Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe

NACIONES UNIDAS

CEPAL

70 CEPAL

POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

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

www.cepal.org/es/publications

www.cepal.org/apps

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Cielo Morales
Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue elaborado bajo la dirección 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), con la coordinación de Luis Mauricio Cuervo, del área de planificación, prospectiva y desarrollo territorial del Instituto; se contó, además, con el apoyo de Maria del Pilar Délano en dicha coordinación. La elaboración de los capítulos I y V estuvo a cargo de Luis Mauricio Cuervo; el capítulo II fue elaborado por la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, con la participación de Omar Bello, Catarina Camarinhas y Luciana Fontes de Meira; el capítulo III fue elaborado por Bárbara Silva y Alicia Williner; el capítulo IV estuvo a cargo de Luis Riffo, y el capítulo VI de Carlos Sandoval. La cartografía del capítulo II estuvo a cargo de David Candia. Formaron parte del equipo de investigación Ítalo Alvarado, María del Pilar Délano, María Fernanda Martínez y Tatiana Pizzi. Se agradece a la División de Desarrollo Económico de la CEPAL por la revisión y comentarios a una versión preliminar del capítulo V.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CRP.17/3
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00439

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019.

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@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo 9
Introducción 13

Capítulo I

El desarrollo territorial y los desafíos de política 19
Introducción 21
A. Desarrollo territorial 22
B. Igualdad y sostenibilidad en el centro de la definición de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 25
1. Igualdad de los individuos en el territorio 25
2. Igualdad de los territorios 25
3. Igualdad como reconocimiento del derecho a la diferencia y la sostenibilidad 26
C. Las desigualdades territoriales y sus costos 26
1. La concentración y sus costos 26
2. Las disparidades y sus costos: el bienestar de la persona y el ejercicio de la ciudadanía 29
3. Las disparidades y sus costos: obstáculos al desarrollo territorial 29
D. El Caribe y sus particulares desafíos de desarrollo territorial 30
1. Unidad nacional y territorio en las cartas constitucionales de los países del Caribe 30
2. El gobierno y la administración del territorio 31
3. La geografía del Caribe y los desafíos territoriales 31
E. Planes y políticas para el desarrollo territorial 32
F. Conclusiones 34
Bibliografía 35

Capítulo II

Planificación para la resiliencia en el Caribe 37
Introducción 39
A. Vulnerabilidad de los países del Caribe 40
1. Características de los asentamientos humanos en el Caribe 41
2. Los desastres en el Caribe, 1990-2017 45
3. Vulnerabilidades sectoriales encontradas en las evaluaciones de desastres en el Caribe 48
4. Cambio climático, asentamientos costeros y vulnerabilidades urbanas 52
B. Estudios de caso en desigualdades territoriales y vulnerabilidad costera: Bahamas y Belice 54
1. Las Bahamas y los retos de los Estados multiinsulares 54
2. Riesgo extremo y capacidad adaptativa en Belice 60

C. Planificación y resiliencia 63
1. Un concepto de desarrollo resiliente para el Caribe 63
2. Gestión del riesgo de desastres 65
3. Incorporación del concepto de resiliencia en los planes de desarrollo 74
D. Conclusiones 78
Bibliografía 79
Anexo II.A1 82

Capítulo III

Hacia un ecosistema de políticas e instrumentos para el desarrollo territorial: marcos legales, políticas y planes de desarrollo de nivel nacional 85
Introducción 87
A. Un punto de partida crucial: el desafío territorial no se agota en las políticas públicas de desarrollo territorial 87
B. Una taxonomía para la caracterización de las familias de políticas del desarrollo territorial y del enfoque territorial de los planes de desarrollo en el momento actual 88
C. Políticas de desarrollo territorial 90
1. Políticas de desarrollo territorial según aproximación territorial 90
2. Políticas de desarrollo territorial y sus énfasis temáticos 94
D. Planes de desarrollo y diálogo con las políticas de desarrollo territorial 99
1. El análisis de los planes de desarrollo o planes de gobierno según su perspectiva 100
2. Énfasis temáticos de los planes de desarrollo o de gobierno 101
E. El diálogo entre los planes de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial 105
F. Conclusiones: hacia un ecosistema de políticas y planes para fortalecer el desarrollo territorial en la región 108
Bibliografía 109
Anexo III.A1 110

Capítulo IV

Información para el desarrollo territorial 115
Introducción 117
A. Información y desarrollo territorial: su papel en la sociedad y las políticas públicas actuales 117
B. La dimensión territorial de la información 121
1. Algunos problemas específicos de la información territorial 121
2. Sistemas de indicadores territoriales 123
3. Algunos casos internacionales de sistemas de información o indicadores territoriales 125
C. Información y planes nacionales de desarrollo territorial: la situación en América Latina y el Caribe 130
1. Argentina 131
2. Colombia 133
3. Uruguay 135
4. Síntesis 137
D. Conclusiones 138
Bibliografía 139
Anexo IV.A1 141

Capítulo V

Implementación y financiamiento de políticas de desarrollo territorial 145
Introducción 147
A. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento del desarrollo 147
B. La descentralización y las condiciones de financiamiento del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 149

1. La descentralización y las desigualdades territoriales en una perspectiva mundial 150
2. La descentralización y las disparidades fiscales territoriales en América Latina y el Caribe 151
3. La descentralización y las desigualdades socioeconómicas territoriales en América Latina y el Caribe 153
C. La banca de desarrollo y la financiación del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 155
D. Las políticas para el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe y sus estrategias financieras 159
E. Conclusiones 165
Bibliografía 166
Anexo V.A1 168

Capítulo VI
Modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial: Planbarómetro territorial 177
Introducción 179
A. Antecedentes del Planbarómetro territorial 179
B. Visión de conjunto: aplicación del Planbarómetro territorial 181
1. Recopilación de las políticas y documentos de respaldo 182
2. Convocatoria y organización de los grupos de discusión 183
3. Identificación de la familia de políticas de desarrollo territorial y caracterización de su estructura 184
4. La familia de políticas de desarrollo territorial y sus condiciones de coordinación 184
5. Taller de caracterización de las políticas de desarrollo territorial (modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial) 185
6. Interpretación de los resultados y formulación de estrategias de mejora 187
C. Primer momento: identificación de la familia de políticas de desarrollo territorial y análisis de proximidad o cercanía 188
D. Segundo momento: familia de políticas de desarrollo territorial y análisis de su estructura 191
E. Primer paso del tercer momento: dimensiones, criterios y ponderaciones subregionales del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial 196
F. Segundo paso del tercer momento: elementos de las dimensiones de análisis del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial 200
G. Cuarto momento: interpretación de los resultados 204
1. Posibles resultados y sus implicaciones: análisis por dimensiones 204
2. Posibles resultados y sus implicaciones: alertas o combinaciones interdimensionales significativas 206
3. Posibles resultados y sus implicaciones: concentración de la familia de políticas en su aproximación territorial 209
4. Diseño de estrategias de mejora 210
H. Conclusión: modo de uso del modelo de Planbarómetro territorial y observaciones finales 210
Bibliografía 211

Cuadros

Cuadro I.1 América Latina y el Caribe: concepciones constitucionales de la unidad territorial nacional 24
Cuadro I.2 América Latina y el Caribe (18 países): peso relativo de la población de las principales aglomeraciones urbanas, 1970-2015 27
Cuadro I.3 El Caribe: gobiernos locales 31
Cuadro I.4 Definiciones básicas de los instrumentos de la planificación y la gestión pública 33
Cuadro I.5 Políticas, estrategias, planes y programas: denominadores comunes y particularidades 33
Cuadro II.1 El Caribe: población de zonas urbanas y rurales, ciudad capital y porcentajes urbanos, 2018 41
Cuadro II.2 El Caribe: población residente en zonas urbanas, estimaciones y proyecciones, 2005-2050 42
Cuadro II.3 Número de desastres por tipo, 1990-2017 46
Cuadro II.4 Cinco pilares de acción para la gestión del riesgo de desastres 65
Cuadro II.5 Análisis de la integración de los temas relacionados con los desastres en las políticas y planes de desarrollo 76
Cuadro II.6 El Caribe: políticas e instrumentos estratégicos de planificación para el desarrollo 77

Cuadro II.A1.1 Comparaciones de la gestión de riesgo en las políticas y planes de desarrollo de Belice y las Bahamas ... 82
Cuadro III.1 Aproximación territorial de las políticas de desarrollo territorial ... 91
Cuadro III.2 Perspectivas focalizada y transversal en los planes de desarrollo o planes de gobierno ... 100
Cuadro III.A1.1 Énfasis temático de desarrollo rural en los planes nacionales ... 111
Cuadro III.A1.2 Énfasis temático de sostenibilidad y gestión ambiental en los planes nacionales ... 112
Cuadro III.A1.3 Glosario de categorías de énfasis temáticos ... 113
Cuadro IV.1 Año de censo más reciente ... 122
Cuadro IV.2 América Latina y el Caribe (16 países): sistemas de información territorial y de infraestructura de datos espaciales ... 131
Cuadro IV.A1.1 Sistemas de indicadores territoriales ... 141
Cuadro IV.A1.2 Infraestructuras de datos espaciales ... 143
Cuadro V.1 América Latina (8 países): efectos de igualación por componente de los sistemas de transferencias, 2009-2014 ... 152
Cuadro V.2 América Latina: desigualdades territoriales según el promedio de las variables del índice de desarrollo regional por quintil, 2010 y 2015 ... 155
Cuadro V.3 Ejemplos ilustrativos de la información contenida en cada tipo de fuente de financiamiento ... 161
Cuadro V.4 Proporción de políticas territoriales según tipo de fuente de financiamiento ... 163
Cuadro V.5 Políticas de desarrollo territorial en que se definieron estrategias de financiamiento: rasgos de las estrategias discriminados por factores ... 164
Cuadro V.A1.1 América Latina y el Caribe: políticas de desarrollo territorial revisadas ... 168
Cuadro VI.1 Justificación de la valoración de los criterios ... 186
Cuadro VI.2 Ejemplo de procesamiento de la información sobre las políticas de desarrollo territorial ... 187
Cuadro VI.3 Ejemplo de cuadro de inventario de políticas, planes y normativas ... 189
Cuadro VI.4 Estandarización de los objetivos generales de las políticas de desarrollo territorial identificados y jerarquía del vínculo con la definición de dichas políticas ... 190
Cuadro VI.5 Factores que permiten analizar las relaciones entre las políticas e interpretación de ellos ... 193
Cuadro VI.6 Ejemplo de llenado de la matriz de análisis del grado de articulación entre las políticas ... 193
Cuadro VI.7 Criterios que caracterizan las políticas de desarrollo territorial: proporción de expertos consultados que los consideran relevantes para asegurar una adecuada implementación ... 198
Cuadro VI.8 Dimensiones y criterios que se consideran en el Planbarómetro territorial ... 200
Cuadro VI.9 Elementos del modelo de análisis de las políticas de desarrollo territorial ... 201
Cuadro VI.10 Concentración del ecosistema de acuerdo con su aproximación territorial ... 209
Cuadro VI.11 Ejemplo de matriz de resumen de las discusiones grupales ... 210

Gráficos

Gráfico I.1 América Latina y el Caribe (18 países): peso relativo de la población de las principales aglomeraciones urbanas, 1970-2015 ... 27
Gráfico II.1 El Caribe: línea costera urbana ... 44
Gráfico II.2 El Caribe: área y población que habita por debajo de una cota de 5 m ... 45
Gráfico II.3 El Caribe: población afectada por desastres, 1990-2017 ... 47
Gráfico II.4 El Caribe: daños por desastres, 1990-2017 ... 47
Gráfico III.1 América Latina: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial ... 95
Gráfico III.2 El Caribe: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial ... 96
Gráfico III.3 Centroamérica: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial ... 97
Gráfico III.4 América del Sur: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial ... 98
Gráfico III.5 Énfasis temáticos de los planes nacionales de desarrollo ... 101
Gráfico III.6 El Caribe: énfasis temáticos de los planes de desarrollo territorial ... 102
Gráfico III.7 Centroamérica: énfasis temáticos en los planes de desarrollo territorial ... 103
Gráfico III.8 América del Sur: énfasis temáticos en los planes de desarrollo territorial ... 104

Gráfico VI.1 Análisis de la dimensión de la pluritemporalidad: caso con estructura equilibrada 205
Gráfico VI.2 Análisis de la dimensión de la pluritemporalidad: caso con estructura heterogénea 205
Gráfico VI.3 Análisis de la dimensión de la pluritemporalidad: caso con sesgo o concentración 206
Gráfico VI.4 Ejemplo de cómo se visualiza la concentración de la aproximación territorial 209

Recuadros

Recuadro I.1 Visión del desarrollo sostenible: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 21
Recuadro I.2 El carácter polisémico del concepto de territorio 22
Recuadro I.3 América Latina y el Caribe: fórmulas de definición de la organización del Estado 23
Recuadro I.4 América Latina y el Caribe: tres grandes momentos en la evolución histórica de las políticas para el desarrollo territorial 32
Recuadro II.1 El Caribe: gestión del riesgo de desastres y finanzas públicas de los países de la subregión 72
Recuadro III.1 Brasil: Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera 91
Recuadro III.2 Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano 92
Recuadro III.3 Costa Rica: Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense, 2015-2030 92
Recuadro III.4 Brasil: macro-, meso- y microrregiones de la Política Nacional de Desarrollo Regional I y II 93
Recuadro III.5 Colombia: Contratos Plan para la Paz 93
Recuadro IV.1 Indicadores de desempeño según enfoque de cadena de resultados 119
Recuadro IV.2 Algunas definiciones básicas 120
Recuadro IV.3 Criterios para la selección de indicadores 124
Recuadro IV.4 Indicadores de cohesión para las regiones europeas, 2014-2020 126
Recuadro V.1 Metodología de construcción del índice de desarrollo regional 154
Recuadro V.2 Casos de financiamiento a través de la banca de desarrollo 157

