de los medios objetivos y subjetivos, necesarios para alcanzar los objetivos conjuntamente acordados*.

4. Las determinantes inter-escalares del desarrollo territorial¹

En las explicaciones acerca del papel de las distintas escalas sobre el desarrollo territorial, así como acerca de las formas de articularlas en los procesos de intervención, se han experimentados cambios de enfoque. Esta evolución de los enfoques contribuirá a entender y contextualizar mejor el sentido contemporáneo de lo que en este Panorama se denomina planificación multinivel del desarrollo territorial. En un primer momento, de los años cuarenta a los setenta, se hizo énfasis en la relación vertical, desde arriba hacia abajo, entre lo nacional, lo subnacional y lo local; posteriormente, años 1980 y 1990, se subrayó el papel protagónico de lo local y de construir el desarrollo desde abajo hacia arriba; por último, de 2000 en adelante, y antes de la etapa actual, renacieron las políticas regionales orientadas desde arriba hacia abajo, dispersas en iniciativas descoordinadas y coexistiendo con los esfuerzos locales orientados en sentido contrario.

A mediados del siglo XX surgió la idea y la práctica de la planificación regional, entendida como una política pública para la promoción del desarrollo, desde las instancias centrales del gobierno, en regiones (subnacionales) consideradas rezagadas o en condición de exclusión y marginación. A esta práctica institucional se sumó, en algunos casos, un propósito más de conjunto relacionado con la disminución de las desigualdades o brechas de desarrollo entre las regiones. Esta primera práctica institucional tuvo vigencia entre la década de 1950 y finales de la década de 1970, con temporalidades y evoluciones específicas en cada país, y se la conoció con el nombre de “política regional”.

Durante la década de 1980, como resultado de las políticas de ajuste y retracción del Estado, la política regional y sus instituciones se desmontaron y sus instrumentos de acción se desactivaron. En respuesta a las situaciones de desarticulación de los aparatos productivos, el desempleo y el retroceso económico característicos de esa década, en los años 1980 y 1990 emergieron las ideas del desarrollo local y las políticas de desarrollo económico local, urbano y regional. Con ellas se respondió al vacío que había dejado la ausencia de las previas políticas regionales del Estado. A través de estos nuevos enfoques e iniciativas se buscó activar los recursos particulares de lo local (activos tangibles e intangibles,

¹ El contenido de esta parte ha sido en su gran mayoría extraído del libro de ILPES, 2017, Capítulo 4.

sociales, económicos e institucionales), estimulando el uso de la iniciativa propia y otorgando un énfasis especial a la articulación con el mercado exterior y al establecimiento de los más diversos tipos de alianzas sociales y público-privadas, para el diseño y la ejecución de estos procesos.

Desde fines de la década de 1990 y posteriormente con la llegada del siglo XXI, los gobiernos nacionales recobraron el interés por espacializar las políticas públicas más diversas, así como por enfrentar las brechas de riqueza y desarrollo existentes entre los distintos componentes del territorio nacional. La CEPAL ilustró este proceso de cambio y planteó el concepto de políticas territoriales para hacer alusión a la presencia de nuevos retos, en la planificación interescalar del desarrollo (CEPAL, 2009). Así, las políticas territoriales fueron entendidas, como la respuesta institucional a la necesidad de articular las políticas locales de desarrollo con las nuevas políticas regionales. Para caracterizarlas, se habló de familia de políticas territoriales. En ese momento, se tomó conciencia de la dispersión y desarticulación que existía entre las diversas estrategias de espacialización de las políticas públicas nacionales, en materia de pobreza, competitividad, ciencia y tecnología, medio ambiente y recursos naturales, entre otras, así como del divorcio entre los esfuerzos locales, es decir, desde abajo hacia arriba y regionales, desde arriba hacia abajo, de promoción del desarrollo territorial.

En ese contexto emerge una nueva perspectiva del desarrollo y la política territorial, que es la de la gobernabilidad multiescalar y de la planificación multinivel del desarrollo territorial. En este enfoque, se entiende que tanto la comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención sobre ellas, requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo. No se trata de reemplazar la mirada abajo-arriba del desarrollo local, con el enfoque arriba-abajo del desarrollo regional, sino comprender las múltiples interacciones entre las escalas, en las más diversas direcciones y considerando también lo mundial, como una escala pertinente de análisis e intervención. El desafío contemporáneo lo entiende ILPES, como se verá a lo largo de este Panorama, como la comprensión y la intervención del desarrollo territorial, como una dinámica multiescalar y multinivel.

B. Entre lo mundial y lo local en la Nueva Agenda del desarrollo

En esta segunda parte, se hará una lectura territorial de las nuevas agendas globales de desarrollo. Se comenzará presentando la definición de escalas, que se hace en estas agendas. Posteriormente se pondrán de presente los principios de articulación y cohesión propuestos por la agenda, así como las especificidades de los territorios vulnerables a nivel global. En la tercera y cuarta sección se hará un análisis semejante desde las perspectivas nacionales y locales.

1. Las escalas, su naturaleza y funciones: lo global, regional y nacional

El conjunto de acuerdos globales, que se está analizando, está atravesado por una mirada territorial común, de la acción colectiva global donde se distinguen y al mismo tiempo se articulan diferentes escalas, de naturaleza y condición diferente, pero interdependientes.

Lo global y lo local se articulan de manera compleja y escalonada. La magnitud de los desafíos requiere el compromiso del planeta entero y la escala se usa como noción, que contribuye a comprender el aporte potencial de cada parte, así como del conjunto. El planeta es una gran aldea de la cual somos responsables, nos hacemos y nos sentimos parte de su futuro y del nuestro. Este sentido de pertenencia y responsabilidad se despliega en niveles (escalas), de distinto alcance y naturaleza. Por tanto, esta interescalaridad no es otra cosa que una estrategia para garantizar que la acción colectiva se despliegue, en niveles que atienden y resuelven problemas y desafíos específicos, pero integrados, que cobran sentido e impacto al hacer parte de un todo, de un conjunto.

Aunque hay una noción común de las escalas y de su articulación, las características específicas de cada uno de los acuerdos en análisis, hacen que esta interescalaridad posea también

algunas singularidades en cada caso. En el caso de la Agenda 2030 y los ODS, las menciones y el peso otorgado a lo local son relativamente menores. En ella, el párrafo 47 define las escalas en juego y sus relaciones de jerarquía, mientras que los párrafos 78, 80 y 82 definen las principales funciones de cada una de las escalas mencionadas e identificadas (véase recuadro 2).

De acuerdo con lo allí planteado, lo nacional, a través de los gobiernos, desempeña el papel nodal, tanto en la implementación de las políticas, planes y programas que permitan alcanzar los ODS al 2030, como el de promover su seguimiento. Las escalas de lo regional y lo global se alimentan a través de la participación voluntaria de los países y actúan como espacios de intercambio de informaciones y aceleración de aprendizajes horizontales. Por tanto, no hay instancias regionales o globales de vigilancia, aunque sí de cooperación y acompañamiento.

Recuadro 2 **La interescalaridad en la Agenda 2030 y ODS**

Párrafo 47. Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas, durante los próximos 15 años. Para fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, cómo se indica en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El Foro Político de Alto Nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen, a nivel mundial.

Párrafo 78. Alentamos a todos los Estados Miembros a que formulen, lo antes posible, respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda. Esas respuestas, pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de planificación existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda. Párrafo 80. El proceso de seguimiento y examen regional y subregional puede brindar, cuando proceda, valiosas oportunidades de aprendizaje mutuo, por ejemplo, mediante exámenes voluntarios, el intercambio de mejores prácticas y los debates sobre objetivos comunes. Acogemos con beneplácito a este respecto, la cooperación de las comisiones, organizaciones regionales y subregionales. Los exámenes nacionales servirán de base para procesos regionales inclusivos, que contribuirán al seguimiento y examen en el plano mundial, incluido el Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible. Párrafo 82. El Foro Político de Alto Nivel desempeñará un papel central en la supervisión de una red de procesos mundiales de seguimiento, examen y realizará una labor coherente con la de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, otros órganos y foros competentes, de conformidad con los mandatos vigentes. También facilitará el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, los desafíos y las lecciones aprendidas, e impartirá liderazgo político, orientación y recomendaciones para el seguimiento, y promoverá la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema. Además velará para que la Agenda siga siendo pertinente y ambiciosa, se centrará en evaluar los progresos y logros conseguidos, los obstáculos a que se enfrentan los países desarrollados y los países en desarrollo, así como los problemas nuevos y emergentes. Se establecerán vínculos efectivos con los mecanismos de seguimiento y examen de todos los procesos y conferencias pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los relativos a los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral.

Fuente: Naciones Unidas, 2015.

En Hábitat III y en el Marco de Sendai, los papeles de lo local y lo subnacional son señalados de manera explícita y destacada. En los párrafos 23 y 87 se mencionan explícitamente cada una de las escalas que intervienen en la implementación del acuerdo, así como los principios generales que orientan su articulación (véase recuadro 3). Se reconocen lo nacional, lo subnacional y lo local como escalas intervinientes y se establece la indispensable coordinación entre ellas, así como la debida definición de sus competencias específicas que, atendiendo a la diversidad institucional de los países, es evidente que no puede acudir a la expresión de una fórmula universal que lo resuelva.

Recuadro 3

La interescalaridad en Hábitat III

Párrafo 23. Estamos decididos a aplicar la Nueva Agenda Urbana como instrumento clave para ayudar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales y a todos los interesados pertinentes a lograr el desarrollo urbano sostenible.

Párrafo 87. Fomentaremos una mayor coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, en particular mediante mecanismos de consulta de múltiples niveles y definiendo claramente las competencias respectivas, los instrumentos y los recursos destinados a cada uno de los niveles de gobierno.

Fuente: Naciones Unidas, 2016.

En el Marco de Sendai (Naciones Unidas, 2015a) esta definición de la interescalaridad se resuelve de diferente manera. El párrafo 20 define cuatro prioridades de acción complementarias pero diferenciadas, a saber, la comprensión del riesgo de desastres, la gobernanza y la gestión del riesgo de desastres, la inversión y la reducción del riesgo de desastres y la mayor preparación para la respuesta y la rehabilitación. Al interior de cada una de estas prioridades se definen los papeles de las escalas nacional y local, por una parte, y mundial y regional, por la otra. En términos generales, a lo local y lo nacional se le atribuyen papeles directamente relacionados con la implementación de las recomendaciones a través de las diferentes estrategias identificadas, mientras que lo regional y mundial desempeñan roles de intercambio de información, aceleración de aprendizajes, campañas y difusión. No obstante, dada la naturaleza de esta problemática, a las escalas regional y global también se le asignan algunos papeles muy específicos de seguimiento y alerta temprana, para los cuales están mejor ubicados que las escalas nacional y local. El Consenso de Montevideo (CEPAL, 2013), se verá más adelante, por su naturaleza regional, se concentra principalmente en mencionar los papeles de lo nacional, lo subnacional y lo local.

2. Principios de cohesión y de diferenciación territorial a nivel global

Tomando como base lo nacional como escala básica de construcción de la Agenda 2030 y su implementación, el principio que garantiza unidad en la diversidad plantea la existencia de *obligaciones universales que con responsabilidades diferenciadas*. Los principios básicos y los objetivos sobre los cuales se construye la Agenda son universales, es decir válidos para el conjunto de los países sin excepción. Así aparece enunciado en los párrafos 12 de la Agenda 2030 y 18 de Hábitat III (véase recuadro 4).

Recuadro 4

Agenda 2030 y Hábitat III: principio de unidad en la diferencia

Agenda 2030, párrafo 12, Hábitat III, párrafo 18: Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que se enuncia en el principio 7 de esa Declaración.

Fuente: Naciones Unidas, 2015 y 2016.

Adicionalmente, la Agenda reconoce que ellos deben ser aplicados atendiendo a las diferencias en niveles de desarrollo, organización institucional y diversidad en la existencia de instrumentos normativos, de gestión y de planificación existentes para su aplicación (véase recuadro 5).

Recuadro 5

Agenda 2030: aplicación de acuerdo con particularidades nacionales

Párrafo 5. La presente Agenda tiene un alcance y una importancia sin precedentes. Todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos, aunque teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Los presentes Objetivos y metas son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Párrafo 6. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fija sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales.

Párrafo 78: Alentamos a los Estados Miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente agenda. Esas respuestas pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de planificación existentes como las estrategias nacionales de Desarrollo y Desarrollo sostenible según proceda. envergadura en los últimos decenios.

Fuente: Naciones Unidas, 2015.

El otro aspecto que complementa la visión territorial que desde estos acuerdos se tiene de la escala de lo mundial se relaciona con la identificación y mención de países con condiciones particulares de vulnerabilidad o atraso. Así, a lo largo de la Agenda y en distintos momentos se hace especial alusión a este tipo de países que requieren de un tratamiento singular (véase recuadro 6). Este es el caso de los párrafos 22 y 24. De la misma manera se lo reitera en el Marco de Sendai, párrafo 41.

Recuadro 6

Agenda 2030 y Hábitat III: territorios especiales

Agenda 2030, Párrafo 22. Cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos países de ingresos medianos también están atravesando grandes dificultades.

Agenda 2030, párrafo 24. (...) Dedicaremos recursos a desarrollar las zonas rurales y la agricultura y la pesca sostenibles (...).

Marco de Sendai, Párrafo 41. Los países en desarrollo propensos a desastres, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingresos medianos que afrontan dificultades especiales, merecen particular atención en vista de sus mayores niveles de vulnerabilidad y riesgo, que a menudo superan con creces su capacidad para responder y recuperarse de los desastres.

Fuente: Naciones Unidas, 2015 y 2016.

Como se planteó previamente, la Agenda 2030 elabora una visión y una organización multiescalar de su proceso de implementación. Por esto, la nueva mirada del desarrollo, plasmada principalmente en la Agenda 2030 y los ODS, se construye sobre nociones muy precisas acerca de las escalas, de las funciones de cada una y de sus articulaciones. Cada escala, además, da lugar a una particular visión del territorio y de sus desafíos.

3. La interescalaridad global y su dinámica

En la relación entre escalas, la polaridad dinámica se ubica en la interacción entre lo nacional y lo global. Los países y sus gobiernos son los protagonistas en la construcción de la Agenda, en la definición de sus características y en la posterior aplicación de la misma. Lo global, en este caso la Asamblea General de Naciones Unidas, refrenda, legitima y da impulso al proceso de su

implementación. Como efecto de lo anterior, las Naciones Unidas ponen en marcha todas sus instituciones y niveles para apoyar el proceso de implementación de la Agenda que, como se dijo, es principalmente nacional.

En este proceso, se delinea y se da lugar a la operación de espacios permanentes de intercambio y aprendizaje en la implementación de la Agenda que otorgan un papel preciso a lo global y a lo regional. Los Foros de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible (global y regional), reunidos anualmente, se convierten en espacio privilegiado para que los países compartan experiencia, informaciones y aceleren los procesos de aprendizaje en la implementación de la Agenda. No son espacios de vigilancia y control sino ámbitos horizontales con participación y presentación voluntaria de informes por parte de los países.

Además, en los casos de Hábitat III y del Consenso de Montevideo, a escala regional y teniendo a la CEPAL en el caso de América Latina y el Caribe como principal responsable, se elaboran sendos Planes de Aplicación Regional que detallan los compromisos, acuerdan mecanismos de apoyo a su implementación y a su seguimiento.

La base de la pirámide, como se dijo, es lo nacional, al mismo tiempo punto de partida y de llegada de las propuestas y posteriormente de su aplicación.

4. Lo nacional como territorio

La escala nacional se trabaja a partir del reconocimiento de algunos principios básicos de integridad, diversidad, equidad, cohesión e igualdad. De la misma manera se tiene una comprensión de su funcionamiento espacial, de sus puntos nodales y del papel estratégico desempeñado por la ciudad y el sistema urbano como constructores de territorio.

Integridad territorial, diversidad étnica, ecológica y cultural:

En la Agenda 2030, párrafo 38, se reafirma el respeto a la independencia de los Estados y a su integridad territorial “Reafirmamos que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados” (Naciones Unidas, 201).

Este principio se complementa con lo declarado en el párrafo 36, cuya aplicación concierne no solamente al respeto por la diversidad étnica y cultural entre y al interior de los países “Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores étnicos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo, y también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación” (Naciones Unidas, 201).

Cohesión territorial, igualdad y equidad, derechos colectivos territoriales:

Estos principios básicos de integridad territorial y diversidad étnica, cultural y natural de los territorios, consignados en la Agenda 2030, son complementados por declaraciones más específicas en el Consenso de población y desarrollo de Montevideo acerca de los objetivos de las políticas territoriales. Este Consenso, adoptado en 2013, es el primer acuerdo regional donde se establecen los principios y orientaciones más fundamentales para las políticas de desarrollo territorial.

En el párrafo 76 se acuerda: “Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental” (CE AL, 2013).

Esta cohesión territorial construida participativamente debería concretarse en la igualdad territorial y personal en el acceso a servicios básicos y oportunidades, así como lo reza el párrafo 77: “Promover el desarrollo y el bienestar de las personas de todos los territorios, sin ningún tipo de discriminación, incluido el pleno acceso a servicios sociales básicos, y la igualdad de las oportunidades

dentro de las ciudades, entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas, intermedias y grandes y entre población dispersa y la que habita en pequeños asentamientos rurales” (CE AL, 2013).

Las estrategias a ser utilizadas se mencionan en el párrafo 78 donde se resalta el papel de la descentralización, la desconcentración y la planificación local y subnacional del desarrollo, y en el 80, donde se subraya la necesidad de ordenar territorialmente el sistema de ciudades, y garantizar su sostenibilidad ambiental a través del uso sostenible de la energía, la protección de zonas vulnerables y la prevención de los riesgos socioambientales.

Estas declaraciones generales son complementadas por otras más particulares que hacen referencia a los derechos territoriales indígenas. En el párrafo 88 se acuerda “Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” (CE A L, 2013).

Una visión integral y diferenciada del territorio: sistema urbano, ciudad y campo:

En Hábitat III se parte de una visión integral y, al mismo tiempo diferenciada del territorio, en donde a lo urbano se le concede un papel nodal. En la visión de futuro, párrafo 13, numeral (e) se plantea que la ciudad y los asentamientos humanos que “cumplen sus funciones territoriales más allá de los límites administrativos y actúan como centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles” (Naciones Unidas, 2016).

Esta mirada integral e integrada de la ciudad y el territorio se traduce en propuestas de política pública inspiradas en este enfoque. Así, en el párrafo 49 se declara: “Nos comprometemos a prestar apoyo a los sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan a la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales” (Naciones Unidas, 2016).

Igualmente, en el párrafo 96 se establecen distintas estrategias de manejo integral de las intervenciones territoriales: “Alentaremos la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, incluidos planes metropolitanos y entre ciudades y regiones, a fin de promover las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural, incluidas las que abarquen ambos lados de una frontera, apoyaremos la preparación de proyectos de infraestructura regional sostenible que estimulen una productividad económica sostenible y fomentaremos un crecimiento equitativo de las regiones urbanas en la continuidad entre entornos urbanos y rurales. En este sentido, promoveremos los mecanismos de cooperación intermunicipal y las alianzas entre las zonas rurales y urbanas sobre la base de los territorios funcionales y las zonas urbanas como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional” (CE A L, 2013).

El conjunto de estas declaraciones deja expuesto un dispositivo amplio y completo tanto de principios orientadores de la acción pública sobre el territorio, como de los medios a ser desplegados durante la misma. En lo que a valores se refiere, al lado de la igualdad, se destacan la integridad territorial, la cohesión, la equidad. En lo que a medios de intervención se relaciona, se destaca el papel de los distintos instrumentos de la planificación y también, lo que es muy importante, de la participación social, de las alianzas público-privadas y de la articulación entre niveles de gobierno en la conjugación de esfuerzos para la obtención del desarrollo territorial.

También se pone de manifiesto una mirada estratégica acerca del funcionamiento del sistema espacial, del rol nodal desempeñado por la ciudad y su sistema y en su articulación con lo rural y con

el resto del territorio nacional. Señala así, una posible y muy significativa discrepancia entre escalas y niveles de intervención territorial. Las unidades espaciales de intervención deberían ser, aparte los niveles locales e intermedios de gobierno, el sistema urbano y las distintas formas de articulación entre sus componentes. Esta discrepancia y su relevancia en términos de política pública es puesta en evidencia por investigaciones recientes de CEPAL (Jordán et Al, 2017, Cp. VIII) en donde se muestra la necesidad de elaborar conceptos actualizados que permitan capturar la complejidad y amplitud de los procesos de expansión urbana en la región.

5. Lo local y lo urbano como territorios

La mirada de lo local como territorio y de las políticas de desarrollo está formulada principalmente en Hábitat III. Destacan, de una parte, el papel de la escala local en la construcción de la democracia, de la prosperidad y de la innovación social. Definen, por la otra, las características de la espacialidad de lo local consistentes con los principios de sostenibilidad. Sugieren, finalmente, las estrategias y medios de intervención para alcanzar los objetivos previamente planteados.

A este nivel aparecen principios y criterios complementarios a los ya expresados a nivel nacional que destacan la naturaleza propia de lo local y su rol en la construcción de procesos de desarrollo. En efecto, los párrafos 42 y 45 destacan el papel de lo local en la construcción de sociedades democráticas, así como economías competitivas y sustentables (véase en recuadro 7).

Recuadro 7

Hábitat III: el papel de lo local en la construcción de democracia y generación de capacidades de innovación y sostenibilidad

Párrafo 42. Apoyamos a los gobiernos subnacionales y locales, según corresponda, en el cumplimiento de su función clave en el fortalecimiento de la interfaz entre todos los interesados pertinentes, ofreciendo oportunidades de diálogo, incluso mediante enfoques que tengan en cuenta la edad y el género, prestando especial atención a las posibles contribuciones de todos los segmentos de la sociedad, incluidos los hombres y las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, independientemente de su situación migratoria, sin discriminación por motivos de raza, religión, origen étnico o condición socioeconómica.

Párrafo 45. Nos comprometemos a desarrollar economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusivas, aprovechando las posibilidades endógenas, las ventajas competitivas, el patrimonio cultural y los recursos locales, así como las infraestructuras resilientes y que hagan un uso eficiente de los recursos, promoviendo el desarrollo industrial sostenible e inclusivo y las modalidades de consumo y producción sostenibles, y fomentando un entorno propicio para la actividad empresarial y la innovación, así como para la creación de medios de subsistencia.
Fuente: Naciones Unidas, 2016.

De manera más específica, a lo largo del capítulo sobre planificación y gestión del desarrollo espacial urbano (párrafos 93 a 125) se plantea la visión deseada de la territorialidad urbana y se mencionan los medios y estrategias para alcanzarla. Aunque esta visión y estas propuestas se plantean de manera relativamente detallada, los párrafos 95 y 96 recogen lo principal de su espíritu y de sus características (véase en recuadro 8).

Recuadro 8

Hábitat III: características deseadas de la territorialidad urbana y de las políticas para conseguirlas

Párrafo 95. Apoyaremos la aplicación de políticas y planes de ordenación territorial integrados, policéntricos y equilibrados, alentando la cooperación y el apoyo recíproco entre ciudades y asentamientos humanos de diferentes escalas, fortaleciendo la función de las ciudades y localidades de tamaños pequeño e intermedio en la mejora de los sistemas de seguridad alimentaria y nutrición, proporcionando acceso a servicios, infraestructuras y viviendas sostenibles, asequibles, adecuadas, resilientes y seguras, facilitando vínculos comerciales eficaces en todo el espacio continuo entre zonas urbanas y rurales, y garantizando que los pequeños agricultores y pescadores estén asociados a mercados y cadenas de valor locales, subnacionales, nacionales, regionales y mundiales. Apoyaremos también la producción agropecuaria en las zonas urbanas, así como la producción y el consumo responsable, local y sostenible y las interacciones sociales, mediante el establecimiento de redes propicias y accesibles de comercio y mercados locales como opción para contribuir a la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.

Párrafo 96. Alentaremos la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, incluidos planes metropolitanos y entre ciudades y regiones, a fin de promover las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural, incluidas las que abarquen ambos lados de una frontera, apoyaremos la preparación de proyectos de infraestructura regional sostenible que estimulen una productividad económica sostenible y fomentaremos un crecimiento equitativo de las regiones urbanas en la continuidad entre entornos urbanos y rurales. En este sentido, promoveremos los mecanismos de cooperación intermunicipal y las alianzas entre las zonas rurales y urbanas sobre la base de los territorios funcionales y las zonas urbanas como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional.

Fuente: Naciones Unidas, 2016.

Complementariamente, en el resto de este mismo capítulo de planificación y gestión del desarrollo urbano se establecen orientaciones estratégicas tales como la preferencia por la renovación en vez de la expansión urbana (párrafo 97), por el carácter compacto de la ciudad (párrafo 98), la diversidad cultural y social (párrafo 99), un espacio público seguro y accesible (párrafo 100), una gestión adecuada para la reducción de los riesgos de desastre (párrafo 101), la búsqueda de la seguridad ciudadana y la prevención del delito y la violencia (párrafo 103). Igualmente se detallan las dimensiones centrales de la intervención urbana, tales como la vivienda (párrafos 105 a 112), la movilidad y la seguridad en la movilización (párrafos 113 a 118), el agua potable y el saneamiento (párrafos 119 a 122), la seguridad alimentaria (párrafo 123), la cultura (párrafo 124) y el patrimonio (párrafo 125).

II. Las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe

Como se analizó en el capítulo precedente, la reflexión sobre la dimensión territorial del desarrollo ha cobrado un importante rol en un conjunto de acuerdos globales, tales como la Agenda 2030, Hábitat III, el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo y el Marco de Sendai, entre otras. Estos acuerdos también dan cuenta de la creciente relevancia que han adquirido perspectivas más integrales y complejas sobre el desarrollo, ya que el espacio, en sus diversas expresiones (urbanas, rurales, regionales) es precisamente una manifestación concreta de dicha complejidad.

Para la CEPAL la dimensión territorial del desarrollo, en particular los patrones de organización espacial y las desigualdades existentes, ha sido considerada históricamente como una expresión del estilo de desarrollo periférico, el cual se caracteriza, entre otros aspectos, por una clara tendencia concentradora y por reproducir diferencias significativas en las condiciones de vida de habitantes de distintos territorios (Jordán et al, 2017; Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016, 2015, 2009). Ellas son por tanto manifestaciones de una particular configuración de condiciones estructurales que tienen su origen, entre otros factores, en la modalidad de inserción externa basada en la exportación de recursos naturales, en la aguda heterogeneidad estructural existente en las formas de organización productiva y en la fuerte concentración de la riqueza, todos ellos factores que plantean serios límites a las posibilidades de un desarrollo más balanceado en términos espaciales (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2017, 2016).

Una de las manifestaciones específicas donde se expresan con mayor intensidad las tensiones y contradicciones del estilo de desarrollo periférico se refiere a los procesos de urbanización, los cuales han adquirido nuevas escalas con antiguas y nuevas implicancias para las políticas públicas referidas a las ciudades, lo cual ha quedado reflejado en la Nueva Agenda Urbana que emerge de Hábitat III (Jordán et al, 2017; Cuervo, 2017; Cohen et al, 2016). Las dinámicas histórico-estructurales han configurado por tanto un continente con grandes heterogeneidades, que se expresan en términos económicos, sociales, políticos, culturales y geográficos. Una primera aproximación a esta heterogeneidad puede verse en el Cuadro 1 donde se presenta una selección de países y territorios latinoamericanos, y se constata la gran dimensión económica de Estados como Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, cuyas economías superan largamente a las de países completos de la región. Por otra parte, pueden observarse brechas significativas en términos del PIB por habitante, donde varios territorios metropolitanos exhiben valores muy superiores al promedio latinoamericano.

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

	PIB dólares corrientes (en millones de dólares)	PIB Latino- americano (en porcentajes)	PIB por habitante en dólares corrientes (en dólares)	Población (en miles de personas)	Población Latinoamericana (en porcentajes)
América Latina y el Caribe	6 190 105	100,0	9 758	634 387	
América Latina	6 121 035	98,8	9 896	618 525	
Brasil	1 774 722	28,7	8 543	207 750	32,7
México	1 148 060	18,5	9 213	124 612	19,6
Argentina	632 841	10,2	14 616	43 298	6,8
São Paulo	570 654	9,2	12 959	44 035	6,9
Colombia	292 080	4,7	6 056	48 229	7,6
Chile	240 796	3,9	13 440	17 917	2,8
Rio de Janeiro	206 088	3,3	12 520	16 461	2,6
Buenos Aires	200 611	3,2	12 042	16 660	2,6
Distrito Federal (México)	191 852	3,1	21 719	8 833	1,4
Perú	189 210	3,1	6 029	31 383	4,9
Minas Gerais	158 659	2,6	7 652	20 734	3,3
Cd. Auton. Buenos Aires	115 810	1,9	37 917	3 054	0,5
RM Santiago	110 845	1,8	15 334	7 229	1,1
Rio Grande do Sul	109 886	1,8	9 805	11 207	1,8
Estado de México	108 535	1,8	6 340	17 119	2,7
Paraná	106 897	1,7	9 646	11 082	1,7
Ecuador	100 177	1,6	6 205	16 144	2,5
Lima	96 196	1,6	8 867	10 849	1,7
Nuevo León	86 441	1,4	16 759	5 158	0,8
Cuba	81 659	1,3	7 149	11 422	1,8
Jalisco	78 389	1,3	9 772	8 022	1,3
Bogotá D.C.	74 775	1,2	9 491	7 879	1,2
Santa Catarina	74 488	1,2	11 073	6 727	1,1
Bahía	68 769	1,1	4 546	15 126	2,4
República Dominicana	68 103	1,1	6 467	10 531	1,7
Guatemala	63 794	1,0	4 007	15 920	2,5
Distrito Federal	60 632	1,0	21 257	2 852	0,4
Veracruz	57 307	0,9	7 070	8 106	1,3
Costa Rica	54 150	0,9	11 233	4 821	0,8
Uruguay	53 442	0,9	15 580	3 430	0,5
Panamá	52 132	0,8	13 268	3 929	0,6
Guanajuato	51 203	0,8	8 732	5 864	0,9
Goiás	50 676	0,8	7 769	6 523	1,0
Pernambuco	47 644	0,8	5 135	9 278	1,5

Cuadro 1 (conclusión)

	PIB dólares corrientes (en millones de dólares)	PIB Latino- americano (en porcentajes)	PIB por habitante en dólares corrientes (en dólares)	Población (en miles de personas)	Población Latinoamericana (en porcentajes)
Córdoba	46 830	0,8	13 126	3 568	0,6
Santa Fe	46 830	0,8	13 784	3 398	0,5
Coahuila de Zaragoza	40 875	0,7	13 646	2 995	0,5
Antioquia	40 329	0,7	6 246	6 456	1,0
Espíritu Santo	39 550	0,6	10 180	3 885	0,6
Ceará	38 711	0,6	4 377	8 844	1,4
Pará	38 260	0,6	9 633	3 972	0,6
Puebla	37 182	0,6	5 945	6 255	1,0
Tamaulipas	35 175	0,6	9 816	3 583	0,6
Chihuahua	34 742	0,6	9 274	3 746	0,6
Baja California	34 659	0,6	9 805	3 535	0,6
Sonora	34 174	0,6	11 497	2 973	0,5
Bolivia (Est. Plur. de)	32 998	0,5	3 073	10 737	1,7

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

Considerando este contexto general, en la siguiente sección se presenta y analiza información sobre la trayectoria temporal y la magnitud de las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe. Con el propósito de ofrecer una mirada amplia y variada del tema, se utilizarán diversos indicadores, a saber de concentración de disparidades y de desarrollo. De la misma manera, para aportar un análisis más ajustado a las realidades de cada aspecto del análisis, se utilizarán diferentes unidades espaciales de referencia. Las unidades básicas de observación serán los niveles intermedios de las divisiones político-administrativas de los países, tales como la región, el departamento, la provincia o el Estado. Sin embargo, para algunos casos y para dar cuenta de los procesos de expansión urbana de las ciudades principales, se consideraron algunos agrupamientos diferentes. Finalmente, estas mediciones toman como contexto de referencia dos opciones alternativas. En algunos casos será el país y en otros tomaremos al conjunto de países considerados, la región, como contexto de referencia.

Desde 2010, cuando comenzó a publicarse el Panorama de Desarrollo Territorial, la medición y el seguimiento de las disparidades territoriales ha merecido especial atención por parte del ILPES. Las discusiones de política pública y de sus impactos sociales es imposible, si se carece de información. Por esta razón, a pesar de que un número amplio de países no produce estadísticas económicas territoriales, se ha dado continuidad a este seguimiento. Se cuenta ya con un acervo de información y con una experiencia acumulada importante, que se traduce en esta ocasión, en el hecho de que las series de referencia son de mayor duración que en ocasiones anteriores. Se espera que la perseverancia en este empeño sirva de estímulo, para que los países que aún no producen estas cifras socioeconómicas territoriales comiencen a hacerlo.

Los indicadores seleccionados también hacen una combinación de continuidad e innovación. La concentración y las disparidades se miran -en paralelo- en la medida en que ofrecen visiones complementarias, de la misma problemática territorial latinoamericana. Como lo demuestra la experiencia de países de la OCDE, la concentración no significa necesariamente disparidad. No obstante, ese no ha sido el caso en la región y la una tiende a acompañarse de la otra. De otro lado, aunque la concentración demográfica parece estar cediendo, no sucede lo mismo en términos de producción y por eso se hace una observación simultánea de estas dos expresiones. Finalmente, el Índice de Desarrollo Regional exigió un esfuerzo muy especial de actualización. Para la versión anterior, se contó con profusa información censal, que en esta ocasión era inexistente. Se requirió

acudir a otras fuentes de información, especialmente las Encuestas de Hogares, lo cual significó hacer ajustes en las definiciones y en los cálculos, que si bien hacen difícilmente comparables los valores de 2010 y 2015, lograron no renunciar al esfuerzo de actualizar estos cálculos.

En primer término, se analizará la concentración espacial, tanto de la población como de la producción, utilizando algunos indicadores convencionales y estimando -más particularmente- índices de concentración geográfica, que permiten comparar los pesos relativos de ambas variables, teniendo como parámetro la superficie de las entidades territoriales. En segundo lugar, se revisará la situación y tendencias de las disparidades económicas, tomando como referencia al PIB por habitante de las entidades territoriales de los países, para identificar trayectorias convergentes, estrechamiento de brechas entre territorios o divergentes, ampliación de brechas. Finalmente, para ampliar el análisis del desarrollo territorial, más allá de la dimensión económica, se presenta una actualización del Índice de Desarrollo Regional (IDR) para el año 2015. Se trata de un indicador sintético, que permita aproximarse a la situación del desarrollo de diferentes territorios, tomando como referencia a la región en su conjunto. Como se dijo previamente, este ámbito regional constituye una innovación, con respecto a los análisis convencionales, que utilizan como patrón de referencia a cada país. Para esta versión se realizaron cambios metodológicos, que se detallan en el anexo 1, derivados en gran parte de cambios en las fuentes de información, que significan que esta versión no sea estrictamente comparable con la versión de 2010, que hizo uso extensivo de información censal.