Diagramas

Diagrama I.1 Instrumentos de la planificación y la gestión pública y su jerarquía 34
Diagrama II.1 El Caribe: desafío de la resiliencia en la Nueva Agenda Urbana de la subregión 64
Diagrama III.1 Taxonomía según objeto de análisis 89
Diagrama III.2 Taxonomía de políticas nacionales de desarrollo territorial y enfoque territorial de los planes nacionales de desarrollo 90
Diagrama III.3 América Latina y el Caribe: énfasis temáticos en el conjunto de políticas de desarrollo territorial 94
Diagrama III.4 El Caribe: temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial 96
Diagrama III.5 Centroamérica: temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial 97
Diagrama III.6 América del Sur: temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial 98
Diagrama III.7 El Salvador: diálogo entre el plan de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial 106
Diagrama III.8 Santa Lucía: diálogo entre el plan de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial 106
Diagrama IV.1 Medición según ámbito de desempeño y preguntas abordadas 118
Diagrama IV.2 Perú: sitio web del sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 127
Diagrama IV.3 México: sitio web del sistema de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 128
Diagrama IV.4 Colombia: sitio web del sistema de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 129
Diagrama V.1 Factores que caracterizan el financiamiento 160
Diagrama V.2 Tipos de fuentes de financiamiento 160
Diagrama VI.1 Modelo de Planbarómetro territorial 181
Diagrama VI.2 Grados de proximidad de las políticas con el desarrollo territorial 191
Diagrama VI.3 Visualización de las relaciones entre las políticas 195
Diagrama VI.4 Organización que debería tener el ecosistema de políticas de desarrollo territorial según el nivel de las políticas 196

Diagrama VI.5 Proceso de selección de criterios para analizar las políticas de desarrollo territorial 197
Diagrama VI.6 Estructura del modelo de Planbarómetro territorial 198
Diagrama VI.7 Ejemplo de adaptación del modelo a la subregión del Caribe 199
Diagrama VI.8 Ejemplo de representación de las alertas del Planbarómetro 208

Mapas

Mapa II.1 El Caribe: distribución espacial de población, 2018 43
Mapa II.2 Bahamas: distribución de densidad poblacional 55
Mapa II.3 Bahamas: expansión urbana reciente y acceso a infraestructura y servicios básicos en New Providence 56
Mapa II.4 Bahamas: expansión urbana reciente y acceso a infraestructura y servicios básicos en Gran Bahama 57
Mapa II.5 Ciudad de Belice: zona costera, manchas pluviales y riesgos de inundación 60

Prólogo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proponen una ruta para acometer los grandes desafíos del desarrollo, que solo podrá hacerse realidad a través del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que integren simultáneamente las dimensiones económica, social y ambiental.

El territorio en sus diversas escalas (mundial, regional, nacional y subnacional) es una pieza clave para generar nuevos consensos y políticas, ya que pone de manifiesto la diversidad de los contextos y actores y por ende la variedad de estrategias requeridas para responder adecuadamente a la especificidad de las situaciones y problemáticas del desarrollo.

La reflexión llevada a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante la última década sobre la desigualdad en la región y sus recomendaciones de política al respecto cobran un nuevo sentido con el principio de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, pues el territorio es el espacio donde la desigualdad se expresa y donde la concentración de población y de la producción genera disparidades entre los países y dentro de ellos, afectando de forma distinta a la población que reside en territorios urbanos y rurales. En este sentido, parte del análisis realizado en el último año por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junto a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), indica que unas 17 millones de personas que habitan en territorios rurales carenciados se quedarán rezagadas de los beneficios del desarrollo si no se formulan políticas integrales que atiendan a las realidades de esta población.

En el marco de esta reflexión, el aporte del ILPES consiste en promover el diálogo técnico-político intergubernamental regional en torno a los desafíos de la planificación y la gestión pública para el desarrollo en sus tres modalidades (capacitación, investigación aplicada y asistencia técnica), así como contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la región en estos ámbitos, haciendo hincapié en la elaboración de herramientas metodológicas para apoyar a los países en el fortalecimiento de sus sistemas nacionales de planificación. Como parte de sus contribuciones más recientes se crearon el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe y el Planbarómetro.

Con el Observatorio se ha puesto al servicio de toda la comunidad regional el esfuerzo de los países en pro de la implementación de la Agenda 2030 a través de la planificación, se ha profundizado en el conocimiento de estrategias como el gobierno abierto y la localización de los ODS, y se ha contribuido al conocimiento e intercambio de experiencias que aceleran los procesos de aprendizaje institucional. El Planbarómetro constituye una herramienta sencilla pero significativa que permite el autoconocimiento de los sistemas de planificación, de sus fortalezas y debilidades, para que así los países emprendan los procesos de mejora que consideren necesarios.

De conformidad con los propósitos y aportes señalados, en este trabajo —elaborado a solicitud de los países miembros del Consejo Regional de Planificación (CRP)— se hacen tres contribuciones principales. La primera consiste en dar cuenta del estado de situación de los países de la región en materia de planificación y políticas de desarrollo territorial, a partir del examen, la sistematización y el análisis de más de 150 políticas en 33 países. La segunda es identificar y destacar los desafíos principales derivados de ese conocimiento. Por último, la tercera contribución consiste en brindar una herramienta, un modelo de análisis de las políticas de desarrollo territorial (denominado Planbarómetro territorial) que permita identificar los retos y sentar las bases para la construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial.

De cada una de las tres contribuciones mencionadas se extraen las conclusiones más relevantes del trabajo, así como las tareas de futuro. En primer lugar, el estado de situación de las políticas y planes de desarrollo pone en evidencia el amplio interés de la región por los problemas del desarrollo territorial. Esta amplitud es tal que lleva a plantear la idea de que lo territorial se juega en un ámbito más amplio que el

de las políticas estrictamente territoriales. En segundo lugar, estas políticas conforman un conglomerado al que se le ha denominado familia de políticas de desarrollo territorial que, sin embargo, no muestran necesariamente la coherencia o integración requeridas y no conforman un todo organizado y sinérgico. De allí se deriva entonces la tercera conclusión y el principal desafío que afrontan los países: transitar de ese conglomerado a un todo gestionado integralmente, sin que cada parte pierda su especificidad. Por esta razón a esa nueva totalidad pendiente de construcción se le denomina ecosistema de políticas de desarrollo territorial.

El texto en sí y el modelo de análisis que se presenta en su capítulo final deberían fomentar búsquedas que, desde los ámbitos nacional y regional, constituyan un escalón en el avance hacia la implementación de la Agenda 2030 y los ODS.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

El desarrollo del territorio se relaciona con el progreso en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la más amplia variedad de niveles. Si se entiende por territorio una comunidad humana con sentido de pertenencia, simbólica y objetiva, en un espacio físico determinado y con capacidad de construcción de un futuro común, los desafíos de sostenibilidad planteados por la Agenda 2030 dependerán del compromiso de la especie humana consigo misma y con su hábitat global: el planeta. Sentirse parte de él debe significar no solamente modificar las relaciones con el ambiente y los recursos naturales, sino también resolver los más acuciantes problemas de desigualdad y pobreza propios de las sociedades, naciones y Estados contemporáneos: lo global importa.

Además, lo regional importa. Desarrollar el territorio en un ámbito regional propio como el del quehacer de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) significa comprender y contribuir a generar las condiciones para intervenir en todos aquellos bienes colectivos, materiales e inmateriales, de los cuales depende el bienestar del conjunto de los países de América Latina y el Caribe y de cada uno de ellos. Los desafíos del cambio climático trascienden las fronteras de los países y ponen a prueba la capacidad de fortalecer la comunidad en torno a la respuesta a los riesgos naturales y el fortalecimiento de la resiliencia, la sostenibilidad de ecosistemas regionales estratégicos como el Amazonas, la neutralización de las trampas y bolsones territoriales de pobreza que tienen lógicas que trascienden los límites de las naciones, la integración económica y social de la región. Para la CEPAL, el desarrollo del territorio supone facilitar el intercambio horizontal de los aprendizajes locales, subnacionales y nacionales y contribuir a la resolución de los diferentes desafíos relacionados con el desarrollo sostenible.

Lo nacional también importa. En este documento se abordan los desafíos territoriales propios del espacio nacional, se procura establecer un horizonte —la reducción de las desigualdades territoriales—, y se examinan componentes estratégicos del diseño y la implementación de las políticas de desarrollo territorial para identificar los nodos críticos que han de enfrentarse y las estrategias de gestión que han de adoptarse.

Por último, lo local importa. El hecho de que en este documento se lo analice a través del filtro de lo nacional no reduce su papel ni le resta mérito. Es una decisión relacionada con el énfasis, en consonancia con el protagonismo otorgado al espacio nacional en la Agenda 2030 y en la mayor parte de los recientes acuerdos de alcance mundial (la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030) de cuyo seguimiento y cumplimiento depende el avance en materia de desarrollo sostenible. Si en otro momento la CEPAL acuñó la frase "el lugar importa"[1], en este momento entiende, además, que ese lugar se resuelve en múltiples niveles que comprometen sentidos de comunidad humana variados y complementarios.

En consonancia con los trabajos de la CEPAL de 2010 a 2018, en el capítulo I se proponen a la igualdad y la sostenibilidad como fundamentos de un horizonte territorial, una visión acorde con los desafíos de la Agenda 2030. El desarrollo territorial, en el plano nacional, debe entenderse como un compromiso respecto de la disminución de las desigualdades territoriales, que garantice el ejercicio de la ciudadanía y el derecho al desarrollo del individuo, independientemente de donde este nazca o resida. También debe comprenderse como la provisión de bienes colectivos que haga posible que los territorios, entendidos como comunidad de individuos, tengan condiciones similares de acceso a la conectividad, al ambiente sano, al conocimiento, a la probidad pública y a la seguridad ciudadana. Significa igualmente reconocer el derecho a la diversidad, a la preservación de culturas, identidades, lenguas y costumbres propias que enriquecen las sociedades, sus economías y sus democracias. En el ámbito ecológico, significa el reconocimiento de la existencia de ecosistemas estratégicos (conservación, restauración, biodiversidad) de cuya reproducción dependen la vida humana y los sistemas naturales.

En el capítulo II se hace un análisis de estos temas en la subregión del Caribe y se aporta una mirada de sus desafíos territoriales según sus propias realidades, condiciones y aspiraciones. Se reconoce a la subregión como un espacio heterogéneo y diverso, pero que comparte desafíos semejantes en materia de

[1] CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, 2010.

riesgos naturales, vulnerabilidades y necesidad de fomentar capacidades y aumentar la resiliencia. Se pone de manifiesto la magnitud de los riesgos, los costos sociales, económicos e institucionales y se hace un énfasis en la necesidad de un compromiso en materia de planificación para la resiliencia que esté a la altura de los desafíos.

En el capítulo III se propone una idea de políticas de desarrollo territorial acorde con lo planteado en el capítulo I, y las define como acciones impulsadas por el Estado orientadas a reducir la desigualdad, así como a fortalecer las capacidades y activos de los territorios y sus actores para enfrentar los desafíos del desarrollo. Se elabora un amplio catastro de más de 150 de estas políticas en los 33 países de la región y se examinan 27 planes de desarrollo y de gobierno vigentes. Así se obtiene un balance polivalente a partir del cual se desarrolla una mirada que atraviesa todo el documento. Se constata, por una parte, la gran cantidad y variedad de políticas de desarrollo territorial que se despliegan en este momento en la región y que ponen en evidencia la importancia que la región otorga al desarrollo territorial. Este conglomerado de políticas, que se denominará "familia", a pesar de su riqueza, carece de una adecuada gestión de las interacciones y plantea la necesidad de construir un ecosistema de políticas de desarrollo territorial.

Así como existe una familia de políticas territoriales, se propone la visión de "ecosistema" como el horizonte de un enfoque coherente de política pública. Este ecosistema se entiende como un conjunto de políticas, planes y normativas con impacto territorial. Se espera que un adecuado conocimiento y gestión de este conjunto permita la interacción y la sinergia entre sus componentes, y conduzca y facilite el diseño, la implementación y la evaluación de acciones públicas con un mayor impacto en la disminución de las desigualdades territoriales y la generación de capacidades en los territorios y actores locales.

Las contribuciones de los capítulos III al VI van en ese sentido. En el capítulo III, a través del estudio del inventario de más de 150 políticas de desarrollo territorial de los países de la región, se elabora una taxonomía que permite comprender sus rasgos característicos. Como resultado de su aplicación, por ejemplo, se observa que, a diferencia de lo que sucedía en otros momentos de la historia de la región, estas políticas de afinidad territorial no están organizadas alrededor de un enfoque único ni hegemónico, sino que son, más bien, un conjunto muy variado y abierto. Por tanto, lo territorial no se juega solo en las políticas de desarrollo territorial. De la misma manera, los criterios y consideraciones metodológicas que se desarrollan para el estudio de este conglomerado son de especial utilidad en la aplicación del Planbarómetro territorial propuesto en el capítulo VI.

En el capítulo IV se plantea el estado de situación de los sistemas de información para el desarrollo territorial en los países de la región. Sin información oportuna, confiable, pertinente e integrable no hay posibilidad de diseño, implementación, seguimiento, evaluación ni participación social adecuados en las políticas de desarrollo territorial. En ese capítulo se identifica la presencia de, por lo menos, tres ejes de evolución de estos sistemas organizados alrededor de procesos institucionales que en algunos países tienen características muy propias: los que se construyen a partir de los ministerios y secretarías de planificación en cumplimiento de sus funciones propias; la labor de los institutos geográficos para el fortalecimiento de las capacidades de producción de información georreferenciada, y las arquitecturas ad hoc que algunos países han construido para hacer el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como a su implementación a nivel local.

Esta riqueza y variedad de sistemas coincide con lo hallado a nivel del catastro de políticas y con sus dificultades: hay una gran riqueza y notables avances y muy diversos grados de integración y coordinación de los esfuerzos, así como una necesidad generalizada de conocer más en detalle el estado de situación de los sistemas de información e identificar las estrategias para su adecuada gestión. El desafío de la información es sistémico pues trasciende las dificultades técnicas de interoperabilidad de los sistemas. Involucra la arquitectura de las instituciones, sus distribuciones funcionales y sus conflictos de poder, así como su capacidad para abordar una muy amplia y variada gama de políticas para el desarrollo territorial. Son necesarias estrategias de gestión amplias para la convergencia y armonización de esas políticas, lo que no constituye una tarea menor.

El capítulo V se refiere al financiamiento de las políticas de desarrollo territorial. En él se analiza la importancia y el impacto de estrategias de largo plazo, como la descentralización, y de instrumentos de relevancia estratégica, como la banca de desarrollo. Se recogen resultados de análisis de los que surge el aporte positivo de la descentralización en la disminución de las desigualdades en las capacidades de gasto

público de los gobiernos subnacionales, y la disminución de las desigualdades territoriales en los niveles de bienestar. De ellos también surge el efecto desequilibrador de las trasferencias originadas en el pago de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables. La banca de desarrollo puede crear mecanismos de financiamiento acordes con los retos del cambio climático y puede mejorar el acceso al crédito de largo plazo por parte de los territorios, especialmente los menos favorecidos.

En este capítulo también se observa si las políticas identificadas en el capítulo III definen o no instrumentos de financiación y se analizan las características de esos instrumentos. Se identifican algunas debilidades en esa definición (alto porcentaje de políticas que no los incluyen y escasa utilización de fuentes diversas, pues el presupuesto público y los fondos específicos son las principales). Además, se establece un conjunto de criterios para caracterizar esos instrumentos en función de sus propósitos de política pública. Esos criterios incluyen sus plazos, la intervención de múltiples actores en diferentes niveles, su adaptabilidad a las diferentes situaciones de los territorios, el equilibrio entre la creación de infraestructuras y sistemas de soporte con las capacidades de gestión, los sistemas de seguimiento y monitoreo y los espacios de participación. Se espera que estos criterios sean puestos a prueba y reconocidos en su capacidad para mejorar la calidad del diseño y la implementación de los instrumentos de financiación del desarrollo territorial.

La tarea de los Gobiernos nacionales en materia de financiamiento para el desarrollo territorial debe orientarse en el sentido de integrar, ordenar y gestionar conjuntamente los esfuerzos, algo que en la mayoría de los casos ocurre en forma dispersa, fragmentada, descoordinada. En estas condiciones, debe apuntarse a la construcción de marcos nacionales integrales de financiamiento. Estos marcos tienen importancia no solo para mejorar el uso de los recursos, sino también para mejorar la calidad de acceso a ellos. Sin estrategias nacionales precisas será muy difícil sacar partido de las oportunidades y mitigar los riesgos.

En el capítulo VI se presenta un modelo para la caracterización de los procesos de diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial: el Planbarómetro territorial. Se trata de la extensión de un modelo previamente presentado en 2017, útil para diseñar sistemas de planificación para el desarrollo e identificar sus fortalezas y debilidades. Se propone la conformación de equipos interinstitucionales (sectores), en múltiples niveles (escalas de gobierno) y plurales (diversidad de actores) que apliquen una metodología que parte de la realización de un inventario de las políticas de desarrollo territorial. Se analiza la estructura de este inventario y sus condiciones de coordinación para identificar sus posibles inconsistencias y debilidades. Se trata de generar el conocimiento necesario para la elaboración de estrategias que contribuyan a transitar de este conglomerado o familia hacia un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Este tránsito es tarea de los Gobiernos de los países de la región y el Planbarómetro territorial ofrece un modelo que facilita la realización de un balance de situación. Finalmente, el modelo propone los niveles y los criterios que permitirán caracterizar las políticas de desarrollo territorial desde el punto de vista de los desafíos de la planificación: intersectorialidad, múltiples niveles, pluritemporalidad y participación de actores sociales.

El conocimiento y la caracterización de la familia de políticas de desarrollo territorial se entiende como un paso indispensable para la generación del conocimiento que debería llevar a los países al diseño de las estrategias que permitan acercarse al horizonte deseado: el ecosistema.

CAPÍTULO

I

El desarrollo territorial y los desafíos de política

Introducción

A. Desarrollo territorial

B. Igualdad y sostenibilidad en el centro de la definición de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

C. Las desigualdades territoriales y sus costos

D. El Caribe y sus particulares desafíos de desarrollo territorial

E. Planes y políticas para el desarrollo territorial

F. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El sentido de las políticas para el desarrollo territorial se define en función de los problemas que con ellas se pretende resolver. Cada sociedad identifica estos problemas en distintos momentos de su historia. La experiencia y el conocimiento científico sugieren los medios para abordarlos y resolverlos. Estos medios asumen diferentes formas: políticas, planes, programas y proyectos. La región cuenta con una larga historia en materia de políticas de desarrollo territorial que, con el tiempo, han cambiado de denominación, enfoque y estrategias de implementación.

Este capítulo tiene por objeto proponer una definición de los problemas que deberían guiar las políticas para el desarrollo territorial de América Latina y el Caribe en este momento de su historia[1]. Estos problemas se definirán a la luz de un concepto de desarrollo territorial inspirado tanto en los acuerdos mundiales para el desarrollo, como en el enfoque de la CEPAL de desarrollo sostenible con igualdad (períodos de sesiones de 2010 a 2018)[2]. Este enfoque contemporáneo coexiste con políticas y estrategias diseñadas en momentos previos, en algunos casos complementándose, en otros intersectándose, pero en ocasiones también contraponiéndose o repitiéndose. Conocer y caracterizar este estado de situación de la política pública para el desarrollo territorial es un primer paso ineludible para la construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial.

La humanidad enfrenta desafíos de hondo calado y solo mediante una acción colectiva concertada y coordinada a múltiples escalas (mundial, regional, nacional y territorial) será posible construir alternativas de salida. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ofrecen el horizonte alcanzable en la medida en que se desplieguen los medios de implementación, se adecúen las instituciones, se consigan los acuerdos y se diseñen y lleven a cabo las estrategias correspondientes y proporcionales a la magnitud de los retos (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1
Visión del desarrollo sostenible: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El párrafo tercero de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sintetiza las ambiciones de futuro para una humanidad con desarrollo sostenible:

> "Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad."

Fuente: Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, 2015.

En esta construcción de un estilo de desarrollo digno y sostenible, el territorio es protagonista. Aunque el de territorio es un concepto polisémico y sujeto a un amplio debate, en este documento se entenderá como una comunidad humana con sentido de apropiación y de pertenencia hacia un espacio natural y social específico (véase el recuadro I.2). Por tanto, "hacer territorio" significa construir este sentido de apropiación y de pertenencia, e implica armonizar las expectativas y necesidades del individuo con las del colectivo humano y su espacio natural y social de realización. También supone reconocer la pluralidad del territorio,

1 No se pretende efectuar una revisión teórica exhaustiva y solo se hará referencia a ella a título ilustrativo.
2 Los acuerdos mundiales para el desarrollo incluyen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

tanto en términos de escala (mundial, regional, nacional y subnacional), como de sentido y significado (diversidad cultural, étnica y política). Sobre la base del reconocimiento de estas múltiples opciones, en este documento se trabajará en una dirección definida, enfocándose en lo territorial a escala nacional en su articulación con lo subnacional.

Recuadro I.2
El carácter polisémico del concepto de territorio

El concepto de territorio tiene sus orígenes en la geografía natural y en la etología. En la primera se hace referencia a unidades geomorfológicas de paisaje, de clima o de ecosistemas con rasgos característicos que definen unidades singulares y distinguibles, aunque no necesariamente homogéneas. Son conjuntos heterogéneos en su interior, pero con combinaciones de diversidad muy propias. La segunda, en tanto, se refiere a la relación de algunas especies vivas con su medio natural y a cómo estas desarrollan estrategias de demarcación y apropiación (simbólica o real) de los espacios con el fin de garantizar su reproducción y supervivencia como grupo y como especie. Estas demarcaciones se realizan a través de coloraciones del agua en el mar o de aromas y olores en la tierra. Se trata, por tanto, de estrategias de control de porciones del espacio natural.

La especie humana desarrolla sus propias estrategias de definición territorial al intervenir el espacio natural a través de la infraestructura (la ciudad amurallada tal vez sea uno de los hitos de origen más emblemáticos en este sentido), de las redes de comunicación y edificaciones, de la política (las instituciones, las normas, el Estado) y de la cultura (la asignación de valores y significados). En ese sentido, comprende la existencia de distintas definiciones de territorio (técnicas, institucionales, culturales), así como la diversa gama de estrategias de definición territorial. La aproximación cultural ofrece la posibilidad de conjugar las distintas miradas y de reconocer una doble determinación del espacio como constructor de cultura y de la cultura como modeladora del territorio.

Fuente: L. Cuervo, "Globalización y territorio", *serie Gestión Pública*, Nº 56 (LC/IP/L.2508-P; LC/IP/L.271), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

En la sección A se plantea que el concepto de desarrollo territorial varía de acuerdo con la escala desde donde se lo mire y se propone uno con una mirada desde el Estado-nación. Se entiende como el conjunto de condiciones que hacen efectivas tanto la unidad nacional, como el debido respeto y ejercicio del derecho a la diversidad territorial de sus componentes. En la sección B se hace referencia a la igualdad y la sostenibilidad en el centro de la definición de desarrollo territorial en la región. En la sección C se ponen en evidencia los costos sociales, económicos y ambientales de las desigualdades territoriales, en tanto que en la sección D se abordan en detalle la situación y los desafíos específicos del desarrollo territorial en el Caribe. En la sección E se considera la evolución histórica de las políticas territoriales en la región y se dejan sentadas las definiciones que permitirán el análisis de los planes y las políticas territoriales de los países de la región en el momento actual. Por último, en la sección F se presentan las conclusiones.

A. Desarrollo territorial

El Estado-nación, una realidad política de existencia relativamente reciente, es una construcción propia de la modernidad y es el punto de partida y de referencia necesario para esta reflexión. Para los países de América Latina se trata de una realidad y un desafío con más de dos siglos de historia, mientras que para la generalidad de los países del Caribe de habla inglesa es un hecho más reciente, de hace unos 60 años.

La comunidad política llamada Estado sustenta su existencia, entre otras cosas, en su relación con un determinado espacio físico: terrestre, marítimo y aéreo[3]. Independientemente del nivel de progreso material

[3] Aquí se utiliza la palabra "política" entendida como la búsqueda del bien común.

de cada sociedad, este espacio es, por definición, diverso. Esta diversidad será, por tanto, un patrón común a toda nación, independientemente de su tamaño y de sus características naturales.

Por tanto, construir una comunidad política en un espacio diverso tendrá implicaciones muy variadas dependiendo de su escala y propiedades. Por ejemplo, la mayoría de los países del Caribe son insulares y de poca superficie: de los 11 territorios insulares del Caribe de habla inglesa más Haití, 7 no sobrepasan los 750 kilómetros cuadrados, mientras que en los 4 restantes los tamaños oscilan entre los 5.000 kilómetros cuadrados y los 27.000 kilómetros cuadrados[4]. En cambio, la mayoría de los países de América Latina son continentales, con superficies que van de 21.000 kilómetros cuadrados (El Salvador) a 8,5 millones de kilómetros cuadrados (Brasil).

Sin embargo, en medio de estas diferencias, construir una comunidad (común-unidad) política en un territorio diverso significa resolver, al menos, dos grandes desafíos: i) forjar un sentido de apropiación respecto de un espacio natural delimitado y ii) garantizar unidad en la diversidad[5]. Así, cada Estado, en su aspiración de construir una comunidad política, define a su medida un algoritmo[6] fundamental, una forma de organización del territorio, que dará lugar a una particular arquitectura normativa e institucional para el desarrollo territorial (véase el recuadro I.3)[7].

Recuadro I.3
América Latina y el Caribe: fórmulas de definición de la organización del Estado

En la actualidad, en los países de América Latina se recurre a varias fórmulas de definición del Estado y su unidad. En la mayoría de los casos se encuentran Estados republicanos unitarios presidencialistas, algunos federales (Argentina, Brasil y México) y, más recientemente, plurinacionales (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)). Dentro de los Estados unitarios hay algunos que se definen como descentralizados (Colombia).

En el caso de los países del Caribe solo uno es federal (Saint Kitts y Nevis), mientras que el resto son unitarios. Nueve de ellos cuentan con Parlamentos bicamerales y un Gobernador General nombrado por la reina del Reino Unido: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía. Los cinco restantes también tienen Parlamentos bicamerales o multicamerales y escogen su autoridad máxima mediante elecciones: Dominica, Guyana, Haití, Suriname y Trinidad y Tabago[a]. En tres países —Guyana, Haití y Suriname—, la existencia de varios niveles de gobierno se define constitucionalmente.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de las Constituciones respectivas de los países.
[a] Guyana y Suriname cuentan con una Asamblea o un Congreso del pueblo que agrupa no solo a las cámaras nacionales, sino también a las intermedias y locales.

El mencionado algoritmo territorial se define en cada país a través de medios muy variados, como la Constitución política, la ley, las instituciones y la delimitación administrativa y espacial de los niveles territoriales de gobierno, y de su distribución de competencias y atribuciones. Esta pretensión de la unidad en la diversidad refiere en algunas constituciones a finalidades superiores o valores como los de equilibrio, armonía, igualdad, equidad e, incluso, competitividad (véase el cuadro I.1).

4 Los siete países que no sobrepasan los 750 kilómetros cuadrados son: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía. Los cuatro restantes son: Bahamas, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago.

5 "Sentido de apropiación" significa sentir como propio (conocer, respetar, otorgar significado), sentirse parte de, construir una identidad social con presencia del espacio de referencia.

6 Se denomina "algoritmo" a un grupo finito de operaciones organizadas de manera lógica y ordenada que permite solucionar un determinado problema.