A. La concentración espacial

El fenómeno de la concentración espacial latinoamericana y caribeña ha sido un problema largamente destacado, por los análisis del desarrollo de la región. Ella se ha considerado como una manifestación específica del estilo de desarrollo periférico, que cobra particular intensidad a partir del periodo industrialización sustitutiva (Pinto 1965; Bárcena y Prado 2016). En lo sustantivo, la concentración espacial se refiere a la creciente primacía que adquieren un grupo reducido de territorios en cada país, principalmente las ciudades capitales, las que muestran una tendencia a aglomerar población y capacidad de generación de riqueza.

Debe señalarse, como se verá más adelante, que dicha concentración adquiere intensidades diferentes entre los países de la región, en donde en algunos casos una sola entidad territorial registra un peso relativo central (primacía) como en Chile, Perú o Uruguay, mientras que -en otros casos- existen dos entidades, que comparten los mayores pesos relativos en diferentes dimensiones del desarrollo (bicefalia), como el Estado Plurinacional de Bolivia o Ecuador, o en otros más de dos (pluricefalia), como en Colombia.

Como han señalado diversos análisis sobre el tema, el problema de la concentración puede conllevar (CEPAL 2009) un conjunto de limitaciones, para el desarrollo de los países, considerando entre ellos la pérdida de potencialidades económicas y sociales; los problemas asociados a los impactos ambientales de las grandes aglomeraciones urbanas o problemas vinculados con el debilitamiento de la integración nacional. En esta primera parte, se revisarán algunos antecedentes recientes, que permiten identificar la situación y tendencias de la concentración espacial en la región.

1. La concentración de la población

Diversos análisis de la concentración espacial latinoamericana y caribeña han destacado que sus causas son múltiples, sin embargo, hay cierto consenso respecto de que dicha concentración se intensificó significativamente a partir del periodo de industrialización sustitutiva (De Mattos 1988; Prebisch 1981; Sunkel 1970). Dicho proceso contribuyó a impulsar procesos concentradores, en gran medida debido a las migraciones campo-ciudad generadas por el mayor dinamismo económico, de las principales ciudades de la región. El fortalecimiento de las economías de aglomeración contribuyó a generar procesos de causación acumulativa, que retroalimentaban una creciente concentración demográfica y económica. Los principales centros de crecimiento tendieron a ganar peso relativo

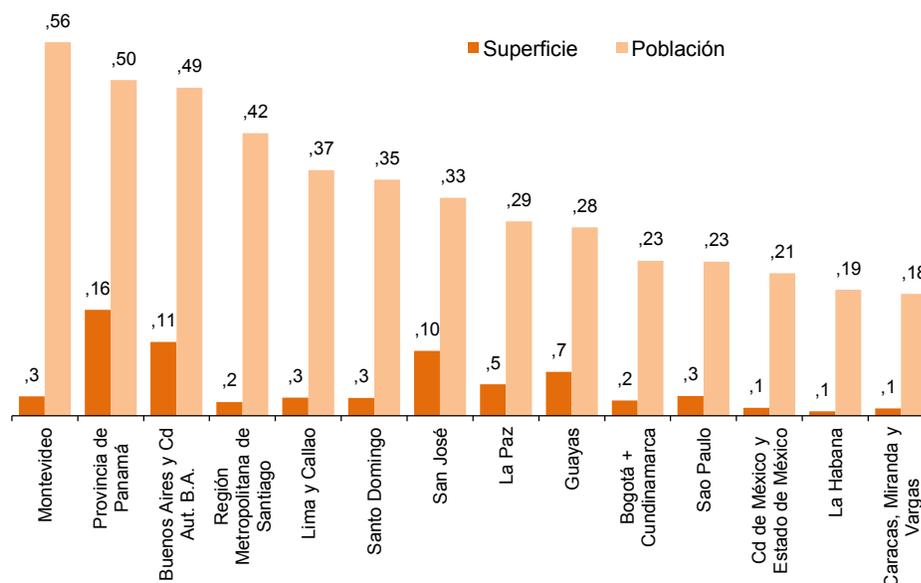
entonces, a partir de una combinación de factores causales asociados a dimensiones productivas tecnológicas y políticas, entre otros.

Una primera aproximación al análisis de la concentración espacial de la población puede realizarse, a partir de la comparación entre el peso relativo de la superficie y la población de las entidades territoriales principales de cada país, respecto de los totales nacionales para ambas variables².

En el gráfico 1, se presentan los casos de las entidades territoriales principales para catorce países de la región, en donde puede observarse que las mayores diferencias, entre ambas variables, se producen en Uruguay, Montevideo y Canelones, en Panamá, provincia de Panamá y en Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires. En estos tres casos, el peso relativo de la población alcanza un valor cercano o superior al 50% del total nacional. También muestran niveles elevados los casos de Chile, Región Metropolitana de Santiago, Perú, Lima, incluyendo Callao y República Dominicana, provincia de Santo Domingo.

En el caso opuesto, en donde esta diferencia es menor, se encuentran República Bolivariana de Venezuela, Caracas más Miranda y Vargas, Cuba, Provincia de La Habana y México, Ciudad de México más Estado de México, en donde el peso relativo es cercano o menor al 21% del total nacional.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (catorce países). Peso relativo en superficie y población de entidades territoriales principales
(En porcentajes)



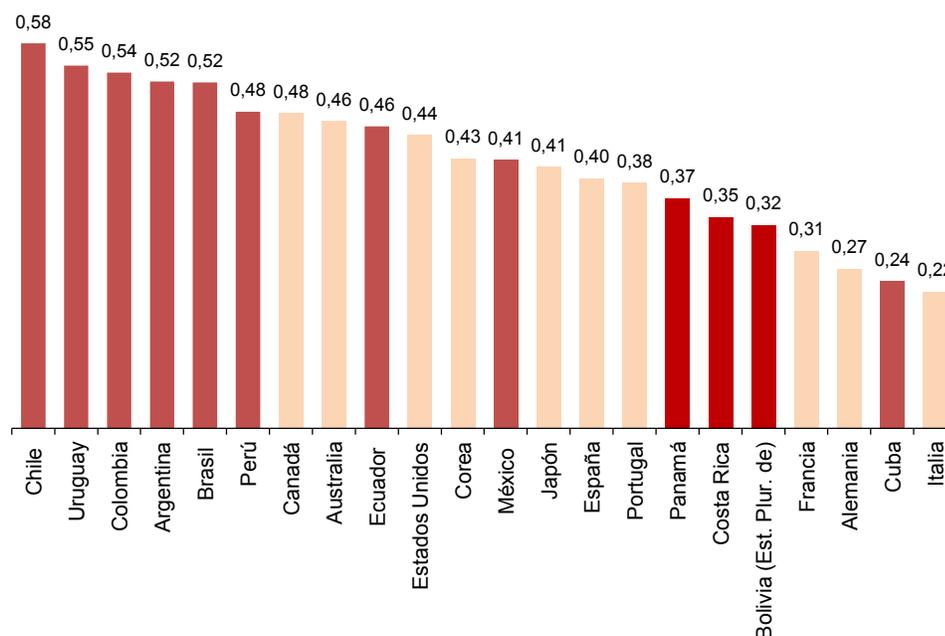
Fuente: Elaborado con base en información oficial de los países.

² Para efectos de los análisis que se realizan en esta sección se han agrupado algunas entidades territoriales especiales dado que en algunos casos la división política administrativa no da cuenta de la contigüidad de algunos procesos espaciales urbanos, que abarcan a más de una entidad territorial, como en los casos de Argentina, México, Colombia o República Bolivariana de Venezuela. En estos casos se considera la suma de la ciudad principal, determinada por la división política administrativa de cada país, más el territorio que la contiene o circunda.

Una forma alternativa para analizar la concentración, es a partir de un índice de concentración geográfica (ICG), que compara los pesos relativos de superficie y población de todas las entidades territoriales de cada país (véase gráfico 2). El índice busca estimar el balance o desbalance existente entre la superficie ocupada y cualquier otra variable que se use para el análisis, en este caso la población (OCDE 2003). El índice toma valores de cero cuando la variable analizada y la superficie de todas las unidades subnacionales representan la misma proporción del total nacional y tiende a uno, cuando las diferencias entre las proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores. Es decir, mientras más cercanos sean los aportes relativos de población por ejemplo y de la superficie el ICG, se estará en una situación más equivalente. Para efectos de comparación internacional se ha incluido el ICG, para una muestra de diez países de la OCDE.

Al usar el ICG aparecen resultados, que en algunos casos modifican el panorama previo mostrado en el gráfico 1. Por una parte, se observan países que siguen mostrando los mayores niveles de concentración como Uruguay y Argentina, con valores superiores al 0,5% o los más bajos, como Cuba, que sigue mostrando los menores niveles de concentración, en torno de 0,2%. No obstante, también se observan algunos cambios significativos de posición, por ejemplo Panamá pasa a ubicarse dentro de los países de menor concentración, mientras que Chile sube al primer lugar de concentración para esta muestra de países. También es el caso de Colombia, que de un rango medio pasa ahora a ubicarse dentro de los países con mayor concentración geográfica de la población.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (once países) y países OECD. Índice de Concentración Geográfica de la población 2015
(En porcentajes)



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

Al considerar una selección de países de la OCDE puede observarse que, con la excepción de los cinco países de la región con mayor concentración, en los otros casos existe una situación relativamente dispar, encontrándose países como Perú, México o Ecuador una concentración relativamente equivalente a países como Canadá, Australia o Estados Unidos, mientras que países como Cuba, Estado Plurinacional de Bolivia o Costa Rica muestra un ICG relativamente similar a Italia, Alemania o Francia.

Una dimensión alternativa del análisis de la concentración demográfica, se refiere a las dinámicas urbanas, particularmente al peso relativo de las principales aglomeraciones, en un contexto de elevada urbanización de la región, la que se ubica entre las más altas del mundo. En este caso, puede señalarse que en general los procesos de concentración en las principales ciudades de la región han adquirido ritmos menores a las registradas en las décadas previas, no obstante siguen observándose casos en que la ciudad o aglomeración principal continúa incrementando su peso relativo. Estos procesos han ido generando adicionalmente nuevas formas urbanas, tanto internas como en términos de redes o sistemas urbanos (Jordán et Al 2017, capítulo VIII).

Un cambio importante registrado en los procesos de urbanización latinoamericana y caribeña, como ha sido destacado análisis recientes, se refiere a la atenuación de los fenómenos migratorios campo-ciudad, adquiriendo mayor fuerza los procesos migratorios entre ciudades de menor tamaño a ciudades mayores (Jordán et Al 2017, capítulo III). Otras dimensiones recientes como el cambio tecnológico, los cambios en los patrones de consumo o el cambio climático, dan cuenta de dinámicas urbanas que son mucho más complejas que en el pasado, agregándose nuevos desafíos para el desarrollo de ciudades inclusivas y sostenibles.

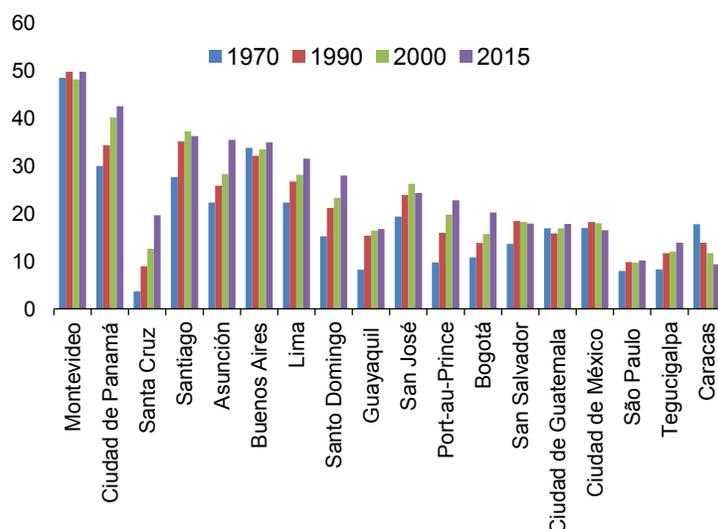
En el cuadro 2 y gráfico 3, se presenta la evolución del peso demográfico, relativo de las aglomeraciones urbanas principales de cada país. Tomando todo el período como referencia (1970-2015), el peso relativo de la población, en las aglomeraciones urbanas principales crece con las dos únicas excepciones, México y República Bolivariana de Venezuela. La intensidad de este crecimiento es especialmente alta en el Estado Plurinacional de Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Haití y Colombia, en donde esta proporción más que se duplica. Considerando solo el período más reciente (2000-2015), el número de países en donde se produce un descenso en esta participación crece, pues aparte de México y República Bolivariana de Venezuela se suman Chile, Costa Rica y El Salvador.

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

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

Fuente: Elaborado con base en División de Población de Naciones Unidas.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (dieciocho países). Peso relativo de la población
de aglomeraciones urbanas principales 1970-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en División de Población de Naciones Unidas.

2. La concentración de la producción

El estilo de desarrollo latinoamericano y caribeño ha configurado patrones de organización espacial de la producción, caracterizados por una alta concentración espacial de la actividad económica y una muy particular distribución regional de sus componentes. En los años más recientes y en términos estilizados, mientras que la parte más moderna de la industria y de los servicios se localiza en las principales ciudades, normalmente las capitales, la producción de bienes con destino a los mercados internacionales se genera en territorios, a menudo con menores condiciones de desarrollo relativo. Esta división espacial de la producción también tiende a generar procesos sistemáticos de transferencia de valor entre ambos tipos de espacios, fortaleciendo en particular a las grandes ciudades de cada país, donde por lo general se localizan los centros de gestión de los principales polos o complejos exportadores.

El conocimiento y el análisis de la distribución geográfica de la producción, requiere de informaciones básicas, como son las cuentas subnacionales de producto interno bruto. Esta necesidad se enfrenta a una primera dificultad importante, pues en la mayor parte de los países de la región se carece de esta información. Aún cuando, en años recientes se ha avanzado considerablemente en esta materia, solamente en nueve países hay estimaciones oficiales, aunque con diferentes períodos de cobertura. Los países que cuentan con estas estimaciones en la actualidad son: México, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Uruguay y Argentina. Por esta razón, los análisis presentados en esta sección solamente se harán referencia a estos nueve países de la región.

La intensidad de la concentración económica puede comprobarse en primer término, a partir de la participación de las entidades territoriales principales, en la producción de PIB nacional. En el cuadro 3 se muestra la situación para diez países de la región, donde se observa que en siete de ellos, una sola entidad territorial supera el 30% del PIB total, siendo los casos más notorios los de Panamá, donde la provincia de Panamá da cuenta de más del 70% del PIB y de Uruguay, donde el conjunto de Montevideo y Canelones dan cuenta de más del 60%.

El Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador representan ejemplos, en donde la concentración se da en torno a dos entidades territoriales, que en estos casos representan más del 50% del PIB nacional. En

el primer caso son los departamentos de La Paz y Santa Cruz, mientras que en el segundo son las Provincias de Guayas (sede de la ciudad de Guayaquil) y de Pichincha (sede de la capital Quito).

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

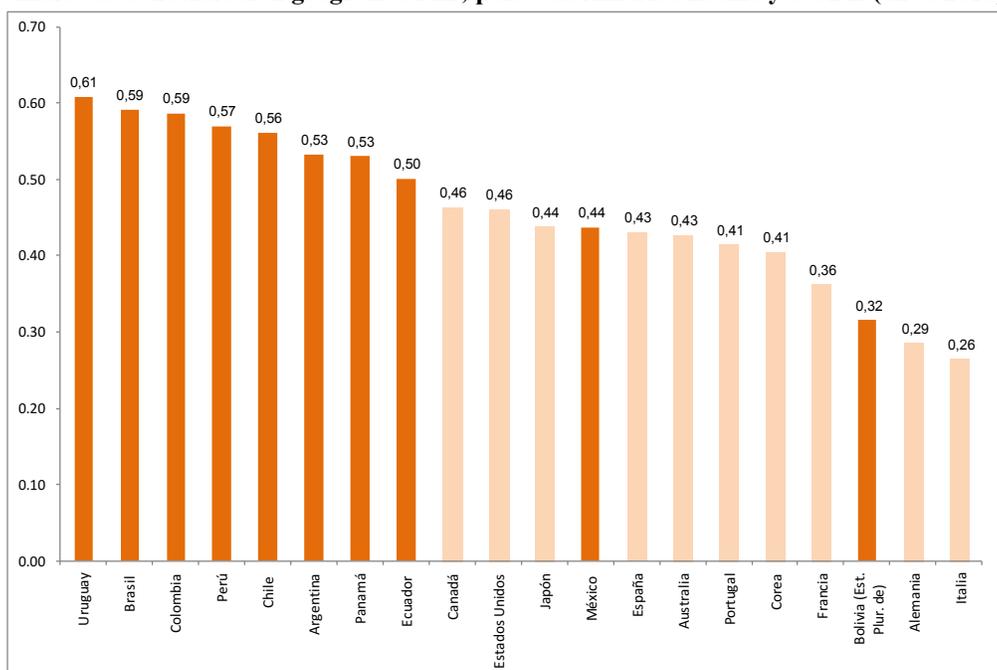
Países y entidades territoriales principales en términos de PIB	Porcentaje PIB
Panamá	
Provincia de Panamá (2014)	70,6
Uruguay	
Departamentos de Montevideo y Canelones (2011)	62,1
Argentina	
Ciudad de Buenos Aires más Provincia de Buenos Aires (2015)	55,5
Perú	
Provincia de Lima (2015)	50,8
Chile	
Región Metropolitana de Santiago (2015)	46,0
Brasil	
Estado de São Paulo (2014)	32,2
Colombia	
Bogotá D.C. más Cundinamarca (2015)	30,8
México	
Distrito Federal y Estado de México (2015)	26,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	
Departamento de La Paz (2015)	25,2
Departamento de Santa Cruz (2015)	28,5
Ecuador	
Provincia de Guayas (2015)	24,6
Provincia de Pichincha (2015)	23,7

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

En el gráfico 4 se presenta la estimación del ICG del PIB, para un año cercano a 2015, incluyendo un grupo selecto de países de la OECD, introducido para efectos comparativos³. En primer lugar cabe señalar, que la concentración geográfica de la producción en los países de América Latina es mayor a la de la población. En efecto, la estimación del ICG arroja que ocho países superan el valor de 0,5%, alcanzando tres de ellos un valor en torno de 0,6. Por otra parte, los dos países con menor ICG son el Estado Plurinacional de Bolivia y México.

³ Para el caso de los países de la OECD, las estimaciones corresponden al año 2012.

Gráfico 4
Índice de concentración geográfica PIB; países de América Latina y OCDE (circa 2015)



Fuente: Elaborado con base información oficial de países y base de indicadores regionales OCDE.

De acuerdo con esta observación, es recomendable que el seguimiento y análisis de las trayectorias de concentración, utilicen simultáneamente distintos tipos de indicadores, que en este caso en particular, sugieren combinar lo demográfico y lo económico.

B. Las disparidades económicas territoriales

El análisis previo consideró la concentración espacial latinoamericana y caribeña, utilizando la información disponible. Se mostró los elevados niveles existentes en la región, más intensos en la concentración económica, que la de la población. Esta concentración económica aparece, por tanto, como una característica singular del estilo de desarrollo de la región.

Una segunda condición, característica de la región, son las disparidades, entre los territorios de cada país, relacionadas, tanto con las capacidades económicas como con las condiciones de vida, en general. Esta relación directa, entre concentración y disparidades, no tiene por qué suceder; hay situaciones nacionales concretas -como en Suecia- en donde no obstante una concentración importante las disparidades de PIB por habitante entre sus entidades territoriales, son relativamente menores.

En esta sección, se abordarán las disparidades desde dos perspectivas. En primer término, se analizarán las disparidades económicas, tomando como base las diferencias en PIB por habitante, entre territorios de cada país. Para ello, se revisarán sus magnitudes actuales, así como su evolución en el tiempo para el periodo 1995-2015.

En segundo lugar, se modificará el marco espacial de referencia y se ampliará el análisis de las disparidades del desarrollo territorial a dimensiones adicionales a la económica. En este caso, se observará el desarrollo relativo de cada entidad territorial, respecto de la situación del conjunto latinoamericano. Con tal fin, se actualizó el Índice de Desarrollo Regional de América Latina, presentado en la versión pasada de este Panorama, tomando ahora informaciones en torno de 2015.

En el gráfico 5 y en el mapa 1 se muestran las diferencias en los niveles de PIB, per cápita, para ocho países, que cuentan con estimaciones oficiales recientes. En el gráfico 5, estas disparidades se expresan en términos de índices, teniendo al promedio de cada país como referencia. En el caso del mapa, estos índices se refieren al promedio latinoamericano.

Un resultado reiterado, es la gran relevancia de las actividades extractivas, en particular mineras para determinar altos niveles de PIB, per cápita, en algunas entidades territoriales. Algunos ejemplos son Moquegua en Perú, minería metálica; Campeche en México, petróleo; Casanare en Colombia, petróleo; Antofagasta en Chile, minería metálica; Tarija en el Estado Plurinacional de Bolivia, petróleo y gas; Orellana en Ecuador, petróleo y Santa Cruz en Argentina, petróleo y gas.

Esta situación las posiciona, formalmente, en los primeros lugares en materia de PIB por habitante. No obstante, debe señalarse que parte importante de dichos recursos no son retenidos en las entidades territoriales productoras, sino que tanto el excedente de explotación, como parte importante de los salarios son normalmente transferidos hacia las capitales de los países y hacia el exterior. Este fenómeno, de transferencia geográfica de valor, es uno de los mecanismos que dificultan la generación de procesos de desarrollo económico, territorial, dinámicos e integrados.

Los impactos de este fenómeno, de transferencia geográfica de valor han buscado ser compensados por los países, a través de diversos mecanismos, como es el caso de los sistemas de regalías, que existen en Colombia o Perú. Con estas medidas, se buscan compensaciones a los territorios productores, así como también redistribuciones entre territorios productores y no productores de minerales. También se ha ensayado a través de la creación de Fondos Nacionales de Desarrollo Regional o de sistemas de incentivos territoriales.

Gráfico 5
América Latina (ocho países). PIB por habitante 2015 (índice país=100)

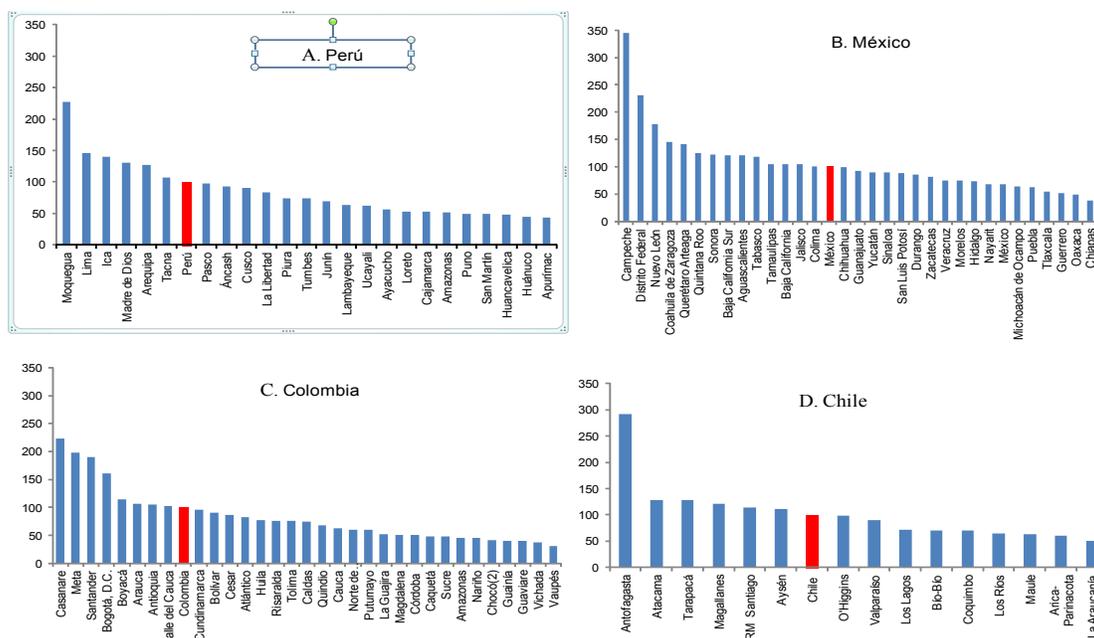
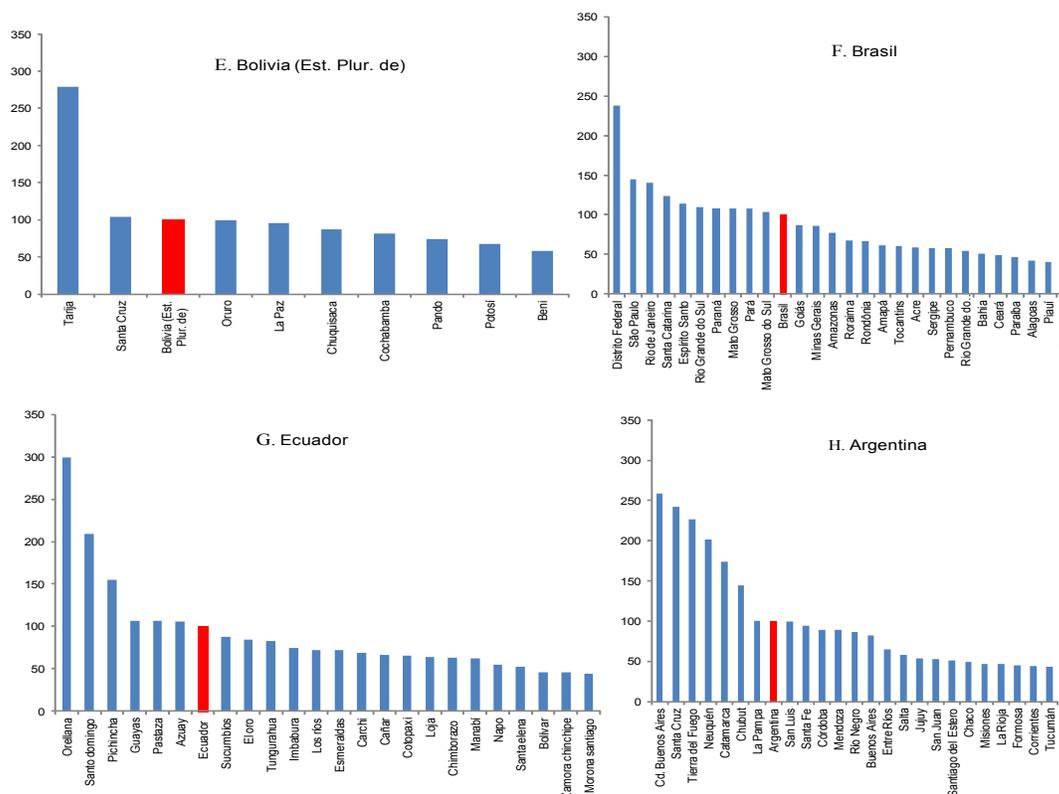


Gráfico 5 (conclusión)

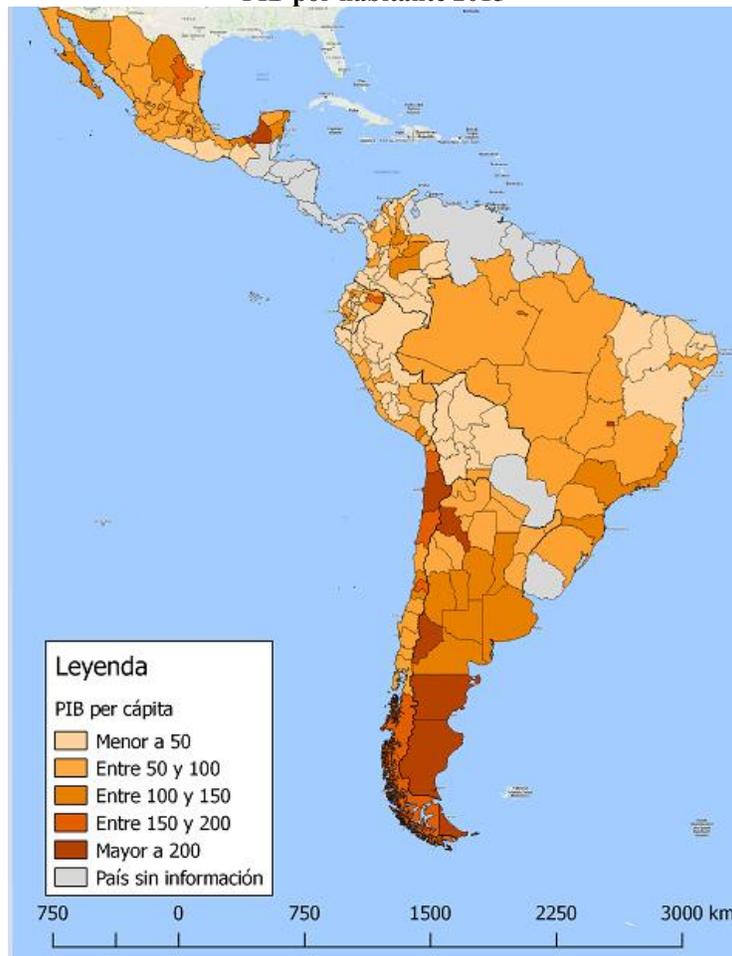


Fuente: Elaborado con base en cifras oficiales de cuentas regionales de los países.

Una segunda forma de analizar las disparidades económicas, considerar el PIB por habitante de cada entidad territorial, en comparación con el promedio latinoamericano, expresando así la posición relativa de cada territorio en el ámbito continental (véase en mapa 1). Un primer resultado que puede señalarse, es que gran parte de los territorios cuyo PIB por habitante supera en más de dos veces el promedio de la región, alberga importantes zonas de producción de actividades extractivas, principalmente mineras. Esta es la circunstancia del norte de Chile, con fuerte presencia de producción de cobre y del sur de Argentina, con presencia de producción de petróleo y gas.

No obstante, para el análisis del desarrollo, el PIB por habitante puede ser en muchos casos una aproximación muy limitada, pues no toma en cuenta la capacidad del territorio para retener la riqueza generada. Esto ocurre porque normalmente los grandes complejos o polos productivos modernos son de propiedad externa a los actores locales, lo que tiene como efecto principal el hecho de que tanto excedentes, como también los salarios sean mayoritariamente transferidos fuera de los territorios de origen.

Mapa 1
PIB por habitante 2015



Fuente: Elaboración propia con base en informaciones oficiales de PIB territorial.

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

El análisis de trayectorias de largo plazo, en las disparidades económicas, permite identificar tendencias de convergencia, cierre de brechas territoriales de PIB per cápita o divergencia, ampliación de brechas. En el gráfico 6 se presenta la evolución de las disparidades para ocho países de la región, entre 1995 y 2015, medidas a partir de la desviación estándar del logaritmo del PIB por habitante, agregándose para efectos comparativos estimaciones para Estados Unidos y España.

Recuadro 9 El cálculo de las disparidades económicas territoriales

La evolución de las disparidades en el PIB per cápita territorial, denominado análisis de convergencia Sigma es una perspectiva tradicionalmente utilizada en el campo del desarrollo territorial. Este enfoque está normalmente limitado, a causa de la disponibilidad de información de cuentas económicas subnacionales, puesto que requiere de series razonablemente largas de tiempo.

Los países de la región con series continuas y largas con actualizaciones regulares son México, Colombia, Perú, Chile, Estado Plurinacional de Bolivia y Brasil. Los países que han avanzado, en este sentido, más recientemente, aún cuando, con series más cortas son Panamá, Ecuador y Uruguay. Finalmente, Argentina es un caso especial, puesto que las estimaciones subnacionales oficiales son construidas por cada provincia, de acuerdo a criterios metodológicos, proporcionados por el INDEC, lo que implica diferencias entre períodos cubiertos o selección de años base. En todos los casos, se recurrió a empalmes entre series con diferentes años base, considerando las tasas de variación total.

Para el cálculo de los indicadores de convergencia Sigma, para el periodo 1995-2015, se recurrió a estimaciones no ponderadas y ponderadas por población.

$$\text{Sigma} = \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}$$

$$\text{Sigma} = \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \frac{p_i}{\sum_{i=1}^n p_i}}$$

Donde

y = logaritmo natural del PIB por habitante de entidad territorial i y del promedio nacional.

P = población de entidad territorial i

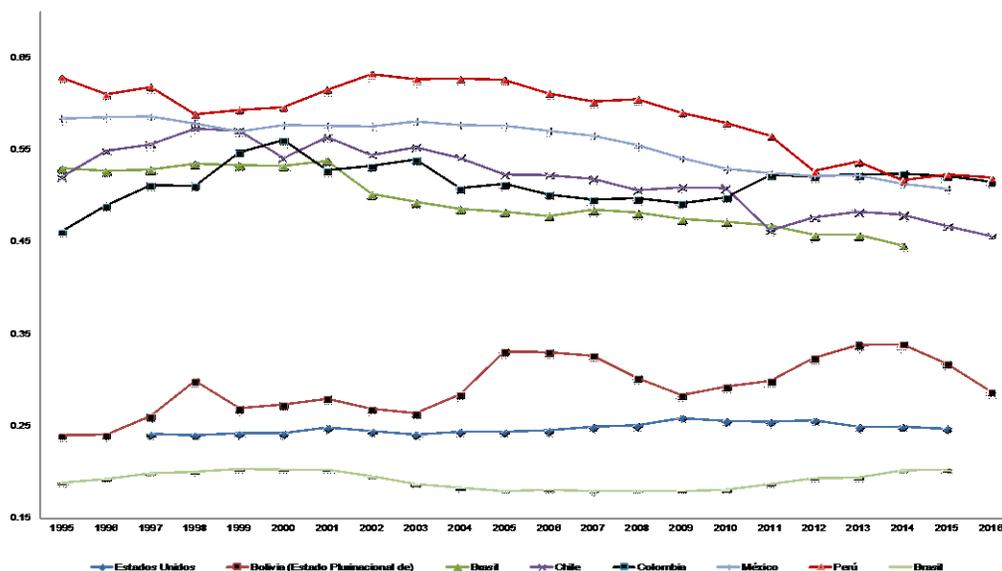
Fuente: Elaboración propia.

Una primera observación, se refiere al nivel absoluto de las disparidades, el cual exhibe para todos los países considerados, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, valores significativamente superiores a los de los dos países usados como comparación. En efecto, para siete países el indicador oscila entre un 0,50 y un 0,65 mientras que para Estados Unidos oscila en torno a un 0,25 y en el de España en torno a un 0,20.

Una segunda conclusión, válida en este caso para cinco países, Perú, México, Chile, Colombia y Brasil, se refiere a la trayectoria del indicador, entre 2000 y 2010-2011. En este período, se observa una leve disminución de las disparidades económicas, es decir convergencia, proceso que posteriormente se detiene. Algunos factores que pueden explicar esta tendencia incluyen el dinámico desempeño, registrado por las exportaciones de recursos naturales, las que normalmente son originadas en territorios que exhiben en promedio un menor PIB por habitante, como en el caso de Perú. También pudieron contribuir, en este sentido, la presencia de un conjunto de políticas sociales activas, orientadas a las poblaciones y territorios más vulnerables (Ceccini y Madarriaga 2011), con impactos positivos sobre sus ingresos y la superación de la condición de pobreza. Esto parece haber sucedido en Brasil, en donde se presentó un mayor dinamismo económico de regiones más rezagadas.

Panamá presenta una condición particular por un motivo en especial, se trata del tamaño de las economías subnacionales, las que al ser significativamente pequeñas sienten con particular intensidad los impactos de grandes inversiones, sobre sus dinámicas económicas. En efecto, parte sustancial del notorio aumento de las disparidades se explica por la magnitud de inversiones energéticas y turísticas, realizadas en Bocas del Toro, junto con un sostenido dinamismo de la Provincia de Panamá. Una situación similar puede señalarse para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en donde grandes inversiones y un alto dinamismo asociado a la minería en el departamento de Tarija habrían ocasionado un leve incremento de las disparidades.

Gráfico 6
América Latina (seis países), Estados Unidos y España. Disparidades subnacionales del PIB por habitante 1995-2015

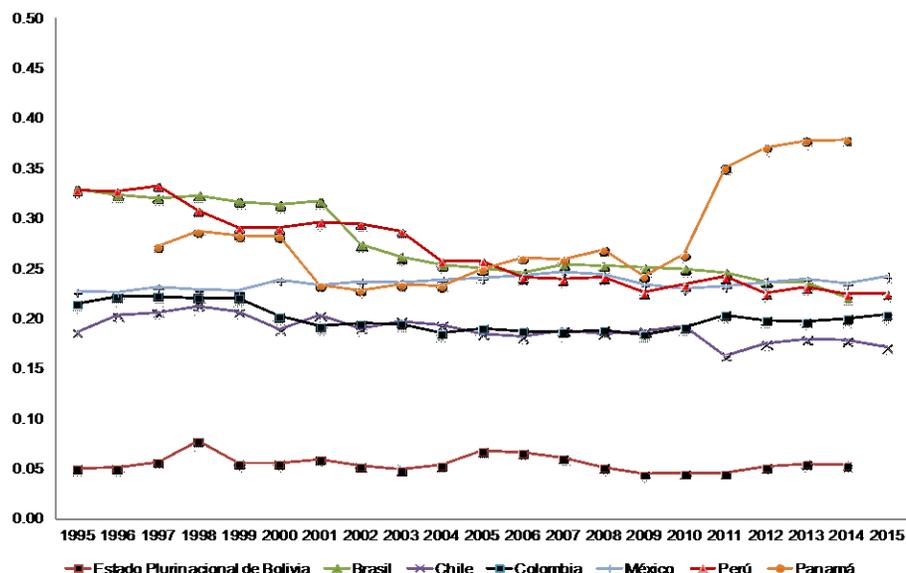


Fuente: Elaborado con base en cifras oficiales de cuentas regionales de los países.

Otro caso destacable es México, ya que en el período señalado las disparidades económicas también se reducen levemente. Sin embargo, esta tendencia se encuentra muy influenciada por el comportamiento de un Estado en particular, Campeche, que es un importante productor de petróleo. Dada esta condición, su PIB por habitante registra niveles muy superiores al promedio nacional. Derivado de la progresiva disminución de este sector, en la economía del Estado desde 1995, sus niveles de PIB por habitante han caído en casi un 60%, lo que ha impulsado a la baja el nivel nacional de disparidades.

En el gráfico 7 se muestran los resultados de una medición alternativa, donde la dispersión en los PIB per cápita de los territorios se pondera por el tamaño población, en cada uno de ellos. En este caso, para México y el Estado Plurinacional de Bolivia, se modifican los resultados más importantes. En el primer caso, se registra una leve tendencia al alza de las disparidades de PIB por habitante, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia, las disparidades manteniendo un menor nivel, en promedio que el resto de los países, tienden a mantenerse relativamente estables.

Gráfico 7
América Latina (siete países). Disparidades subnacionales del PIB
por habitante ponderadas por población 1995-2015



Fuente: Elaboración propia con base en cuentas territoriales oficiales.

A modo de síntesis, no obstante el positivo desempeño económico y social experimentado desde inicios de los 2000 en varios países, la evidencia reciente indica que la elevada concentración espacial y las fuertes disparidades territoriales continúan caracterizando a la región. No obstante, en lo referido a las disparidades económicas, en este dinámico periodo, se registran algunas tendencias a la convergencia, especialmente para los casos de Perú y Chile y en menor medida para Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia. Entre tanto, México presenta un leve incremento, mientras que Panamá, desde 2010 muestra alzas significativas.

C. Una perspectiva integral del desarrollo territorial: el Índice de Desarrollo Regional (IDR) 2015

El Indicador de Desarrollo Regional 2015 (IDR), cuya primera versión se presentó en la versión anterior del Panorama del Desarrollo Territorial, busca profundizar en el análisis de las desigualdades subnacionales de la región, pero a partir de una nueva perspectiva metodológica.

En efecto, las perspectivas convencionales se centran en considerar las disparidades internas de los países, respecto de los promedios de cada país; en tanto que la perspectiva que aborda el IDR opta en cambio por considerar como marco de referencia a la región en su conjunto, es decir los promedios generales, para el conjunto de los ocho países seleccionados, por disponer de estimaciones de PIB subnacional. Por tanto, se identificará la posición relativa de cada territorio, en el concierto latinoamericano, en cuanto a sus niveles de desarrollo.

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

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

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

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

1. Síntesis de resultados

El cálculo del IDR 2015 arroja resultados semejantes al cálculo anterior, realizado en 2010 (ILPES 2015a), en cuanto las posiciones relativas de los territorios latinoamericanos, pero con algunos cambios interesantes de destacar.

En el gráfico 8, se presentan los promedios simples, por estrato de desarrollo, para las diez variables consideradas en el IDR, en 2010 y 2015. A partir de lo anterior, es posible observar la significativa distancia que se mantiene entre los estratos Alto y Bajo, particularmente para algunas variables como el PIB por habitante, excluyendo minería extractiva, el analfabetismo, el acceso a computadores o la disponibilidad de agua interior. Sin embargo, la comparación con los resultados de 2010 arroja -con claridad- que estas brechas entre estratos extremos han disminuido, especialmente para algunos indicadores. Este acortamiento de brechas es un hecho positivo, que indica que los avances absolutos, en las condiciones de vida también implicaron una reducción en las distancias relativas. Este resultado podría ser una expresión de la prioridad, otorgada a los sectores de la población, con mayores carencias.

Gráfico 8
América Latina (ocho países). Promedios simples de variables IDR
2010 y 2015, según estratos de desarrollo

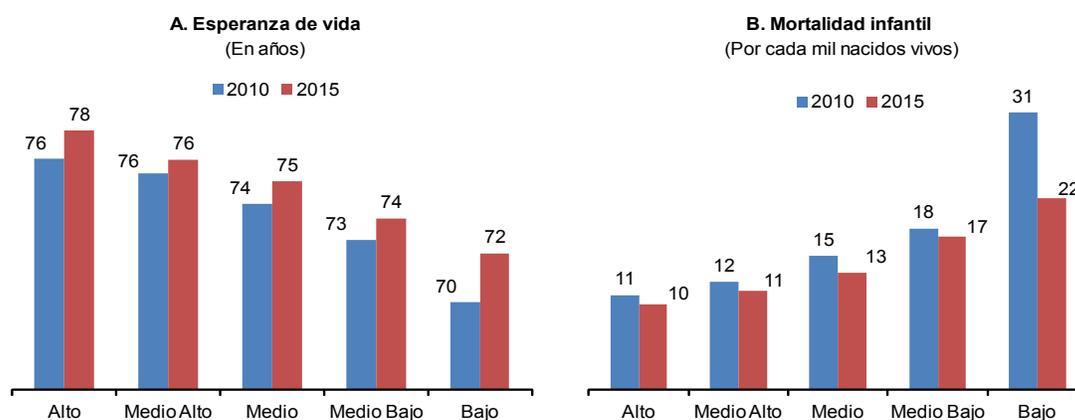
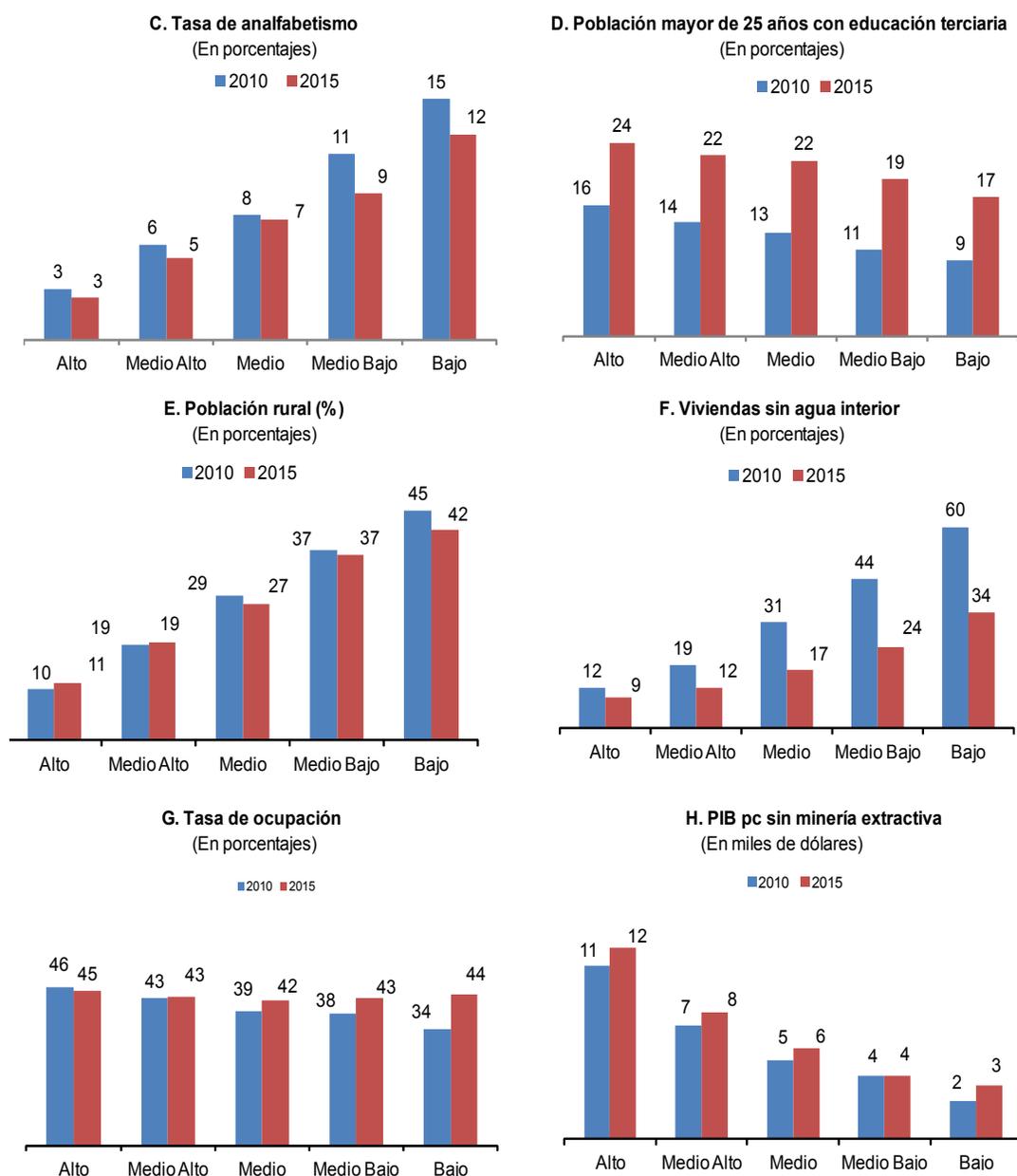


Gráfico 8 (conclusión)



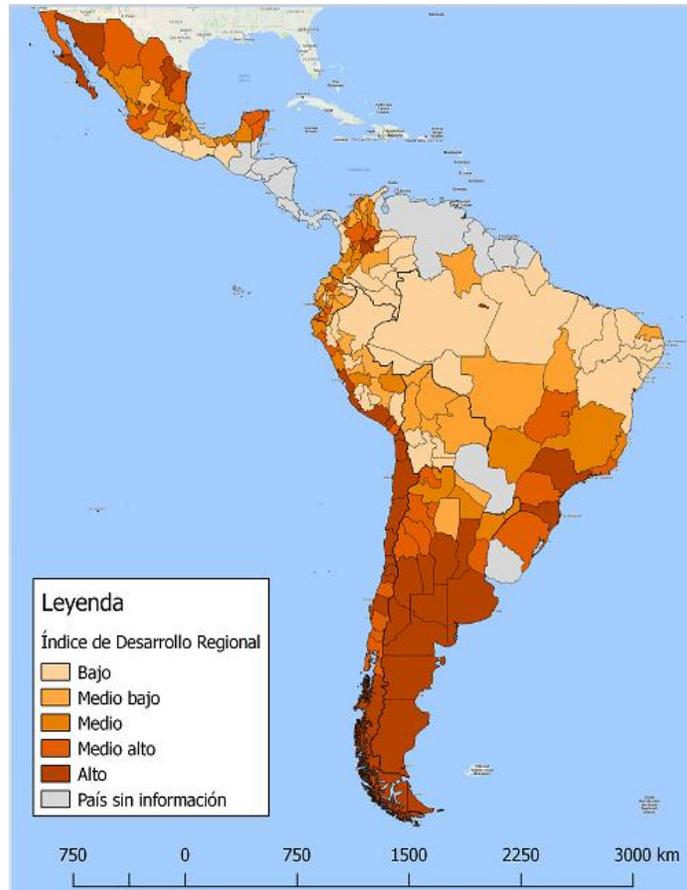
Fuente: Elaboración propia con base en fuentes oficiales cálculo IDR 2010 2015.

En su expresión geográfica (véase mapa 2), el IDR 2015 sugiere dos conclusiones de interés. En primer término, comparando con 2010, en algunas regiones muy específicas, algunos territorios mantienen su condición de menor nivel de desarrollo. Estas regiones son principalmente el Nordeste de Brasil, las zonas andinas y amazónicas de Colombia, Ecuador, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia y el Suroeste de México.

La población total de los territorios clasificados en el estrato bajo, asciende a 87 millones de personas, que representa un 17,8% del total de la población de los ocho países y un 13,7% del total de la población de América Latina y el Caribe. Significan un 9 y un 6,4% del PIB, respectivamente.

En segundo término, casi todas las capitales consideradas se localizan en el estrato de mayor desarrollo, con la única salvedad del Distrito Federal en Brasil, que se agrega con el Estado de Goias, el cual baja al estrato Medio bajo del IDR, situación explicada principalmente por la importante caída en el PIB por habitante, excluyendo minería extractiva, que se produce entre 2010 y 2015.

Mapa 2
Indicador de Desarrollo Regional 2015,
según entidades territoriales (ocho países)



Fuente: CEPAL 2017.

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

En el cuadro 4 se presenta para los ocho países incluidos, las entidades territoriales clasificadas según su posición, en los estratos de desarrollo y ordenadas de acuerdo al puntaje obtenido para 2015.

Cuadro 4
Entidades territoriales, ordenadas según quintiles y ranking del IDR 2015

ARGENTINA				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
Tierra del Fuego	La Rioja	Salta	Santiago del Estero	
Chubut	Entre Ríos	Corrientes		
Chubut	Catamarca	Misiones		
Santa Cruz	San Juan	Chaco		
Neuquén	Jujuy			
CAB + BA	Tucumán			
Córdoba				
San Luis				
La Pampa				
Santa Fe				
Mendoza				
Río Negro				
BOLIVIA (EST. PLUR. DE)				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
			Pando	Tarija
			Cochabamba	Chuquisaca
			La Paz	Oruro
			Santa Cruz	Potosí
			Beni	
BRASIL				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
Sao Paulo	Rio de Janeiro	Minas Gerais	Mato Grosso	Pernambuco
Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Espírito Santo	Roraima	Amapá
	Paraná	Mato Grosso do Sul	Rio Grande do Norte	Paraíba
	DF + Goiás		Tocantins	Bahia
			Amazonas	Pará
				Rondonia
				Piauí
				Acre
				Sergipe
				Ceará
				Alagoas
				Maranhao

Cuadro 4 (continuación)

CHILE				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
RM Santiago	Los Lagos			
Antofagasta	Los Ríos			
Magallanes	Maule			
Valparaíso	La Araucanía			
Aysén				
Atacama				
Tarapacá				
Coquimbo				
Arica - Parinacota				
Bío - Bío				
O' Higgins				
COLOMBIA				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
Bogotá				
Cundinamarca	Santander	Tolima	Córdoba (1)(3)	La Guajira
Boyacá	Antioquia	Valle del Cauca	Magdalena	Caquetá
	Caldas	Risaralda	Norte de Santander	Nuevos departamentos
	Atlántico	Quindío	Sucre	Chocó
		Huila	Cauca	
		Bolívar (1)(3)	Meta	
		Cesar		
		Nariño		
ECUADOR				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
	Pichincha	Tungurahua	Manabí	Los Ríos
	Azulay	El Oro	Carchi	Bolívar
	Loja	Guayas	Chimborazo	Sucumbios
	Santo Domingo	Imbabura	Zamora Chin Chipe	Orellana
		Cañar	Pastaza	
		Santa Elena	Cotopaxi	
			Esmeraldas	
			Napo	
			Morona Santiago	

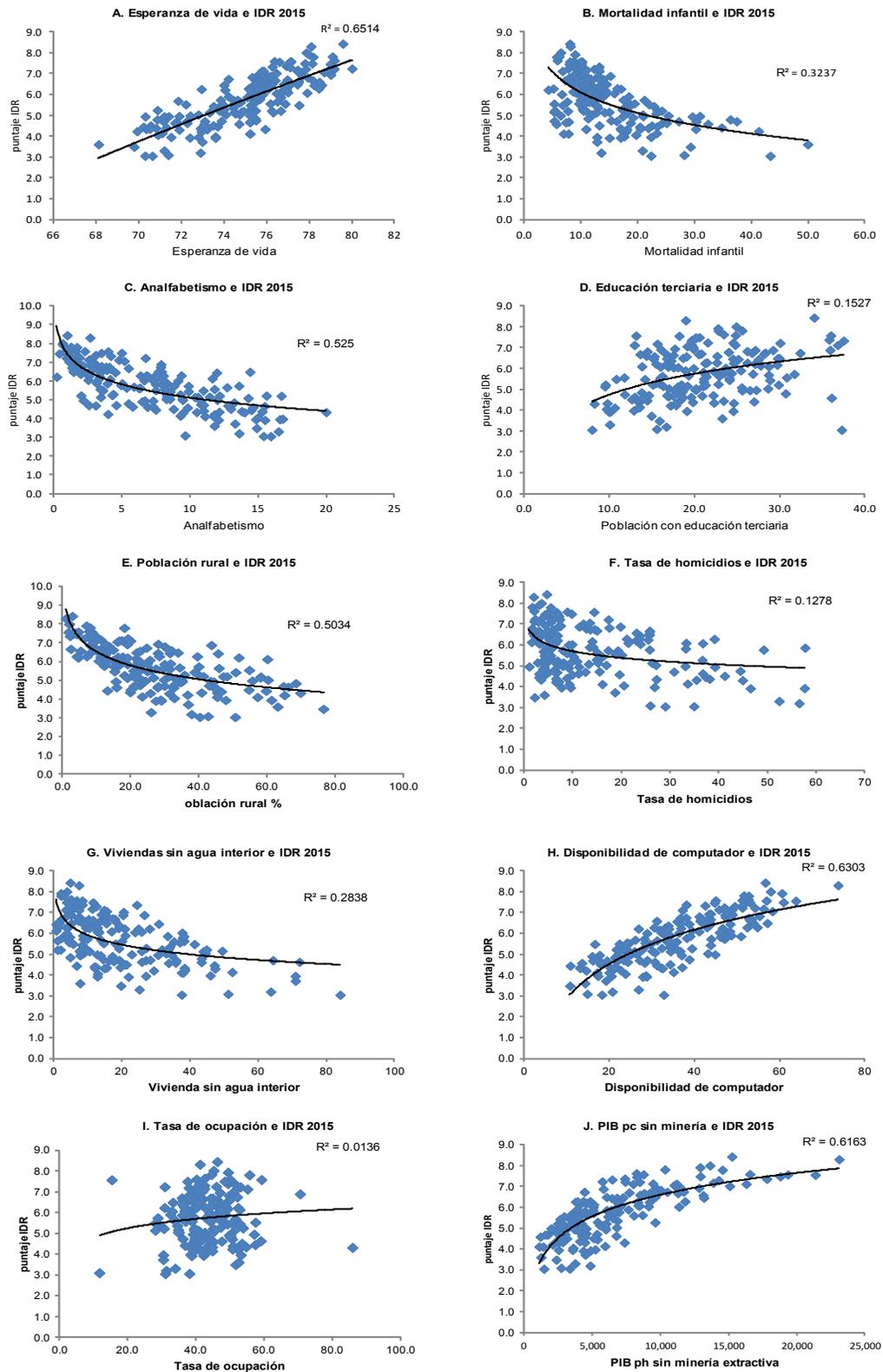
Cuadro 4 (conclusión)

MÉXICO				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
Nuevo león	Jalisco	Sinaloa	Zacatecas	Chiapas
Aguascalientes	Quintana Roo	Campeche	Puebla	Oaxaca
Distrito Federal + México	Tamaulipas	Durango	Veracruz	Guerrero
Baja California sur	Colima	Nayarit	Michoacán de Ocampo	
Sonora	Coahuila de Zaragoza	Tlaxcala		
	Querétaro Arteaga	Morelos		
	Baja California	Tabasco		
	Chihuahua			
	Yucatán			
PERÚ				
ALTO	MEDIO ALTO	MEDIO	MEDIO BAJO	BAJO
Lima	Tacna	Junín	Ucayali	Loreto
Ica	Lambayeque	Madre de Dios	Pasco	Amazonas
Arequipa	Tumbes	Piura	Cusco	Apurímac
Moquegua	La Libertad	Áncash	San Martín	ayacucho
				Puno
				Cajamarca
				Huánuco
				Huancavelica

Fuente: Elaborado con base en cálculos IDR 2015.

Para finalizar, se presentan algunas correlaciones simples entre cada una de las diez variables y el puntaje del IDR 2015 (véase en gráfico 9). Estos resultados indican que aquellas, las variables con mejor correlación son la esperanza de vida, el porcentaje de población rural, el PIB por habitante, excluyendo la minería extractiva, la tasa de analfabetismo y la disponibilidad de computador. La de menor correlación es la tasa de ocupación.

Gráfico 9
Correlaciones entre diez variables e IDR 2015 global



Fuente: Elaborado con base en cálculos IDR 2015.

III. La planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

La planificación multinivel, esquema de planificación que se ocupa de las interacciones que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles gubernamentales, contribuye a una mayor gobernanza en los sistemas democráticos, poniendo en valor al *territorio*, como una categoría conceptual relevante en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, donde es fundamental la mayor participación de los niveles subnacionales.

En ese marco, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es producto de un diálogo político institucional entre todos los gobiernos de América Latina y el Caribe. El cumplimiento de sus metas requiere de un enfoque de gobernanza materializado en permanentes relaciones multiactorales, multiescalares y multiniveles, donde son fundamentales los discursos, los liderazgos y las metodologías que emplea el Estado, de ahí que en la medida en que la planificación se convierte en un medio para el desarrollo y favorece el fortalecimiento de capacidades, en cualesquiera de estas dimensiones de trabajo institucional, está aportando a la lucha contra las desigualdades en la región, en los sentidos y compromisos plasmados en la Agenda 2030.

Bajo tales principios, este capítulo presenta información, El estado de arte de la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, producto de una investigación realizada por el ILPES, durante 2017. El objeto del estudio fue conocer cómo se producen las interacciones multiniveles en los países de la región, la práctica de la planificación y cómo ésta se conecta con los problemas y las políticas del desarrollo territorial.

El estudio tuvo un carácter principalmente cualitativo, dado que la información recoge principalmente las apreciaciones de actores clave, de los procesos políticos e institucionales en marcha, en los países de la región y muestra aprendizajes relacionados con los factores que han facilitado u obstaculizado los procesos, los cambios requeridos y los desafíos derivados. Esta información ofrece un punto de partida al intercambio de experiencias entre los países, así como a las reflexiones relacionadas con las condiciones que pueden favorecer o no la gobernanza territorial de la Agenda 2030 y los ODS y del conjunto de pactos globales impulsados por las Naciones Unidas y previamente analizados en el capítulo I de este Panorama.

Este capítulo se organiza en dos secciones. Primero se plantea el marco conceptual del estudio, a partir de tres conceptos claves para el desarrollo de América Latina y el Caribe, como son el territorio, la planificación y la gobernanza. La relación de estas definiciones es fundamental para la comprensión de los aportes de la planificación multinivel y para la contextualización de los primeros resultados del estudio, expuestos en la segunda parte del capítulo.

A. Tres conceptos clave para el desarrollo con inclusión: territorio, planificación y gobernanza

El siglo XXI se ha caracterizado por el aumento en la complejidad de los sistemas sociales, donde la coherencia entre la teoría, las políticas y las prácticas del desarrollo plantea desafíos intelectuales, políticos y programáticos, de suma importancia para los Estados, porque implica contar con estrategias más rápidas y efectivas, en la lucha contra las desigualdades. Estas últimas, constituyen un significativo desafío para América Latina y el Caribe, en tanto es la región más desigual del mundo. Otorgarles prioridad en la agenda para el desarrollo de la región, se constituye en un imperativo ético.

En este sentido la CEPAL ha propuesto el concepto de “*cambio estructural progresivo*”, que alude a una “transformación hacia actividades y procesos productivos, que presenten tres características: ser intensivos en aprendizaje e innovación, (eficiencia schumpeteriana), estar asociados a mercados en rápida expansión, que permitan aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana) y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental)”, (CEPAL 2016:10).

Estos tres tipos de eficiencia han de combinarse en la búsqueda por consolidar un tipo de estructura socio-productiva coherente, con la finalidad de la igualdad y del desarrollo sostenible. Para conseguirlo, se necesita además un “nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas”, que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local. Se subraya así y se pone de presente, como se expuso en el capítulo I, la relevancia de las escalas territoriales para el desarrollo e implementación de estas nuevas políticas, destacando el papel de la planificación como medio en la consecución de estos objetivos.

En este contexto, la planificación y las políticas de desarrollo territorial conllevan una transformación teórica y metodológica, que ha ido a la par de los enfoques del desarrollo, para América Latina y El Caribe, pues sitúan a la gobernanza como un elemento clave para la eficacia del Estado, su capacidad de establecer una relación democrática con la ciudadanía y la resolución de los problemas sociales, económicos y ambientales. Asimismo, dan cuenta de una dimensión de las políticas públicas, que ha sido importante en la configuración de los sistemas nacionales de planificación, en los países de la región, especialmente desde la década de los noventa, en adelante, que incorpora los procesos adelantados, tanto en los niveles nacionales como en los subnacionales.

No obstante, la constatación de estos cambios conceptuales y de enfoque, no necesariamente encuentran un correlato en las prácticas políticas y de la planificación del desarrollo territorial, en los países de la región. Por el contrario, hay tensiones y contradicciones importantes de resolver si se quiere avanzar en la erradicación de las desigualdades territoriales e incrementar la confianza sobre la capacidad institucional del Estado.

1. Territorio y planificación: sus relaciones y dinámica

Para la teoría de la planificación del desarrollo territorial, es fundamental la definición del territorio como categoría de análisis e intervención. Para Massey (2015:12), el territorio es “un nudo abierto de relaciones, una articulación de flujos influencias e intercambios”. El ILPES, por su parte, como ya se planteó en el capítulo I, lo define como una “construcción histórica y social, con referente institucional (...)”. El territorio es un sistema complejo, que da cuenta de una forma particular de apropiación del

espacio natural, por parte un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas institucionales y una cultura envolvente, que recoge los códigos, valores e identidad. El territorio se basa, en un sentido de adscripción y pertenencia, que en última instancia se expresa en una territorialidad, que soporta la acción colectiva y la posibilidad de tener un proyecto común” (ILPES 2015: 24).

Partir de estas premisas, aclara el sentido y la importancia de pensar y planificar el desarrollo territorial como parte de las dimensiones del bienestar. Se constituye en un eje para intervenir la estructura de la desigualdad, aunque en América Latina y el Caribe se ha demostrado que es posible lograr un crecimiento con reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso, no sucede lo mismo a nivel territorial: “mientras las dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza están en el 32% de los municipios, donde vive el 24% de la población, las dinámicas de crecimiento con reducción de la desigualdad son mucho menos frecuentes (13% de los municipios donde vive el 10% de la población)” (RIMISP 2011: 16).

En ese sentido, incorporar el enfoque territorial en las intervenciones públicas, requerirá de diseños particulares, que reconozcan las heterogeneidades geográficas, sociales, políticas y culturales, al interior de los países y las tengan en cuenta durante el diseño y la implementación de las políticas. La planificación multinivel deberá contribuir a animar y activar la participación de todos los niveles territoriales de gobierno y generar conocimiento e investigación, que permita caracterizar las brechas territoriales.

La planificación se ha resituado sustantivamente durante el último período (2005-2017), pasando de un enfoque de interconexiones entre funciones básicas hacia la perspectiva de proceso de sistema (ILPES 2014), que incrementa su efectividad en la medida en que es capaz de comprender la multidimensionalidad de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales y la atomización de los intereses ciudadanos para aportar a una acción pública, que procura la construcción de sentidos colectivos -presentes y futuros- y el incremento de la legitimidad de los sistemas políticos.

Se ubican tres momentos significativos en la evolución del término: del lenguaje de las funciones básicas de la prospectiva, la coordinación y la evaluación (ILPES 2005), pasando a los desafíos de una “nueva” planificación, donde el plan era propuesto como el resultado de la capacidad estratégica del Estado, para generar transformaciones estructurales (ILPES 2012) hasta llegar a la planificación, como un acto político, que favorece la creación de gobernanza (ILPES 2014).

La prospectiva se entendió como la primera “función básica”, ocupando desde entonces un espacio conceptual y metodológico de gran importancia. Alude a una disciplina que sirve a la construcción de futuro y que contribuye a definir e instrumentar las estrategias de desarrollo. La segunda función, la coordinación, “si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (...), se trata de coordinar con un sentido estratégico para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto” (ILPES 2005:17). Constituye así un reto en sí mismo, pues contribuye a la identificación y elaboración de prioridades estratégicas para la acción gubernamental. Finalmente, la evaluación, como tercera función, se define como “aquella actividad que permite determinar el valor del desempeño del sector público, sea en la forma de un programa proyecto ley política sectorial etc. (...), corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública” (OCDE 2010 citado en Bello 2013:33).

En el segundo momento, los trabajos de Leiva (2012) igualmente establecían una vinculación entre el ejercicio de la planificación y sus desafíos y la mejor acción gubernamental. Subrayó el papel del Estado y de la política industrial, en la evolución del concepto de planificación, pues se trató de dos temas centrales para las decisiones y las políticas públicas para el desarrollo. De esta forma “el rol que se le asigne al Estado en el desarrollo, resulta un elemento definitorio del alcance y la forma en que se adaptan en cada país” (ILPES 2012:09).

En un tercer momento, 2014 se llega a la definición propuesta por el ILPES, que entiende la planificación como un “acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido, (de

pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiregional, inter-sectorial, pluritemporal del desarrollo”, (ILPES 2014: 20). Ella fue presentada como “concepto contemporáneo”, plasmando el paso de una idea basada en las funciones básicas, de la planificación hacia la propuesta de un funcionamiento integrado, que confirma la importancia del rol del Estado, en la promoción del desarrollo y subraya “que el todo es más importante que las partes”. En otras palabras, se reafirma la necesidad de entender la planificación como sistema, para así dejar atrás el pensamiento sectorialista de las políticas.

Esta propuesta combina continuidad y cambio, retoma y valoriza las propuestas anteriores, pero constituye también un salto cualitativo, en la definición, al destacar la dimensión política de la planificación y extraerla del restringido ámbito de la coordinación. Por el contrario, la sitúa en un primer plano, como parte estratégica del instrumental de los procesos de la gobernanza multiescalar. En efecto, resalta el papel de la prospectiva, pues la entiende como íntimamente comprometida con la construcción de sentido y de futuro, coloca el problema de la temporalidad de la planificación, corto, mediano y largo plazo, en un plano mayor, pues la entiende comprometida con la construcción colectiva de “los sentidos” del desarrollo, relacionados con proyectos colectivos y políticos.

El término “multiescalaridad” también está vinculado a la aparición de nuevos marcos conceptuales del desarrollo territorial y surge como uno de sus “factores blandos”. Parte de una observación crítica acerca de los paradigmas previos del desarrollo local y endógenos, caracterizado por una concentración exagerada en una única y muy próxima escala, en el manejo de las agendas del desarrollo, que en vez de hacerlos surgir “puede atomizar a los territorios y diferenciarlos aún más, no sólo en cuanto a resultados económicos y sociales, sino en cuanto a posibilidades de aprovechar estrategias de desarrollo articuladas con otras localidades y/o regiones” (ILPES 2012:12).

Esta nueva aproximación, marca un énfasis sobre cómo se entiende el desarrollo territorial. Siguiendo de nuevo a Massey (2015), se subraya que hay que “entender un lugar, un territorio, una región, es decir en términos generales, lo local, como un producto de lo global, igualmente lo global es producto de lo local, a su vez eso implica que deberíamos entender nuestros lugares, los territorios, no sólo como víctimas de los procesos de globalización neoliberal, sino enfrentándonos políticamente al papel que desempeñan en dichos procesos” (Massey 2015: 11). Así se entiende el desarrollo territorial, como resultado de un proceso multidireccional y pluriescalar, que implica la búsqueda de una sinergia virtuosa, entre factores endógenos y exógenos, así como una reflexión política sobre la forma de establecer esos flujos de conexión.

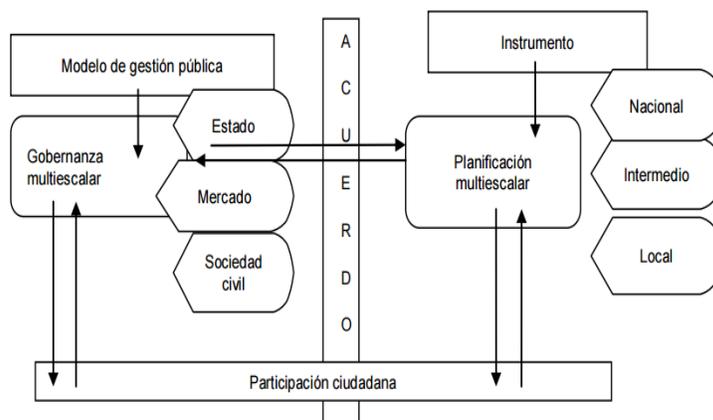
En estas condiciones, sí el territorio es una categoría de análisis compleja en sí misma y pertinente, a la hora de intervenir sobre la estructura de la desigualdad, la planificación es un medio para promover el desarrollo y acompañar procesos políticos, ambos conceptos útiles para propiciar la gobernanza.

2. Gobernanza: planificación multinivel y desarrollo

El gráfico 10 permite visualizar la relación entre planificación y gobernanza, ambas corren y se despliegan en paralelo, a lo largo de los diferentes niveles de gobierno y del Estado, contribuyendo, la primera, a través de la participación y de la planificación multinivel al despliegue de la segunda pretensión de más largo aliento, orientada a la búsqueda de un nuevo modelo de gestión pública, el de la gobernanza multiescalar.

Para ILPES, la planificación multinivel, en el contexto de la gobernanza multiescalar, es el “proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo con múltiples esfuerzos, por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (ILPES 2015: 18). Sus fundamentos son -por tanto- la participación y apropiación de los y las agentes sociales, políticos y económicos, en la deliberación y decisión sobre los asuntos públicos de los países.