7 No por azar, una parte importante de la primera fase de la historia de vida independiente de los países de la región transcurrió en medio de álgidas y, en la mayoría de los casos, violentas disputas en torno a este dilema (que, normalmente, se tradujeron en discusiones entre federalismo y centralismo), así como a la definición de una capital política y de sus funciones. En el caso del Caribe, de independencia más reciente, estos dilemas giraron en torno a la construcción de un proyecto federal regional, así como al tipo de relación política establecida, sobre todo con la Corona británica.

Cuadro I.1
América Latina y el Caribe: concepciones constitucionales de la unidad territorial nacional

Belice	El pueblo de Belice (...) e. requiere de políticas de estado que protejan y salvaguarden la unidad, la libertad, la soberanía y la integridad territorial de Belice. *(WHEREAS the People of Belize- (…)* *e. require policies of state which protect and safeguard the unity, freedom, sovereignty and territorial integrity of Belize.)*
Brasil	Art.3° Constituyen objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil: III – erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales. *(Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.)*
Chile	Artículo 3º. El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. Artículo 115. Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo.
Colombia	Artículo 334º.- (…) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.
Ecuador	Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. (…) El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza. Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: […] 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: […] 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
México	Artículo 27. (…) La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (…).
República Dominicana	Artículo 193.- Principios de organización territorial. La República Dominicana es un Estado unitario cuya organización territorial tiene como finalidad propiciar su desarrollo integral y equilibrado y el de sus habitantes, compatible con sus necesidades y con la preservación de sus recursos naturales, de su identidad nacional y de sus valores culturales. La organización territorial se hará conforme a los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica. Artículo 194.- Plan de ordenamiento territorial. Es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático.
Suriname	Artículo 6. Los objetivos sociales del Estado se dirigirán a: a. La identificación de potencialidades para el desarrollo del ambiente natural propio y el aumento de las capacidades para expandir aún más esas potencialidades; [...] e. La extensión regional de servicios públicos y actividades económicas; g. La creación y mejora de las condiciones necesarias para la protección de la naturaleza y la preservación del equilibrio ecológico. *(Article 6. The social objectives of the State shall aim at:* *a. The identification of the potentialities for development of the own natural environment and the enlarging of the capacities to ever more expand those potentialities; […]* *e. Regional spreading of public utilities and economic activities;* *g. Creating and improving the conditions necessary for the protection of nature and for the preservation of the ecological balance.)*
Venezuela (República Bolivariana de)	Artículo 15. El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una ley orgánica de fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad. Artículo 185. […] El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores o gobernadoras y tres alcaldes o alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de las Constituciones respectivas de los países.

En este contexto, por desarrollo territorial puede entenderse un estado —un proceso— donde se hace efectiva tanto la apropiación social del espacio y la unidad de sus partes, como el debido respeto y ejercicio del derecho a la diversidad de los componentes de un Estado.

B. Igualdad y sostenibilidad en el centro de la definición de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

A partir del enfoque propuesto por la CEPAL, la igualdad y la sostenibilidad son los criterios y las condiciones generales a partir de los cuales se garantiza el desarrollo territorial[8]. La igualdad se entiende y define como la distribución justa del ingreso y la riqueza, el acceso a habilidades, conocimientos y destrezas, y la igualdad de medios, oportunidades y reconocimiento (CEPAL, 2018)[9]. La sostenibilidad, por su parte, subraya la importancia de la presencia de procesos duraderos en el tiempo y de amplia cobertura en cuanto a las dimensiones comprometidas: "En el marco del patrón de desarrollo vigente y de las actuales relaciones entre estructuras e instituciones, ¿hasta dónde puede la región avanzar sustancialmente hacia una mayor igualdad y ampliarla en sus distintas dimensiones? La pregunta por el futuro del desarrollo es, también, la pregunta por su sostenibilidad en distintos ámbitos, sostenibilidad económica, sostenibilidad en la progresión en el ámbito de lo social y sostenibilidad ambiental (…)" (CEPAL, 2014, pág. 39).

En su dimensión territorial, la igualdad se resuelve en diferentes ámbitos complementarios, cuya carencia define la presencia de distintos tipos de desigualdad territorial.

1. Igualdad de los individuos en el territorio

Cada persona, independientemente del lugar donde nazca o resida, debe contar con las condiciones de vida y de bienestar que satisfagan sus derechos universales para garantizar su dignidad, su plena realización y el real y efectivo ejercicio de su ciudadanía. Si estas condiciones no se cumplen, el lugar de residencia de las personas determinará ventajas o desventajas en materia de acceso a condiciones de vida y oportunidades de desarrollo.

2. Igualdad de los territorios

Hay condiciones y factores —como el medio ambiente, el espacio público, la infraestructura o la seguridad— que afectan por igual al conjunto de las personas que forman parte de un grupo humano o de un territorio. En todos estos casos se trata de bienes y servicios de uso común que perjudican o benefician a la colectividad en su conjunto, mejorando o debilitando las bases a partir de las cuales ella puede aprovechar las oportunidades y mejorar las condiciones de vida de sus integrantes.

8 "La igualdad está en el centro del desarrollo por dos razones. Primero, porque provee a las políticas de un fundamento último centrado en un enfoque de derechos y una vocación humanista que recoge la herencia más preciada de la modernidad. Segundo, porque la igualdad es también una condición propicia para avanzar hacia un modelo de desarrollo centrado en el cierre de brechas estructurales y en la convergencia hacia mayores niveles de productividad, la sostenibilidad económica y ambiental de cara a las futuras generaciones, la difusión de la sociedad del conocimiento y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena" (CEPAL, 2018, pág. 21).

9 "La igualdad se refiere a igualdad de medios, de oportunidades, de capacidades y de reconocimiento" (CEPAL, 2014). "La igualdad de medios se traduce en una distribución más justa del ingreso y la riqueza, y una mayor participación de la masa salarial en el producto; la de oportunidades, en la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad en materia de acceso a capacidades hace referencia a habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos logran adquirir y que les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos. Implica igualdad en los ámbitos de la educación de calidad, la salud, el acceso al mundo digital, la nutrición y las condiciones de vida, reflejadas en un menor hacinamiento y un mayor acceso a bienes duraderos. Por otro lado, la igualdad como reconocimiento recíproco se expresa en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas. Entendida como igualdad relacional, hace referencia a cómo las personas perciben el orden colectivo en que viven en términos de igualdad y desigualdad, así como a diversos campos de intercambio social, como la convivencia urbana o en las escuelas. En este sentido, según se verá más adelante, la cultura del privilegio opera como un obstáculo a la igualdad en todas sus dimensiones" (CEPAL, 2018, pág. 21).

3. Igualdad como reconocimiento del derecho a la diferencia y la sostenibilidad

a) La diferencia

La diversidad social y cultural de los territorios de un mismo país se expresa en la existencia de diferentes visiones del mundo, distintas aspiraciones de futuro, o diferentes culturas, lenguas y patrones de comportamiento. La preservación de la unidad y de la integridad del territorio podrá depender, en muchos casos, del debido reconocimiento y respeto a estas diferencias. Como plantea la CEPAL (2010, pág. 45), "la agenda de la igualdad debe incluir, como complemento, la agenda de la diferencia." [...] "En el debate político y la agenda pública adquieren cada vez mayor visibilidad las seculares diferencias entre grupos definidos por género, etnia, territorio y edad. La adscripción es una fuente crecientemente valorada de la diversidad. Está presente, más allá de las demandas de igualdad ante la ley, en las luchas por la identidad y por un reconocimiento de problemas y proyectos colectivos, sean de género, etnia, edad u otras condiciones específicas. Sin embargo, la discriminación y la exclusión histórica hacen que hoy día grupos definidos por estas categorías, y a causa de su pertenencia a las mismas, padezcan los mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión. Esa es la paradoja." (CEPAL, 2010, pág. 45).

b) La sostenibilidad

En algunas ocasiones, el reconocimiento de la diferencia puede constituir una condición para la supervivencia del sistema territorial nacional como un todo. Tal es el caso de los ecosistemas estratégicos, o de los ecosistemas frágiles, en donde del cuidado y de la preservación de esta diversidad dependen las condiciones generales de producción de agua o de reproducción de especies animales o vegetales estratégicas. En algunos casos, incluso, esta diversidad puede ser condición de supervivencia del sistema económico, pues es depositaria de saberes especiales y de actividades económicas singulares, y puede constituir una reserva sociocultural que facilite la adaptación al cambio. En este caso se hablará de diversidad territorial para la sostenibilidad.

Este conjunto de principios y de derechos constituye la base de un dispositivo al que se ha denominado "ética territorial" (Cuervo, 2015), basada en la igualdad y en la sostenibilidad. Además de promulgarla y comprenderla, es necesario dar un paso adelante que supone examinar las condiciones de su realización.

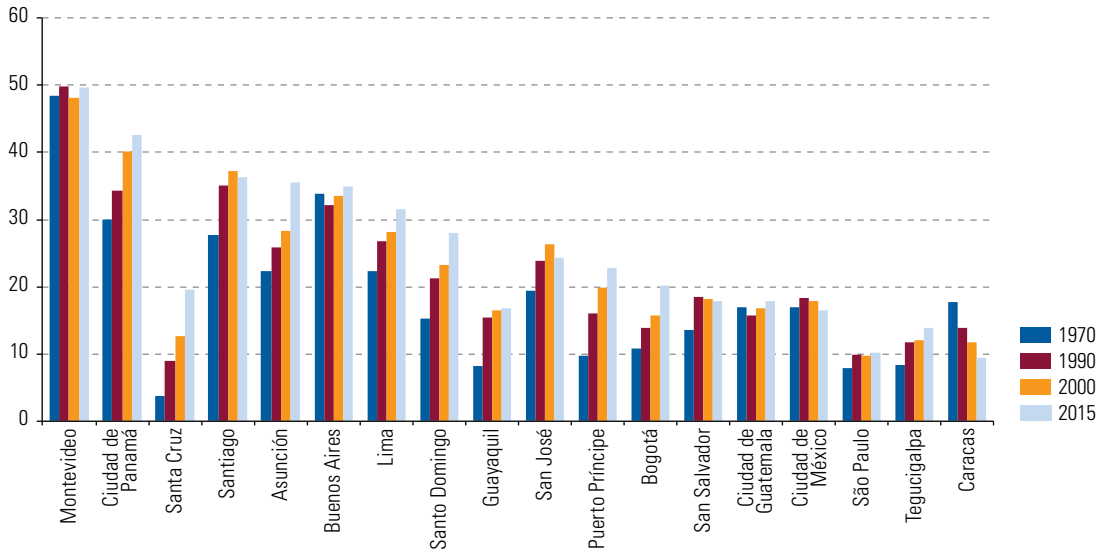
C. Las desigualdades territoriales y sus costos

La ausencia de igualdad y sostenibilidad compromete el cumplimiento de aspiraciones sociales básicas e implica, además, costos de muy variado tipo. Las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe no solamente son altas y persistentes, sino que tienen repercusiones negativas sobre las condiciones generales de desarrollo de los países. La CEPAL (véase el capítulo V) ha hecho un seguimiento a dos de ellas: i) la concentración geográfica de la población y la actividad económica en un número reducido de lugares dentro de cada país (por lo general, las principales áreas metropolitanas), y ii) los grandes desniveles en las condiciones generales de vida de la población entre los distintos territorios (CEPAL, 2016a, pág. 132).

1. La concentración y sus costos

Los sistemas territoriales de América Latina y el Caribe se caracterizan por los altos niveles de concentración de la población (véanse el gráfico I.1 y el cuadro I.2) y del poder en unas pocas áreas del territorio nacional. Los conceptos de primacía urbana y económica (Cuervo y Cuervo, 2013), así como el de macrocefalia, han servido para describir esta condición.

Gráfico I.1
América Latina y el Caribe (18 países): peso relativo de la población de las principales aglomeraciones urbanas, 1970-2015
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago, 2017.

Cuadro I.2
América Latina y el Caribe (18 países): peso relativo de la población de las principales aglomeraciones urbanas, 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 (Estado Plurinacional 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	Puerto Príncipe	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 (República Bolivariana de)	Caracas	17,8	13,9	11,7	9,4

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago, 2017.

La magnitud y la duración de esta concentración comportan costos en muy distintas dimensiones, que se detallan a continuación.

a) Dimensión económica

La concentración geográfica de la población y de la actividad económica no es necesariamente un problema. Solo lo es bajo determinadas condiciones que, lamentablemente, tienen presencia en la región. La teoría del tamaño urbano (Richardson, 1977) identifica los factores que explican las ventajas de la concentración y sus ciclos de crecimiento y descenso. Por el lado de los beneficios, la concentración abarata costos de provisión de servicios e infraestructura básica, y acelera el intercambio de conocimientos entre personas, empresas e instituciones, promoviendo el aprendizaje y la innovación. Por el lado de los costos, puede provocar congestión en el uso de los servicios y de la infraestructura, aumentar la contaminación o deteriorar las condiciones de convivencia. Además, cuando esta concentración se traduce en la formación de aglomeraciones de gran talla, los costos de funcionamiento de estas unidades crecen más que proporcionalmente pues implican la puesta en funcionamiento de sistemas de trasporte, comunicación y provisión de servicios cada vez más complejos y sofisticados.

Algunas estimaciones econométricas identifican la existencia de umbrales de concentración que, una vez sobrepasados, significan un costo económico: "La expresión más evidente de desigualdad territorial es la concentración urbana. Henderson (2000) estima que el costo económico provocado por el exceso (o la falta) de concentración urbana, con niveles por encima (o por debajo) de un patrón histórico, puede suponer pérdidas de hasta 1,5 puntos porcentuales del PIB per cápita a mediano plazo" (CEPAL, 2009, pág. 24). Este mismo estudio muestra que la mayoría de los países latinoamericanos han sobrepasado los mencionados umbrales: "de un total de 14, solo 3 (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Ecuador) presentan un nivel de concentración satisfactorio, 11 (Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) exhiben una concentración excesiva y ninguno muestra una concentración muy baja (Henderson, 2000, pág. 36)" (CEPAL, 2009, pág. 24).

b) Dimensión política

Cuando la cabeza del sistema de decisiones políticas y económicas carece de diversidad en su composición territorial, aumenta el riesgo de que su conducción tienda al centralismo y a la perpetuación de los desequilibrios de poder entre las distintas unidades. Por esta vía disminuirá la variedad de perspectivas y enfoques con que estas decisiones se toman y se propenderá a la reproducción y acentuación de las disparidades territoriales[10].