Diagrama 1
Relación conceptual entre la planificación participativa multinivel y la gobernanza multiescalar



Fuente: ILPES 2015.

Para entender el significado y la proyección de la idea de gobernanza, tercer concepto clave de este capítulo, es útil hacer algo de historia. Aguilar (2013) aclara que para entender la creciente importancia de la gobernanza, en la gestión pública, debe considerarse el hecho de que ella emerge en los años ochenta, en un contexto de crisis fiscal, con impactos sobre las dinámicas sociales, políticas y económicas de los Estados de la región. Se trata de un momento marcado por las políticas post-crisis implementadas por los gobiernos, tales como el ajuste, la liberalización de los mercados y la necesidad de avanzar hacia la democratización de los -en aquel entonces- regímenes autoritarios.

Estos cambios, respuestas y sus impactos se consolidan posteriormente como dinámicas más estructurales, en un ambiente de globalización y relacionadas con las transformaciones, en la organización de la economía y en la configuración de la vida social, la mayor independencia y autonomía de la sociedad económica civil y las nuevas formas de comunicación e información. La investigación y la disciplina de la ciencia política prestaron, además, especial atención a dos aspectos, la sobrecarga fiscal y administrativa, que se podía generar sobre los estados a la hora de resolver las demandas sociales y en segundo lugar, a la forma de asumir nuevos retos y formas de organización y de interrelaciones, entre los elementos definitorios del modo de actuación de los gobiernos.

Con relación a esto último, se consolidó la idea de una pérdida en la centralidad del gobierno como actor en la formulación de las políticas públicas y la presencia y necesidad de una participación en aumento, por parte de los actores sociales y privados, al lado de las instituciones públicas, como ingredientes, ahora esenciales al funcionamiento y legitimidad de la acción del Estado. En esta línea cobra sentido y significado lo señalado por Baena (2000), cuando atribuye a la gobernanza los siguientes componentes fundamentales: (i) una nueva configuración institucional de tipo multiactoral e inter-relacional y (ii) una “nueva actitud de desarrollo y mantenimiento de la credibilidad del gobierno en la sociedad. De esta forma, la realidad social sería contemplada como un complejo de subsistemas sociales, que se interrelacionan” (Baena 2000: 118-119) y que se concretan en redes de gobernanza (Arenilla 2011).

Esta mayor diversidad de agentes opinando y demandando incidencia en la toma de decisiones políticas, ha abierto un espacio de debate intelectual, en torno de la explicación de las causas y de las consecuencias de estos cambios de visión. También ha significado, el reto de proporcionar respuestas operacionales y políticas, relacionadas con las condiciones, funciones componentes, indicadores y criterios de una *acción de gobierno*, que busca eficacia y capacidad de satisfacer las expectativas ciudadanas. Aparece así, una lógica de actuación, que se plantea el desafío

de descentralizar los esquemas institucionales, bajo los cuales se relacionan diversos actores, sin menospreciar la responsabilidad del Estado, para garantizar la existencia de un sistema de normas que procure la paz, la justicia y la igualdad.

En este contexto, la expresión “*acción de gobierno*” adquiere sentido y protagonismo, pues remite al rendimiento social de las acciones y decisiones del gobierno a su capacidad y eficacia para resolver los problemas públicos. Por lo tanto, en las “cuestiones de gobierno el problema cognitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto/la institución/la agencia gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza*” (Aguilar 2013:274).

Al lado de los cambios de organización y procedimiento y las pretensiones de eficacia, propuestas por la idea de la gobernanza, también se refuerza la búsqueda por reforzar la legitimidad del proceso de gobernar, ya que promueve sinergias interinstitucionales, públicas y privadas, multiescalares y multiactorales, bajo una lógica de horizontalidad, reforzando los valores y los principios de cooperación, coordinación, compromiso y democratización del poder. Es éste el contexto en el que emergen las propuestas de planificación multinivel, descentralización y participación ciudadana.

De esta manera “el concepto de gobernanza se presta para interpretaciones y debates. En palabras de Serrano (2011) “hay quienes lo entienden como coloraría del pensamiento liberal y lo asocian con la participación de los privados en tareas de producción de bienes y servicios públicos o francamente con la privatización de áreas públicas de gestión. Otros -por el contrario- lo asocian con la democratización y diversificación de las tareas públicas, que requieren más participación, más transparencia y mayor control ciudadano” (Serrano 2011: 06).

El recuadro 10 hace un seguimiento selectivo de la evolución y distintas acepciones del concepto reforzando lo previamente expuesto. Pone de presente, además la asociación entre gobernanza, en general, y multiescalar, en especial. En este tránsito y conexión, la visión propuesta por el Banco Mundial subraya aspectos operativos muy pertinentes y útiles al estudio de la planificación multinivel del desarrollo territorial. Plantea, que en este enfoque se persiguen tres resultados fundamentales para los Estados, a saber producir: (i) *seguridad* en las personas, para no sentirse amenazadas, ni en contextos de violencia; (ii) *crecimiento*, prosperidad y bienestar a la población; con sentido de (iii) *equidad*, en la generación de la distribución de riqueza y de oportunidades.

Para el logro de estos resultados, sociales y económicos, establecen tres funciones o factores determinantes de la eficacia en las políticas y tres principios o pilares. La primera es el *compromiso* que se logra mediante acciones y medidas que sean creíbles para todos(as) quienes forman parte de un proceso de negociación. Luego está la *coordinación*, indispensable para la optimización en el uso de los recursos públicos y privados, para la pertinencia de las políticas y para la creación de “reglas claras y equitativas”. Por último, se menciona la *cooperación*, en el “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017” se plantea que ésta aumentará en la medida en que exista mayor compromiso entre los actores y que el *compromiso* se incrementará con la *coordinación*. Se trata -por tanto- de un círculo virtuoso para el desarrollo y la democracia.

En cuanto a los principios de la gobernanza, se propone, en primer lugar, considerar tanto la forma como las funciones de las instituciones. “Las reformas eficaces no consisten sólo en “mejores prácticas”, requieren la adopción y adaptación de formas institucionales para resolver los problemas concretos relacionados con la credibilidad de los compromisos y la acción colectiva, que se interponen en el camino de la búsqueda de un mayor desarrollo” (Banco Mundial 2017:29). En segundo lugar, se sugiere considerar la presencia de asimetrías de poder, como una determinante en el modelo de la gobernanza. La participación es esencial para la legitimidad de la acción del Estado, empero no se puede desconocer que las élites políticas y económicas han tenido un peso histórico en los procesos de toma de decisiones y que dependiendo del caso o tipo de reforma podrían oponerse a los cambios, por implicar transformaciones del *statu quo*. La estrategia para resolver el conflicto de intereses, debe acudir a los principios de la democracia: una acción colectiva sobre la base del diálogo y el respeto social entre todos(as) los(as) involucrados(as), con condiciones simétricas de participación, voz e

información sobre los temas a ser deliberados. El tercer principio plantea generar un diálogo social y político profundo, en los países sobre el papel de la Ley para aumentar la *contestabilidad* de quienes participan de las arenas de poder o arenas de negociaciones; modificar -de ser necesario- los *incentivos* sociales, promovidos por las instituciones, para producir un mayor compromiso con la seguridad, el crecimiento, la equidad y finalmente *reconfigurar creencias y preferencias*, a favor de un sistema institucional y jurídico, que procure la garantía de los derechos fundamentales de las personas indistintamente de su raza, edad, condición social, género, nacionalidad, residencia y procedencia geográfica.

Recuadro 10 **De la gobernanza a su multiescalaridad**

De la gobernanza:

PNUD (1997: 9-10): "Conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias". Tres son las instancias clave en el proceso: "el Estado, las instituciones políticas y gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado". "El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno".

Comisión de las Comunidades Europeas (2001: 9-10): "Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial europeo, nacional, regional y local".

Aguilar (2013:300): "Concepto posgubernamental de gobernar más que antigubernamental (...) es el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno, con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos, con los actores clave, para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de asociación, coordinación, colaboración y corresponsabilidad en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios".

Banco Mundial (2017:3): "*Proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este* (...) el poder se define como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen, en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas y para conseguir resultados específicos (...) Además la gobernanza *ocurre en diferentes niveles*: órganos internacionales, instituciones estatales a nivel nacional, organismos de Gobiernos locales y asociaciones comunitarias o empresariales".

A la gobernanza multiescalar:

Serrano (2011: 6). "Refiere a la coordinación de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo, en un marco democrático y participativo, con explícitos compromisos de eficiencia en la gestión (...). Combina tres ámbitos que están presentes en la discusión sobre políticas públicas: (a) el ámbito de la coordinación entre niveles agentes e instituciones para propósitos comunes; (b) el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas; (c) el ámbito de la práctica democrática y participativa, con compromisos y metas conocidas y controladas por los usuarios".

Rosas-Ferrusca; Calderón-Maya Campos-Alanís (2013: 118-119): A partir de la análisis de la política y las políticas públicas "la *gobernanza* se refiere a un nuevo *enfoque dentro de la nueva gestión pública* (...). Sus implicaciones en la práctica política son cuando menos cuatro ... configura como un "nuevo arte de gobernar". Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias. *Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios...* La estructura institucional de los gobiernos federal estatal y municipal ha sido rebasada por la realidad requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo".

Fuente: Elaboración propia.

Esta visión de la gobernanza interpela directamente los procesos de planificación y diseño de políticas. Se le pide al Estado resolver los problemas sociales con amplia participación, propiciando

relaciones de reciprocidad, basadas en la coordinación, la cooperación y el compromiso. Se requiere de confianza entre los actores y con las instituciones públicas, contando con diagnósticos actualizados integrales y desagregados socio-espacialmente, para establecer marcos conceptuales y mediciones que permitan ampliar los focos de análisis y dotar a la oferta pública de mayor diversificación y flexibilidad.

La confianza requiere de una mención especial. No es posible construir proyectos colectivos, que orienten la planificación para el desarrollo, sin relaciones de confianza entre los participantes. En América Latina y el Caribe las encuestas de percepción señalan, que el promedio de confianza de los(as) ciudadanos(as) de la región, en las “instituciones de la democracia y el Estado” están en torno al 30%, por lo cual “el rango de confianza en que se mueven en los últimos 20 años no supera los 4 de cada 10 latinoamericanos” (Latinobarómetro 2015:09). El PNUD (2012), en su estudio “Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina”, igualmente concluye que son bajos los niveles de confianza de la sociedad hacia las instituciones políticas. Sin embargo, este estudio también señaló, que si bien es baja la confianza, “la percepción crítica de los ciudadanos es consecuencia de procesos de profundización democrática y expansión de la ciudadanía política, entendiendo que los procesos de ampliación del ejercicio de la ciudadanía implican, en muchos casos repertorios de acción extra institucionales, que pueden contribuir a la expansión y consolidación de una ciudadanía democrática” (PNUD 2012: 11).

Se abre un campo amplio de reflexión y posibilidades, donde el Estado puede innovar para convocar a sus ciudadanos(as) en procesos participativos, que les permita aprovechar ese capital crítico, a favor del desarrollo. Sin duda, un esquema de planificación más descentralizado y que ponga en valor la diversidad territorial puede aportar en esa línea, sobretudo cuando el cuestionamiento por la pertinencia de las políticas ocupa un rol tan preponderante, en la discusión por la efectividad de la acción pública, en el sistema social de los países.

3. Planificación multinivel y gobernanza

Las características de cada territorio y de la estructura territorial de cada país influyen sobre las formas y alcances que adquiere la gobernanza. Como se planteó en la sección anterior, la gobernanza implica resultados que implican solamente la acción del Estado, sino que involucran ejercicios multiactorales público-privados que re-definen el propio proceso de gobernar. En efecto, en la experiencia europea liderada por la Comunidad Europea y la OCDE, “vinculan el concepto de gobernanza con las políticas públicas de descentralización y desarrollo territorial” (Errano 2001: 08), prestando especial atención a los objetivos de cohesión territorial. Por tanto, involucra las capacidades del Estado a todos los niveles de gobierno, a sus grados de coordinación, a sus relaciones de cooperación con las agencias privadas, es decir a lo que se ha denominado como gobernanza multinivel.

Peral (2005), refuerza la idea al señalar que la Unión Europea es laboratorio privilegiado para el estudio de la gobernanza por “la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales, en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que ya se da en llamar «gobernanza multinivel», como patrón de sinergias, entre el espacio local, regional, estatal y supranacional (Bulmer 1994) y que tiende a convertir a la Comisión en una auténtica «organización-red» (Metcalf 1999)” (Peral 2005: 59).

En este sentido, vale la pena señalar que la gobernanza es un proceso que se despliega en dos direcciones complementarias: una vertical y otra horizontal; es decir, entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos, el territorio ocupa un papel destacado y lo hace, en ambas direcciones, tanto en la horizontal, gobernanza territorial, muy especial, pero no exclusivamente comprometida en la construcción de cooperación, como en la vertical, gobernanza multinivel, relacionada con el papel de coordinación. El compromiso, por su parte, abarca el conjunto de actores en todas las direcciones y niveles territoriales se verá positivamente afectado, en la medida en que exista mayor coordinación.

Aún con más énfasis, autores como Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís (2013) señalan que una implicación de este “nuevo paradigma gubernamental” es que “las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar” (Rosas-Ferrusca; Calderón-Maya Campos-Alanís (2013: 119). Por esta razón, siguiendo a Farinós (2008), la gobernanza territorial cobra especial sentido “como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones, que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización, es la elaboración de una visión territorial compartida sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible, a los diferentes niveles, desde el local al supranacional” (Farinós 2008:13). Por lo tanto, esta gobernanza territorial sería “una pre-condición para la cohesión territorial”, en consonancia con el planteamiento de la Unión Europea.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que la gobernanza multinivel es una vertiente del enfoque de la gobernanza para el desarrollo, relacionada con lo que se ha denominado la dirección vertical del proceso y comprometida con un especial tipo de manejo y de gestión de las políticas públicas. Dicho de otra forma, es el proceso destinado a producir la *coordinación* entre los diferentes niveles político-administrativos de los Estados, poniendo en valor al territorio y teniendo como principal medio a la planificación multinivel, entendida como el conjunto de interrelaciones técnicas, políticas y ciudadanas, que buscan resolver los problemas del desarrollo territorial de los países. En estas condiciones, la planificación multinivel visibiliza el conjunto de las escalas territoriales de gobierno, destacando el papel de los gobiernos intermedios, subnacional y locales, como espacios de acción y de conexión con la ciudadanía, estratégicos para el desarrollo territorial y el fortalecimiento de la democracia.

B. Planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y El Caribe: mecanismos, aprendizajes y desafíos

Para 2017, ILPES decidió adelantar una investigación que permitiera conocer la manera como los países de la región están abordando los desafíos, de la planificación multinivel del desarrollo territorial. Con este propósito, se elaboró una consulta a representantes de las instituciones nacionales, responsables de las políticas de desarrollo territorial, tomando como referencia los desafíos generales planteados por la gobernanza multiescalar. Se tomó contacto con los Ministerios responsables, se designaron los delegados y se envió un cuestionario cuyos resultados y reflexiones se presentan en esta sección. De la misma manera, se diseñó un cuestionario abierto a ser respondido por especialistas en el tema, no necesariamente vinculados a cargos públicos. La primera de éstas se denominó “consulta a representantes” y la segunda se le identifica como “consulta abierta”. Esta sección presenta parte de los resultados de la consulta a representantes.

1. El marco previo de la investigación

En la sección anterior, se explicaron los tres momentos en la reflexión del ILPES acerca de la planificación para el desarrollo, desde 2005 hasta hoy. De esa trayectoria se deriva un conjunto de interrogantes que se aborda a lo largo del trabajo de ILPES (2017). Como punto de partida de ese trabajo, se plantea que “ya no basta con hacer referencia a las funciones de la planificación, prospección, coordinación, implementación y evaluación, sino que aparece el desafío de comprender las interacciones entre sus componentes y más específicamente, la gestión que de ellas se hace en la práctica. Con este enfoque, se identifica un conjunto de desafíos o retos, a partir de los cuales se pretende conocer las formas de gestión de las interacciones: la articulación de tiempos (pluritemporalidad), escalas (multiescalaridad), sectores (intersectorialidad) y actores (participación apropiación social) y la acumulación de aprendizajes (evaluación y seguimiento)” (ILPES 2017: 7).

Cada uno de estos retos se explicó en los siguientes términos (Máttar y Cuervo 2017: 38-40):

a) El reto o desafío de la pluritemporalidad.

Las intervenciones y la acción públicas tienen diversos plazos de maduración y distintos lapsos para generar impactos. Además, los actores poseen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación, que también imponen variedad en el plazo y la velocidad de sus acciones. Se ha denominado reto de intertemporalidad, a la manera como se da respuesta a la conjugación de esta diversidad de plazos, largo, mediano, corto y coyuntural, en cada sistema. En los estudios de caso y a lo largo del análisis, se intenta conocer las formas de definir y los mecanismos que permiten articular los diferentes horizontes temporales —largo, mediano y corto plazo— presentes en el ejercicio de la planificación para el desarrollo, así como en su coordinación, con la puesta en práctica. Se pregunta acerca de cómo opera el diálogo —a veces conflictivo— entre lo urgente y lo trascendente, entre lo coyuntural y lo estructural, entre el quehacer del gobierno y las políticas de Estado.

b) El reto o desafío de la multiescalaridad y la planificación entre niveles de gobierno.

Se planifica desde diversos niveles y escalas de gobierno: nacional, intermedio y local. Las competencias, los recursos, las atribuciones, así como los actores y las expectativas comprometidas son muy variados y en ocasiones contrapuestos. Por consiguiente, de la gestión de estas diferencias y complementariedades depende la posibilidad de garantizar la unidad de esfuerzos y la convergencia de las acciones. A este se lo ha llamado: reto de la multiescalaridad. En los estudios de caso y en el análisis, que de ellos se deriva, se busca comprender las formas de definir y coordinar las distintas escalas territoriales de la planificación y la gestión para el desarrollo. Es decir, se pretende conocer los mecanismos de diálogo, negociación y resolución de conflictos, entre diferentes niveles del Estado.

c) El reto o desafío de la intersectorialidad.

Se planifica desde lo sectorial e institucional, al mismo tiempo que desde lo nacional. La conjugación necesaria entre los procesos de planificación, más especializados y los más generales demanda un esfuerzo particular, en planos muy diversos: información, lenguaje y comunicación, concertación y diálogo. Por tanto, es central observar cómo se maneja la relación entre las perspectivas sectoriales y las integrales. A este se lo ha denominado, reto de la intersectorialidad. Se intenta reconocer las formas de definir y los mecanismos mediante los cuales se interrelacionan las aproximaciones especializadas y sectoriales, con las más transversales e integrales. En los estudios de caso y en el análisis y la interpretación resultantes, se busca comprender cómo se articulan y retroalimentan -entre sí- los planes, las políticas sectoriales, por ejemplo de la agroindustria, la manufactura y la educación y los temas, por ejemplo: ciencia y tecnología y competitividad, así como entre ellos y la visión estratégica global.

d) El reto o desafío de la integración de los diversos actores y agentes sociales (Estado, sociedad, mercado).

Es conocida y evidente la heterogeneidad de valores e intereses, presente en la diversidad de actores que participan en los procesos de planificación y de gestión pública. Es este -en el fondo- el reto mismo de la democracia y depende de cómo se movilice la participación y el diálogo entre múltiples actores. En los estudios de caso y en sus análisis, se pretende conocer las distintas formas de participar en los diferentes procesos de planificación y en sus diversas fases.

e) El reto o desafío de la evaluación y el seguimiento, el aprendizaje y la articulación entre planificación e implementación.

Se ponen en marcha sistemas de evaluación y seguimiento para acompañar los procesos de planificación y como mecanismo de diálogo y retroalimentación, entre esta y la puesta en práctica de las políticas, los programas y los proyectos. En los estudios de caso y en sus análisis, se procura

determinar de qué formas se conjugan estas dos fases, del ciclo de la acción pública, así como la manera en que se registran los aprendizajes y se los utiliza para corregir errores y mejorar procesos.

Teniendo esas interrogantes como centro, se investigaron algunas experiencias concretas de los países de la región, a partir de las cuales fuera posible conocer la manera en que se está haciendo la gestión de interacciones al interior de los sistemas de planificación para el desarrollo (véase cuadro 5).

Cuadro 5
América Latina y el Caribe: características de los estudios de caso
de la planificación para el desarrollo en nueve países

País	Título del estudio	Resumen
Argentina	“El Plan Estratégico Territorial. Argentina. Estudio de caso”.	Se presentan los elementos del Plan Estratégico Territorial (PET), principal instrumento nacional de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial desde 2004. Se describe el avance de las tres fases del PET y luego se analizan sus logros, mencionando casos específicos y resultados exitosos, para finalmente plantear los desafíos de cara al futuro. Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad.
Brasil	“A retomada do planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”.	Se describen el origen, el desarrollo y los contenidos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Brasil, así como los resultados logrados y las perspectivas futuras. Reto en que se hace énfasis: intersectorialidad.
Chile	“La coherencia entre la planificación del largo y corto plazo: el presupuesto orientado a resultados en Chile. Estudio de caso”.	Se describe el sistema de planificación chileno, abordando en primer lugar, la planificación de largo plazo y luego el sistema de seguimiento y control de gestión. Posteriormente se identifican las fortalezas y debilidades de ambos sistemas y se formulan conclusiones y recomendaciones en relación con cada uno. Reto en que se hace énfasis: pluritemporalidad y evaluación y seguimiento.
Colombia	“El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de Colombia: INERGIA. Estudio de caso”.	Se exponen la historia y el marco legal institucional e instrumental del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) y luego se analiza el caso colombiano, desde la perspectiva de la aplicación de las mejores prácticas enunciadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en materia de gestión y presupuesto por resultados. Se complementa el análisis con las fortalezas y debilidades de la experiencia en planificación del país. Reto en que se hace énfasis: evaluación y seguimiento.
Cuba	“El desafío de Cuba de tender el mercado: desarrollar la planificación”.	Se destaca la importancia de la planificación en el nuevo contexto económico de Cuba, en el que se reconoce la consideración del funcionamiento de los mercados. Se describe la relación histórica entre la planificación y la economía nacional y se concluye con propuestas para institucionalizar el uso de la prospectiva estratégica, en el diseño y análisis de las políticas. Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad y pluritemporalidad.
Ecuador	“La Estrategia Territorial Nacional. Ecuador. Estudio de caso”.	Se exponen los principales componentes de la Estrategia Territorial Nacional del Ecuador, que es parte del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 del Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Se describen los elementos centrales de la estrategia, se presenta un análisis del nivel de ejecución hasta la fecha y se exponen las conclusiones y los desafíos, que plantea su correcta implementación. Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad.
Guatemala	“Guatemala: la experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo ‘Nuestra Guatemala 2032’. Estudio de caso”.	Se describe en detalle la formulación del Plan Nacional de Desarrollo ‘Nuestra Guatemala 2032’ en sus distintas fases (diagnóstico, diálogos ciudadanos y planificación), identificando las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, así como los desafíos planteados por los mismos actores que participaron en el proceso. Reto en que se hace énfasis: pluritemporalidad.

Cuadro 5 (conclusión)

País	Título del estudio	Resumen
México	“ laneación multinivel y los retos de su compatibilización. México. Estudio de caso”.	Se describe la evolución del sistema de planeación multinivel de México, a partir del documento rector Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y se expone su vinculación con los planes sectoriales y estatales, considerando dentro del sistema el presupuesto federal y el sistema de evaluación de resultados. Se presentan los instrumentos y sistemas, se caracterizan sus elementos, con énfasis en el reconocimiento de buenas prácticas y por último, se hacen propuestas sobre los aspectos que se considera necesario mejorar. Reto en que se hace énfasis: multiescalaridad.
República Dominicana	“La planificación de mediano plazo en el sector público dominicano. El Plan Nacional Plurianual del Sector público”.	Se expone la experiencia de formular el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 de la República Dominicana, en el marco de su Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: Un viaje de transformación hacia un país mejor y se describen sus principales elementos. Se identifican sus fortalezas y debilidades y se plantean los desafíos futuros. Reto en que se hace énfasis: pluritemporalidad y multiescalaridad.

Fuente: ILPES 2017.

Como puede apreciarse, varias de las experiencias analizadas tuvieron como centro el tema de la multiescalaridad, así que resulta de particular interés retomar las conclusiones allí obtenidas, para poner en contexto los resultados específicos, de la consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial (ILPES 2017).

La experiencia de los nueve estudios de caso y la evidencia de otros trabajos ilustra cómo se articulan los procesos de planificación nacional intermedia y local, en varios niveles de análisis: formulación de objetivos generales y específicos; relaciones entre acciones sectoriales (nacionales) e integrales (intermedias o locales) y relaciones entre las fases del ciclo de la política pública. Asimismo, fue posible indagar cómo se definen los criterios y los mecanismos de asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno y cómo se implementan los sistemas para monitorear los objetivos y las metas establecidos a nivel nacional, subnacional y local.

Al contrario de lo que se constató en los otros retos examinados, pluritemporalidad intersectorialidad, evaluación, en donde la práctica ha dado lugar al uso de herramientas prácticas, cuya utilización se ha estabilizado y que han contribuido a facilitar su abordaje y resolución (articulación entre plan y presupuesto, programación y presupuestación por resultados, presupuestación plurianual, evaluación y monitoreo, en este ámbito no se cuenta con la presencia de este tipo de algoritmos de referencia. Probablemente, el aprendizaje se hace así más lento y difícil. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, se consideró que la descentralización política y fiscal representaba la salida a las deudas históricas, en materia de desarrollo territorial en la región. No obstante, estas políticas se estabilizaron en muy pocos casos, en la mayoría estuvieron sujetas a vaivenes políticos e institucionales, de gran envergadura y en casi todos decepcionaron al no desencadenar el impacto de equidad y equilibrio territorial que prometían (Ramírez Silva y Cuervo 2009).

A partir de los estudios de caso, no es posible generalizar si a nivel regional hay una mayor o menor especialización o integración de las prácticas de planificación. Los hallazgos son heterogéneos y esto hace suponer que en el resto de los países se observa esa misma variabilidad. Tampoco se sabe si los compromisos establecidos en los objetivos tienen continuidad de un gobierno a otro, lo que se observa tanto en el caso del Ecuador como en el de México y la Argentina, es que los diseños institucionales facilitan esta integralidad, aún cuando no están exentos de dificultades.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos se constata la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación, las capacidades institucionales, así como los sistemas de monitoreo y evaluación subnacionales. Las figuras de los acuerdos programáticos de cooperación son intentos por

generar mecanismos de articulación, de compromisos de las agencias gubernamentales que operan entre el nivel nacional y el subnacional. Sin embargo, en el caso de la Argentina, el Ecuador y México la relación entre estos niveles de planificación requiere fortalecer los marcos legales y reglamentarios, para mejorar el proceso de asignación de recursos.

Los principales desafíos que se identificaron, a partir de los estudios de caso, en lo que respecta a mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno son los siguientes:

- Es necesario mejorar la articulación y coherencia de las metas nacionales y focalizando y priorizando los objetivos de desarrollo regional y su contribución al desarrollo nacional. En las estructuras institucionales, de los niveles subnacionales, se sugiere hacerse cargo de las asimetrías, entre los diferentes gobiernos autónomos, estados y provincias respecto de la prioridad que asignan a las funciones de planificación.
- Se requiere consolidar la idea y la práctica del ciclo de producción, de las políticas públicas para el desarrollo del país habida cuenta de las debilidades imputables a la falta de articulaciones, más estables y formales, entre las agencias, especialmente a nivel del gobierno central.
- Se debe promover el debate en torno a una agenda amplia, en materia de desarrollo, que incluya las disparidades regionales, los conflictos ambientales, la pobreza o las formas de crecimiento de las ciudades. En el caso argentino, en este proceso ha sido importante sacar a la luz problemas que se reiteran como invariantes, en buena parte del territorio, sin dejar de considerar las enormes diferencias de desarrollo, que se presentan en la geografía del país.
- Queda sin resolver por completo, cuál es el lugar de la planificación, en los procesos reales de transformación; en eso radican algunos de los mayores riesgos de la implantación del modelo de desarrollo territorial. En sociedades como la Argentina, en la que el debilitamiento de las capacidades públicas ha sido tan manifiesto durante décadas, sigue siendo un tema pendiente insertar plenamente la planificación, en los procesos decisivos, sobre todo en aquellos que involucran la dimensión territorial.
- Hay que avanzar en la planificación estratégica desde los núcleos decisivos (parte clave de la construcción de la cadena de valor público) como base para la planificación de tipo operativo o programación y el proceso de presupuestación.
- Es preciso fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación. Sin un adecuado desarrollo de estos instrumentos, es difícil conocer la contribución de los esfuerzos subnacionales al desarrollo nacional. La Estrategia Territorial Nacional del Ecuador, que es un mecanismo clave para definir objetivos alineados al Plan Nacional para el Buen Vivir, carece de un esquema de monitoreo y evaluación. Lo mismo sucede en la experiencia mexicana con pocas excepciones, como la del estado de Jalisco, de reciente implementación.
- Es necesario mejorar las capacidades institucionales para la planificación de nivel nacional y desconcentrada, teniendo en cuenta que la interesalaridad es un complejo desafío de gestión, que debe estar presente en la planificación. El propósito es construir dinámicas endógenas, de desarrollo económico de base local, en las que se tenga en cuenta el mundo globalizado, sin perder la perspectiva de la dinámica específica, que en las localidades genera empleo, mejora la productividad y amplía los horizontes, entre otros beneficios.

En resumen, la coordinación multinivel es un proceso de la planificación, que es joven, pero promisorio y promueve la construcción de las bases institucionales, para hacer viables las estrategias de desarrollo territorial. No obstante, necesita de pactos nacionales básicos enriquecidos con procesos locales y sectoriales, de modo que la mirada prospectiva y la imprescindible articulación, de las escalas territoriales prevalezcan frente al riesgo de anclarse, en el corto plazo, la urgencia y la demanda política concreta.

2. Práctica de la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y El Caribe 2017

En lo que resta del capítulo, se presentarán primeros resultados de la consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial, ya mencionada y realizada por el ILPES, durante 2017. Esta consulta fue enviada a los treinta y tres países de la región miembros de la CEPAL y obtuvo respuesta como se observa en el cuadro 6, de representantes provenientes de diez de ellos.

Cuadro 6
Número de consultas respondidas
(Por país y por institución)

País	Número de consultas respondidas	Instituciones representadas
Brasil	5	Secretaria de Governo da Presidência da República. Ministério de Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Integração Nacional.
Colombia	1	Departamento Nacional de Planeación (DNP).
Costa Rica	3	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
Cuba	1	Ministerio de Economía y Planificación.
Ecuador	3	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
Guatemala	2	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
Honduras	1	Secretaría de Coordinación General de Gobierno.
Panamá	5	Ministerio de Economía y Finanzas. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SENACYT). Secretaría Nacional de Descentralización.
República Dominicana	1	Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo.
Uruguay	2	Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Como se planteó previamente, la planificación multinivel hace énfasis en las interacciones que se pueden producir, entre los distintos niveles gubernamentales de un Estado, para resolver las problemáticas sociales, sin perjuicio de que esta definición operacional se inscriba en el contexto -que se supone más amplio- de la gobernanza y/o planificación, multinivel o multiescalar del desarrollo territorial. Es una herramienta para la gobernanza, es un proceso técnico y político que implica una relación compleja entre las instituciones y sus políticas públicas, en materia de dinámicas intertemporales, intersectoriales, interescales, intergubernamentales y multiactorales, que buscan

favorecer una acción coordinada y con legitimidad, política del Estado, respecto a la resolución de los problemas sociales para la provisión de bienestar, el incremento de la democracia y la generación del desarrollo. Por consiguiente, lo multinivel pone el acento en la gestión de las interacciones y toma como centro de atención las interrelaciones entre las instituciones públicas, de los distintos niveles de gobierno de cada país. Por esta razón, la consulta tomó a estas interacciones, como objeto de conocimiento y organizó la indagación en cuatro dimensiones y quince variables (véase recuadro 11).

Recuadro 11 **Nota metodológica**

Esta fue una investigación aplicada, con un diseño cualitativo, que usó fuentes de información primarias, informantes clave de los países: representantes institucionales de los niveles centrales de los Estados, delegados(as) por las respectivas autoridades de planificación y secundaria, documentos y páginas institucionales, en su proceso de indagación. Su objetivo principal fue conocer y analizar la práctica de la planificación multinivel en América Latina y el Caribe, en el contexto de los desafíos de la gobernanza, la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estudió las interrelaciones, que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles de gobierno, nacionales y subnacionales, para resolver los problemas del desarrollo territorial en los países de la región. Para esto, se diseñó una consulta en línea, organizada en cuatro dimensiones o módulos de información, con un total de quince categorías o preguntas. En este capítulo, se presentan los resultados de los dos primeros módulos y parte del tercero.

Dimensiones

Demanda y avances en materia del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

Mecanismos para la planificación multinivel en los países de América Latina y el Caribe

Identificación de casos en América Latina y el Caribe

Implementación de la Agenda 2030 y los ODS

Variables de análisis

Problemas del desarrollo territorial.
Políticas del desarrollo territorial.
Práctica de la planificación multinivel.
Contribución de la planificación multinivel en el desarrollo territorial.
Marco legal de la planificación multinivel.
Marco fiscal de la planificación multinivel.
Marco institucional de la planificación multinivel.
Funcionamiento (percepción de satisfacción) de los mecanismos.
Aprendizajes de la planificación multinivel (facilitadores y dificultades).
Desafíos de la planificación multinivel.
Experiencias significativas en la planificación Multinivel y DT.
Experiencias significativas en desarrollo territorial.

Nivel de información sobre el proceso de implementación.
Cambios observados a partir del proceso de Implementación.
Aprendizajes del proceso de implementación para el nivel subnacional.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial 2017 ILPES.

3. Los problemas del desarrollo territorial

Dado, que el campo específico, de aplicación de la planificación multinivel, que interesó indagar en este caso, es el desarrollo territorial, la consulta comenzó averiguando acerca de cómo éste era entendido. Un primer resultado, de significativa importancia, deriva del hecho de que las respuestas aludieron, no solamente a temas relacionados con los contenidos del desarrollo territorial, desequilibrios, desigualdades, disparidades, sino que también mencionaron los procedimientos a través de los cuales la acción pública se hace cargo de ellos.

El primer conjunto de preguntas, gira en torno de los problemas y las políticas del desarrollo territorial (véase cuadro 7). De este conjunto, se pueden identificar cinco grandes categorías de contenido (véase gráfico 10). La primera se denomina “Descentralización” y corresponde al 9.5% del total de los problemas del desarrollo territorial, mencionados en las respuestas a la consulta a representantes. Cuba y Panamá concentraron las menciones en este sentido. Dan cuenta de desafíos que directamente fueron indicados, como la necesidad de una mayor descentralización para la participación de los niveles subnacionales, en la planificación del desarrollo territorial, así como también la puesta en marcha de esquemas de trabajo, que permitan la incidencia de los niveles subnacionales en estos procesos y potencien el desarrollo de iniciativas locales. Esta descentralización, en la toma de decisiones, mediante la ampliación de los espacios de participación subnacionales, intermedios, municipales, locales, se entiende como una acción estratégica y esencial para la gobernanza territorial y la planificación multinivel, pues contribuye a dotar de legitimidad y pertinencia a los diagnósticos territoriales e incrementar la efectividad de las políticas.

Cuadro 7
Definición de los problemas del desarrollo territorial por país

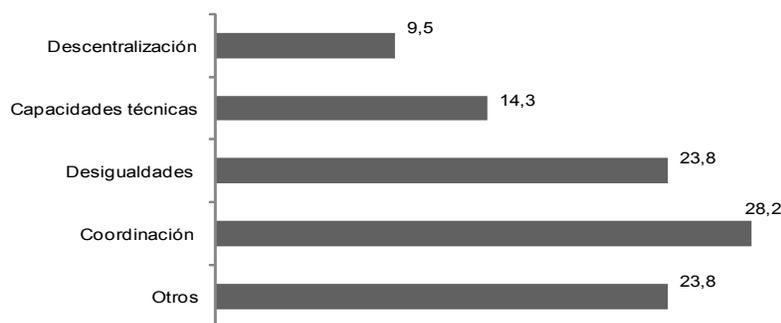
País	Problemas
Brasil	Las respuestas identifican los siguientes, como los principales problemas del desarrollo territorial: bajos niveles de coordinación y baja capacidad institucional, para enfrentar proyectos de gran envergadura, como son los de infraestructura y ambiente; la complejidad del sistema tributario; poca experiencia exitosa en materia de desarrollo endógeno; existencia de heterogeneidades inter e intrarregionales, en el sentido de asimetrías en el desarrollo de las regiones; falta de gobernanza en la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Regional y existencia de políticas sectoriales que no dialogan entre sí.
Colombia	Se señaló como principal problema del desarrollo territorial la existencia de políticas sectoriales desarticuladas, que requieren de la incorporación del enfoque territorial, en las políticas nacionales.
Costa Rica	Se identificaron como principales problemas del desarrollo territorial: las asimetrías territoriales internas; desigualdades económicas y sociales entre la población y duplicidad de funciones entre organismos del Estado, generando bajos niveles de coordinación institucional.
Cuba	Como problemas del desarrollo territorial, se estableció que se mantiene “un esquema de alta centralización del Estado, debido al bloqueo económico de Estados Unidos”, lo que hace que se pierda efectividad en las iniciativas de planificación local.
Ecuador	Se identificó como el principal problema del desarrollo territorial, la desconexión entre las políticas territoriales nacionales y subnacionales, producidas por la desarticulación institucional.
Guatemala	Se identificaron dos principales problemas: falta de capacidades técnicas para la formulación e implementación de instrumentos de gestión territorial a nivel municipal y falta de empoderamiento multisectorial, de parte de los actores públicos y privados del desarrollo, incluida la cooperación internacional.

Cuadro 7 (conclusión)

País	Problemas
Honduras	Se identificaron como problemas del desarrollo territorial en el país, primero una baja capacidad institucional en todos los niveles de gobierno, para atender adecuadamente la <i>demanda local</i> ; segundo una baja interacción entre los niveles intermedios y locales para definir dicha demanda territorial y tercero el uso de instrumentos de planificación sin gestión y visión por resultados.
Panamá	Los principales problemas del desarrollo territorial señalados fueron: (a) la centralización en la capital de las actividades económicas y la toma decisiones políticas generando asimetrías económicas y de participación entre los territorios; (b) disparidades en el desarrollo, en los ámbitos de la educación y la salud, que se concentran desfavorablemente en las provincias y comarcas indígenas; (c) ausencia de procesos y mecanismos de planificación por parte de las instituciones públicas, sin perjuicio de que se han desarrollado en esa línea recientes instrumentos legales, que orientan las acciones del Estado; (d) poca participación de las comunidades en sus procesos de desarrollo; (e) un bajo nivel de confianza de la población hacia sus instituciones afectando las posibilidades de potenciar las capacidades para el desarrollo, de los territorios más rezagados y (f) baja capacidad técnica (administrativa y financiera), de los gobiernos locales para asumir los roles dispuestos en la Ley No.66 que descentraliza la administración pública.
República Dominicana	Se indicó que el principal problema del desarrollo territorial tiene que ver con la ausencia de mecanismos de coordinación entre Ministerios ,para la formulación e implementación de políticas públicas.
Uruguay	Los principales problemas del desarrollo territorial del país son: un bajo nivel de descentralización, baja capacidad de coordinación institucional y el desarrollo desigual entre territorios.

Fuente: ILPES consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017.

Gráfico 10
Problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe
(En porcentajes)



Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

La segunda categoría se denomina “Capacidades”, corresponde al 14.3% de las menciones que se hacen, de problemas del desarrollo territorial en la consulta. Esta opinión se concentró en los(as) representantes de Brasil, Panamá, Ecuador, Guatemala y Honduras. Las capacidades se refieren fundamentalmente a la necesidad de fortalecer condiciones y habilidades técnicas, para la articulación institucional, la administración y gestión territorial, la planificación y el manejo presupuestal. En los casos, de Honduras, Guatemala y Panamá, se focalizó esta necesidad principalmente en los niveles municipales y locales.

“Desigualdades”, es la denominación de la tercera categoría, corresponde al 23.8% de las respuestas sobre los problemas del desarrollo territorial. Se concentran en Costa Rica, Uruguay, Panamá y Brasil. Se hizo mención a este tema, especialmente en Brasil, para dar cuenta de los rezagos intra e interterritoriales, en materia de bienestar y desarrollo. En este sentido, se pone también de manifiesto el problema de la concentración de la actividad productiva, de la oferta de empleos y de la

calidad en los servicios de salud y educación, en unos pocos territorios, produciendo asimetrías en el desarrollo de las regiones.

La “Coordinación” es la cuarta categoría, comprende el 28.2% del total de las respuestas de los(as) representantes institucionales, sobre los principales problemas del desarrollo territorial en sus países. Estas opiniones se concentraron en siete de los diez Estados participantes en el estudio. Las tres excepciones son Panamá, Guatemala y Cuba. Los problemas de la coordinación institucional, horizontal y vertical, sin duda siguen constituyendo un desafío de primer orden para los Estados, ya se mencionaron en el estudio del ILPES (2014), como uno de los principales retos de la planificación del siglo XXI.

En este ámbito, hay matices según las realidades de los países, por ejemplo para Brasil y Ecuador los problemas de coordinación se agudizan en la dimensión vertical, de las relaciones institucionales, Honduras indicó que este problema afecta al desarrollo territorial, mayormente dentro del propio nivel subnacional, Colombia, República Dominicana y Uruguay identificaron dificultades en producir diálogos interministeriales y/o entre programas sectoriales y para Costa Rica el problema de la coordinación se expresa en una duplicidad de funciones institucionales, en las intervenciones territoriales.

Surgieron menciones a otro tipo de problemas del desarrollo territorial, que fueron integradas en una quinta categoría, con esta denominación, “Otros”, con el 23.8% de las respuestas obtenidas. Estas opiniones se concentran en los(as) representantes institucionales de cuatro países: Costa Rica, Guatemala, Panamá y Brasil. Aquí se ubican problemas como voluntad política, para impulsar estrategias regionales, mayor gobernanza para las políticas del desarrollo territorial vigente, la necesidad de incorporar el enfoque territorial, en los programas públicos nacionales, es decir, en la oferta programática del Estado, en general, la necesidad de contar con mayores y mejores mecanismos para la planificación, potenciar una mayor participación en la planificación del desarrollo, en especial un tipo de participación multiactoral y comunitaria entre otros.

4. Políticas y estrategias del desarrollo territorial

Una vez identificados los principales problemas del desarrollo territorial, se indagó por la existencia de políticas y/o estrategias nacionales de desarrollo territorial, que estuvieran vigentes en los países. Colombia y Uruguay indicaron que no cuentan con esta definición, el resto de los países respondió positivamente a la pregunta (véase cuadro 8).

Se observó que del grupo de los países que indicaron tener una política nacional de desarrollo territorial, solo en dos casos, Ecuador y Brasil, ocurre de forma explícita. En el resto, se identifican acciones contenidas y/o vinculadas a políticas nacionales, que dan cuenta de definiciones, en materia de desarrollo territorial, sin representar una política y/o estrategia nacional explícita.

Cuadro 8
Políticas y Estrategias de desarrollo territorial identificadas

País	Estrategia / Política identificada
Honduras	Contenida en la Ley "Visión País 2010 -2038" y el Plan de la Nación 2010- 2022.
Costa Rica	Contenida en la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2040.
Guatemala	Contenida en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).
República Dominicana	Contenida en La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

Cuadro 8 (conclusión)

País	Estrategia / Política identificada
Ecuador	Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir).
Cuba	Contenida en la Constitución Política.
Panamá	Vinculada a la Ley nro. 66 de Descentralización de la Administración Pública.
Brasil	Política Nacional de Desarrollo Regional.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Recuadro 12
Declaraciones relacionadas con la necesidad de contar con políticas explícitas de desarrollo territorial

Voces...

“Es correcto pensar que la existencia de planes e instrumentos para el ordenamiento territorial son avances y son importantes pero no sustituyen la necesidad de contar con una política nacional de desarrollo integral que aborde integralmente el enfoque territorial en la oferta de programas del Estado”.

Representante de Uruguay

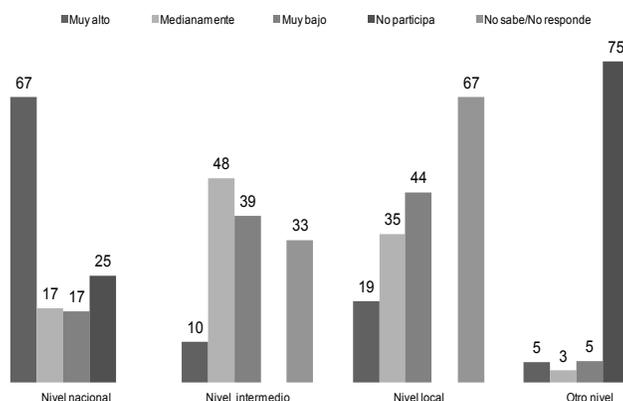
“Existen planes de ordenamiento territorial y ambiental pero a mi entender no están articulados bajo una política o estrategia nacional. Parecen si bien buenos esfuerzos reflejan una lógica sectorial y falta de un enfoque sistémico y articulador que verdaderamente tenga incidencia a nivel nacional”.

Representante de Panamá

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

En general, estas políticas, explícitas o implícitas, dedicadas a los temas del desarrollo territorial son financiadas con los presupuestos nacionales y lideradas por el gobierno nacional. De hecho la percepción de los países, respecto a los grados de participación de los niveles gubernamentales, en la planificación del desarrollo territorial, son contundentes al calificar como muy importante la participación del nivel nacional. El gráfico 11, muestra las calificaciones otorgadas por los(as) representantes a la participación de los distintos niveles de gobierno en sus países. Del total de personas que calificaron como Muy alta la participación de algún nivel de gobierno, el 67% lo hizo para el Nacional; del total de respuestas que calificaron de Muy baja la participación de algún nivel el 44% lo hizo para el local; del total de respuestas que calificaron, la importancia de algún nivel como mediana, el 48% lo hizo con respecto al Intermedio (véase recuadro 13) y del total de personas que declararon no saber cómo calificar el nivel de participación, el 67% lo hizo para el local. Este último dato es importante de resaltar, pues sugiere un cierto grado de desinformación acerca del papel de los niveles intermedio y local.

Gráfico 11
Percepción sobre la participación de los niveles de gobiernos, en la planificación del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe



Fuente: ILPES consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017.

Recuadro 13
Declaraciones acerca del nivel intermedio

Voces...

“El rol de los gobiernos departamentales es clave en la resolución de los problemas de desarrollo territorial. El nivel de los gobiernos municipales es más reciente (2009)(...)el nivel intermedio (podría llamarse regional) es un nivel que no existe en lo administrativo pero sí da muestras de ser un nivel operativo en algunos casos para temas puntuales y tiene un funcionamiento pragmático y voluntario”.

Representante de Uruguay

“En síntesis por tratarse de una federación el nivel intermedio “lucha entre sí” por recursos escasos y el nivel nacional es un gran jugador pero la capacidad de coordinación no se ejerce de manera eficaz”.

Representante de Brasil

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Como lo sugieren los extractos , de declaración consignados en el recuadro 13, el nivel intermedio requiere de una mejor definición institucional y protagonismo, según las realidades de cada país. El nivel local, es frecuentemente descrito como el ámbito de implementación de las políticas, aquellas explícitamente destinadas al desarrollo territorial, o las políticas sociales sectoriales, que de todas formas tienen mecanismos de territorialización. Si el nivel local tiene esa participación “natural”, atribuida a la implementación, a la luz del enfoque de la gobernanza, parece a lo menos paradójico, que haya sido calificado con un bajo nivel de participación en los procesos de planificación multinivel.

5. Modos de ejercicio de las interacciones entre niveles

La consulta partió del hecho de que las interacciones entre niveles se realizan, a través de diferentes procesos. En algunos casos, se trata de procedimientos regulados por las normas y las leyes, a los cuales se les denominó mecanismos legales. En otros casos estas interacciones operan a través de las formas de gestión y de funcionamiento de las organizaciones públicas, a éstas se les denominó institucionales.

Finalmente, en otros casos están enmarcadas y reguladas a través de los procedimientos fiscales tanto de recaudación de ingresos como de ejecución de gastos e inversiones. A estos se les denominó fiscales.

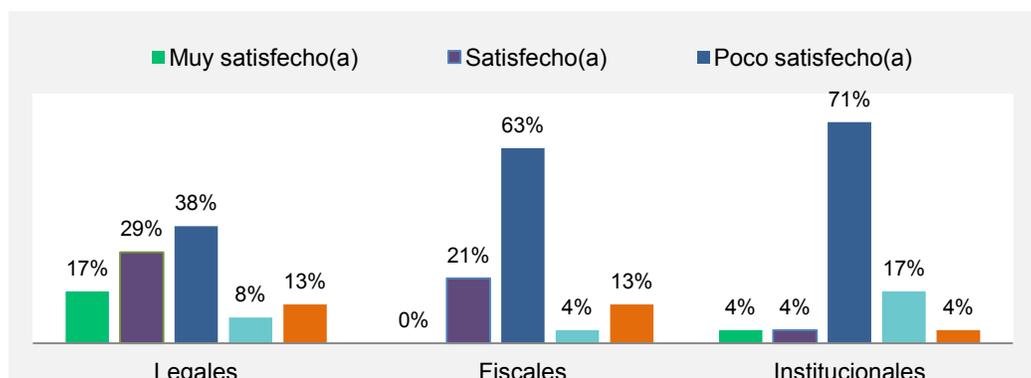
Los mecanismos legales se refieren principalmente a las declaraciones constitucionales, las leyes de descentralización de la administración pública, las leyes de presupuestos, nacionales y subnacionales, las leyes o decretos que aprueban las políticas nacionales de desarrollo territorial, en los casos donde existen o las leyes y/o decretos ejecutivos, para la creación de instituciones atinentes al desarrollo territorial, Ministerios, Viceministerios, Consejos y Fondos. Los mecanismos fiscales hacen referencia a los presupuestos nacionales, las transferencias obligatorias y voluntarias a los niveles subnacionales y a los sistemas tributarios. Se obtuvo poca información sobre las especificidades de los instrumentos fiscales, no obstante es claro que el financiamiento de los niveles subnacionales, intermedios y municipales/locales, depende en su mayoría de las asignaciones del nivel central de Estado, mostrando poca autonomía, en ese sentido y baja capacidad de generación de ingresos autónomos. Este es un ámbito, que requiere de mayor indagación. Los mecanismos institucionales se refieren principalmente al uso de planes, como instrumentos orientadores de la acción pública. El Plan Nacional de Desarrollo se observa como un instrumento, que ha logrado permear los procesos de planificación y los discursos institucionales del desarrollo en los países. Para los niveles intermedios, se hace mención a planes regionales, aunque hay poca mención a planes municipales.

La percepción acerca del funcionamiento de estos mecanismos es en general de insatisfacción (véase gráfico 12), en las tres opciones indagadas la calificación de “poco satisfecho” fue la mayoritaria, 38% en los legales, 63% en los fiscales y 71% en los institucionales. A pesar de ese patrón, en sentido comparativo puede afirmarse también que el perfil de insatisfacción es menor para los mecanismos legales, alto para los fiscales y muy alto para los institucionales. De forma consistente con lo anterior (véase gráfico 13), la necesidad de implementar cambios es muy alta, en lo institucional 91.6%, alta en lo fiscal 78.2% y moderadamente alta en lo legal 62.5%.

Gráfico 12

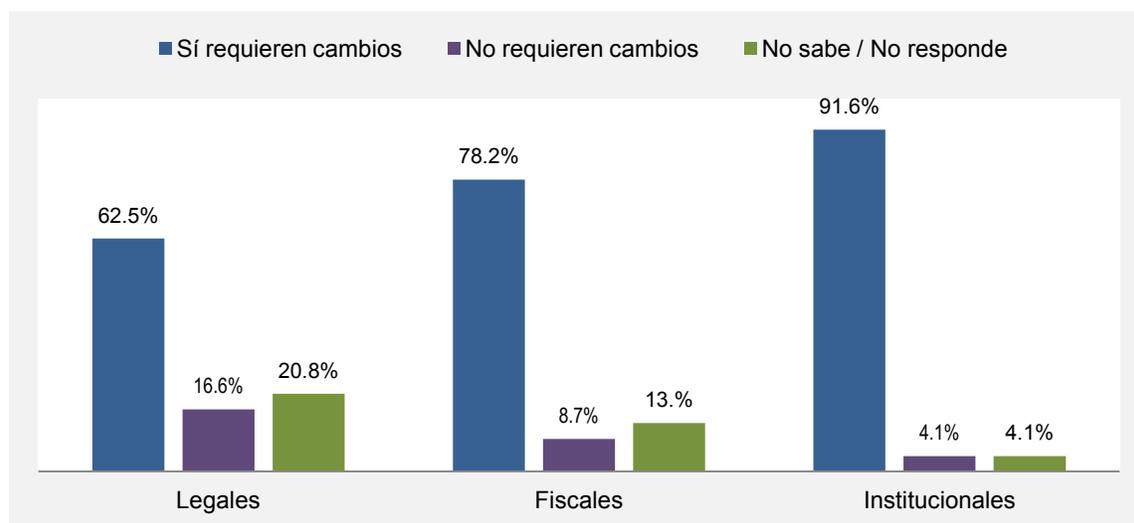
Nivel de satisfacción sobre el funcionamiento de los mecanismos, para la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

(En porcentajes)



Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Gráfico 13
Percepción de necesidad de cambios en los mecanismos, que rigen la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe



Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

6. La incorporación de la Agenda 2030 y el desarrollo territorial

Solo un país, Costa Rica, mencionó la Agenda 2030 y los ODS, como un mecanismo institucional que rige y orienta la planificación multinivel del desarrollo territorial. Sin embargo, en varios de los países se hace mención a procesos de puesta en marcha de la Agenda 2030, a nivel territorial (véase recuadro 5).

Recuadro 14 Proceso de implementación de la Agenda 2030 y los ODS: acciones informadas por los países

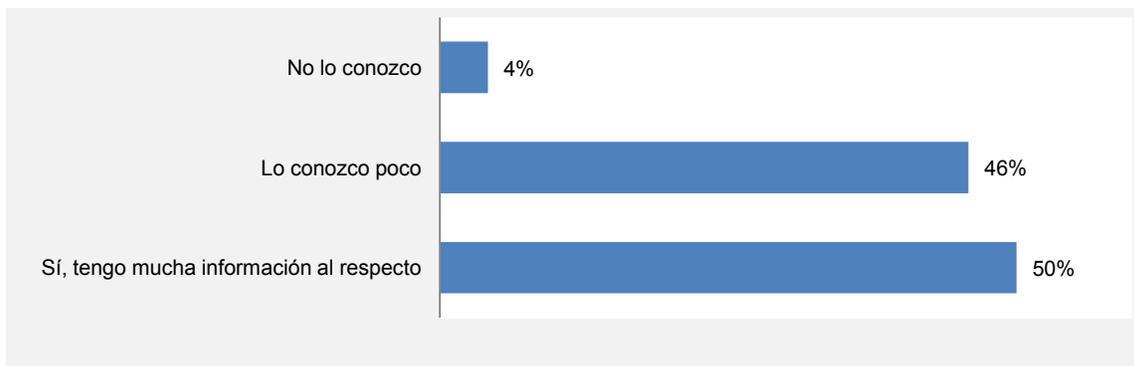
En Honduras, la conformación de comités intersectoriales, la creación una agenda nacional *ad hoc* y la preparación de metodologías para la incorporación de los ODS, en los sistemas de planificación. En Guatemala está la creación una estrategia de articulación de los ODS al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, que durante el año 2016 priorizó las metas del país en torno a la Agenda 2030. República Dominicana mencionó la creación del equipo de seguimiento de los ODS, en la Dirección General de Desarrollo Económico y Social del Viceministerio de Planificación. Ecuador indicó que la visión de largo plazo del país está siendo construida en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. En Colombia, desde el Departamento Nacional de Planificación se realizó un acompañamiento técnico a entidades territoriales locales y departamentales en la formulación de sus planes de desarrollo territorial, para que incluyeran un análisis integral de los ODS, en sus agendas y planes de acción por período de gobierno. Uruguay señaló que se está trabajando en la propuesta de hacer un reporte voluntario de los ODS, desde el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Panamá creó una Comisión Interinstitucional de apoyo y seguimiento a los ODS y Brasil creó la Comisión Nacional de los ODS, decreto N°8.892 de 27 de octubre de 2016.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Este resultado se acompaña de dos informaciones derivadas de la consulta. Primero, que cuando se indagó por el nivel de información de los(as) representantes, sobre su proceso de implementación (véase gráfico 14), en los países se obtuvo que el 50% señaló “tener mucha información” al respecto. Segundo, que cuando se consultó por si observaban cambios o nuevas acciones para la planificación o ejecución de

políticas del desarrollo territorial, en los países, en términos de procedimientos, planes de trabajo, discursos o lineamientos, que fueran consecuencia de la implementación de la Agenda y los ODS, el 72% de los(as) representantes respondieron positivamente a la pregunta. De hecho, fueron mencionadas acciones sustantivas para la implementación de la Agenda y los ODS.

Gráfico 14
Nivel de información sobre el proceso de implementación de la Agenda 2030 y los ODS en el país de representación

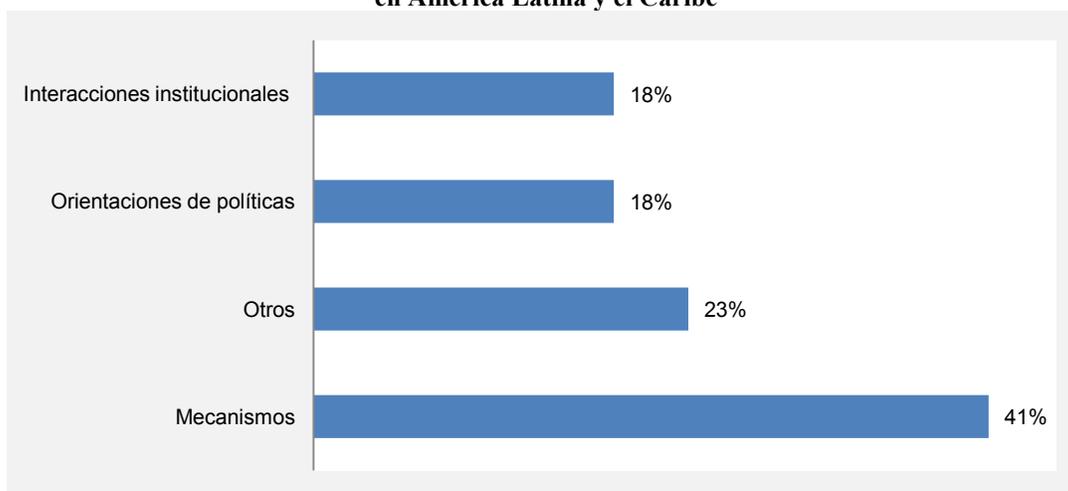


Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

7. Factores que han facilitado la planificación multinivel del desarrollo territorial

El gráfico 15 muestra las cuatro categorías, que agrupan los tipos de facilitadores de la planificación multinivel, mencionados por los representantes de países participantes, que respondieron la consulta. El cuadro 10 detalla las menciones hechas para cada uno de los países.

Gráfico 15
Aprendizajes (facilitadores) de la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe



Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

El 36% de los facilitadores se concentran en dos categorías de 18% cada una “Interacciones institucionales” y “Orientaciones de políticas”, respectivamente. Para el primer caso, se alude al conjunto de acciones de coordinación, articulación y/o comunicación entre instituciones, para llevar a la práctica intervenciones territoriales. Cuando se producen interrelaciones intra e interinstitucionales, esto es considerado un aspecto muy positivo, para la planificación multinivel. Este tipo de facilitadores se concentran en las experiencias de Brasil, Costa Rica, Uruguay y Colombia.

Los facilitadores integrados en la categoría de “orientaciones de políticas”, corresponden a todas las menciones realizadas sobre políticas concretas, planes, estrategias o acciones derivados de estas, que facilitan la relación entre las instituciones públicas. Este tipo de facilitadores se concentran en Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Cuba. Por ejemplo, Costa Rica reconoce como un facilitador específicamente al modelo de gestión de la Política Nacional de Desarrollo Territorial Rural; República Dominicana lo hace en el caso de las metas presidenciales, las metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo y en los propios ODS, entre otros.

En la categoría “Mecanismos” se concentra el 41% de los facilitadores identificados por los(as) representantes institucionales de los Estados, con excepción de Cuba, el resto de países opinaron que los mecanismos legales y/o instituciones son fundamentales, para lograr una planificación multinivel del desarrollo territorial. Sobre los mecanismos institucionales la mención es generalmente implícita, presente en sus distintas formas, por ejemplo: Consejos Regionales en Costa Rica, Oficinas Territoriales en Uruguay, Sistemas de Consejos de Desarrollo en Guatemala, Consejos Provinciales y Juntas Técnicas y mecanismos de participación ciudadana en Panamá.

Si los mecanismos legales e institucionales son tan relevantes para la planificación multinivel, como lo evidencia el hecho de que constituyan el 41% de las respuestas sobre los facilitadores y su funcionamiento esta caracterizado, por una percepción de insatisfacción, como por una opinión generalizada, de que se necesitan cambios, es concluyente que es un ámbito que merece atención, en el corto plazo por los gobiernos, a propósito del fortalecimiento y profundización de la planificación.

La última categoría se ha denominado “Otros”, corresponde al 23% de los facilitadores identificados y se concentra en las respuestas de Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Brasil y Uruguay. Alude al tamaño del país, al reconocimiento de los ODS, como un facilitador emergente en los procesos de planificación, a los procesos de participación comunitaria y al conocimiento y experiencia acumulada de los países en materia desarrollo territorial, entre otros.

Cuadro 9
Factores o eventos que han facilitado la planificación multinivel del desarrollo territorial

País	Facilitadores.
Honduras	Mecanismos legales.
Costa Rica	Política Nacional de Desarrollo Territorial Rural (modelo de gestión). Tamaño del país. Coordinación institucional mediante mecanismos institucionales como: Consejos Regionales Territoriales.
Guatemala	Sistema Nacional de Planificación en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo.
República Dominicana	Metas establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo. Metas presidenciales. Convenios relativos a los cumplimientos de los ODS.
Ecuador	El marco legal. Realización de gabinetes zonales ampliados.
Cuba	Lineamientos del Partido de Gobierno.
Panamá	Concejos Provinciales y Juntas Técnicas. Organización comunitaria. Descentralización (Ley 66). Participación ciudadana.

Cuadro 9 (conclusión)

País	Facilitadores.
Brasil	Experiencia y práctica en la planificación territorial y en articulación multinivel (en el área social). Marco legal. Intentos de articulación intersectorial y construcción de modelos de gestión de políticas públicas con coordinación multiactoral. Interés subnacional en planificar su desarrollo regional.
Uruguay	Obras conjuntas de escala supra departamental. Instalación de emprendimientos productivos para el desarrollo local. Descentralización de la Universidad de la República. Oficinas Territoriales.
Colombia	Comunicación entre entidades nacionales. Acciones de CONPES para mejorar condiciones de los territorios.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

8. Desafíos y tareas a ser emprendidas, en cuanto a planificación multinivel del desarrollo territorial

Hay coherencia entre los problemas del desarrollo territorial identificados y los cambios que se requieren, en los mecanismos legales, fiscales e institucionales, que rigen la planificación multinivel, en los países. En general se pide a los mecanismos:

- i) incorporar actualizaciones a los planes de desarrollo, ajustándolos a las necesidades de los territorios. Esto requiere de mayor conexión entre las visiones y políticas nacionales con los niveles intermedios y municipales/locales,
- ii) aportar en la mayor claridad de funciones y competencias de las instituciones y políticas, a la hora de generar intervenciones, para el desarrollo territorial, con esto mejorar la coordinación, optimar los recursos públicos y evitar la duplicidad de funciones,
- iii) mejorar los tiempos de las transferencias públicas, procurando mayor transparencia en la asignación de los recursos y favoreciendo la participación de los niveles subnacionales, en el diseño de los presupuestos,
- iv) favorecer la participación de los niveles subnacionales, en los sistemas de planificación del desarrollo regional, especialmente contribuir al fortalecimiento de los niveles intermedios y las capacidades técnicas, para la planificación, la gestión territorial, la administración y los presupuestos, en el ámbito municipal–local,
- v) Profundizar los procesos de descentralización en los países, incorporando en los mecanismos legales, fiscales e institucionales, una visión sistémica del conjunto, capaz de prever la agudización de asimetrías interregionales con esta medida.

Las menciones más específicas realizadas en las respuestas a la consulta, están consignadas en el cuadro 10.

Cuadro 10
Los desafíos de la planificación multinivel del desarrollo territorial

País	Desafíos
Brasil	<p>Perfeccionar interfaz en la planificación y ejecución de las acciones públicas. Disminuir las superposiciones de competencias institucionales. Racionalizar el sistema tributario; Dotar a los municipios de instrumentos y recursos efectivos para su desarrollo; Mantener la continuidad de proyectos relevantes aún en un contexto fiscal adverso. Mayor articulación y cooperación intergubernamental dentro del espacio subregional (vertical y horizontal). Ampliar y fortalecer la participación social en las diversas etapas de planificación y niveles de gobierno Reposicionar la importancia de la política de desarrollo regional en la agenda política del Gobierno y del Ministerio de Integración Nacional.</p>
Colombia	<p>Complementariedad entre las ofertas institucionales. Acortar la distancia entre lo nacional y lo local de esta manera el territorio captará los esfuerzos integrales realizados desde lo nacional.</p>
Costa Rica	<p>Ejecución rápida de recursos. Mejorar la articulación y coordinación institucional para resolver los problemas del desarrollo territorial y las demandas sub-regionales. Más alianzas entre actores públicos - privados. Mayor evaluación y seguimiento de las acciones de la política del Desarrollo Territorial. Erradicar diferencias territoriales.</p>
Cuba	<p>Recuperación de la infraestructura técnica del país. Posibilidad de participar en las grandes cadenas de valor de nivel mundial. Mantenerse informados de los principales avances tecnológicos del mundo.</p>
Ecuador	<p>Planes: Dinamizar instrumentos institucionales para la planificación. Focalizar y diferenciar estrategias de articulación en los territorios según sus características. Entender desde el nivel central las relaciones interinstitucionales de los niveles locales. Desarrollar un instrumento para hacer operativa la ejecución articulada entre niveles de la planificación.</p>
Guatemala	<p>Niveles nacional y local: fortalecimiento institucional a nivel central y a nivel local para la implementación satisfactoria del Sistema Nacional de Planificación.</p>
Honduras	<p>Elevar las capacidades municipales en planificación y presupuesto para el desarrollo territorial; Territorializar la planificación y el presupuesto institucional. Ajustar los mecanismos legales a las realidades territoriales. Una acción institucional incluida la Cooperación Internacional con base a diagnósticos territoriales.</p>
Panamá	<p>La modernización de la infraestructura pública conforme a las nuevas zonificaciones que están siendo implementadas por las autoridades nacionales intermedias y locales. Construir una visión de Estado frente a los problemas sociales. Consolidar un sistema de planificación capaz de dirigir los esfuerzos económicos y políticos de Panamá con plena participación de la ciudadanía y estableciendo objetivos comunes. Fortalecimiento de una cultura política enfocada en el uso de evidencia para la toma de decisiones. Formar personas íntegras comprometidas con el desarrollo de la Nación.</p>
República Dominicana	<p>Aprobación de la Ley de Regiones Únicas de Planificación. Instalación de la cinco Oficinas Regionales de Planificación.</p>
Uruguay	<p>Planificación a largo plazo en varios niveles. Mayor descentralización desde una perspectiva sistémica. Construcción de la visión Uruguay 2050. Resolver la superposición de la autonomía departamental y las decisiones nacionales. Políticas que resuelvan problemas intersectoriales.</p>

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Este panorama sobre los problemas, políticas y percepciones sobre la práctica de la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, proporciona aprendizajes, facilitadores y desafíos que dejan lecciones, sobre cómo interpretar y diseñar acciones de presente y de futuro, que favorezcan la técnica y la política de la planificación para el desarrollo, con un sentido de gobernanza territorial y democrática.

IV. Conclusiones

A. Importancia y modo de uso de una lectura territorial de las agendas globales de desarrollo

Responder a los desafíos planteados por las agendas globales de desarrollo, significa otorgar al planeta tierra el carácter de territorio y generar el sentido de apropiación y de pertenencia que requiere por parte de la sociedad humana entera, para así dar cuenta cabal de los desafíos de sostenibilidad y dignidad, ante los cuales está confrontada. Se requiere entre otras cosas, de una estrategia territorial, de despliegue de una acción colectiva, organizada en múltiples escalas, cada una de ellas con funciones precisas, alcanzables y en interrelación permanente.

Desplegar capacidades de acción y comprensión del desarrollo territorial, con enfoque multiescalar aparece como una necesidad inaplazable y consistente, con los desafíos planteados por las agendas globales de desarrollo, tales como entre otras la Agenda 2030 y los ODS Hábitat III, el Marco de Sendai y el Consenso Regional de Montevideo de Población y Desarrollo de 2013. Sugiere hacer uso de la institucionalidad puesta en funcionamiento y muy particularmente hacerse parte activa, de los procesos de implementación de estas agendas y de los Planes de Acción Regional, diseñados para tales fines y liderados por la CEPAL, en su función de Comisión Regional del sistema de Naciones Unidas en la región.

Se entiende que estos espacios regionales, de acción coordinada, operan como plataformas para la entrega de la experiencia y de los aprendizajes nacionales, la aceleración de los procesos de transferencia de conocimiento activo, a nivel horizontal y el seguimiento de los avances, en materia de acciones, metas y despliegue de medios. El ILPES entiende su aporte en este sentido, a través, entre otras cosas del Observatorio Regional de Planificación y del Planbarómetro⁴, instrumentos que corresponden a la filosofía de aceleración del aprendizaje colectivo. Estas herramientas acompañan los medios tradicionales de trabajo, tales como la capacitación, la cooperación técnica y la investigación, que también adquieren un sentido especial, en torno de la implementación de los acuerdos globales.

⁴ <https://observatorionplanificacion.cepal.org>

En concordancia con la importancia, concedida a la multiescalaridad para el gobierno e implementación de las agendas de desarrollo en el capítulo III de este Panorama, se entregaron los primeros resultados de una consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial. Esta reflexión alienta la construcción de una mirada del desarrollo territorial, desde la gobernanza multiescalar y de la planificación multinivel. Incita a mirar con mayor atención aspectos antes soslayados o secundariamente considerados, tales como la gestión de las interrelaciones, sin por ello pasar por alto la mirada atenta a los factores convencionales, que permiten comprender e intervenir sobre el desarrollo de los territorios de nuestra región.