La CEPAL ha hecho referencia a estos fenómenos acuñando la idea de naturalización de la diferencia como desigualdad, impregnando los sistemas de comportamiento de estas sociedades de una cultura del privilegio. "En la perspectiva del desarrollo con igualdad, la cultura del privilegio es clave por cuanto naturaliza la relación entre el lugar que se ocupa en la escala social y el mayor o menor acceso a educación, salud, trabajo, seguridad y habitabilidad del lugar en que se vive. Esta dinámica se disemina en múltiples ámbitos en los que factores estructurales e institucionales concurren para perpetuar o recrear un orden de desiguales: la fiscalidad, la apropiación de rentas de los recursos naturales o la financierización, el bloqueo de poderes fácticos a regulaciones políticas y de política, la segregación territorial y la dotación de infraestructura, la segmentación de la calidad de la vida urbana, los costos que las poblaciones pagan por la degradación ambiental y el cambio climático, las rigideces de la movilidad social intergeneracional, o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores adscriptivos o de origen" (CEPAL, 2018, pág. 31).

[10] La descentralización política y fiscal, así como los sistemas de trasferencias territoriales, procura neutralizar esta tendencia acumulativa; no obstante, se requiere evaluar sus logros y vacíos (véase el capítulo V).

c) Dimensión ambiental

El aumento de la talla de las ciudades, tanto geográfica como demográficamente, conlleva nuevos desafíos, cada vez más complejos, para la provisión de los servicios básicos de infraestructura: agua, energía, movilidad, saneamiento, vivienda. El aumento de la complejidad de estos desafíos no es progresivo, sino que se da por escalones. Si esa infraestructura no progresa ni se complejiza al ritmo que requiere el tamaño de la ciudad, las condiciones de vida se deteriorarán y mucha de esta pérdida de expresará en costos ambientales tanto para la población de cada ciudad, como para el sistema territorial en su conjunto (contaminación del agua y del aire, desechos sólidos y tóxicos). El impacto final dependerá de la capacidad de los ecosistemas para responder a la presión ambiental ocasionada por las ciudades. En algunos casos, estos costos se ven compensados con creces por los beneficios en productividad y capacidad de innovación facilitada por la ciudad, pero en otros es posible que los sobrepasen y generen un saldo desfavorable. Estos costos podrán financiarse con o sin criterios de equidad y justicia territorial. Un primer escenario es que la población de la gran ciudad sufrague económicamente esos valores a través de tarifas, impuestos o precios del suelo, y todo ello promueva un menor crecimiento de la población, o incluso un decrecimiento. Un segundo escenario, muy frecuente en la región, es que una parte importante de la riqueza nacional (rentas primarias trasformadas en ingreso público a través de regalías o impuestos) se canalice hacia el financiamiento y subsidio de esos servicios. En este último caso, el incentivo para la desconcentración no se produce, el conjunto del país sufraga los sobrecostos del funcionamiento de la gran ciudad y esta continúa creciendo. Por último, una tercera opción, también frecuente en la región, es que los desafíos del crecimiento no se traduzcan en servicios urbanos de mayor costo y complejidad, sino en un empeoramiento de las condiciones de vida de la población: trayectos de desplazamiento diario cada vez más largos, mayor contaminación traducida en enfermedades pulmonares o de la piel, creciente inseguridad y violencia.

Se puede generar así "el peor de los mundos": "El patrón productivo y de consumo en las ciudades es intensivo en combustibles fósiles (…) El transporte es la fuente principal de contaminación directa e indirecta por arrastre y levantamiento (…) La segunda fuente más importante de emisiones son las fuentes fijas, o emisiones industriales, aunque en la mayoría de las ciudades afectadas se han impuesto normas y estándares cuyo cumplimiento es controlado.(…) La población urbana de la región enfrenta por tanto una doble carga ambiental: los riesgos de la contaminación del aire y de la congestión, relativamente recientes y crecientes, se añaden a las amenazas tradicionales asociadas a la falta de acceso a agua segura y la inadecuada disposición de los desechos" (CEPAL, 2014, pág. 60).

2. Las disparidades y sus costos: el bienestar de la persona y el ejercicio de la ciudadanía

Un segundo rasgo característico de los sistemas territoriales latinoamericanos es el de los altos desniveles geográficos en las condiciones de riqueza y bienestar de los habitantes de cada país. Aparte de que estos desniveles inciden en la posibilidad de que las personas que habitan las regiones de mayor atraso tengan una vida sana y productiva, por esta misma vía afectan las capacidades del conjunto de su territorio. Por ejemplo, es sabido que algunos servicios públicos, como la educación, no solo inciden en las posibilidades de progreso personal, sino que también tienen efectos indirectos o externalidades positivas sobre el entorno —familiar, laboral o social— de la persona. En el capítulo V se presentan los resultados de una medición que de estas desigualdades viene haciendo la CEPAL desde 2015 (CEPAL, 2015 y 2017a).

3. Las disparidades y sus costos: obstáculos al desarrollo territorial

Los desniveles en las condiciones de vida y en los medios para el desarrollo de las personas y sus organizaciones comportan un costo no solo personal sino colectivo, redundan en un debilitamiento de las condiciones básicas para el desarrollo territorial y cuestionan el compromiso del individuo con causas comunes, y, por tanto, su sentido de pertenencia a un grupo humano. Si el territorio, como se afirmó previamente, es una comunidad

humana con sentido de futuro y de bien común en un espacio físico definido, las desigualdades territoriales ponen en entredicho las posibilidades de construcción de esta comunidad y, por tanto, de su sentido de compromiso a un espacio, a un porvenir y a un proyecto común: "Las brechas en logros y aprendizajes refuerzan la fragmentación de las sociedades nacionales y vuelven más difícil la confluencia en torno a proyectos compartidos de desarrollo. No solo encienden luces de alerta sobre la sostenibilidad de la reducción de la desigualdad y el desarrollo de capacidades para la transición hacia sociedades más productivas. También se traducen en brechas de autonomía, entendida aquí como la disponibilidad de diferentes márgenes de libertad positiva para emprender proyectos de vida genuinamente valorados por las personas" (CEPAL, 2014, pág. 53). Aunque es difícil establecer una comparación cuantitativa de los costos previamente mencionados, este último es de especial importancia porque atenta contra la sostenibilidad y constituye una fuente de reproducción de las desigualdades territoriales debido a que erosiona las capacidades básicas de una comunidad para definir su destino y protagonizar su construcción.

D. El Caribe y sus particulares desafíos de desarrollo territorial

Estos conceptos básicos de desarrollo e igualdad territorial requieren de una contextualización y resolución especial para el Caribe, ya que se trata de una región con características muy particulares, derivadas de su historia, su geografía y su cultura. En esta sección se tendrán en cuenta estas particularidades para comprender mejor la singularidad de sus desafíos territoriales, la conformación de los Estados nacionales, las características que asume la administración del territorio y las especificidades de su geografía. Con todo esto en mente, se mostrarán las características propias de los desafíos territoriales de estos países. Además, esta problemática territorial del Caribe se planteará en extenso en el capítulo II.

1. Unidad nacional y territorio en las cartas constitucionales de los países del Caribe

La tradición política (incluida la inserción geopolítica), la geografía y la historia explican la manera en que se abordan la unidad nacional, la diversidad y los derechos territoriales en las Constituciones de los países del Caribe.

Un primer elemento a tener en cuenta es que se trata de una región con una historia y tradición común, que no configuró uno, sino múltiples Estados nacionales. Previamente a la independencia, en 1956, se promulgó la Ley de la Federación del Caribe Británico, mediante la cual se autorizó a diez islas a conformar la Federación de las Indias Occidentales (Minto-Coy, 2016, pág. 42). Sin embargo, este proyecto no perduró como figura política que diera sustento al proceso de transición a la independencia[11]. Por tanto, esta transición se produjo sobre la base de la existencia de un conjunto numeroso de Estados nacionales de pequeña escala demográfica y física.

En segundo término, a pesar de esta dispersión y de las diferencias políticas que la acompañaron, la mayoría de los países construyeron sus sistemas políticos tomando al Reino Unido como referencia y guardando un nexo formal con la Corona británica. Así, en nueve de estos países (véase el recuadro I.3), el gobernador general, formalmente cabeza del Estado, es nombrado por la reina británica, con atribuciones sobre el nombramiento del Primer Ministro y de los senadores.

En tercer lugar, a diferencia de lo que sucede en América Latina, las Constituciones del Caribe no hacen una proclamación explícita de algunos derechos territoriales, como el plurinacionalismo, el multilingüismo,

[11] Minto-Coy (2016, pág. 42) propone tres explicaciones al fracaso de este proyecto regional: i) el insuficiente apoyo de los actores involucrados (el Reino Unido, líderes y ciudadanos del Caribe), ii) la falta de compromiso de Jamaica para soportar el peso financiero de los pequeños territorios y iii) la distancia física entre las islas, incluida la posición geográfica de Jamaica, que no es central.

formas especiales de gobierno en territorios indígenas y afroamericanos, o consideraciones especiales sobre los territorios rurales o el derecho a la ciudad (Cuervo, 2015). Las Constituciones centran su atención en la proclamación de los derechos del individuo, de su libertad, de su movilidad, a la justicia y a la no discriminación. En nueve de los países, las cartas mayores se centran en la proclamación de estos derechos: Bahamas (Capítulo III), Barbados (Capítulo III), Belice (Artículos 3 al 22), Dominica (Artículos 1 al 17), Granada (Capítulo I), Saint Kitts y Nevis (Artículos 3 al 15), San Vicente y las Granadinas (Capítulo 1), Santa Lucía (Capítulo 1), y Trinidad y Tabago (Capítulo 1). No obstante, en tres de ellas hay alguna alusión a derechos colectivos: en Jamaica, aparte de proclamarse los derechos individuales, también se hace alusión a la educación pública y al ambiente sano (Artículo 1, numerales j-iii y L), y en Haití y Suriname, además de los derechos individuales (Capítulo 2, sección B/Artículos 8 a 21) , también se menciona el derecho a la salud (Artículos 24 y 36.1). Esta última Constitución se aleja aún más de la tendencia predominante, pues como finalidades del Estado señala también: mantener la unidad nacional (Artículo 4.f), prestar en todo el territorio los servicios públicos y actividades económicas (Artículo 6.e), proteger la naturaleza y preservar el equilibrio ecológico (Artículo 6.g), y promover el derecho a la cultura (Artículo 47).

2. El gobierno y la administración del territorio

Aparte de lo ya mencionado, la geografía desempeña un papel significativo en la explicación de las formas de organización del gobierno y la administración del territorio. Como se dijo, se trata de un conglomerado de islas de pequeño tamaño, tanto geográfico como demográfico. Además, son Estados independientes que, en la mayoría de los casos, obtienen su autonomía a través de una negociación política con la Corona británica, como parte de lo cual tienden a preservar la estructura centralista de organización del gobierno y del territorio (Minto-Coy, 2016, pág. 43). Esto explica que en la mayoría de las Constituciones de estos países no se mencione la existencia de diferentes niveles territoriales de gobierno o administración, y que, por consiguiente, no se defina la figura del gobierno local.

De acuerdo con Ragoonath (2001), la presencia de los gobiernos locales en la región presenta la tipología resumida en el cuadro I.3.

Cuadro I.3
El Caribe: gobiernos locales

Tipología	Casos
Gobiernos locales no reconocibles	Barbados, Granada y Saint Kitts
Gobiernos locales no elegidos	Antigua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas
Sistemas de gobierno local definidos a través de la Constitucón o de la ley	- Islas enteras con calidad de autoridad de gobierno local: Barbuda, Nevis y Tabago - Territorios divididos en numerosas autoridades locales: Bahamas, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica y Trinidad

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de B. Ragoonath, "A perspective on Caribbean local government", documento presentado en el seminario sobre el rol estratégico de la Asociación Caribeña de Gobiernos Locales (CALGA) en el Caribe, Puerto España, 24 a 26 de octubre de 2001.

Por otra parte, la organización política de estos países toma como referencia el modelo parlamentario británico, en virtud de lo cual, en las Constituciones y en el funcionamiento del Estado es muy importante el papel de esta rama del poder público. En esta medida, es destacable el papel que en las Constituciones juega la definición de las circunscripciones electorales *(constituencies)*, así como la definición de sus criterios de delimitación y de los cuerpos a través de los cuales se fundan y se revisan permanentemente.

3. La geografía del Caribe y los desafíos territoriales

Los fundamentos geofísicos de la región, sumados a su localización y a las características particulares de su clima, desempeñan un papel crucial en la definición de algunos de sus más importantes desafíos territoriales. El Caribe se encuentra sometido a profundos retos relacionados con el cambio climático, con la presencia cada vez más frecuente de fenómenos climáticos extremos y con la necesidad de desarrollar una mayor resiliencia

socioterritorial. En esta medida, en el binomio igualdad y sostenibilidad, característico de la propuesta de desarrollo elaborada por la CEPAL, el segundo de estos componentes desempeña un papel significativo. Por esta razón, se entiende que el desafío territorial en los países del Caribe está marcado por la función central de la relación sociedad-naturaleza y el papel de la apropiación del entorno natural en la construcción de desarrollo territorial que, obviamente no desconoce, pero resitúa en un contexto muy especial, los desafíos relacionados con las desigualdades territoriales, tan presentes en América Latina. Es por esta razón que en el capítulo II , dedicado al Caribe, se toma como eje de análisis la planificación para la resiliencia.