Las agendas globales de desarrollo analizadas en el capítulo I. despliegan igualmente un dispositivo de principios, estrategias y medios de acción, que se deben convertir en punto de referencia, deliberación y reflexión. Esta revisión, destaca la presencia de los principios y fines principales del desarrollo territorial, la igualdad, la diversidad étnica, cultural y socioambiental, la equidad, la integridad, la cohesión y también muy especialmente la mitigación de la vulnerabilidad, especialmente aquella vinculada con los riesgos de origen natural y en buena medida relacionados con el cambio climático.

Estas agendas, en la parte estratégica refrendan la importancia de la planificación, tanto a nivel de cada una de las escalas y niveles de acción gubernamental, como del manejo integral de sus interrelaciones, dinámicas, gobernanza multiescalar y planificación multinivel. De la misma manera, propone y supone una mirada de la organización espacial, de los sistemas territoriales contemporáneos y le asigna a la ciudad y al sistema urbano un papel crucial. Éste deriva de su incidencia sobre el territorio, en general, sus diversos componentes y especialmente lo rural y las zonas de explotación de recursos naturales. En términos de política pública, esta mirada especial de la organización territorial, significa destacar la presencia del sistema urbano, como objeto de pensamiento y de intervención.

Lo local y lo territorial como escalas básicas del andamiaje global son destacados también por estas agendas, como espacios de construcción, de democracia, de solidaridad, de ejercicio de la participación y de innovación social y económica. En síntesis, estas agendas globales de desarrollo contribuyen a la elaboración de una nueva mirada del desarrollo territorial, que rescata las tradiciones previas y las enmarca, en un renovado universo de principios, estrategias, medios y metas. Se constituyen así en un arsenal de permanente consulta, referencia y objeto de implementación y aprendizaje.

B. Planificación multinivel y desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe

Las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe fueron revisadas en el capítulo II. Muestran una situación semejante a la de las desigualdades en la distribución del ingreso debido a su alto valor y persistencia. En efecto, aunque la investigación comparativa internacional muestra que los niveles de concentración de la población, en las aglomeraciones principales cede después de alcanzar un máximo (Cuervo 1993) en América Latina, esta inflexión aún se presenta muy tímidamente. Aún más si esta concentración se la mira, desde el punto de vista de los volúmenes de actividad económica, los niveles son aún más altos y no dan señales de descenso.

No obstante, de acuerdo con los resultados obtenidos, hay algunos síntomas de transformación. En el último período del año 2000 al 2015, ya no son solo dos sino seis los países, en donde esta concentración cede. Mirando las brechas de PIB per cápita, también se experimentó una tendencia al descenso, hasta recién entrado el año 2010, que sin embargo en varios países se revirtió. De otro lado, 2010 al 2015 varios de los componentes usados para la medición del IDR mostraron disminución en el tamaño de sus brechas.

La consulta sobre la planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe permitió establecer un estado de situación, para diez países de la región e identificar las proyecciones futuras de este enfoque de trabajo.

En primer lugar, es importante retomar e interpretar lo que las personas, participantes, en la consulta sugieren como expectativas y potencialidades de la aplicación, del enfoque de planificación multinivel del desarrollo territorial. El cuadro 11 y el recuadro 15 consignan las respuestas obtenidas a la interrogante sobre qué esperar de la planificación multinivel del desarrollo territorial y algunas de las sugerencias propuestas.

Cuadro 11
Potencialidades y aportes de la planificación multinivel del desarrollo territorial

País	Aportes
Brasil	Respecto a los aportes de la planificación multinivel para resolver los problemas del desarrollo territorial en Brasil, se mencionó que “las principales ganancias son mejorar la coordinación, optimizar el uso de los recursos públicos, el intercambio de experiencias” y ver la realidad bajo diferentes perspectivas”. La planificación multinivel puede aportar a que “las políticas de cuño territorial” aumenten su influencia, en el diseño e implementación de las políticas universales o grandes infraestructuras.
Colombia	Respecto al aporte de la planificación multinivel del desarrollo territorial de Colombia, se planteó “llegar a los territorios de forma más articulada, propiciando mayor participación y sostenibilidad”, en torno a las acciones implementadas.
Costa Rica	Cuando se consultó por el aporte de la planificación multinivel al desarrollo territorial, se señaló que este esquema de planificación aumenta la coordinación institucional, evita duplicidad de funciones en organismos del Estado y propone soluciones con mayor conocimiento de las realidades territoriales.
Cuba	Los aportes de la planificación multinivel del desarrollo territorial fueron situados en los programas de educación y salud, explicando que logran generar una buena participación de todos los niveles gubernamentales (nacional provincial y municipal).
Ecuador	Sobre el aporte de la planificación multinivel al desarrollo territorial, se señaló que es un instrumento que puede contribuir a la formulación de un buen marco legal, que especifique las facultades y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno. También se atribuye a este tipo de planificación la posibilidad de generar intervenciones del nivel central del Estado, con mayor sentido de pertinencia y capacidad de gestión de las políticas, sobre las necesidades de los territorios, “así como definir de mejor manera el nivel de responsabilidad que el gobierno local posee, en cuanto a sus competencias de dotación de servicios básicos fomento productivo entre otras”.
Guatemala	Los aportes que se atribuyen a la planificación multinivel son dos. Facilitar puntos de convergencia entre los procesos de políticas públicas la planificación del desarrollo y los mecanismos de la cooperación internacional. También re direccionar las inversiones productivas mediante los Concejos de Desarrollo.
Honduras	Cuando se consultó por el aporte de este esquema de planificación al desarrollo territorial se indicó que suma a la definición de roles y presupuestos puntuales más que en la resolución de los problemas del desarrollo territorial propiamente tal.
Panamá	Los aportes que los(as) representantes institucionales atribuyen a ese esquema de planificación, para atender los problemas del desarrollo territorial en Panamá son la promoción de la coordinación institucional, mediante el contacto entre autoridades y la realización de Juntas Técnicas y Concejos Provinciales, la optimización de recursos, por tanto, compartir esfuerzos logísticos en las intervenciones y facilitar que más sectores sociales participen en la solución de los problemas, generando mecanismos de planificación participativa.
República Dominicana	Desde el año 2006, se está trabajando en la construcción de los Consejos de Desarrollo Municipales y sus respectivos Planes de Desarrollo, que se informan con un 60% de avance y donde el nivel nacional de gobierno se encuentra a la par, elaborando el marco legal que sustente estas iniciativas, que cuentan con proyectos pilotos, financiados por la cooperación internacional.
Uruguay	Respecto a los aportes de la planificación multinivel del desarrollo territorial se retorna al punto de la coordinación y la conexión del Estado con las realidades locales es decir dotar de pertinencia a las políticas.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

Los potenciales aportes y -en algunos casos ya efectivos- de la planificación multinivel del desarrollo territorial refrendan algunos aspectos, sugeridos por la teoría de la gobernanza multiescalar y precisan algunos otros componentes de importancia. Poner en evidencia, el desafío de hacer una

mirada de la planificación, desde la interrelación entre los niveles de gobierno y planificación, contribuye a crear conciencia, acerca de la importancia de la coordinación y de la gestión activa, de las interacciones. Esto, que es un logro en sí mismo, se ve enriquecido por comentarios adicionales, tales como el hecho de que de esta coordinación, se debe esperar un uso más eficiente de los recursos, evitar duplicidad de esfuerzos y aumentar la pertinencia de la acción pública, muy especialmente de la realizada por los niveles nacionales, en lo local y lo regional. Adicionalmente, se plantea la posibilidad de que, con este enfoque se aumente la influencia de las políticas, con enfoque territorial, que se aclaren los roles de los gobiernos locales y que se incrementen las posibilidades de ejercicio, de la participación. A partir de estas menciones -y de otras, que pudieran surgir en éste mismo sentido- debería elaborarse una herramienta de medición, seguimiento y evaluación, que permitiese conocer y dimensionar los beneficios, que se estén obteniendo de la aplicación de un enfoque, como el trabajado a lo largo del capítulo III.

Como segunda reflexión y siguiendo la información suministrada por los representantes de los países, se puede concretar y subrayar las potencialidades, de la planificación multinivel del desarrollo territorial, haciendo mención de algunas de las experiencias relevantes, que los encuestados señalan como exitosas, en la promoción de esta forma de orientar la acción pública. Se trata de iniciativas, no necesariamente inspiradas en este enfoque, pero que leídas a la luz de las preguntas de la consulta son señaladas como convergentes con él. Estas experiencias aportan un material de aprendizaje, que para ser puesto en movimiento necesita de dispositivos concretos de intercambio y diálogo entre pares. En este sentido el ILPES propone seguir aportando, no solo a través de los cursos, la cooperación técnica y la investigación, sino que como se mencionó previamente, contará con el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, que en algunos de sus módulos hará énfasis en la planificación multinivel del desarrollo territorial.

Ante las preguntas acerca de experiencias destacables en materia de promoción de interrelaciones entre niveles de gobierno y experiencias de desarrollo territorial, se destacan las siguientes:

- En Brasil se señala la realización de la I Conferencia Nacional de Desarrollo Regional, la creación de los Sistemas Regionales de Innovación en el Estado de Pernambuco, la creación de los Consorcios Intermunicipales (Ley 11.107 de 2015) y la creación del Ministerio de las Ciudades y aprobación del Estatuto de las Ciudades.
- En Costa Rica se menciona la existencia de un marco internacional de coordinación del desarrollo rural y la “Estrategia de Desarrollo y Tejiendo Desarrollo”.
- En Ecuador se mencionan las iniciativas de desconcentración de algunas instituciones nacionales y en especial la descentralización, de la competencia de planificación construcción y mantenimiento de la vialidad, así como las experiencias de micro planificación local, para la instalación de algunos servicios básicos.
- En Honduras se hace alusión a la experiencia de planificación del desarrollo regional, con enfoque territorial para el Golfo de Fonseca, con la participación de 45 municipios.
- En Panamá se menciona la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social del Programa de Redes Territoriales, para el fortalecimiento de capacidades, en áreas de pobreza, así como la respuesta que la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación dio a la crisis de abastecimiento de agua, con un enfoque comunitario de gestión de cuencas.
- Para República Dominicana es destacable la creación de 155 Consejos de Desarrollo Municipal y la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, para el 50% de las localidades del país.
- En Uruguay se menciona la gestión de las transferencias nacionales a los gobiernos subnacionales, a través de programas promovidos por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En todos estos casos, lo destacable es la existencia de experiencias concretas, que dan lugar a aprendizajes locales y que, como se dijo previamente, deberían ser conocidas a nivel regional, para así acelerar los procesos de aprendizaje entre nuestros países.

Recuadro 15 **Las potencialidades de la planificación multinivel del desarrollo territorial**

Voces... desafíos

“El esfuerzo más grande se concentra en llegar al territorio de manera articulada, generando participación y sostenibilidad en las acciones desarrolladas, una vez el territorio asuma su papel de gestor de su propio desarrollo”.

Representante de Colombia

“Creación de leyes que promueven la participación ciudadana, en la toma de decisiones, que permiten la ejecución de programas de desarrollo económico y social, con resultados satisfactorios, cuya cobertura es inclusiva a todo el territorio nacional”.

Representante de Panamá

“El encuentro entre los problemas y las posibles soluciones a diseñarse. La cercanía con el territorio permite comprender mejor problemas complejos e intersectoriales. Pero además ayuda a generar eficiencia en la gestión apoyado en la coordinación de competencias y actividades. Promueve la transparencia y el control de la gestión pública local y también nacional”.

Representante de Uruguay

“Promover una integración horizontal (entre sectores de políticas públicas) y vertical (entre entes federativos) y absorber de forma sustantiva la dimensión territorial”.

Representante de Brasil

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

C. Reflexiones para la política pública

Como se ha mostrado reiteradamente en las investigaciones del ILPES (2015) y CEPAL (2009), en el capítulo III de este Panorama, se ratifica la muy débil existencia de políticas y estrategias de desarrollo territorial, con propósito explícito de disminución de estas disparidades. Adicionalmente, cuando estas políticas han existido, la falta de continuidad ha sido la marca o sello de identidad. Esta inconstancia riñe con la naturaleza del propósito y las características de su comportamiento. Los procesos de cambio espacial y territorial tienen largos tiempos de maduración y poseen una gran inercia, que hace que para modificarlos se requieran esfuerzos perseverantes, lo que, como se dijo, no ha sido el caso en la región. Ni siquiera la descentralización, que en sus aspectos fiscales ha sido uno de los empeños de más incidencia en los países de la región, ha tenido la perseverancia esperada; hay ciclos de ida y regreso y muy grandes desniveles en el empeño que se le invierte a estos propósitos, con el cambio de los gobiernos y de sus tendencias.

En estas circunstancias, las desigualdades territoriales de los países de la región han sido y siguen siendo el fruto del impacto de otras decisiones de política y de otros procesos económicos mayores. En estas circunstancias, parecería darse que *lo territorial se juega por fuera de su propio ámbito*. Por eso, no es de sorprender que a la hora de explicar las trayectorias en estas disparidades, se deba acudir a factores relacionados con el comercio exterior o la inversión privada o pública, a nivel de infraestructura.

Este contexto requiere pensar en un conjunto o paquete de respuestas, que incluya los siguientes aspectos:

Para empezar es indispensable seguir insistiendo en la importancia de la producción de información económica y social de nivel territorial. Hay mucha información desagregada y

espaciales, pero es muy difícil contar con variables e indicadores comunes, comparables y persistentemente seguidos, a través de las estadísticas oficiales. Sin buena información, será muy difícil avanzar de forma contundente, en el conocimiento de estos procesos, de sus causas y de las formas más efectivas de intervenirlos.

En segundo lugar, es necesario contar con un esfuerzo sistemático de seguimiento y evaluación de las políticas territoriales o de cuño territorial en nuestros países. Estas políticas, aparte de marginales y cíclicas, carecen de una mirada atenta, que permita extraer las principales lecciones y aprendizajes, que no sólo sirvan a los diferentes países de la región, sino muy especialmente a cada país en el esfuerzo de nutrir sus decisiones de cambio o de continuidad.

En tercer lugar, y preferiblemente nutrido con los dos elementos previamente mencionados, es estratégico discutir la posibilidad de construir arreglos de política pública institucionales y fiscales estables y de largo calado, que permitan tener alguna incidencia sobre esta tan intensa y persistente situación de desigualdades territoriales.

Finalmente, las teorías del desarrollo territorial, de la gobernanza multiescalar y de la planificación multinivel aportan puntos de referencia, útiles no solamente como propuestas y orientaciones de política pública, sino como fuentes de inspiración, a lo que en este caso fueron las indagaciones concretas de la investigación, parte de cuyos resultados se presentaron en el capítulo III.

Para la CEPAL, el desarrollo territorial es un proceso de construcción social del entorno impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales. Por lo tanto, requiere de políticas integrales, con un alto componente de participación y de capacidad metodológica, para poner en valor la diversidad de sus territorios, evitando que estas diferencias se conviertan en factores de discriminación o asimetrías, en las oportunidades para las personas familias y comunidades.

La planificación multinivel se constituye en una herramienta para la gobernanza. Es un proceso técnico y político, que implica una relación compleja entre las instituciones y sus políticas públicas, en materia de dinámicas intertemporales, intersectoriales, interescales, intergubernamentales y multiactorales, que buscan favorecer una acción coordinada y con legitimidad política del Estado, respecto a la resolución de los problemas sociales, para la provisión de bienestar el incremento de la democracia y la generación del desarrollo.

De ahí que un esquema como este, de planificación descentralizada y participativa, contribuya a fortalecer las capacidades sociales, políticas y técnicas de los Estados, en todos sus niveles gubernamentales, entrando en sintonía con las agendas del desarrollo propuestas para América Latina y el Caribe, que hoy tienen como fin una mayor igualdad “el valor de la igualdad, junto con el de la libertad es la forma más humanizada de asumir las tareas de la modernidad” (CE A L 2010:42).

Para terminar y teniendo en mente esos puntos de referencia, es de utilidad hacer algunas observaciones generales y extraer algunas implicaciones de lo encontrado, a través de la consulta analizada en el capítulo III.

Uno de los énfasis de la indagación, es la gestión de las interacciones entre los agentes del sistema, en este caso los distintos niveles de gobierno, en el propósito del desarrollo territorial. Por tanto, era de esperar que hubiera un escrutinio especial, de temas como la coordinación institucional, que se destaca como un desafío importante. Esta mirada atenta, de las interacciones, contribuye al desarrollo de un ojo crítico, por parte de las instituciones y sus representantes, que probablemente observarán, con otra perspectiva, estos mismos temas, otorgándoles una importancia mayor a la previamente entregada.

Por otro lado, este énfasis en las interacciones arroja información acerca de las percepciones sobre la calidad y pertinencia de éstas. La pregunta realizada acerca de los mecanismos de

coordinación existentes, normativos, fiscales e institucionales, es muy elocuente en este sentido. De los tres tipos de mecanismos examinados, el normativo es el mejor evaluado, el fiscal queda en un lugar intermedio y el institucional en el nivel más crítico. De esta manera, más que preocuparse de los marcos normativos, que probablemente requieren mejoramiento y ajustes, habría que prestar especial atención al tema de los recursos y a la gestión institucional. Esta observación refuerza una de las conclusiones de la sección anterior, merece especial atención el intercambio de experiencias de gestión al interior de los países y entre los países, como un medio de aceleración de los aprendizajes y de instalación de mejores prácticas de gestión.

En la indagación de estas interacciones, también aparece información valorativa acerca del papel y del peso ponderado, de cada uno de los niveles de gobierno, en los procesos de planificación multinivel del desarrollo territorial. Se preguntó sobre la importancia de cada uno de ellos, a partir de lo cual surge la conclusión de que los niveles subnacionales muestran bajos grados de participación. Asimismo, se sugiere un problema de insuficiente calidad en la definición de los roles, especialmente de los niveles intermedios. Queda así planteado la interrogante y el desafío, tanto de fortalecer los papeles de los niveles subnacionales, como de mejorar la definición del perfil del nivel intermedio. En efecto, como se discutió en las primeras secciones del capítulo III, la gobernanza multinivel, coordinación vertical de los procesos de planificación, requiere de una participación activa de todos los niveles y escalas territoriales, en contextos de equilibrio de poder, voz e información sobre los problemas a ser deliberados.

Los desafíos siguen siendo profundos, junto a la coordinación, como la protagonista de la dimensión más institucional de los problemas del desarrollo territorial, está la necesidad de incorporar la perspectiva territorial, en los procesos de planificación y el diseño de las políticas del desarrollo, en América Latina y el Caribe. Esta es una acción técnica y política, que profundiza en la conceptualización del territorio, como un espacio de potencialidades para el desarrollo y como espacio para la construcción de confianzas, colaboraciones, coordinaciones y compromisos.

Bibliografía

- Aguilar L. 2013, *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México D.F.
- Arenilla M. 2011, “Marco teórico actual de la Administración Pública” en M. Arenilla (Dir.) *Crisis y reforma de la Administración pública* Oleiros: Netbiblo.
- Atienza Miguel y Patricio Aroca 2012, ¿Es la concentración espacial un problema para el crecimiento en América Latina? Serie de Documentos de Trabajo en Economía UCN.
- Baena M. 2000 M. *Curso de Ciencia de la Administración* Volumen Tecnos cuarta edición reformada. Madrid.
- Banco Mundial, 2017, Informe sobre el desarrollo mundial 2017. La gobernanza y las leyes. Panorama general 2017 Washington DC.
- 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.
- CELADE 2011, Rodríguez Jorge, “Migración interna y sistema de ciudades en América Latina intensidad patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000”, Serie Población y Desarrollo 105, Chile.
- CEPAL 2017, Luis Mauricio Cuervo, Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica heterodoxa y pluralista, Chile.
- _____ 2017, Jordán R. L. Riffo y A. Prado (coord.), Desarrollo sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural, Chile.
- _____ 2017, Máttar, Jorge y Luis Mauricio Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*, Chile.
- _____ 2016, La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Chile.
- _____ 2016, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Chile.
- _____ 2015, “anorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial”, Documentos de Proyectos (LC/W.671), Chile.
- _____ 2015, Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. LC/L.4016(MDP.2/3).
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38383/1/S1500371_es.pdf
- _____ 2015, Massey, *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Serie Seminarios y Conferencias, Chile.
- _____ 2015, *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Segundo borrador, Chile.
- _____ 2015, *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Serie Seminarios y Conferencias, Chile.

- _____ 2015, *Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Chile.
- _____ 2014, Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, (LC/G.2604), Chile.
- _____ 2013, *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014, Montevideo.
- _____ 2011, Cecchini Simone. A. Madariaga, programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ 2010, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, (LC/G.2432(SES.33/3)), Chile.
- _____ 2010, *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Chile.
- _____ 2009, Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago.
- _____ 2009, Ramírez, Juan Carlos, Iván Silva y Luis Mauricio Cuervo. *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas 2001, *La Gobernanza europea. Un libro blanco* Bruselas.
- Cohen M. M. Carrizosa y M. Gutman (Editores) 2016, Hábitat en deuda. Veinte años de Políticas Urbanas en América Latina, Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Di Filippo, Armando 1981a “El desarrollo regionalmente diferenciado y la dinámica de la fuerza de trabajo”. Desarrollo y Desigualdad Social en la América Latina, Serie Lecturas 4, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- ILPES 2016, *Planificación y prospectiva para la construcción de futura en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ 2015, *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ 2015^a, *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015. Pactos para la igualdad territorial*, Comisión para América Latina y el Caribe, Chile .
- _____ 2014, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los Diálogos Ministeriales de Planificación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ 2014^a, *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ 2013, *Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina ¿se está avanzando?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie de Gestión Pública, Chile.
- _____ 2005, *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- _____ De Mattos, Carlos 1988, Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos. Versión preliminar,
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33304/S8800602_es.pdf
- Farinós J. 2008, *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda*, Madrid.
- Koresawa, A. y Konvitz, J. 2001. “Towards a new role for spatial planning” en *Towards a new role for spatial planning*. OCDE, París.
- Latinobarómetro 2015, *Opinión pública latinoamericana. La Confianza en América Latina, 1995–2015. 20 años de opinión pública Latinoamericana*.
- Le Berre, 1992. “Territoires” en Bailly A. Ferras R. Pumain D. *Encyclopedie de géographie Economica* 1992 p.617-638, Paris.
- Naciones Unidas 2015, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, Sendai.
- _____ 2015, Asamblea General *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* Septuagésimo período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.
- _____ 2016, *Nueva Agenda Urbana Hábitat III*, Quito. La Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.

- OECD 2008, Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide.
- _____. 2003 Geographic concentration and territorial disparity in OECD countries. Working party on territorial Indicators. OECD Headquarters Paris, France.
- Peral, A. 2005, “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública Gestión y análisis de políticas públicas”.
- Pinto, A. 1965, “La concentración de progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano” El Trimestre Económico vol. 32 N° 125 Ciudad de México Fondo de Cultura Económica.
- 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 N° 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.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1997, *Reconceptualising Governance*, New York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2012, *Ciudadanía Política. Voz y participación ciudadana en América Latina* 2012, Chile.
- Pumain, Denise; Paquot Thierry; Kleinschmager Richard; 2016, *Dictionnaire La ville et l'urbain* Collection Villes Economica Anthropos, Paris, 323 ps.
- RIMISP 2011, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural “obreza y desigualdad. Informe latinoamericano”, Chile.
- _____. 2011, Serrano, “Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP, Chile.
- Rosas–Ferrusca, F. Calderón–Maya J. Campos–Alanís H. 2013 “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”. *Revista Quivera* Madrid.
- Spiezia, V. 2003, Measuring regional economies. Statistics Brief OCDE October 2003 No 6.
- Sunkel, O. 1970, “Desarrollo subdesarrollo dependencia marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante” *Revista EURE* vol. 1 No 1, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

Anexos

Anexo 1 Metodología de cálculo de disparidades

a) Dimensiones espaciales y temporales

Los países seleccionados, para cálculo del índice, consideró en primer término la existencia de informaciones subnacionales de producto interno bruto, variable difícil de omitir, pues expresa la capacidad de generación de riqueza o valor, de una población y un territorio. El número de países potenciales se restringió a un número limitado de 8, con esta condición. En 2015 estos dan cuenta de cerca del 80% de la población y del 70% del PIB total, de América Latina y el Caribe. Los países incluidos fueron: México, Chile, Brasil, Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia. Para todos ellos hay estimaciones de PIB sub nacional, aún cuando en algunos casos haya rezago en los datos.

Las unidades de análisis, considerando también la disponibilidad de información, fueron las Divisiones Políticas Administrativas Intermedias: región, provincia, departamento, estado, no obstante, consideraron casos especiales para el análisis. Esta es la situación de algunas grandes ciudades capitales, para las que existen estimaciones propias, pero donde cuyas áreas de influencia superan los límites político-administrativos establecidos. Es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bogotá Distrito Capital, Ciudad de México y el Distrito Federal de Brasil. Finalmente y debido a la disponibilidad de fuentes de información para esta versión del IDR agruparon un conjunto de departamentos de Colombia, bajo una entidad denominada Nuevos Departamentos e incluyen 8, a saber: Amazonas, Arauca, Casanare, Putumayo, Guanía, Guaviare y Vichada. Así como en la versión previa del IDR, en esta ocasión también se excluyeron algunos territorios insulares, debido a dificultades en la obtención de informaciones indispensables para su cálculo. Así, la selección definitiva de territorios para el IDR 2015, se describe en el cuadro A.1.

Cuadro A.1
Países seleccionados y ajustes en entidades territoriales IDR 2015

País	Entidad territorial	Nº oficial	Nº ajustado
México	Estado.	32	31
	Se suman D.F. y México.		
Colombia	Departamento.	33	24
	Se suman Bogotá D.C. y Cundinamarca.		
	Se excluye San Andrés.		
	Se considera a la agrupación Nuevos Departamentos		
Ecuador	Provincia.	24	23
	Se excluye Galápagos.		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Departamento.	9	9
Brasil	Estado Federal.	27	26
	Se suman D.F. y Goiás.		
Perú	Departamento.	25	24
	Se suman Lima y Callao.		
Chile	Región.	15	15
Argentina	Provincia.	24	23
	Se suman C. A. B.A. y Buenos Aires.		
Total		189	175

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

En materia temporal, se tomó 2015 como año de referencia, de manera de contar con períodos quinquenales. Por la naturaleza de las dinámicas territoriales, no se experimentan modificaciones

económicas y sociales, muy acentuadas en periodos cortos. Lo anterior, plantea una dificultad para el cálculo del IDR 2015, pues no se contó con una información censal, semejante a la utilizada en 2010. Esto implicó sustentar su cálculo en las encuestas de hogares continuas de los países. Como es sabido en algunos países, en este tipo de levantamientos se reduce la representatividad geográfica, de la información por factores diversos, tales como el costo implicado por los tamaños muestrales. Dado lo anterior, para algunos indicadores, el cálculo del IDR 2015 implicó tomar algunas decisiones metodológicas, que permitieran contar con estimaciones, para la primera división político-administrativa intermedia.

Argentina es el caso más relevante, pues allí se realizaron cambios en las encuestas continuas de hogares, al tomar como referencia los principales aglomerados urbanos del país. El cálculo de varios indicadores consideró, como fuente principal a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, cuya última versión fue en 2014. Para estimar los resultados provinciales considerando el censo de 2010 se realizaron ajustes urbano-rurales.

b) Indicadores

El propósito del IDR es medir los niveles de desarrollo, relativo en sus dimensiones económicas y sociales. De acuerdo con varios criterios metodológicos, propuestos en la literatura⁵ se buscaron indicadores, que expresaran de manera sintética algunos fenómenos, de interés relevantes y pertinentes, asimismo se buscó que existiera un marco disponible y comparable de información.

Buscando mantener la casi totalidad de la información obtenida en 2010, para la selección de indicadores se consideraron aquellos que, en la mayoría de los países fuesen levantados regularmente a nivel nacional y subnacional, bajo definiciones conceptuales relativamente similares. La única excepción es la tasa de ocupación, que se excluyó, debido a la no disponibilidad, a nivel subnacional en todos los países.

Tal como en 2010, se utilizó el PIB por habitante, excluyendo la minería extractiva. Este tipo de actividades muestra una elevada presencia, en algunas entidades territoriales, provocando distorsiones significativas. Se sabe, que en estos casos, elevados niveles de PIB por habitante no necesariamente expresan mejores condiciones de desarrollo, dado que la riqueza generada tiende a ser transferida en su gran mayoría fuera de los territorios productores. Por esto se consideró que un PIB por habitante, que excluya la minería extractiva, se acerca más a lo que podría considerarse como ingresos propiamente territoriales.

Considerando los criterios anteriores, los indicadores del IDR 2015 son los siguientes:

- 1) Porcentaje de población rural.
- 2) PIB per cápita, sin minería extractiva.
- 3) Tasa de analfabetismo.
- 4) Población con educación superior.
- 5) Tasa de mortalidad infantil.
- 6) Esperanza de vida.
- 7) Tasa de homicidios.
- 8) Viviendas sin agua interior.
- 9) Hogares/vivienda con computador.

⁵ OECD (2008) Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide.

c) Cálculo del IDR 2015

Para el cálculo del resultado compuesto, se aplicó el procedimiento de normalización de valores re-escalados, para estos 10 indicadores. Así, las distribuciones resultantes oscilan entre valores de 0 y 1. A continuación se suman directamente los puntajes obtenidos, con base en un esquema de ponderaciones homogéneas.

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

Para la construcción de rangos, la distribución final del IDR se ordenó de mayor a menor y posteriormente se dividió, en quintiles, para así obtener los estratos: Alto, Medio alto, Medio, Medio bajo y Bajo.

Cuadro A.2
Indicadores utilizados en el IDR

Indicador	Descripción	Fundamentos
Porcentaje de población rural.	Población rural/Población total *100.	La ruralidad en América Latina y el Caribe está asociada a mayor precariedad en condiciones de vida, por lo que el indicador captura las condiciones socioeconómicas generales del territorio.
Tasa de ocupación.	Ocupados / Población total *100.	El nivel de empleo relativo permite expresar la potencialidad de generación de ingresos y de generación de riqueza. Se utiliza la población total como divisor, ya que es de más fácil acceso que la fuerza de trabajo o la población económicamente activa.
PIB p.c. sin minería extractiva.	PIB total - PIB actividades extractivas mineras/Población total.	Captura la capacidad de generación de riqueza monetaria, disponible en el territorio. A nivel subnacional cuando hay fuerte presencia de actividades extractivas, que no son propiedad de agentes del territorio, se puede sobreestimar el ingreso potencial del territorio. El PIB per cápita, sin actividades extractivas, permite acercarse más al potencial de ingresos, que queda en el territorio.
Tasa de analfabetismo.	Número de analfabetos/Población en edad escolar.	Expresa la intensidad o grado de exclusión social.
Población con educación superior.	Población mayor 25 años con educación terciaria/Población total mayor 25 años.	Expresa el potencial de innovación o creatividad.
Tasa de mortalidad infantil.	Fallecidos menores a 1 año, por cada 1.000 nacidos vivos.	Expresa condiciones sociales básicas de salud que influyen en la mortalidad infantil.
Esperanza de vida.	Número de años promedio de vida al nacer.	Expresa las condiciones generales de vida de la población.
Tasa de homicidios.	Número de homicidios por cada 100.000 habitantes.	Expresa el grado de cohesión social.
Viviendas sin agua interior.	Viviendas sin servicio de agua/Viviendas totales.	Expresa el grado de acceso a infraestructuras básicas.
Hogares/vivienda con computador.	Número de viviendas/hogares con computador/Total de viviendas/hogares.	Expresa el grado de inserción y/o exclusión en la “sociedad de la información”.

Cuadro A.3
Fuentes de Información utilizadas para la construcción del IDR 2015

Indicadores	México	Perú	Colombia	Chile	Bolivia (Est. Plur. de)	Brasil	Ecuador	Argentina
Porcentaje de población rural.	Estimaciones con base en CONAPO.	Proyecciones INEI.	Proyecciones DANE.	Proyecciones INE.	Proyecciones INE.	Proyecciones IBGE.	Proyecciones INEC.	Proyecciones INDEC.
Tasa de ocupación.	Encuesta intercensal 2015.	Encuesta Nacional de Hogares INEI.	Gran encuesta integrada de hogares.	Encuesta de Empleo INE.	Encuesta de hogares INE.	Encuesta hogares IBGE.	Encuesta empleo desempleo subempleo.	Encuesta anual de hogares urbanos 2014 y Censo 2010.
PIB pc sin minería extractiva.	Cuentas Nacionales INEGHI.	Cuentas Nacionales INEI.	Cuentas Nacionales DANE	Cuentas Nacionales Banco Central.	Cuentas Nacionales INE.	Cuentas Nacionales IBGE.	Cuentas Nacionales Banco Central.	Cuentas Nacionales CEPAL/Provincias.
Tasa de analfabetismo.	Encuesta intercensal 2015.	Encuesta Nacional de Hogares INEI.	Gran encuesta integrada de hogares.	Encuesta CASEN 2015.	Encuesta de hogares INE.	Encuesta hogares IBGE.	Encuesta empleo desempleo subempleo.	Encuesta anual de hogares urbanos 2014 y Censo 2010.
Porcentaje de población con educación superior.	Encuesta intercensal 2015.	Encuesta Nacional de Hogares INEI.	Gran encuesta integrada de hogares.	Encuesta CASEN 2015.	Encuesta de hogares INE.	Encuesta hogares IBGE.	Censo 2010.	Encuesta anual de hogares urbanos 2014 y Censo 2010.
Tasa de mortalidad infantil.	INEGI con base en Secretaría de Salud.	Encuesta demográfica y de salud familiar INEI.	Estadísticas vitales DANE.	Anuario Demografía 2015 INE.	Indicadores demográficos INE.	Tablas abreviadas de mortalidad IBGE.	Anuario de Estadísticas Vitales INEC.	Ministerio de Salud (DEIS) INDEC.
Esperanza de vida.	Estimaciones de población CONAPO.	Estimaciones INEI.	Indicadores Básicos. Situación de Salud en Colombia 2010.	Anuario Demografía 2015 INE.	Indicadores demográficos INE.	Tablas abreviadas de Mortalidad IBGE.	Dirección de Estudios Analíticos Estadísticos (DESAE) INEC.	INDEC.
Tasa de homicidios.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.	Instituto IGARAPE.
Porcentaje de viviendas sin agua interior.	Encuesta intercensal 2015		Gran encuesta integrada de hogares	Encuesta CASEN 2015	Censo 2012	Encuesta hogares IBGE	Encuesta empleo desempleo subempleo.	Censo 2010.
10. Porcentaje de hogares/vivienda con computador.	Encuesta intercensal 2015	Encuesta Nacional de Hogares INEI	Gran encuesta integrada de hogares	Encuesta CASEN 2015	Censo 2012	Encuesta hogares IBGE	Encuesta empleo,desempleo subempleo.	Censo 2010.

Anexo 2

Planificación multinivel del desarrollo territorial. Fichas por país

BRASIL

No. Respuestas institucionales: 10

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

A partir de la información proporcionada por el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, el Ministerio de la Integración Nacional y la Secretaría de Gobierno de la Presidencia, de la República de Brasil, se identificaron como los siguientes principales problemas del desarrollo territorial en el país: bajos niveles de coordinación y baja capacidad institucional, para enfrentar proyectos de gran envergadura, como son los de infraestructura y ambiente; la complejidad del sistema tributario; poca experiencia exitosa en materia de desarrollo endógeno; existencia de heterogeneidades, inter e intrarregionales, en el sentido de asimetrías, en el desarrollo de las regiones; falta de gobernanza en la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Regional y existencia de políticas sectoriales, que no dialogan entre sí.

Respecto a la consulta por la existencia de una política o estrategia nacional de desarrollo territorial en Brasil, los(as) representantes institucionales consultados(as) identificaron en esta categoría a la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).

La PNDR es parte de la reanudación de la planificación y de las políticas regionales, que se produjo en Brasil, particularmente, desde segunda mitad de los años 1990, fue lanzada por el Ministerio de Integración Nacional el año 2003 e institucionalizada el año 2007 por el Decreto Ejecutivo 6.047. Representó el primer esfuerzo de establecer una Política Nacional de Desarrollo Regional en Brasil, contraponiéndose a programas aislados de desarrollo. Influye en importantes instrumentos de política pública en el país, como los Fondos Constitucionales, los Fondos de Desarrollo Regional y los Instrumentos de Planificación Territorial. Contribuye a la organización de las acciones públicas federales de desarrollo territorial, con acciones presupuestarias específicas.

Según indicó un representante institucional del país “la PNDR ha representando un cambio de paradigma en el tratamiento de la cuestión regional en Brasil... e plantea dos objetivos primordiales revertir la trayectoria de las desigualdades regionales y explotar los potenciales endógenos de la diversa base regional brasileña, a través de la participación efectiva de las esferas subnacionales y de los actores sociales como base de su actuación. El enfoque sobre las regiones, considerando las diferencias y potencialidades intrarregionales y el llamamiento a la diversidad cultural y a los activos ambientales representó también un importante avance de diseño, de las políticas regionales anteriormente formuladas”.

212.136.433 Habitantes

1 Distrito Federal

26 Estados

5.570 Municipios

En términos de aprendizajes, se mencionaron las siguientes acciones para superar las principales dificultades de la PNDR:

- Necesidad de aumentar la coordinación e integración de la acción sectorial del gobierno federal en los territorios.
- Superar el enfoque top-down adoptado por la formulación original de la política.
- Viabilizar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Mayor efectividad de la PNDR, como instrumento normativo orientador de las inversiones del sector público, en apoyo al desarrollo regional.
- Promover mayor gobernanza y financiación en torno a la ejecución de la PNDR. Estos dos elementos surgen como clave del proceso y factores explicativos de su bajo nivel de implementación
- Enfrentar las severas desigualdades socioeconómicas entre regiones, a partir de nuevos enfoques.

Práctica de la Planificación Multinivel

Para los(as) representantes consultados(as) si bien la Constitución Federal de 1988 es un referente para la planificación multinivel en Brasil, porque define las competencias para cada uno de los niveles de gobierno (Distrito Federal, Estados Municipios, respectivamente), sigue siendo necesario un marco legal e institucional, más adecuado para la cooperación intergubernamental, garantizando una menor fragmentación de las políticas públicas y una mayor optimización de los recursos.

Sobre los problemas de la coordinación, donde se identificó una mayor agudización, en términos de articulación e integración institucional, es en la escala sub-regional, es decir por encima de la esfera municipal e intrarregionalmente, en el ámbito de los Estados federados.

De esta forma la Unión (Integración de los Estados), los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, poseen competencias compartidas, pero que varían con la especificidad de la política pública implementada. En la mayor parte la Unión actúa en la definición de directrices, mientras que los Estados y Municipios se ocupan de las implementaciones locales.

Respecto a los aportes de la planificación multinivel para resolver los problemas del desarrollo territorial en Brasil, se mencionó que “las principales ganancias son mejorar la coordinación, optimizar el uso de los recursos públicos, el intercambio de experiencias” y ver la realidad bajo diferentes perspectivas.

La planificación multinivel puede aportar a que “las políticas de cuño territorial” aumenten su influencia, en el diseño e implementación de las políticas universales o grandes infraestructuras.

La percepción, sobre el grado de participación de cada nivel de gobierno en Brasil, respecto a la planificación multinivel del desarrollo territorial, muestra una opinión sobre el nivel nacional, que va desde “muy alto” a “muy bajo”, lo que llama la atención, en el sentido de ámbitos extremos, en grupo de seis representantes; mientras hay consenso de un grado “medio” para el nivel intermedio y un grado “muy bajo”, para el local.

Se identifican desafíos de coordinación institucional y gobernanza, para la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Regional.

Mecanismos de la planificación multinivel:

Instrumentos aprendizajes y desafíos

Cuadro A.4
Mecanismos para la planificación multinivel, Brasil
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	La PNDR. Ley No. 13.249. Plan Plurianual de la Unión (2016 a 2019). Constitución Federal. Estatuto de las Ciudades (Ley No. 10.257 / 2001). Presupuesto Federal. Plan Plurianual de Inversiones 2016-2019	Fondos Constitucionales de Desarrollo. Transferencias de recursos constitucionales y voluntarios. Fondo de Desarrollo Regional. Presupuesto.	Transferencias constitucionales obligatorias. Plan plurianual. Constitución Federal. Políticas sectoriales.
Intermedio	Planes de desarrollo regional. Constitución Federal. Planes Plurianuales de los Estados (2016-2019).	Fondo de Participación de los Estados. Fondo de Participación de los Municipios.	Políticas sectoriales. Presupuesto federal.
Local	Estatuto de las Ciudades (Ley No. 10.257/2001). Planes Plurianuales Municipales (2016-2019)	Transferencias obligatorias. Transferencias de recursos constitucionales y voluntarios. Fondos de desarrollo regional. Presupuesto.	
Cambios	Actualizar el Decreto que rige la Política Nacional de Desarrollo Regional. Simplificación del sistema tributario. Mejor definición de las competencias entre niveles de gobierno. Contar con representación política local en el legislativo subnacional. Mayor transparencia en la asignación de los recursos. Mayor agilidad en la transferencia de recursos instituciones		
Facilitadores	Experiencia y práctica en la planificación territorial (desde los años 70). “Épicas” e itosas de articulación entre los tres niveles de gobierno principalmente en las políticas públicas del área social. Amplio marco legal para tratar temas relacionados con la planificación territorial los mecanismos de transferencia de recursos y existencia de instancias de gestión. Intento de articulación de temáticas intersectoriales y la construcción de modelos de gestión de políticas públicas con coordinación entre los entes federativos y la sociedad civil. Interés de los órganos subnacionales en la planificación para el desarrollo de sus regiones.		
Dificultades	Poca experiencia (e inversiones) en prácticas de desarrollo territorial endógeno. Fuerte influencia del nivel federal en los niveles estatales y municipales. Fuerte concentración de los ingresos tributarios a nivel federal. Sistema tributario complejo. Tamaño del territorio brasileño. Complejidad del modelo federativo. Baja integración entre las políticas públicas y superposición de la actuación institucional. Visión sectorialista.		
Desafíos	Racionalizar el sistema tributario. Dotar a los municipios de instrumentos y recursos efectivos para su desarrollo. Disminuir las superposiciones de competencias institucionales. Mayor articulación y cooperación intergubernamental dentro del espacio subregional (vertical y horizontal). Ampliar y fortalecer la participación social en las diversas etapas de planificación y niveles de gobierno. Perfeccionar interfaz en la planificación y ejecución de las acciones públicas. Mantener la continuidad de proyectos relevantes aún en un contexto fiscal adverso. Reposicionar la importancia de la política de desarrollo regional en la agenda política del gobierno y del Ministerio de Integración Nacional.		

MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	República Federal del Brasil formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal se constituye en Estado Democrático de Derecho (Constitución art. 1).
	LEYES	Ley No. 13249. Planificación Gubernamental y Plan Plurianual de la Unión (período 2016-2019). Decreto No. 6047, Política Nacional de Desarrollo Regional -PNDR.
	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	“En Brasil las desigualdades regionales constituyen un factor de obstaculo al proceso de Desarrollo. La unidad de la federación con el producto interior bruto per cápita (a precios de mercado) más alto supera cerca de 9 veces el de la unidad peor situada en este indicador. Ahora bien estas diferencias de capacidad de producción se reflejan directamente en las perspectivas de calidad de vida de las poblaciones que residen en los estados más pobres. Las desigualdades poseen así aguda expresión regional en Brasil diferenciando a los ciudadanos en relación con su domicilio y lugar de trabajo (PNDR pág.7).
MARCO INSTITUCIONAL	INSTITUCIONES	Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión. Ministerio de Integración Regional.
	PROGRAMAS / ESTRATEGIAS	Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). El Observatorio del Desarrollo Regional (ODR).
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Ley Directrices Presupuestarias. Plan Plurianual Nacional- PPA.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Planes plurianuales de los Estados. Planes Macrorregionales de Desarrollo (Amazonia Sostenible Nordeste/ Semi- Árido y Centro-Oeste). Planes Mesorregionales de Desarrollo.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Planes plurianuales de los Municipios.
	HERRAMIENTAS	Fondos Constitucionales (Ley No. 7.827 de 27 de septiembre de 1989). Fondos de Desarrollo. Fondos de Desarrollo de la Amazonía (FDA) del Nordeste (FDNE) y del Centro-Oeste (FDCO) están entre los principales instrumentos de promoción del desarrollo regional en Brasil, (http://www.mi.gov.br/fundos-de-desenvolvimento-regional-apresentacao).
ODS	MARCO LEGAL-NORMATIVO	Decreto nº 8.892 de 27 de octubre de 2016. Crea la Comisión Nacional para los ODS PORTARIA Nº 24 de 4 abril 2017. Instituye el Comité de Selección Pública para la elección de los representantes para la Comisión Nacional para los ODS.
	INSTITUCIONES	Comisión de Desarrollo Sostenible (Decreto nº 8.892 27 octubre 2016).
	HERRAMIENTAS	Guía para la Integración de los ODS en los Municipios Brasileños (Para período 2018-2021).

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES 2017.

COLOMBIA

No. Respuestas institucionales: 1

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

La información aportada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) señaló como principal problema del desarrollo territorial en Colombia, la existencia de políticas sectoriales desarticuladas, que requieren de la incorporación del enfoque territorial, en las políticas nacionales.

No se cuenta con una política o estrategia nacional de desarrollo territorial. No obstante, el DNP formula actualmente lineamientos de política pública, en materia de desarrollo local, con énfasis en el mejoramiento de la articulación territorial.

Práctica de la Planificación Multinivel

La formulación de políticas para el desarrollo es realizada por cada sector, de acuerdo a sus competencias y recursos. De la información aportada por el DNP, no se identifica la estructura institucional multinivel para planificar el desarrollo territorial en Colombia, sin embargo se han desarrollado instancias como comités, mesas técnicas, agendas comunes, etc. para promover que las ofertas de distintas entidades públicas lleguen a los territorios adecuadamente, mencionado la generación de “agentes de desarrollo local”.

Respecto al aporte de la planificación multinivel del desarrollo territorial de Colombia, se planteó “llegar a los territorios de forma más articulada, propiciando mayor participación y sostenibilidad”, en torno a las acciones implementadas.

La percepción sobre la participación de cada nivel de gobierno, en el proceso de planificación multinivel de Colombia, da cuenta de un grado “muy alto” para el nivel nacional, de un grado “medio” para el nivel intermedio y de un grado “muy bajo” para nivel local.

Se identifican desafíos en materia mayor articulación, e incorporación del enfoque territorial, en el diseño de ofertas de programas del DNP.

49.423.107 Habitantes

32 Departamentos

1 Distrito Capital

143 Provincias

1.122 Municipios

Cuadro A.5
Mecanismos para la planificación multinivel, Colombia
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

sÁmbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Plan Nacional de Desarrollo Constitución Política.	Presupuesto General de la Nación Sistema General de Participaciones Sistema General de Regalías.	Plan Nacional de Desarrollo. Consejo Nacional de Política. Económica y Social (CONPES). Planes Binacionales.
Intermedio	Planes de Ordenamiento y desarrollo Territorial.		Planes de Ordenamiento y desarrollo Territorial.
Local			CONPES. Planes de Ordenamiento y desarrollo Territorial.
Cambios	Se responde que sí se requieren cambios en los instrumentos legales fiscales e institucionales; no se precisan cuales.		
Facilitadores	La comunicación entre entidades nacionales. Acciones concretas de CONPES para mejorar condiciones de los territorios.		
Dificultades	Falta de recursos. Resistencia entre voluntades políticas. Falta de promoción y participación en procesos de desarrollo endógeno. Carencia de instrumentos de desarrollo con enfoque territorial.		
Desafíos	Complementariedad entre las ofertas institucionales. Acortar la distancia entre lo nacional y lo local de esta manera el territorio captará los esfuerzos integrales realizados desde lo nacional.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES 2017

COLOMBIA (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial*)

MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.
	CONSTITUCIÓN LEYES / NORMAS/ DECRETOS	Constitución 1991. Artículo 339 (Plan Nacional de Desarrollo). Ley 152 de 1994. Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo (nacionales y territoriales). Ley Orgánica de Desarrollo Territorial 2011. Descentralización. La distribución de competencias entre la nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.
	CONCEPTOS (LODT. Art 3).	Integración. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, auto-sostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.
	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	Divergencias regionales (Plan Nacional del Desarrollo), asociado al rezago social (educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico, cultura y deporte), económico (transporte, energía, comunicaciones, gas, infraestructura productiva), y de capacidad institucional (gestión de ingresos, estructuración de proyectos, contratación, ejecución, etc.) (Fuente: DNP. Libro Contratos Plan).
MARCO INSTITUCIONAL	INSTITUCIONES	Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo Nacional de Planeación (art. 340 CN1991). Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Instancia de decisión multinivel para decidir sobre proyectos de desarrollo municipal, departamental y regional. KIT TERRITORIAL - DNP. Estrategia del Gobierno Central. Fortalecer las capacidades de gestión de las administraciones municipales y departamentales, a través de herramientas que contribuyan a mejorar la calidad de la inversión pública, esto es cerrar brechas sociales territoriales y alcanzar objetivos estratégicos a partir de la prestación más eficiente de bienes y servicios públicos.
	PROGRAMAS/ ESTRATEGIAS	Contrato Plan - Contrato Plan para la Paz. Instrumento que se ha creado en el marco del post-conflicto. Buscan la coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo regional. Decreto 819 de 2012. Ley 1454 de 2011. Documento CONPES 3822 del 22 de diciembre de 2014.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Visión Colombia II - Centenario 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.
MARCO FINANCIERO	LEYES	Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Fondo Regional para los Contratos Plan (establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018).
	HERRAMIENTAS	Financiamiento de los Contratos Plan. Sistema General de Regalías (FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR).
ODS	HERRAMIENTAS	Departamento Nacional de Planeación: establece orientaciones y capacitaciones para la incorporación de los ODS.

COSTA RICA

No. Respuestas institucionales: 3

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

A partir de la información proporcionada por el Ministerio de Planificación Regional de Costa Rica, se identificaron como principales problemas del desarrollo territorial las asimetrías territoriales internas, desigualdades económicas y sociales entre la población y duplicidad de funciones, entre organismos del Estado, generando bajos niveles de coordinación institucional.

Respecto a la indagación sobre la existencia de políticas y/o estrategias nacionales, para el desarrollo territorial de Costa Rica no hubo consenso entre las respuestas obtenidas, no obstante se mencionó a la Política de Desarrollo Rural Territorial 2015-2040 como un referente en la materia y hubo una mención significativa al Plan Nacional de Desarrollo y a la Agenda 2030 y los ODS.

Práctica de la Planificación Multinivel

Se distingue un carácter sectorial a la vez, una duplicidad de funciones en torno a las interacciones institucionales, que se producen en Costa Rica, para resolver los problemas del desarrollo territorial.

Tales interacciones giran en torno a la ejecución de políticas, planes o decretos específicos (Política de Desarrollo Rural Territorial 2015-2040 Decreto Ejecutivo N°7.944 Plan Operativo Institucional).

Cuando se consultó por el aporte de la planificación multinivel al desarrollo territorial, se señaló que este esquema de planificación aumenta la coordinación institucional, evita duplicidad de funciones en organismos del Estado y propone soluciones, con mayor conocimiento de las realidades territoriales.

El grado participación de cada nivel de gobierno, en el proceso de interacciones constitutivo de este tipo de planificación fue disímil, en general, el nivel nacional se evaluó en una participación “media” o “muy alta”, el nivel intermedio estuvo en los extremos de “alto” o “bajo” y el nivel local en los grados “medio” o “muy alto”, con tendencia hacia lo primero.

Se identifican desafíos en materia de coordinación institucional y claridad en las definiciones de políticas para el desarrollo territorial.

4.947.490 Habitantes

7 Provincias

81 Cantones

481 Distritos

Cuadro A.6
Mecanismos para la planificación multinivel, Costa Rica
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Ley de Planificación Nacional (5525). Ley Instituto de Desarrollo Rural (9.036). Ley Decreto Orgánico del Poder Ejecutivo (8131).	Ley 5.792 (sobre impuestos). Proyectos de Ley de Presupuesto de la República.	Agenda 2030 y ODS. Plan Nacional de Desarrollo.
Intermedio	Decreto 38.536 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Consejos Regionales y Consejos Territoriales del DT.		Planes Sectoriales. Planes Regionales. Planes Territoriales.
Local	Ley Municipal. Ley de Transferencia de Competencias. Consejos Cantonales de Coord. Institucional (IFAM). Organizaciones de Desarrollo Comunal.		Planes de Desarrollo Humano Local. Planes de Desarrollo Rural Territorial. Matrices de presupuesto (Contraloría General de la República).
Cambios	Definir presupuestos regionales - territoriales. Un acuerdo nacional para sanear las finanzas del país.		Mejorar la definición de los roles institucionales. Homologar instrumentos de planificación programación seguimiento.
Facilitadores	Modelo de Gestión de la Política Nacional de Desarrollo Territorial Rural. El Tamaño del país. La coordinación institucional del Poder Ejecutivo por medio de los Consejos Regionales o los territoriales.		
Dificultades	Coordinación institucional deficiente. Recursos presupuestarios limitados dadas las restricciones fiscales. Duplicidad de funciones.		
Desafíos	Mejorar la articulación y coord. institucional para resolver los problemas del desarrollo territorial y las demandas sub-regionales. Ejecución rápida de recursos. Más alianzas entre actores públicos-privados. Mayor evaluación y seguimiento de las acciones de la política del DT. Erradicar diferencias territoriales.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

COSTA RICA (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial*)

MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	República democrática presidencialista. Estado unitario.
	CONSTITUCIÓN LEYES / NORMAS/ DECRETOS	Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto 37735 de 2013). Ley 5525 de 1974. Instaura el Sistema Nacional de Planificación.
	CONCEPTOS	Planificación. Es el “proceso de definición de objetivos y metas de desarrollo en un tiempo y espacio determinados para la elaboración ejecución y evaluación de los planes programas y proyectos con miras al logro de esos objetivos y metas utilizando racionalmente los recursos disponibles y potenciales” (Decreto 3773 -PLAN Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación). El Plan. “Es el conjunto de procesos que se expresan en normas y procedimientos de cumplimiento general de orden político técnico y administrativo que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional regional y local en la racionalización en la toma de decisiones para la definición de las políticas de desarrollo y la orientación en la asignación de los recursos públicos (Ley 5525-Ley de Planificación Nacional). Proceso. “Es un proceso que implica intensos períodos interactivos de reflexión abierta trabajo de redes consulta y debate conducentes al refinamiento conjunto de visiones de futuro y el sentido de propiedad colectiva de estrategias... es el descubrimiento de un espacio común para el pensamiento abierto acerca del futuro y la gestación de enfoques estratégicos” (http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pen).
	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	"Débil crecimiento económico las consecuencias distributivas de las estructuras de acceso al ingreso las asimetrías territoriales que ha causado el estilo de desarrollo vigente el centralismo de las políticas públicas y de sus bienes y servicios y el debilitamiento de las instituciones del Estado en las últimas décadas entre otros” (Gobierno de Costa Rica 2014 p.36-PND).
MARCO INSTITUCIONAL	INSTITUCIONES	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Sistema Nacional de Planificación. Unidades de Planificación Institucional. Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo. Subsistema de Planificación Regional. Instituto de Desarrollo Rural. Comités Intersectoriales Regionales. Consejos Regionales de Desarrollo.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Plan Regional de Desarrollo. Planes de Desarrollo Rural Territorial.
MARCO FINANCIERO	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Planes de Desarrollo Humano Local.
	LEYES	Ley 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001). Observación: bajos niveles de descentralización fiscal alta dependencia del nivel municipal de las transferencias del gobierno.
ODS	HERRAMIENTAS	Fondo Nacional del Desarrollo.
	MARCO LEGAL	Decreto Ejecutivo N°40203 para la gobernanza e implementación de los ODS.
	INSTITUCIONES	Comité Consultivo del Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Foro Nacional de los ODS. Secretaría técnica de los ODS.
	HERRAMIENTAS	Pacto Nacional por los ODS.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

CUBA

No. Respuestas institucionales: 1

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

Con base a la información aportada por el Ministerio de Economía y Planificación de Cuba, a la hora de identificar los principales problemas del desarrollo territorial del país, se estableció que se mantiene “un esquema de alta centralización del Estado, debido al bloqueo económico de Estados Unidos”, lo que hace que se pierda efectividad en las iniciativas de planificación local.

Respecto a la consulta por la existencia de una política o estrategia nacional para el desarrollo territorial en Cuba, se indicó que está contenida en la Constitución del país, específicamente en “los Lineamientos del Partido Comunista de Cuba, aprobados en los dos últimos Congresos”.

Práctica de la Planificación Multinivel

Cada provincia tiene un *plan de desarrollo* con objetivos y recursos asignados por el Plan Nacional de la Economía y el Presupuesto del Estado. Existe un fondo creado con el 1% de los tributos que pagan las empresas nacionales al Presupuesto del Estado, que ayudan a abordar determinados objetivos municipales y provinciales.

Las interacciones entre el nivel provincial y municipal están previstas en el sistema de planificación, para lo cual se generan orientaciones metodológicas y procedimientos de trabajo de forma que se puedan ejecutar los planes.

En este proceso de interacciones, se informa de una percepción “ba a” respecto al nivel local y “media” para el nivel intermedio, lo que es consistente con el esquema de centralización señalado al inicio.

Los aportes de la planificación multinivel del desarrollo territorial fueron situados en los programas de educación y salud, explicando que logran generar una buena participación de todos los niveles gubernamentales (nacional, provincial y municipal).

Se identifican desafíos en materia de descentralización y avances tecnológicos.

11.429.217 Habitantes

15 Provincias

1 Municipio Especial

168 Municipios

Cuadro A.7
Mecanismos para la planificación multinivel, Cuba
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito / Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Planes de la Economía. Planes aprobados por la asamblea Nacional del Poder Popular.	Plan de Gobierno.	Asignaciones directas del Presupuesto del Estado. Donaciones del exterior y fondos creados con contribuciones municipales.
Intermedio	Plan de la Economía aprobado por los Consejos de Administración.		
Local	S/I		
Cambios	"Es necesario definir las competencias municipales y provinciales. Ello significará un marco jurídico que hoy no existe y que afecta a todos los niveles de la estructura institucional del Estado".		
Facilitadores	Lineamientos del Partido de Gobierno.		
Dificultades	La falta de recursos derivados del bloqueo económico.		
Desafíos	Recuperación de la infraestructura técnica del país. Posibilidad de participar en las grandes cadenas de valor de nivel mundial. Mantenerse informados de los principales avances tecnológicos del mundo.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

CUBA (mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial)		
MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	Cuba "es un Estado socialista de trabajadores independiente y soberano organizado con todos y para el bien de todos como República unitaria y democrática para el disfrute de la libertad política la justicia social el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana" (Constitución de la República de Cuba. http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm).
	LEYES	Resolución No. 156 de 2017. Establece orientaciones para el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social a largo plazo (2030).
	CONCEPTOS	Planificación socialista. "Categoría rectora definitoria del sistema de dirección a través de la cual se diseñan los objetivos a alcanzar. Contribuye al fortalecimiento integral y sostenible de los territorios en función de superar las principales desproporciones entre ellos. En especial el despliegue de estrategias de desarrollo e iniciativas locales que aprovechan sus potencialidades sobre la base de una mayor autonomía institucional" (Fuente: Partido Comunista de Cuba 2017).
	PROBLEMAS DEL DESARROLLO	"Se agudizaron problemas estructurales propios de la condición de economía subdesarrollada que requieren de programas integrales cuyos efectos son necesariamente graduales. Desequilibrios económicos y la no correspondencia entre: el trabajo aportado y su remuneración; las disponibilidades y las necesidades de divisas; las demandas crecientes y la insuficiente oferta de bienes y servicios; así como las tendencias adversas entre las importaciones y las exportaciones. Las serias limitaciones económicas para la satisfacción de múltiples necesidades unidas a los impactos negativos de la dualidad monetaria y cambiaria han incrementado el desplazamiento de trabajadores a actividades de menor calificación pero mejor remuneradas o hacia el exterior. También las diferencias económicas y sociales no provenientes del trabajo aportado el que en muchos casos no es adecuadamente retribuido" (Partido Comunista de Cuba 2017. Conceptualización del modelo económico y social Pág. 9).
	INSTITUCIONES	Comité Central del Partido Comunista de Cuba. Ministerio de Economía y Planificación. Instituto de Planificación Física.
	PROGRAMAS / ESTRATEGIAS	Índice de Desarrollo Territorial. La herramienta permite evaluar periódicamente el desarrollo de los municipios y constituye un sistema de control de los Planes de Ordenamiento Territorial y de la implementación de las políticas y determinaciones territoriales del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (Fuente: OCDE 2016).
MARCO INSTITUCIONAL	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2016-2030. Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Estrategia de Desarrollo Local.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Planes de Ordenamiento territorial.
MARCO FINANCIERO	LEYES	
	HERRAMIENTAS	
ODS	MARCO LEGAL-NORMATIVO	
	INSTITUCIONES	
	HERRAMIENTAS	

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

ECUADOR

No. Respuestas institucionales: 3

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

De la información aportada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, se identificó como el principal problema del desarrollo territorial, la desconexión entre las políticas territoriales nacionales y subnacionales, producidas por la desarticulación institucional.

Se enfatizó en la escasa capacidad de articulación, entre las instituciones encargadas de la planificación multinivel, “en gran medida, porque la misma legislación otorga competencias concurrentes, a varios niveles de gobierno, lo que en muchos de los casos genera duplicidad de intervenciones y gasto poco eficiente de los recursos públicos”.

Ejemplo

Aparece la competencia de ordenamiento territorial, que recae sobre todos los niveles de gobierno:

- Nivel central. Art. 10 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Nivel regional. Art. 31 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- Nivel provincial. Art. 41 COOTAD.
- Nivel municipal. Art. 54 COOTAD.
- Nivel parroquial. Art. 64 COOTAD.

Provoca dificultades al momento de establecer directrices, metas o indicadores territoriales, pues para poder aplicar de manera efectiva una política pública, en un territorio determinado, es necesario coordinar con al menos cinco instancias, que han generado ya una planificación y ordenamiento territorial particulares, para la misma zona.

Ecuador cuenta con “La Estrategia Territorial Nacional (ETN)”, que es parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sus determinaciones tienen carácter vinculante, para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SDPP). Define un modelo de ordenamiento territorial nacional, que considera las características territoriales y emite directrices y lineamientos de escala nacional, que deben aplicarse en el resto de los instrumentos de ordenamiento territorial. Emite directrices para la articulación de las decisiones de los distintos niveles de gobierno de Ecuador y contiene metas e indicadores.

16.592.870 Habitantes

24 Provincias

221 Cantones

820 Parroquias

La Estrategia, por sí sola no cuenta con un financiamiento directo, sin embargo, se financian proyectos de inversión, que deben estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo, al cual es complementaria. Se realizan asignaciones para el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, cuyo ejercicio tiene como objetivo el desarrollo territorial.

Práctica de la Planificación Multinivel

Según lo informado y tomando en cuenta el marco institucional y político presentando (ETN, PND y SDPP), las interacciones entre las instituciones públicas de los distintos niveles de gobierno en Ecuador se producen mediante firmas de *Convenios Interinstitucionales*, que van desde la gestión de proyectos hasta la delegación de competencias, por períodos específicos de tiempo.

También se hizo mención (a modo de facilitadores de la planificación multinivel) (i) la realización de *Gabinetes Zonales* ampliados como espacios, en los que se propicia la interrelación de las instituciones públicas, de los distintos niveles de gobierno, para generar agendas zonales, donde se establecen compromisos. (ii) Y a la existencia de *Planes Locales* en los niveles subnacionales de gobierno, que establecen planteamientos, que deben ser considerados por los instrumentos antes mencionados, en el ciclo de la planificación.

Respecto al rol de los niveles de gobierno, en este entramado de interacciones, el parroquial es percibido como una instancia, que genera mayor gestión con otras instancias gubernamentales. Ahora cuando se consultó por la percepción que se tiene sobre el grado de participación de cada nivel, en la planificación multinivel del desarrollo territorial, la opinión es contraria, se piensa que es “ba a”, mientras para el nivel nacional es “alta” y el nivel intermedio no es percibido con claridad.

Se indicó que cuando existe mucho presupuesto del nivel nacional, su papel tiende a ser vertical, respecto a la relación con el nivel subnacional, con poca coordinación principalmente en la implementación de infraestructura y equipamiento.

No obstante, se señaló que actualmente hay una disminución de presupuesto, que ha favorecido una mayor apertura del nivel nacional, para articular estrategias conjuntas, con el nivel subnacional.

Diagrama 2
Instrumentos de planificación y ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia 2017.

Sobre el aporte de la planificación multinivel al desarrollo territorial, se señaló que es un instrumento que puede contribuir a la formulación de un buen marco legal, que especifique las facultades y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno. También se atribuye a este tipo de planificación, la posibilidad de generar intervenciones del nivel central del Estado, con mayor sentido pertinencia y capacidad de gestión de las políticas sobre las necesidades de los territorios, “así como definir de mejor manera el nivel de responsabilidad, que el gobierno local posee, en cuanto a sus competencias de dotación de servicios básicos, fomento productivo, entre otras”.

Se identifican desafíos en materia de:

Relación horizontal entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno; una mayor participación del nivel local en la planificación multinivel y fortalecimiento de capacidades técnicas en el nivel subnacional.

Cuadro A.8
Mecanismos para la planificación multinivel, Ecuador
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Constitución de la República. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo.	Nacional - local. Transferencias presupuestarias	Lineamientos de Ordenamiento y Articulación Territorial para Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de niveles de gobierno subnacionales.
Intermedio			Norma técnica de desconcentración del nivel nacional.
Local	Desarrollo y Ordenamiento Territorial Locales ordenanzas y normativas locales.		Convenios de delegación de competencias. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial locales.
Cambios	Optimizar y racionalizar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. * Existe una sobrecarga de instrumentos que definen políticas y lineamientos de desarrollo y ordenamiento territorial para todos los niveles dificultando su aplicación y articulación	Promover mayor generación de ingresos propios de los niveles subnacionales para disminuir la dependencia del presupuesto general del Estado. Institucionalizar la relación entre la planificación multinivel y ejecución presupuestaria para priorizar las intervenciones (a todo nivel) debidamente planificadas.	Ser más dinámicos y adaptables a condiciones territoriales locales para disminuir la dependencia del nivel central. Vincular acciones comunes consensuadas desde lo local y reflejadas y fomentadas en el nivel central. Considerar y reconocer la participación de los gobiernos locales para el desarrollo territorial.
Facilitadores	El marco legal porque orienta las atribuciones de las instituciones. La realización de Gabinetes zonales ampliados.		
Dificultades	Diseño institucional rígido del nivel nacional. Falta de articulación entre niveles de gobierno. Duplicidad de intervenciones en el territorio.		
Desafíos	Dinamizar instrumentos institucionales para la planificación. Focalizar y diferenciar estrategias de articulación en los territorios según sus características. Entender desde el nivel central las relaciones interinstitucionales de los niveles locales. Desarrollar un instrumento que operativice la ejecución articulada entre niveles de la planificación.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

ECUADOR (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel de desarrollo territorial*)

FORMA DE GOBIERNO	República descentralizada.
CONSTITUCIÓN LEYES / NORMAS/ DECRETOS	Constitución. Garantiza el ordenamiento territorial y será obligatoria en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Arts. 241 262 263 264). Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) - Art. 279. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD (2010). Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas (2010) (Planificación y políticas públicas Arts. 11 - 16). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (2016).
CONCEPTOS	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Organiza y coordina la planificación del desarrollo, en todos los niveles de gobierno. Permite la interacción de diferentes actores sociales e institucionales, para su organización y coordinación en los diferentes niveles de Gobierno (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art.18). Articulación para la planificación. “Obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre sí las instancias y los instrumentos de planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas... se reconocen tres tipos de articulación: a. Sustantiva...b. Vertical...c. Horizontal” (1 an Nacional del Buen Vivir 2013-2017 pág. 34).
PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	“ep aración entre los ob etivos de desarrollo y la realidad del territorio, desconociendo sus potencialidades y limitaciones, para alcanzar el desarrollo propuesto. Desarticulación entre niveles de gobierno (se considera independiente del resto de localidades de igual o diferente jerarquía). Ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial que defina límites y actores” (N D pág. 354).
INSTITUCIONES NACIONALES	Consejo Nacional de Planificación (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 24). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 26).
INSTITUCIONES NIVELES SUBNACIONALES	Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 28).
PROGRAMAS / ESTRATEGIAS	Agendas Zonales (Referencia: http://www.buenvivir.gob.ec/agendas-zonales).
PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 28). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Planes de Desarrollo (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 42). Planes de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas art. 41). Planes Complementarios a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo. capítulo II art. 13).
LEYES	Código Orgánico Planificación y Finanzas Públicas (2010).
HERRAMIENTAS	Presupuestos Participativos. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas art. 8).
HERRAMIENTAS	Plan de Desarrollo Estadístico para el reporte de los ODS.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

GUATEMALA

No. Respuestas institucionales: 2

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

De la información aportada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLÁN) de Guatemala, también del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), se identificaron dos principales problemas del desarrollo territorial en el país, falta de capacidades técnicas a nivel municipal para la formulación e implementación de instrumentos de gestión territorial y falta de empoderamiento multisectorial, de parte de los actores públicos y privados del desarrollo, incluida la cooperación internacional.

Para ambas instituciones Guatemala cuenta con políticas y/o estrategias nacionales de desarrollo territorial. Específicamente, se mencionaron dos: 1) El Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 en tanto “instrumento de planificación de largo plazo, por medio del cual se han definido los ejes resultados metas y lineamientos de desarrollo del país” y 2) El Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), como producto de los acuerdos de paz (1996).

Práctica de la Planificación Multinivel

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 orienta toda la planificación estratégica y operativa de las entidades públicas. Incide en la asignación presupuestaria de todos los niveles de gobierno, nacional, regional y departamental y en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de las municipalidades, en ese sentido, es un factor determinante, para la planificación multinivel del desarrollo territorial en el país.

Destacan dos tipos de interacciones:

- *Intersectoriales*. Sistema de Consejos de Desarrollo (SCD). Establece una relación entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y los Consejos Departamentales de Desarrollo, para comunicar lineamientos y normativas específicas sobre la base del PND. En la gráfica se muestra como el SCD orienta el sistema de planificación en Guatemala en sus tres macros procesos.
- *Interacciones sectoriales*. El nivel central de cada entidad comunica a sus delegaciones departamentales y municipales los lineamientos de ejecución presupuestaria, para la atención de los problemas del desarrollo territorial.