E. Planes y políticas para el desarrollo territorial

Desde la década de 1930, en los países de la región se ha reconocido la importancia del desarrollo territorial y se lo ha incorporado de forma variable como objetivo de la política pública (véase el recuadro I.4). En el capítulo III se hace un balance de la situación actual y se propone como meta la conformación de un ecosistema de políticas para el desarrollo territorial. Deberán formar parte de este ecosistema todas las políticas que, independientemente de si se declaran o no como territoriales, tengan entre sus propósitos la disminución de alguna o varias de las desigualdades territoriales identificadas en este capítulo. De esta manera, las políticas de desarrollo territorial se entenderán como acciones impulsadas por el Estado, orientadas a reducir la desigualdad, así como a fortalecer las capacidades y los activos de los territorios y sus actores, para enfrentar los desafíos del desarrollo.

Recuadro I.4
América Latina y el Caribe: tres grandes momentos en la evolución histórica de las políticas para el desarrollo territorial

Un primer momento: 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 territorios considerados rezagados 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 los territorios. Esta primera práctica institucional tuvo vigencia entre la década de 1950 y fines de los años setenta, con temporalidades y evoluciones específicas en cada país, y se la conoció con el nombre de "política regional".

Un segundo momento: 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 los 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 ochenta y noventa emergieron las ideas de desarrollo local y las políticas de desarrollo económico local, urbano y territorial. Con ellas se respondió al vacío que habían dejado las anteriores políticas regionales del Estado. A través de estos nuevos enfoques e iniciativas se buscó activar los recursos particulares del territorio (activos tangibles e intangibles, 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.

Un tercer momento: 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. 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 multiescalar del desarrollo (CEPAL, 2009). 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 territorialización 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 (de abajo arriba) y regionales (de arriba abajo) de promoción del desarrollo territorial.

Fuente: J. Máttar y L. Cuervo, *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, Nº 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; CEPAL, *Economía y territorio: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, Nº 99 (LC/G.2385-P), Santiago, 2009.

Por último, y como preámbulo al capítulo III, interesa dejar sentadas algunas definiciones que serán útiles para el análisis y la taxonomía que allí se presentan. Desde el Poder Ejecutivo, en los Ministerios, Secretarías y unidades gubernamentales de los países de la región, en los procesos de planificación y de gestión pública, se definen políticas, estrategias, planes, programas y demás. Si el uso de estos instrumentos no es completamente coherente en un mismo país, menos lo es cuando se mira el conjunto de los 33 países de la región. Otra dificultad deriva del hecho de que la jerarquía de dichos instrumentos no es homogénea entre los distintos países: en algunos países se habla de estrategias y en otros de planes; en unos, los planes o las estrategias están en un nivel jerárquico superior respecto de las políticas y en otros se ubican en un nivel inferior, y en varios casos, de algunas políticas más integrales derivan otras más especializadas o sectoriales.

A pesar de la inexistencia de un acuerdo semántico, a los efectos del análisis comparativo es necesario dotarse de algunos conceptos de referencia (véase el cuadro I.4), así como de la definición de su jerarquía.

Cuadro I.4
Definiciones básicas de los instrumentos de la planificación y la gestión pública

Políticas	Cursos de acción o inacción estatal en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas buscan construir condiciones y establecer lineamientos para que se cumplan los objetivos propuestos. Las políticas públicas pueden tener diversas denominaciones —sectoriales, intersectoriales o transversales— según el contenido y enfoque que adopten.
Estrategias	Análisis y enumeración de propósitos futuros, donde se integra lo económico y lo político-social, construyendo un modelo abstracto que encauza acciones para cumplir objetivos determinados, considerando la viabilidad técnica, política y económica de esas acciones (Matus, 1981).
Planes	Instrumentos que encauzan directrices generales, objetivos, estrategias y metas, además de que pueden identificar mecanismos para el cumplimiento de los objetivos establecidos.
Programas	Conjunto articulado de intervenciones organizadas en proyectos que, ejecutados, alcanzarán los objetivos propuestos. Algunos países definen los programas como aquellos asociados al gasto corriente, distintos a los de inversión.
Leyes	Normas jurídicas dictadas por un legislador, es decir, preceptos establecidos por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo, en consonancia con la justicia, cuyo incumplimiento conlleva a una sanción.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de C. Matus, *Estrategia y plan*, Madrid, Siglo XXI, 1981.

Con respecto a lo primero que se planteó, es posible identificar algunos denominadores comunes a la diversidad de definiciones: todas estas herramientas (políticas, planes, programas y proyectos) son cursos de acción con uno o más objetivos establecidos para alcanzar determinados resultados, pero que se diferencian entre sí por los niveles de operacionalización (véase el cuadro I.5). Por lo general, las políticas declaran las intenciones, los principios rectores y establecen lo que se quiere lograr, y los planes y programas tienden a definir las formas de operación y a incorporar los medios de implementación.

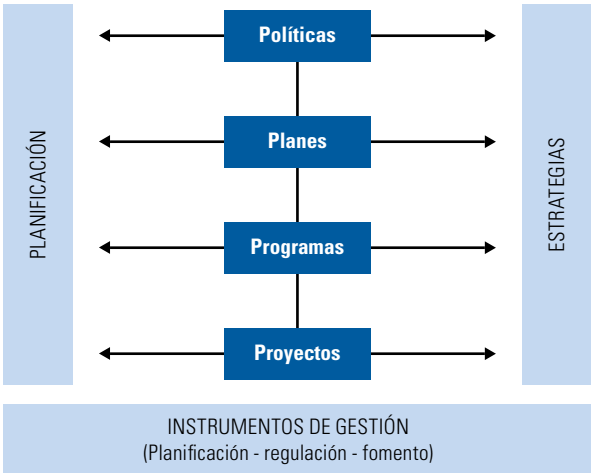
Cuadro I.5
Políticas, estrategias, planes y programas: denominadores comunes y particularidades

	Cursos de acción	Objetivos establecidos	Resultados
Políticas	Cursos de acción o inacción estatal	Responder a problemas públicos	Cumplir objetivos propuestos
Estrategias	Construir un modelo abstracto	Analizar y enumerar propósitos futuros	Cumplir objetivos determinados
Planes	Instrumentos	Encauzar directrices generales, objetivos, estrategias y metas	Cumplir objetivos establecidos
Programas	Conjunto articulado de intervenciones	Organizar las intervenciones en proyectos	Cumplir objetivos propuestos

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

Con respecto a lo segundo, en el diagrama I.1 se ilustra la relación de jerarquía utilizada como referencia para el análisis realizado en este trabajo.

Diagrama I.1
Instrumentos de la planificación y la gestión pública y su jerarquía



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, 2016.

F. Conclusiones

Las políticas de desarrollo territorial se definen y caracterizan en función de la manera en que establecen sus finalidades y diseñan los medios de intervención para conseguirlas. La historia de la región ha recorrido un largo camino, que va desde las políticas regionales, pasando por las políticas de desarrollo local, hasta la orientación actual de políticas territoriales. Estas distinciones serán de utilidad para comprender la caracterización que en el capítulo III se hace del estado actual de las políticas territoriales en la región. De la misma manera, aportará elementos para entender la variedad de enfoques y aproximaciones que coexisten, no solamente al comparar países, sino en cada uno de ellos.

Se entiende por desarrollo territorial el estado o el proceso a través del cual se hace efectiva tanto la apropiación social del espacio, como la unidad de sus partes, y el debido respeto y ejercicio del derecho a la diversidad de los componentes de un Estado. Se identifican la igualdad y la sostenibilidad como las condiciones o los factores contemporáneos más importantes que, en la región, definen las condiciones de posibilidad del desarrollo territorial.

Este desarrollo está sometido a tensiones que se expresan bajo la forma de desigualdades de los individuos en el territorio, entre los territorios y de reconocimiento del derecho a la diversidad y la garantía de la sostenibilidad. La presencia de estas desigualdades trae aparejados costos sociales, económicos y ambientales que justifican la presencia de las políticas de desarrollo territorial.

El Caribe, por sus condiciones particulares de geografía, historia y forma de organización política, presenta características muy singulares que plantean la necesidad de resaltar los desafíos de la resiliencia y la gestión de los riesgos naturales como ejes centrales de la problemática territorial.

Por último, se proponen las políticas de desarrollo territorial como acciones impulsadas por el Estado, orientadas a reducir la desigualdad, así como a fortalecer las capacidades y los activos de los territorios y sus actores, para enfrentar los desafíos del desarrollo.

Bibliografía

Boisier, S. (1994), "La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos y actores)", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 2, julio.

Büttenbender, P. (2017), "Desenvolvimento local", *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*, M. Dhein Griebeler y M. Riedl (coords.), Porto Alegre, Editora Conceito.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.

___(2017a), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.

___(2017b), *Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación* (LC/CRP.16/3), Santiago.

___(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.

___(2016b), "Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género", *Manuales de la CEPAL*, Nº 4 (LC/L.4237; LC/IP/L.347), Santiago.

___(2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LC/W.671), Santiago.

___(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.

___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.

___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

___(2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, Nº 99 (LC/G.2385-P), Santiago.

Cuervo, L. (2015), "Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial", *serie Desarrollo Territorial*, Nº 12 (LC/L.3513; LC/IP/L.320), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

Cuervo, L. y N. Cuervo (2013), **"**Urban primacy and regional economic disparities in Latin America", *Regional Problems and Policies in Latin America. Advances in Spatial Science*, J. Cuadrado-Roura y P. Aroca (eds.), Berlín, Springer.

Henderson, V. (2000), "How urban concentration affects economic growth", *Policy Research Working Paper*, N° 2326, Washington, D.C., Banco Mundial.

Máttar, J. y L. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, Nº 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Matus, C. (1981), *Estrategia y plan*, Madrid, Siglo XXI.

Minto-Coy, I. (2016), "The history of public administration in the Commonwealth Caribbean", *Public Administration and Policy in the Caribbean*, I. Minto-Coy y E. Berman (eds.), Routledge.

Naciones Unidas (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.

Ragoonath, B. (2001), "A perspective on Caribbean local government", documento presentado en el seminario sobre el rol estratégico de la Asociación Caribeña de Gobiernos Locales (CALGA) en el Caribe, Puerto España, 24 a 26 de octubre.

Revéiz, E. (1981), "Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía de América Latina: el caso colombiano", *El Estado y el desarrollo: ensayos sobre las formas de intervención, el poder económico, el sindicalismo y la empresa pública*, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

Richardson, H. (1977), *The Economics of Urban Size*, Farnborough, Saxon House.

Romeo, L. (2015), "What is territorial development?", *Great Insights*, vol. 4, Nº 4, junio-julio.

CAPÍTULO

II

Planificación para la resiliencia en el Caribe

Introducción

A. Vulnerabilidad de los países del Caribe

B. Estudios de caso en desigualdades territoriales y vulnerabilidad costera: Bahamas y Belice

C. Planificación y resiliencia

D. Conclusiones

Bibliografía

Anexo II.A1

Introducción

Como se mencionó en la Introducción de este documento, así como en su capítulo I, en este examen de las políticas de desarrollo territorial en la región se presta una especial atención a las particularidades del Caribe. En este capítulo, además, se aplica un enfoque muy propio y característico de la problemática territorial de esa subregión, relacionada con su vulnerabilidad ante los fenómenos naturales extremos y las transformaciones provocadas por el cambio climático. Por esta razón se desarrolla una mirada orientada a la planificación para la resiliencia.

La vulnerabilidad territorial al cambio climático es multidimensional y está relacionada con una combinación de factores asociados al emplazamiento y el grado de fragilidad de los asentamientos humanos, así como a las actividades productivas conexas, en áreas propensas a amenazas naturales. La recurrencia de amenazas naturales y el hecho de que la población se concentra en las costas hace que el Caribe sea una de las regiones del mundo donde el impacto de los desastres es mayor[1]. Entre 1990 y 2017 tuvieron lugar 408 desastres en la subregión, el 90,4% de los cuales se originó por fenómenos hidroclimáticos, como inundaciones, tormentas y ciclones tropicales[2]. Una de las características particulares del Caribe es que los desastres pueden tener una dimensión nacional y magnitudes relativas que superan a las de cualquier otra región. Por ejemplo, en la temporada de huracanes de 2017, en las Islas Vírgenes Británicas y San Martín, el costo total de los huracanes Irma y María fue superior al 100% del producto interno bruto (PIB) de esos países. Un desastre de esa magnitud ha de tener secuelas durante varios años.

Se estima que el 84% de la población total del Caribe vive en zonas costeras, por lo que cada vez hay más infraestructura crucial cerca del mar. Además, en la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) caribeños, las actividades económicas como el turismo, las industrias de exportación pesquera y el comercio marítimo representan una parte significativa del PIB y también se llevan a cabo cerca de la costa (Mycoo y Donovan, 2017)[3]. Esta dinámica de recurrencia de desastres y concentración de población en zonas costeras bajas se enmarca en un contexto del cambio climático, por lo que todo parece indicar que esa situación se agravará en los próximos años (IPCC, 2018). Los PEID ya están sufriendo los impactos del cambio climático y experimentarán mayores costos si los escenarios proyectados de subida del nivel del mar se hacen realidad. Para estos países es de vital importancia que se cumpla lo estipulado en el Acuerdo de París.

Por otra parte, se espera que en el Caribe la tasa de urbanización tenga un comportamiento más dinámico que en América Latina y que pase del 70% en 2015 al 82,5% en 2050. Si el rápido crecimiento urbano no viene acompañado de medidas de planificación, podría suponer riesgos adicionales para la subregión.