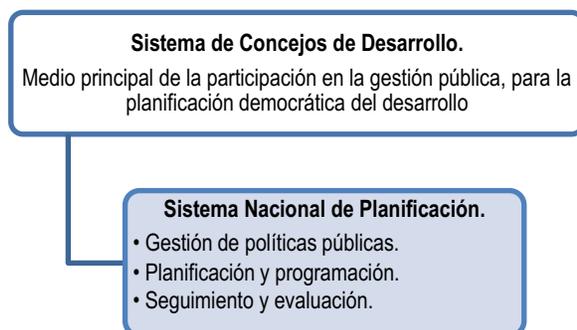
17.103.780 Habitantes

22 Departamentos

334 Municipios

Los aportes que se atribuyen a la planificación multinivel son dos: facilitar puntos de convergencia entre los procesos de políticas públicas, la planificación del desarrollo y los mecanismos de la cooperación internacional y también re-direccionar las inversiones productivas mediante los Consejos de Desarrollo.

Diagrama 3
Aportes Planificación multinivel



Fuente: Elaboración propia 2017.

La percepción sobre la participación de cada nivel de gobierno, en el proceso de planificación multinivel de Guatemala da cuenta de un grado “muy alto” para el nivel nacional, un grado “muy bajo” para el nivel intermedio y “mediano” para nivel local.

Se identifican desafíos en materia coordinación institucional y de fortalecimiento de capacidades técnicas, para la planificación en el nivel nacional y local de Guatemala.

Cuadro A.9
Mecanismos para la planificación multinivel, Guatemala
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Plan Nacional de Desarrollo K aplan: Nuestra Guatemala 2032. Política Nacional de Desarrollo. Sistema Nacional de Planificación. Sistema de Consejos de Desarrollo. Sistema Nacional de Inversión Pública. Ley de Presupuesto. Ley de Descentralización. Código Municipal. Ley de Consejos de Desarrollo.	Ley de presupuesto. Impuestos nacionales y locales.	Serie de normativas instrumentos y metodologías emitidas por SEGEPLAN para la articulación del Sistema Nacional de Planificación. Programas nacionales del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).
Intermedio	Consejos Departamentales de Desarrollo.		Intervenciones puntuales del Concejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE).

Cuadro A.9 (conclusión)

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Local	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Planificación Estratégica y Operativa. Reglamento Municipal de Ordenamiento Territorial. Consejo de Desarrollo Comunitario (CODECO).		Sistema Nacional de Inversión Pública. Registro de inversión municipal. Planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Planificación estratégica y operativa. Intervenciones puntuales del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE) y (CODECO).
Cambios	Vincular (i) las sanciones de la Contraloría General de Cuentas y (ii) la disponibilidad de recursos del nivel central en el nivel municipal a la obligatoriedad de la formulación aprobación e implementación de los Planes Municipales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.		
Facilitadores	El Sistema Nacional de Planificación en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo.		
Dificultades	Niveles nacional y local: poca capacidad institucional para articular e implementar los instrumentos de planificación generados.		
Desafíos	Niveles nacional y local: fortalecimiento institucional a nivel central y a nivel local para la implementación satisfactoria del Sistema Nacional de Planificación.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

GUATEMALA (mecanismos y conceptos para la planificación multinivel de desarrollo territorial)

MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	Sistema de Gobierno republicano democrático y representativo (Constitución art. 140).
	CONSTITUCIÓN LEYES/ NORMAS/ DECRETOS	Decreto 114-97. Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Ejecutivo (1997) crea la SEGEPLAN. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (en formulación). Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002). Desarrollo humano sostenible. " Proceso de ampliación de oportunidades para la gente y mejora de sus capacidades humanas, en el marco de las libertades necesarias para que las personas puedan vivir una vida larga, saludable, tener acceso a la educación, un nivel de vida digno, participar de su comunidad y de las decisiones que afecten su vida" (Fuente: http://www.katunguatemala2032.com).
	CONCEPTOS	Descentralización. "Proceso de carácter político, que demanda la distribución territorial del poder público, entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente... instrumento político idóneo, para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la modernización del Estado" (Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo pág. 5).
	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	Desigualdad concentración de la riqueza y la inversión pública (Política de Descentralización del órgano Ejecutivo pág. 4). Problemas en la gestión pública y planificación. "(1) Limitadas capacidades de la institucionalidad pública, para aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles, para la consecución de objetivos de desarrollo... destaca la falta de definición de las competencias, la coordinación y las prioridades sociales que deberían atenderse, lo cual deviene en acciones aisladas o contrapuestas, que difícilmente permiten potencializar acciones.. (2) ausencia de una ley general de planificación, que ha provocado la falta de continuidad de algunos procesos, dispersión de las intervenciones y poca efectividad en la administración y ejecución de los recursos (Plan Nacional de Desarrollo pág. 16). Baja descentralización fiscal. "Ausencia de un marco de reglas fiscales y de endeudamiento para el sector subnacional... alta dependencia de los municipios de las transferencias de recursos del gobierno central— sólo 14 de un total de 333 municipalidades no dependen exclusivamente de dichas transferencias... débil planeación presupuestaria ... baja calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos municipales... bajo monto de la inversión pública municipal ... responsabilidades en provisión de servicios públicos limitada a temas tradicionalmente municipales, en materia de fortalecimiento institucional, no existen a la fecha acciones sistemáticas y trascendentales por parte de las instancias del sector público hacia los gobiernos locales" (Política de Fortalecimiento de las Municipalidades pág 18).
MARCO INSTITUCIONAL	INSTITUCIONES NACIONALES	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Decreto 114-97 art.14). Instituto de Fomento Municipal (Decreto 1132 de 1957). Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural–CONADUR (Decreto 11-2002. Art. 6).
	INSTITUCIONES NIVELES SUBNACIONALES	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002. Art. 8). Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE) (Decreto 11-2002. Art. 10). Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural–COMUDE (Decreto 11-2002. Art. 12). Consejo de Desarrollo Comunitario –CODECO (Decreto 11-2002. Art. 13).
	PROGRAMAS / ESTRATEGIAS	Constitución de mancomunidades (Art. 49 del Código Municipal).
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 (aprobado en 2014). Política de Fortalecimiento Municipal. Política de Descentralización del Órgano Ejecutivo.
	HERRAMIENTAS	Financiamiento de los Consejos subnacionales (Decreto No.11-2002 Del Congreso. Art. 21).
ODS	INSTITUCIONES	Comisión de Alineación Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.
	HERRAMIENTAS	Estrategia articulación de los ODS con el Plan nacional de Desarrollo (Nuestra Guatemala al 2032 pág. 16).

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

HONDURAS

No. Respuestas institucionales: 1

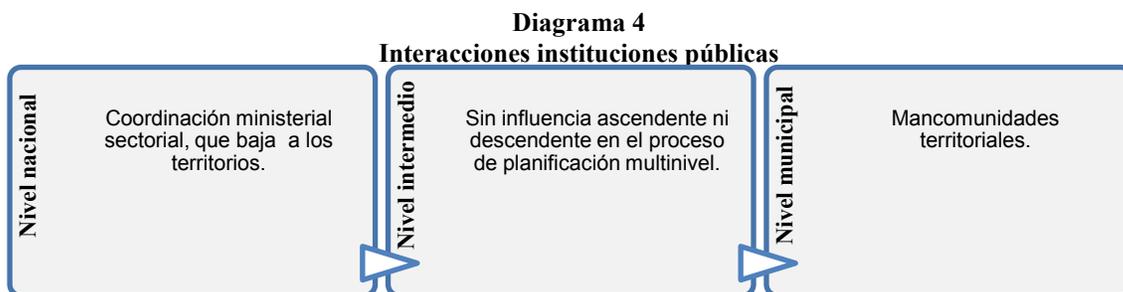
Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

A partir de la información proporcionada por la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica de Honduras, específicamente el área de Presupuesto e Inversión Pública se identificaron como problemas del desarrollo territorial en el país, primero una baja capacidad institucional en todos los niveles de gobierno, para atender adecuadamente la *demanda local*, segundo una baja interacción entre los niveles intermedios y locales, para definir dicha demanda territorial y tercero, el uso de instrumentos de planificación, sin gestión y visión por resultados.

No se hace mención a una política o estrategia nacional de desarrollo territorial explícita, no obstante, sí se menciona que esta política existe, de forma implícita en la Ley de Visión País 2010-2038 y el Plan de la Nación 2010-2022. Específicamente, bajo dos pilares, el enfoque sobre el tratamiento del agua y la participación ciudadana, contenido en los planes. En cuanto a los recursos económicos para el funcionamiento de los niveles subnacionales, junto a la mención de los presupuestos nacionales y municipales, también aparece la cooperación internacional en los territorios, como fuente de financiamiento.

Práctica de la Planificación Multinivel

La práctica de la planificación multinivel en Honduras, reviste de características sectoriales. Las interacciones entre las instituciones públicas están muy determinadas, por los instrumentos de planificación de cada nivel y sus significados, en el proceso de planificación del desarrollo y del presupuesto a nivel nacional. Donde se visualiza una mayor producción de interacciones horizontales y menos sectoriales, para el desarrollo territorial, es en el nivel municipal-local, bajo la figura de mancomunidades, que se organizan sobre la base de intereses comunes territoriales.



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se consultó por el aporte de este esquema de planificación al desarrollo territorial, se indicó que suma a la definición de roles y presupuestos puntuales, más que en la resolución de los problemas del desarrollo territorial, propiamente tal.

8.866.351 Habitantes

18 Departamentos

298 Municipios

Se identifican desafíos de coordinación institucional e intersectorialidad.

La percepción sobre el grado de participación de cada nivel de gobierno, en el proceso de interacciones entre instituciones públicas, para abordar los problemas del desarrollo territorial establece una opinión muy positiva del nivel local, mediana sobre el nacional y baja para el intermedio.

Cuadro A.10
Mecanismos para la planificación multinivel, Honduras
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Constitución. Ley Marco de la Sociedad Hondureña. Ley Visión de País. Plan de la Nación. Ley de Presupuesto. Ley de Gobernación Política. Ley de la Adm. Pública.	Impuestos. Donaciones otros de carácter internacional.	Normativa de planif. Municipal (municipios C y D). Planificación Estratégica municipal (gestión por resultados-Municipios A y B). Oficina de Planificación de Desarrollo Territorial (Coord. General de Gobierno).
Intermedio	Ley de Ordenamiento Territorial.		Normativa de Planificación Regional y Ordenamiento Territorial (Secretaría de la Presidencia).
Local	Ley de Municipios y sus reglamentos.	Impuestos nacionales y fiscales. Tasas autorizadas por el Congreso Nacional.	Ley de Municipalidades. Normativa de Planificación para el Desarrollo Municipal.
Cambios	Mayor claridad en los instrumentos del nivel subnacional.	Mayor descentralización.	Mayor definición institucional (roles).
Facilitadores	Mecanismos Legales.		
Dificultades	Poca claridad en los roles institucionales. Baja capacidad técnica en el nivel municipal.		
Desafíos ODS	Ajustar los mecanismos legales a las realidades territoriales. Territorializar la planificación y el presupuesto institucional. Elevar las capacidades municipales en planificación y presupuesto, para el desarrollo territorial. Una acción institucional incluida la Cooperación Internacional, con base a diagnósticos territoriales.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

HONDURAS (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial*)

MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	República presidencialista.
	CONSTITUCIÓN LEYES / NORMAS/ DECRETOS	Ley para el establecimiento de una Visión País y la adopción de un Plan de la Nación para Honduras (Decreto 286-2009). Ley de Ordenamiento Territorial (aprobada mediante Decreto Legislativo N°180-2003). Planeación del desarrollo. “Proceso continuo de análisis prospectivo de las condiciones económicas, sociales y políticas de la nación, con el propósito de determinar objetivos, metas, estrategias, políticas, proyectos y mecanismos, cuya finalidad es la atención de las necesidades de la población, que es el recurso fundamental de la nación hondureña. La ejecución de los sucesivos planes y programas de desarrollo debe conducir a alcanzar una imagen objetivo del hondureño, con características que refleje en las aspiraciones de la mayoría de la población” (Decreto 286-2009. Art. 2).
	CONCEPTOS	Ordenamiento territorial. "Instrumento administrativo para gestionar estratégicamente la relación armónica y eficiente de los recursos humanos, naturales, físico-estructurales, buscando su uso integral y equilibrado en todo el territorio, para impulsar la expansión de la economía... un instrumento de gestión socio-política para propiciar condiciones de gobernabilidad que fortalezcan la capacidad de la sociedad para articular sus intereses, cumplir sus compromisos y solucionar sus conflictos, para lograr una integración justa y la convivencia armónica y democrática" (Decreto Legislativo No.180-2003. Art. 2).
MARCO INSTITUCIONAL	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	El bajo desempeño económico ha dificultado el desarrollo social. Según el Banco Mundial Honduras es “un país de ingreso medio-bajo que se enfrenta a desafíos significativos, con más de dos tercios de la población del país viviendo en pobreza y 5 de cada 10 en extrema pobreza (2012)” (Plan de Gobierno).
	INSTITUCIONES	Dirección Presidencial de Planificación Estratégica Presupuesto e Inversión Pública (DPPE). Secretaría de Coordinación General de Gobierno (Decreto Ley 266 de 2013 Artículo 29). Consejo Nacional de Competitividad e Innovación. Gabinetes Sectoriales. Gabinete Sectorial de Gobernabilidad y Descentralización. Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social. Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico. Gabinete Sectorial de Infraestructura Productiva. Gabinete Sectorial de Conducción y Regulación Económica. Gabinete Sectorial de Seguridad y Defensa. Gabinete Sectorial de Relaciones Internacionales.
	PROGRAMAS/ ESTRATEGIAS/ ESCENARIOS DE ARTICULACIÓN	Foro Nacional de Convergencia (FONAC).
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Visión de País 2010 – 2038. Plan de Nación 2010 – 2022.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Plan Estratégico de Gobierno 2014 - 2018.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Planes de Desarrollo Regional. Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
MARCO FINANCIERO	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.
	LEYES	Ley Orgánica del Presupuesto (aprobada mediante Decreto Legislativo No.83-2004).
	HERRAMIENTAS	Presupuesto de las entidades descentralizadas. Presupuesto municipal.

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

PANAMÁ

No. Respuestas institucionales: 5

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

Al examinar la información aportada por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Social, La Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) y la Secretaría Nacional de Descentralización de Panamá se obtiene que los principales problemas del desarrollo territorial en el país son: a) la centralización en la capital, de las actividades económicas y la toma de decisiones políticas generando asimetrías económicas y de participación entre los territorios; b) disparidades en el desarrollo, en los ámbitos de la educación y la salud, que se concentran desfavorablemente en las provincias y comarcas indígenas; c) ausencia de procesos y mecanismos de planificación, por parte de las instituciones públicas, sin perjuicio de que se han desarrollado en esa línea recientes instrumentos legales, que orientan las acciones del Estado; d) poca participación de las comunidades en sus procesos de desarrollo; e) un bajo nivel de confianza de la población hacia sus instituciones, afectando las posibilidades de potenciar las capacidades para el desarrollo de los territorios más rezagados y f) baja capacidad técnica, administrativa y financiera, de los gobiernos locales para asumir los roles dispuestos en la Ley N°66, que descentraliza la Administración Pública.

Panamá no cuenta con una política o estrategia nacional de desarrollo territorial, propiamente tal. No obstante, se mencionaron los siguientes planes y/o instrumentos orientadores de políticas en esta materia:

- Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030".
- Planes estratégicos por regiones, en el marco de los procesos de descentralización (en construcción).
- Ley N°61, del 23 de octubre de 2009, reorganizó al Ministerio de Vivienda bajo el nombre Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y estableció el Vice-ministerio de Ordenamiento Territorial.
- Plan Estratégico de Gobierno de Panamá (PEG-2015- 2019). “Formulado para orientar y concretar las líneas de la acción estratégica de Gobierno”, establece la necesidad de contar con un Plan Maestro de País y con planes de ordenamiento desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental.
- Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, adscrito al Ministerio de la Presidencia. Desde esa posición se centralizan iniciativas y se comparten las agendas de otras instituciones, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud, Instituto de Agua).

4.074.000 Habitantes

15 Provincias

262 Municipios

Práctica de la Planificación Multinivel

La práctica multinivel en Panamá reviste de características centralistas. Las interacciones entre los distintos niveles de gobierno se ubican en una fase “en construcción”, fundamentalmente contextualizada en el proceso de descentralización de la Administración Pública, que comenzó el año 2015, con la aprobación de la Ley N°66 y en el funcionamiento de los instrumentos legales, para el Ordenamiento Territorial en el País.

Como mecanismos para las interrelaciones entre niveles destacan:

- En lo nacional la mención a los Concejos Provinciales donde el(la) presidente(a) de la República expone los problemas territoriales, presenta los proyectos a ejecutar y da orden de proceder a diferentes actividades, que beneficiarán a la población de la provincia.
- En cuanto al nivel subnacional se mencionaron a los(as) representantes y alcaldes(as) de cada Distrito o Corregimiento de Panamá, quienes solicitan a los Ministerios los apoyos para resolver los problemas de sus territorios.

En particular destaca la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social, donde se relató que “la Secretaría Técnica del Gabinete Social coordina con las instituciones del sector social los estudios y actividades del Gabinete Social. Los Proyectos de *Redes Territoriales y Cohesión Social* buscan el desarrollo del ciudadano,a través de la canalización de las ofertas gubernamentales y no gubernamentales, sectorizadas en áreas locales”.

Los aportes que los(as) representantes institucionales atribuyen a ese esquema de planificación, para atender los problemas del desarrollo territorial en Panamá, son la promoción de la coordinación institucional, mediante el contacto entre autoridades y la realización de Juntas Técnicas y Concejos Provinciales, la optimización de recursos, por tanto compartir esfuerzos logísticos en las intervenciones y facilitar que más sectores sociales participen en la solución de los problemas, generando mecanismos de planificación participativa.

La percepción sobre la participación de cada nivel de gobierno, en las interacciones institucionales que implica la planificación multinivel, es que el nivel nacional lo hace en un grado “muy alto”, el nivel local “muy bajo” y el nivel intermedio “medianamente”.

Se identifican desafíos en descentralización, el enfoque sectorial de las políticas y aclarar la distinción entre las implicaciones de una Política Nacional de Desarrollo Territorial y el conjunto de instrumentos para la planificación territorial, con los que ya cuenta Panamá.

Cuadro A.11
Mecanismos para la planificación multinivel, Panamá
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Ley 34 de 2008 (Responsabilidad Social Fiscal). Ley 105 de 1973 (Organización de Juntas Comunes). Ley 37 de 2009 (Descentraliza la Administración Pública). Ley 66 (Reforma la Ley 37 de 2009). Plan Estratégico de Gobierno. Plan nacional de seguridad hídrica	Impuestos nacionales (ingresos corrientes). Ingresos propios (recaudados mediante leyes especiales)	Constitución Política. Plan Estratégico de Gobierno. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (Ministerio de Salud). Instituto de Agua (IDAAN).
Intermedio	Planes sectoriales. Consejo de Agua (Ministerio de Ambiente).	Impuestos municipales. Transferencias del Gobierno Central. Presupuesto Nacional. Préstamos internacionales	Planes Estratégicos Institucionales (alineados al Plan Nacional). Consejos de Agua (Ministerio de Ambiente).

Cuadro A.11 (conclusión)

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Fiscales	Fiscales	Fiscales
Local	Ley Nro. 66. Juntas administradoras de acuerdos rurales (MINSAL).	Préstamos aprobados por el Ministerio de Economía el Consejo Económico y el Órgano Ejecutivo. Presupuesto designado por el Nivel nacional. Recursos de Organismos Internacionales.	Ley Nro. 66. Juntas de Acueductos y Alcantarillados Rurales (JAAR).
Cambios	<p>Financiamiento igualitario para el desarrollo de las provincias y comarcas.</p> <p>Fortalecer capacidades técnicas en planificación y transparencia en las provincias.</p> <p>Un marco legal que establezca claridad en las coordinaciones. Mayores impuestos a fin de poder aumentar el gasto público, a través de inversiones.</p> <p>Emplear enfoque de planificación participativa y administración comunitaria. Mayor claridad en la definición de políticas del nivel local.</p> <p>Actualización de conceptos en los instrumentos legales fiscales e institucionales, acordes con las necesidades de desarrollo de las comunidades.</p>		
Facilitadores	<p>Los Concejos Provinciales y Juntas Técnicas.</p> <p>Una organización comunitaria ejerciendo presión para la resolución de sus problemas.</p> <p>La tendencia hacia la descentralización en Panamá (Ley 66).</p> <p>Los mecanismos de participación ciudadana.</p>		
Dificultades	<p>Poca coordinación y comunicación entre las Instituciones.</p> <p>EL desarrollo de comerciales en áreas residenciales de la zona metropolitana de la ciudad de Panamá afectando la capacidad de la infraestructura pública.</p> <p>Lógica de trabajo sectorial en las políticas públicas.</p> <p>El crecimiento demográfico urbano.</p> <p>El crecimiento de la infraestructura pública y privada con alta demanda energética.</p> <p>La disminución de la producción agropecuaria nacional.</p> <p>El crecimiento de las operaciones de tránsito del Canal de Panamá.</p> <p>Corrupción.</p>		
Desafíos	<p>La modernización de la infraestructura pública conforme a las nuevas zonificaciones que están siendo implementadas por las autoridades nacionales intermedias y locales.</p> <p>Construir una visión de Estado frente a los problemas sociales.</p> <p>Consolidar un sistema de planificación capaz de dirigir los esfuerzos económicos y políticos de Panamá con plena participación de la ciudadanía y estableciendo objetivos comunes.</p> <p>Fortalecimiento de una cultura política enfocada en el uso de evidencia para la toma de decisiones.</p> <p>Formar personas íntegras comprometidas con el desarrollo de la Nación</p>		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

PANAMÁ (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial*).

MARCO LEGAL	FORMA DE GOBIERNO	Estado soberano e independiente. Gobierno unitario republicano democrático y representativo (Constitución art.1).
	CONSTITUCIÓN LEYES / NORMAS/ DECRETOS	Ley 37 de 2009. Reforma la Ley que Descentraliza la Administración Pública. Ley 66 de 2015. Reforma la Ley que Descentraliza la Administración Pública. Ley 6 de 2006. Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.
	CONCEPTOS	Planificación estratégica para el desarrollo comprende el conjunto armónico de estrategias políticas regulaciones instrumentos e instituciones definidas por el Estado en función de sus características físicas ambientales socioeconómicas culturales administrativas y políticas (Ley 37 de 2009. Art 12).
	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	lanificación territorial provincial y distrital. “ roceso mediante el cual se organiza el uso y la ocupación del territorio tomando en cuenta las políticas y planes suprarregionales y/o nacionales que afecten la provincia y los distritos” (Ley 37 de 2009. Art. 34). “Crecimiento económico sobre la base de una estructura social económica e institucional que arrastra múltiples desequilibrios y carencias que en algunos aspectos han tendido a superarse y que en otros por el contrario perviven o se agudizan” (lan Estratégico de Gobierno Pág. 15).
MARCO INSTITUCIONAL	INSTITUCIONES NACIONALES	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección de Planificación Regional. Secretaría Nacional de Descentralización. Consejos Provinciales.
	PROGRAMAS / ESTRATEGIAS	Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (Ley 66 de 2015). Programa Nacional de Desarrollo Local - PRONADEL (Ley 84 de 2012).
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. Ejes fundamentales: Estrategia Social Estrategia Económica Plan Quinquenal de Inversiones y Programación Financiera. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (En formulación con apoyo del BID).
MARCO INSTITUCIONAL	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Plan Estratégico Local.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Planes de Ordenamiento Territorial Regionales y Locales.
MARCO FINANCIERO	LEYES	Ley 34 de 2008: Responsabilidad Social Fiscal.
	HERRAMIENTAS	Formula de Solidaridad Municipal (Ley 66- 2015). Programa Nacional de Desarrollo Local.
ODS	MARCO LEGAL	Decreto Ejecutivo N° 393 de lunes 14 de septiembre de 2015 (Fuente: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15137Panama(Spanish).pdf).
	INSTITUCIONES	Secretaría Técnica del Gabinete Social. Consejo para la Concertación Nacional para el Desarrollo (Fuente: http://www.concertacion.org.pa).
	HERRAMIENTAS	Plan Panamá 2030 con Visión de Estado que define la ruta para hacer realidad los 17 ODS en el país.

REPÚBLICA DOMINICANA

No. Respuestas institucionales: 1

Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

A partir de la información aportada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Área de Ordenamiento Desarrollo y Representante de Asuntos Municipales, se indicó que el principal problema del desarrollo territorial en República Dominicana tiene que ver con la ausencia de mecanismos de coordinación entre Ministerios, para la formulación e implementación de políticas públicas.

Asimismo, cuando se consultó por la existencia de una Política o Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial se mencionó a la “Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030”, sin mayor información sobre cómo este instrumento procura el desarrollo territorial del país.

Práctica de la Planificación Multinivel

Existen problemas de coordinación que generan que sean bajas, o inexistentes las interacciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno en República Dominicana, para planificar el desarrollo territorial.

No obstante, desde el año 2006 se está trabajando en la construcción de los Consejos de Desarrollo Municipales y sus respectivos Planes de Desarrollo, que se informa con un 60% de avance y donde el nivel nacional de gobierno se encuentra a la par, elaborando el marco legal, que sustente estas iniciativas que cuentan con proyectos pilotos, financiados por la cooperación internacional.

Aún cuando no se aportó información explícita sobre las interacciones que se producen entre los distintos niveles gubernamentales en República Dominicana, para planificar el desarrollo territorial, si se respondió a la pregunta por los grados de participación de cada esfera de gobierno, para este tipo de planificación. El resultado fue el siguiente, se opina que el nivel nacional participa en un grado “muy alto” y los niveles locales e intermedios en un grado “medio”.

Se identifican desafíos en materia de coordinación institucional y en la claridad del rol intermedio, en los procesos de planificación territorial.

10.169.172 Habitantes

1 Distrito Nacional

31 Provincias

157 Municipios

232 Distritos Municipales

Cuadro A.12
Mecanismos para la planificación multinivel, República Dominicana
Instrumentos, aprendizajes y desafíos

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Ley de Presupuesto. Ley 1/12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.	Ley de Presupuesto.	Ley de Presupuesto. Ley de la Administración Pública.
Intermedio			
Local	Ley de Municipios (176/07).	Ley 166/03.	Ley de Presupuesto. Ley 176/06.
Cambios	Alineación con la Constitución de la República.	Definir impuestos (cuáles son locales y cuáles nacionales).	Redefinición de competencias institucionales.
Facilitadores	Metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Metas presidenciales. Convenios relativos al cumplimiento de los ODS.		
Dificultades	Duplicidad de funciones institucionales y la creación de instancias paralelas.		
Desafíos	Aprobación de la Ley de Regiones Únicas de Planificación. Instalación de la cinco oficinas regionales de planificación.		

Fuente: Consulta sobre planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017 ILPES.

REPÚBLICA DOMINICANA (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial*)

	FORMA DE GOBIERNO	Estado unitario.
	LEYES	Ley No. 498-06. Planificación e Inversión Pública. Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 – END (Ley No. 1-12). Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo.
MARCO LEGAL	PROBLEMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL IDENTIFICADOS	Factores que limitan el desarrollo nacional "Nuestro actual modelo de desarrollo presenta falencias en materia de la calidad de la acción estatal, que se manifiestan en fuertes deficiencias en los servicios públicos, que deberían garantizar los derechos constitucionales de la población: salud, educación, justicia, protección social, seguridad, ciudadana, participación social, entre otros, así como patrones de actuación, que entorpecen el desarrollo nacional, tales como corrupción, clientelismo y patrimonialismo" (Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 pág 9. http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf).
	INSTITUCIONES	Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo-MEPyD. Consejos de Desarrollo (Ley N°498-06. Art.14).
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Estrategia de Nacional de Desarrollo 2030. Plan Nacional Plurianual del Sector Público (Ley N° 498-06).
MARCO INSTITUCIONAL	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Planes Regionales. Planes Municipales de Inversión Pública de Mediano y Corto Plazo.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial (implementan las directrices de la Estrategia 2030, en el ámbito local).
	INSTITUCIONES	Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible.
ODS	HERRAMIENTAS	Consultas post 2015. Se han desarrollado procesos de consulta ciudadana para indagar sobre las prioridades del desarrollo, en el marco de la Agenda 2030 y los ODS.

URUGUAY

No. Respuestas institucionales: 2

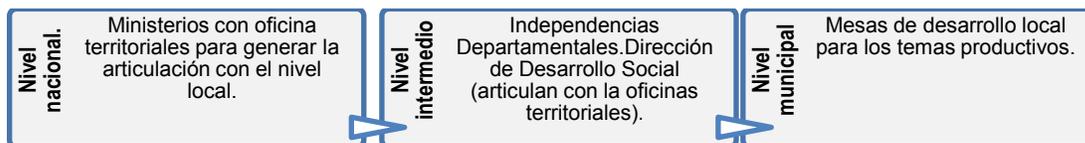
Problemas y Políticas del Desarrollo Territorial

Según la información aportada por la Dirección de Planificación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay, los principales problemas del desarrollo territorial del país son: un bajo nivel de descentralización, baja capacidad de coordinación institucional y el desarrollo desigual entre territorios. No se identificó una política o estrategia nacional, de desarrollo territorial explícita. Sin embargo, está en curso la construcción una estrategia en este ámbito.

Práctica de la Planificación Multinivel

Se presenta con claridad la información sobre las instancias por niveles de gobierno, que vienen ejecutando una acción que favorece el desarrollo territorial en Uruguay. Estas acciones e instancias se explican en una lógica de trabajo sectorial, donde cada Ministerio se relaciona con los niveles departamentales o municipales. Destacan las experiencias del Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, que tienen sus oficinas y actividades descentralizadas, lo que constituye un referente para pensar y promover la planificación multinivel, para el desarrollo territorial.

Diagrama 5
Interacciones por niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Está en curso la elaboración de una estrategia nacional, para el desarrollo territorial de Uruguay, que se espera que tenga incidencia en la definición del presupuesto nacional y la Visión Uruguay 2050 (en construcción).

Respecto a los aportes de la planificación multinivel del desarrollo territorial, se retorna al punto de la coordinación y la conexión del Estado, con las realidades locales, es decir dotar de pertinencia a las políticas.

La percepción sobre la participación de cada nivel de gobierno en el proceso de planificación multinivel del Uruguay da cuenta de un grado “muy alto”, para el nivel nacional, de un grado “medio” o “muy bajo” para el nivel intermedio y de grado medio, para el nivel local.

Se identifican desafíos en materia de coordinación y de fortalecimiento de las Oficinas Territoriales.

3.457.060 Habitantes

19 Departamentos

112 Municipios

Cuadro A.13
Mecanismos y conceptos para la planificación multinivel, Uruguay

Ámbito/ Nivel	Mecanismos para la planificación multinivel		
	Legales	Fiscales	Institucionales
Nacional	Sistemas Nacionales de Servicios Públicos. Sistema Nacional Integrado de Salud. Ley de Descentralización (19272). Ley de Manejo de suelos y agua (15239). Planes de ordenamiento territorial etc.	Presupuesto Nacional (quinquenal) y rendiciones de cuenta. Presupuestos departamentales.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Dirección de Descentralización. Organismos de Coordinación (Congreso de Intendentes y Comisión Sectorial de Descentralización).
Intermedio	Constitución Nacional (define las competencias entre el nivel central y el departamental). Ley Orgánica Municipal (9515). Ley de Ordenamiento Territorial (18308).		Oficinas territoriales Red de Atención Primaria del Ministerio de Salud. Administración Nacional de Educación Pública. Ministerio del Interior (comisarías).
Local	Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (19272).	Asignación presupuestal a los municipios por proyectos y FIGM.	
Cambios	Aumentar la claridad y autonomía Departamental.	Tener un sistema de cobro de las contribuciones eficientes en los gobiernos departamentales	
Facilitadores	Las obras conjuntas de escala supra departamental. Instalación de emprendimientos productivos para el desarrollo local. Descentralización de la Universidad de la República. Oficinas territoriales.		
Dificultades	Inundaciones y temporales que afectan a las poblaciones más vulnerables. La falta de coordinación interinstitucional, aún cuando se registran avances. Gestión de residuos y eventos climáticos extremos. Carencia de un sistema de equiparación del monto de la contribución inmobiliaria, a nivel departamental.		
Desafíos	Planificación a largo plazo, en varios niveles. Mayor descentralización, desde una perspectiva sistémica. Construcción de la visión Uruguay 2050. Resolver la superposición de la autonomía departamental y las decisiones nacionales. Políticas que resuelvan problemas intersectoriales.		

URUGUAY (*mecanismos y conceptos para la planificación multinivel del desarrollo territorial*)

	FORMA DE GOBIERNO	Sistema unitario (Constitución, art.82).
MARCO LEGAL	CONSTITUCIÓN LEYES / NORMAS/ DECRETOS	Ley N°18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley N°19.272. Descentralización Política y Participación Ciudadana.
	CONCEPTOS	Ordenamiento Territorial. “Con un conjunto de acciones transversales del Estado, que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático, de los recursos naturales y culturales. Es una función pública, que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado, con competencia, a fin de organizar el uso del territorio” (Ley 18.308. art.3).
MARCO INSTITUCIONAL	INSTITUCIONES	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - Dirección de planificación. Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOITMA). Gobiernos Departamentales. Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (Ley 18.308. Art.75).
	PROGRAMAS / ESTRATEGIAS	Fondo de Desarrollo del Interior (FDI). Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL NACIONAL	Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050. En elaboración Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL INTERMEDIO	Estrategias Regionales (carácter supra-departamental). Directrices Departamentales. (Ley 18.308. art.16). Ordenanzas Departamentales. (Ley 18.308. art.15). Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
	PLANES/ INSTRUMENTOS NIVEL LOCAL	Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308. Art.17).
MARCO FINANCIERO	LEYES	Ley N°19.272. Descentralización Política y Participación Ciudadana.
	HERRAMIENTAS	Fondo de Desarrollo del Interior (FDI). Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2017. Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM).
ODS	MARCO LEGAL- NORMATIVO	Resolución presidencial 988/16. Establece las funciones institucionales para el seguimiento de los ODS.
	INSTITUCIONES	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Instituto Nacional de Estadística (INE).

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

El desarrollo de América Latina y el Caribe se caracteriza por contar con muy altas y persistentes desigualdades territoriales (sub-nacionales). En este Panorama, estas desigualdades se miden usando tanto los PIB per cápita, como un Índice de Desarrollo Regional que considera variables sociales, institucionales y económicas. Para los países con cuentas económicas e información territorial comparable, en un plazo de 20 años, se observa que en la década previa al 2010 predominó una tendencia a su descenso con una muy reciente contención de la misma. En el contexto actual, este Panorama plantea que estas desigualdades deben abordarse tomando como marco las agendas globales para el desarrollo (Agenda 2030, Hábitat III, Marco de Sendai y Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo, por ejemplo), las cuales aportan una mirada de futuro y proponen un conjunto de objetivos de planificación y política pública. Finalmente se aporta una reflexión desde la gobernanza multiescalar y se hace un balance del uso de la planificación multinivel del desarrollo territorial y de las enseñanzas y desafíos derivados de las experiencias examinadas.