Además de estas vulnerabilidades, los países del Caribe se enfrentan a restricciones estructurales importantes como la dependencia del financiamiento externo, la capacidad limitada para movilizar recursos internos y, un aspecto de importancia crítica, los altos niveles de deuda pública. La CEPAL ha argumentado que la acumulación de deuda se debió a una serie de factores que van más allá de los excesos fiscales. Estos incluyen los impactos de las perturbaciones externas negativas, los efectos del cambio climático y la

1 La definición de países del Caribe que se utiliza en este capítulo comprende los que son miembros plenos y asociados del Comité de Cooperación y Desarrollo del Caribe (CCDC), a saber: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Cuba, Curaçao, Dominica, Granada, Guadalupe, Guyana, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Martín (parte neerlandesa), San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

2 Con una perspectiva geográfica más amplia, en América Latina y el Caribe, de acuerdo con datos del Índice de Riesgo Mundial, que evalúa la exposición y vulnerabilidad de los territorios a las amenazas naturales, más del 60% de los países presentan un riesgo entre medio y muy elevado de desastres. De ellos, más de la mitad se encuentran en niveles de riesgo alto y muy alto. El concepto del Índice de Riesgo Mundial se refiere a la comprensión del riesgo ante el peligro de fenómenos naturales, donde el riesgo de desastre se define como el producto de la interacción entre los peligros físicos y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

3 Según la definición original de los PEID utilizada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, estos son países costeros bajos que comparten desafíos similares de desarrollo sostenible, incluida la población, recursos limitados, susceptibilidad a desastres naturales, la vulnerabilidad a las perturbaciones externas y una amplia dependencia del comercio internacional. Sin embargo, las Naciones Unidas nunca establecieron criterios para determinar una lista oficial de PEID, por lo que se utiliza la lista no oficial a efectos de análisis. Teóricamente, para que un país se considere un PEID, deben cumplirse cuatro condiciones: i) que sea pequeño en tamaño; ii) independiente; iii) en desarrollo, y iv) de línea costera baja. Incluso si cumple estos criterios, no tiene garantizado el estatus de PEID y las excepciones a las reglas no están claramente definidas. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) consideran que un Estado es pequeño si tiene una población de 1,5 millones de habitantes o menos. Sin embargo, Jamaica tiene una población de 2,7 millones habitantes y se puede clasificar como país pequeño.

ocurrencia de desastres naturales. La elevada deuda pública acompañada de un período de consolidación fiscal ha restringido la capacidad de los gobiernos para sostener el gasto social e invertir en la resiliencia de su infraestructura. A su vez, la situación económica se ha visto agravada por una disminución secular de la inversión extranjera directa en la subregión.

Tomadas en conjunto, estas limitaciones estructurales crean condiciones en que los países en desarrollo ambientalmente vulnerables no pueden hacer una inversión adecuada en adaptación y mitigación al cambio climático. Esto los coloca en una posición en que los desastres naturales a gran escala, como los que acontecieron en la temporada de huracanes del Atlántico en 2017, entrañan riesgos para su viabilidad ambiental, económica y social a largo plazo. La vulnerabilidad del Caribe tiene que ser tomada en cuenta en cualquier discusión sobre el desempeño económico de la subregión. En un contexto de elevada deuda y estrés fiscal, será difícil para los Estados miembros de los PEID caribeños endeudados abordar aspectos clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Todo este contexto debe tomarse en consideración cuando los PEID caribeños elaboren sus planes nacionales y de desarrollo. La gestión del riesgo de desastres (GRD) es una parte importante en ese proceso[4]. Uno de los objetivos debería ser el manejo del riesgo a fin de garantizar que los avances de la sociedad sean resilientes. La resiliencia se define como la "capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura"[5]. El logro de la resiliencia tiene que ver con identificar el riesgo de desastres y forjar medidas que reduzcan el riesgo, como el fortalecimiento de la infraestructura y el ordenamiento territorial y la protección financiera. La reducción de la vulnerabilidad social, económica y ambiental, y el aumento de la resiliencia y el bienestar general de la población con un enfoque basado en los derechos, son objetivos finales de la gestión integral de riesgos. Cuando en un país se integran los instrumentos de la GRD en los marcos de políticas nacionales, se facilita la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para la consecución de este objetivo. La capacidad de recuperación futura en este contexto se convierte automáticamente en un requisito *sine qua non* para un desarrollo sostenible.

Este capítulo se organiza en tres secciones. La primera trata de las vulnerabilidades en el Caribe: la exposición a los desastres naturales, las vulnerabilidades estructurales y los desafíos del cambio climático para la subregión. En la segunda se analizan dos estudios de caso: las Bahamas y Belice. Se describen las principales características geofísicas de ambos países y se examina el proceso de desarrollo urbano para determinar sus desafíos específicos y las vulnerabilidades señaladas en las secciones anteriores. Las Bahamas, al igual que muchos otros PEID, conforman un Estado multiinsular en que las desigualdades espaciales entre la isla principal y las otras islas del archipiélago pueden hacer que aumente el impacto de las amenazas naturales y el cambio climático sobre los medios de vida. En el caso de Belice, un país continental, se analizan los desafíos relacionados con su excepcional vulnerabilidad al riesgo de inundación y al aumento del nivel del mar debido a sus características topográficas. En la tercera y última sección del capítulo se discute la incorporación del tema de la resiliencia en los procesos de planificación para el desarrollo en la región y se enumeran los logros alcanzados y los aspectos susceptibles de mejora.

A. Vulnerabilidad de los países del Caribe

En esta sección se identificarán las vulnerabilidades de los países del Caribe con respecto a las cuestiones que afectan y caracterizan su proceso de desarrollo territorial y social. Esas vulnerabilidades están definidas por dos factores clave: i) la ubicación en una zona propensa a amenazas naturales, mayormente tormentas y ciclones tropicales, y ii) una alta exposición de la población, debido a su concentración en ciudades ubicadas en zonas costeras de baja elevación, marcadas por desigualdades territoriales y debilidades estructurales.

4 Hasta la década de 1990, las políticas públicas sobre desastres se centraban en la preparación y en la reacción. Sin embargo, debido a los efectos e impactos de huracanes y otros desastres mayores, el final de esa década marcó una nueva comprensión de los desastres y la forma en que podrían afectar el desarrollo, sobre todo en los países más pobres. Como resultado, el enfoque de las políticas públicas ha evolucionado desde una posición reactiva hacia un concepto más holístico de la gestión del riesgo de desastres (GRD).

5 Véase el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres [en línea] https://undocs.org/es/A/CONF.206/6.

1. Características de los asentamientos humanos en el Caribe

Aproximadamente el 80% de la población de América Latina y el Caribe vivía en áreas urbanas en 2018. Esta cifra es del 70% en el Caribe, donde unos 33 millones de personas vivían en ese año en asentamientos urbanos (véase el cuadro II.1). Esa cifra se desglosa en 17,6 millones de personas en Cuba y la República Dominicana, 6,1 millones en Haití, 3,4 millones en Puerto Rico y 5,3 millones en los restantes países del Caribe de habla inglesa, francesa y neerlandesa.

Cuadro II.1
El Caribe: población de zonas urbanas y rurales, ciudad capital y porcentajes urbanos, 2018
(En miles de personas y porcentajes)

Región o país	Población urbana[a] *(en miles de personas)*	Población rural *(en miles de personas)*	Total *(en miles de personas)*	Población urbana[a] *(en porcentajes del total)*	Ciudad capital	Población que vive en la capital *(en miles de personas)*	Población que vive en la capital *(en porcentajes del total)*	Población urbana que vive en la capital[a] *(en porcentajes del total)*
América Latina y el Caribe	526 057	125 955	652 012	80,7		100 786	15,5	19,2
El Caribe[b]	32 540	13 673	46 213	70,4		12 942	28,0	39,8
Anguila	15	0	15	100,0	The Valley	1	9,3	9,3
Antigua y Barbuda	25	78	103	24,6	Saint John	21	20,1	81,9
Aruba	46	60	106	43,4	Oranjestad	30	28,3	65,1
Bahamas	332	68	399	83,0	Nassau	280	70,0	84,4
Barbados	89	197	286	31,1	Bridgetown	89	31,1	100,0
Belice	175	208	382	45,7	Belmopán	23	6,0	13,1
Bermudas	61	0	61	100,0	Hamilton	10	16,5	16,5
Cuba	8 851	2 638	11 489	77,0	La Habana	2 136	18,6	24,1
Curaçao	144	18	162	89,1	Willemstad	144	89,1	100,0
Dominica	52	22	74	70,5	Roseau	15	20,1	28,5
Granada	39	69	108	36,3	Saint George's	39	36,3	100,0
Guadalupe	442	7	449	98,5	Basse-Terre	58	13,0	13,2
Guayana Francesa	247	43	290	85,3	Cayena	58	19,8	23,3
Guyana	208	574	782	26,6	Georgetown	110	14,1	52,8
Haití	6 143	4 970	11 113	55,3	Puerto Príncipe	2 637	23,7	42,9
Islas Caimán	62	0	62	100,0	George Town	35	55,9	55,9
Islas Turcas y Caicos	33	2	36	93,1	Cockburn Town	5	15,1	16,3
Islas Vírgenes Británicas	15	17	32	47,7	Road Town	15	47,7	100,0
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	100	4	105	95,7	Charlotte Amalie	52	49,9	52,1
Jamaica	1 614	1 285	2 899	55,7	Kingston	589	20,3	36,5
Martinica	343	42	385	89,0	Fort-de-France	79	20,6	23,1
Montserrat	0	5	5	9,1	Brades Estate	0	9,1	100,0
Puerto Rico	3 424	235	3 659	93,6	San Juan	2 454	67,1	71,7
República Dominicana	8 823	2 060	10 883	81,1	Santo Domingo	3 172	29,1	36,0
Saint Kitts y Nevis	17	39	56	30,8	Basseterre	14	25,8	84,0
San Martín (parte neerlandesa)	41	0	41	100,0	Philipsburg	41	100,0	100,0
San Vicente y las Granadinas	58	53	110	52,2	Kingstown	27	24,2	46,3
Santa Lucía	34	146	180	18,7	Castries	22	12,4	66,3
Suriname	375	193	568	66,1	Paramaribo	239	42,1	63,8
Trinidad y Tabago	730	643	1 373	53,2	Puerto España	544	39,7	74,6

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, División de Población, Nueva York, 2018 [en línea] https://population.un.org/wup/Publications/.

[a] La definición del término "urbano" corresponde a la utilizada en cada país.

[b] Incluye los 30 países miembros y asociados del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC).

La tasa de urbanización en el Caribe presenta un alto grado de variabilidad como consecuencia de los desafíos reconocidos en la definición estadística de áreas urbanas (CEPAL/ONU-Hábitat/MINURVI, pág. 17) y como resultado de las limitaciones geográficas y socioeconómicas. Esta tasa oscila entre el 9% en Montserrat y el 100% en las Islas Caimán o San Martín. La evolución de la tasa de urbanización en la subregión entre 2005 y 2015 fue bastante dispar. El proceso fue liderado por Haití y la República Dominicana, que en ese sentido experimentaron crecimientos del 23% y el 17%, respectivamente. En el otro extremo, la tasa de urbanización decreció en 12 países[6]. La mayor caída tuvo lugar en Santa Lucía (20%) y en Antigua y Barbuda (14%) (véase el cuadro II.2).

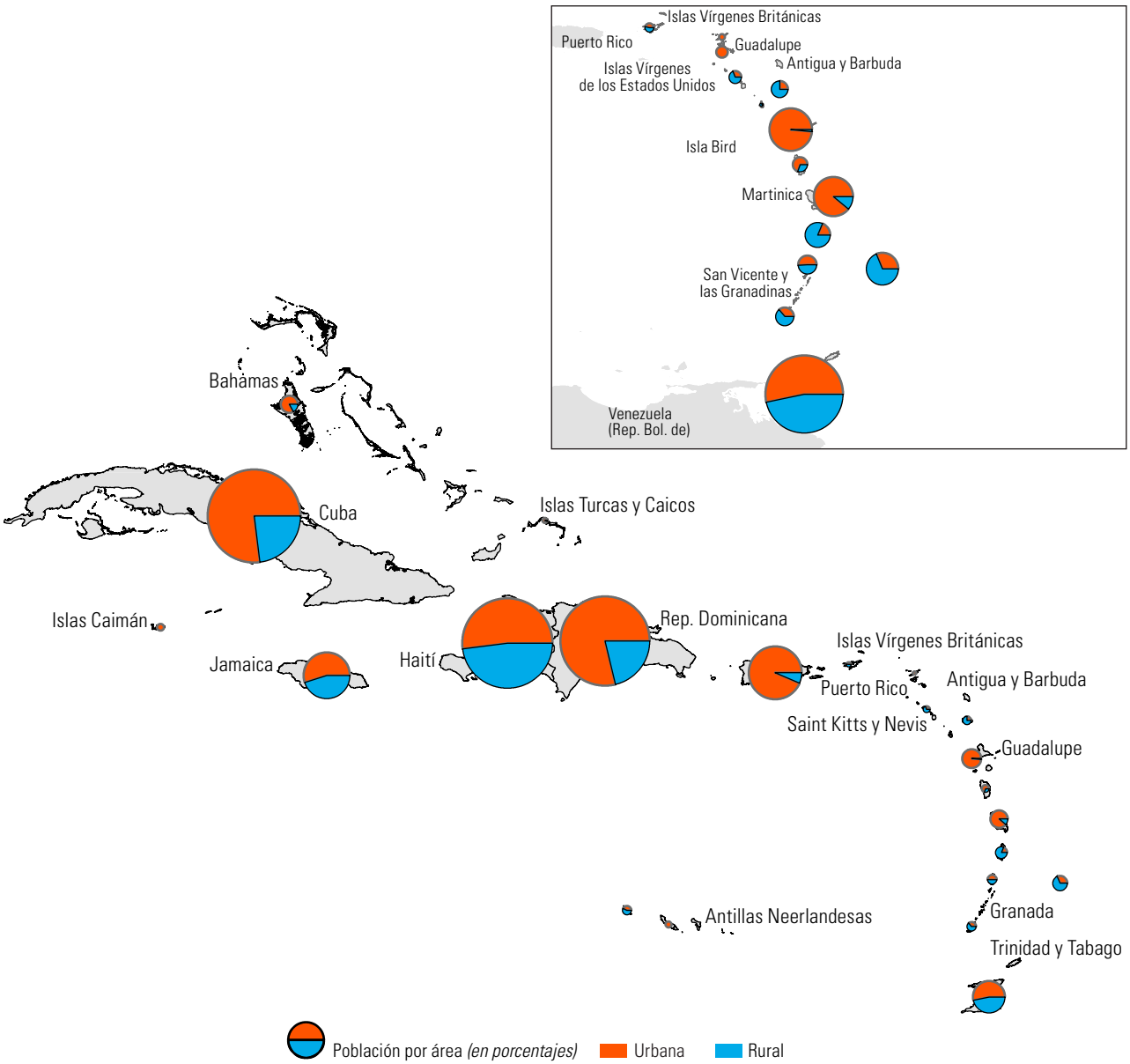
Cuadro II.2
El Caribe: población residente en zonas urbanas[a], estimaciones y proyecciones, 2005-2050
(En porcentajes)

Región o país	2005	2010	2015	2050
América Latina y el Caribe	77,1	78,6	79,9	87,8
El Caribe[b]	65,4	67,8	70,0	82,5
Anguila	100,0	100,0	100,0	100,0
Antigua y Barbuda	29,2	26,2	25,0	31,0
Aruba	44,9	43,1	43,1	54,6
Bahamas	82,2	82,4	82,7	88,4
Barbados	32,8	31,9	31,2	40,8
Belice	45,3	45,2	45,4	57,1
Bermudas	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuba	76,1	76,6	76,9	84,1
Curaçao	90,5	89,9	89,4	91,9
Dominica	66,6	68,1	69,6	80,0
Granada	35,9	35,9	36,0	47,3
Guadalupe	98,4	98,4	98,4	99,0
Guayana Francesa	81,1	82,9	84,5	91,0
Guyana	27,8	26,6	26,4	36,0
Haití	42,6	47,5	52,4	74,9
Islas Caimán	100,0	100,0	100,0	100,0
Islas Turcas y Caicos	87,7	90,2	92,2	96,7
Islas Vírgenes Británicas	43,2	44,8	46,6	61,4
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	93,7	94,6	95,4	97,6
Jamaica	52,8	53,7	54,8	70,4
Martinica	89,3	89,1	89,0	92,6
Montserrat	9,3	9,2	9,0	13,5
Puerto Rico	94,1	93,8	93,6	95,7
República Dominicana	67,4	73,8	78,6	92,0
Saint Kitts y Nevis	32,0	31,3	30,8	40,3
San Martín (parte neerlandesa)	100,0	100,0	100,0	100,0
San Vicente y las Granadinas	47,0	49,0	51,0	65,5
Santa Lucía	23,1	18,5	18,5	26,6
Suriname	66,7	66,3	66,1	74,0
Trinidad y Tabago	55,0	54,0	53,3	62,7

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, División de Población, Nueva York, 2018 [en línea] https://population.un.org/wup/Publications/.
[a] La definición del término "urbano" corresponde a la utilizada en cada país.
[b] Incluye 30 países, según la composición de la región geográfica utilizada por la División de Estadística de las Naciones Unidas en sus publicaciones y bases de datos.

[6] Este fenómeno de aparente contracción urbana, en lugar de indicar una pérdida de población en las ciudades, podría ser el resultado de un rápido proceso de urbanización en las zonas periféricas que no ha ido acompañado de medidas de reclasificación del suelo rural a urbano. Una respuesta definitiva a lo que se observa en los datos debería ser el objeto de un estudio más detallado.

Mapa II.1
El Caribe: distribución espacial de población, 2018



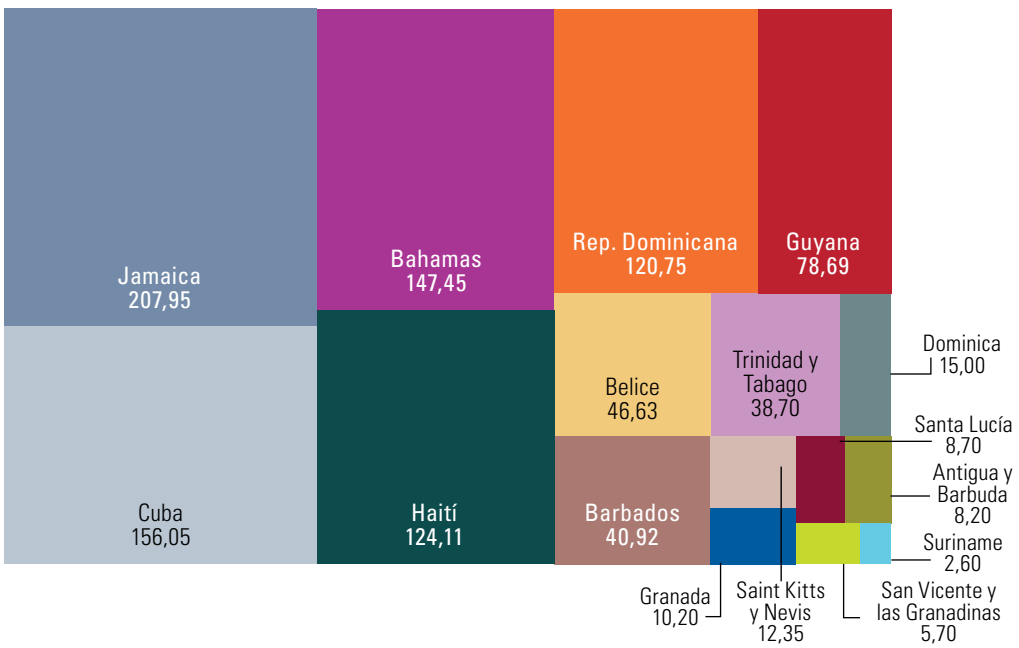
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html.

En 18 de las 30 ciudades capitales del Caribe vive más de la mitad de la población urbana del país o territorio correspondiente, lo que podrá ser un signo de compacidad urbana. De estas, siete capitales albergan la totalidad de la población urbana del país o territorio: Saint John, Bridgetown, Road Town, Willemstad, Saint George's, Brades Estate y Philipsburg. Por otra parte, solo 6 de las 30 ciudades capitales contienen más de la mitad de la población total del país o territorio. La totalidad de la población de San Martín reside en su ciudad capital, Philipsburg; el 89% de la población de Curaçao vive en Willemstad; en las Bahamas, Nassau alberga el 70% de la población del país, y el 67% de la población de Puerto Rico reside en San Juan. En dos territorios del Caribe (Islas Caimán e Islas Vírgenes de los Estados Unidos), cerca de mitad de la población total vive en la ciudad capital (véase el cuadro II.2).

Las ciudades del Caribe se diferencian de las de América Latina en dos aspectos: la proximidad al mar en la mayoría de los casos y el porcentaje de la población que vive por debajo de una cota de 5 m. Resulta evidente que ambos factores contribuyen a incrementar la exposición de las ciudades caribeñas a desastres naturales. En cuanto a la proximidad de los asentamientos al mar, las Bahamas, Cuba, Haití, Jamaica y la República Dominicana tienen más de 100 km de costa urbana (véase el gráfico II.1). Además, debido a su tamaño, en la mayoría de los países y territorios del Caribe toda la población vive a menos de 25 km de la costa y en varios de ellos más del 20% de la población vive en áreas por debajo de una cota de 5 m. Tal es la situación de Antigua y Barbuda, Aruba, las Bahamas, Granada, Guyana, las Islas Vírgenes Británicas y San Vicente y las Granadinas, además del caso extremo de Suriname, donde casi el 70% de su población vive en una cota inferior a 5 m (véase el gráfico II.2). Los riesgos de inundación están agravados por la complejidad de los sistemas hídricos y el carácter incipiente de las capacidades adaptativas de los países.

Además, se proyecta que, para 2050, la población urbana en el Caribe tendrá un mayor dinamismo que la de América Latina y el Caribe, con una tasa de urbanización que llegará al 82,5%. Las proyecciones de población urbana presentan variaciones significativas dentro de la subregión. En la mitad de los países y territorios del Caribe esa tasa crecerá al menos un 15% (véase el cuadro II.1). La expresión territorial y los patrones de crecimiento de los asentamientos urbanos también son muy diversos: se esperan nuevas formas urbanas más policéntricas en el Caribe, en contraste con el tradicional diseño monocéntrico de sus ciudades. El cambio urbano en el Caribe se expresa en nuevas "ciudades-regiones" y "corredores urbanos". La expansión urbana en el Caribe conllevará desde la duplicación hasta la quintuplicación de su actual superficie urbana total, frente a un aumento estimado de unos 10 millones de nuevos habitantes urbanos para 2050[7].

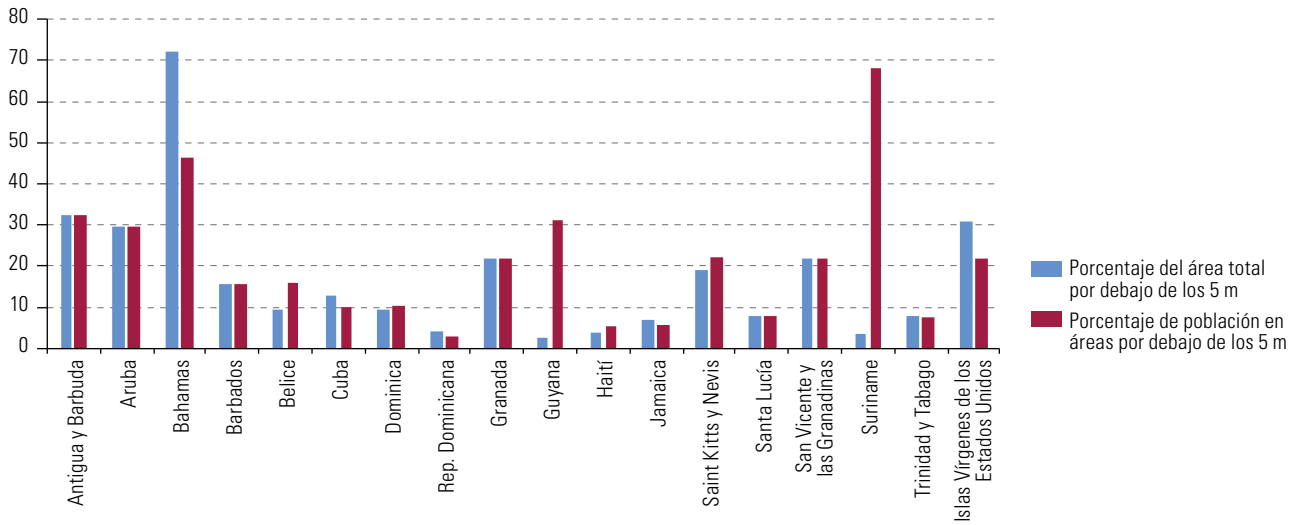
Gráfico II.1
El Caribe: línea costera urbana
(En kilómetros)



Fuente: M. Mycoo y M. Donovan, *A Blue Urban Agenda: Adapting to Climate Change in the Coastal Cities of Caribbean and Pacific Small Island Developing States*, Washington. D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017.

[7] Según la investigación de McHardy y Donovan, en 2050 el área urbana del Caribe será equivalente a un territorio entre tres veces del tamaño de Barbados y toda la superficie de Trinidad y Tabago (véase McHardy y Donovan, 2016). En los estudios de Angel y otros (2010) se proyectaron aumentos significativos en la cobertura del suelo urbano en el Caribe y en los PEID del Pacífico entre 2000 y 2050. Por ejemplo, se espera que Trinidad y Tabago experimente un aumento de siete veces en la cobertura del suelo urbano.

Gráfico II.2
El Caribe: área y población que habita por debajo de una cota de 5 m
(En porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Urbanization and Climate Change in Small Island Developing States*, Nairobi, 2015.

Si se hace realidad el mencionado escenario de crecimiento de la urbanización, aumentarán también las responsabilidades públicas respecto de las nuevas presiones sobre la infraestructura urbana y los servicios públicos, que ya están estresados. Será fundamental aplicar un nuevo enfoque sobre la gobernanza del suelo, que incluya medidas para abordar la seguridad de la tenencia de la tierra, la gestión pública de la tierra, la política de vivienda, el transporte, la gestión de residuos y la seguridad del agua. A medida que la población urbana y las áreas urbanas del Caribe crecen, los territorios no preparados y no planificados representan una amenaza para los patrones de desarrollo de la subregión, lo que podría multiplicar las vulnerabilidades existentes debido a la expansión descontrolada de los asentamientos informales. Para evitar un aumento crítico de las vulnerabilidades relacionadas con la vivienda y la infraestructura urbana básica, deberá fomentarse un enfoque integrado y coherente respecto de los servicios urbanos, que considere especialmente a las poblaciones más vulnerables.

2. Los desastres en el Caribe, 1990-2017

Los desastres se asocian a una combinación de dos factores: i) los fenómenos naturales capaces de desencadenar procesos que conducen a daños físicos y la pérdida de vidas humanas y capital, y ii) la vulnerabilidad de los individuos y los asentamientos humanos. La vulnerabilidad es una condición preexistente (cuya magnitud se manifiesta durante el desastre), así como un indicador de la exposición del capital y la capacidad de los individuos, hogares, comunidades y países para tolerar los daños y recuperarse (CEPAL, 2014). De acuerdo con los datos de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT, desde la década de 1970, ha aumentado significativamente el promedio de desastres por década en el Caribe, así como la población afectada y la magnitud de los daños sufridos[8]. Tales fenómenos exacerban las vulnerabilidades y desigualdades sociales ya existentes, y afectan de manera desproporcionada a las mujeres, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidades y las poblaciones pobres y marginadas. Por lo tanto, cuando se habla de desarrollo territorial o disminución de las desigualdades, se debe considerar la vulnerabilidad de la subregión a los desastres.

[8] La base de datos EM-DAT contiene datos básicos esenciales sobre la ocurrencia y los efectos de más de 22.000 desastres de gran magnitud en el mundo desde 1900 hasta la actualidad. La base de datos fue compilada a partir de varias fuentes, por ejemplo, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, compañías de seguros, institutos de investigación y agencias de prensa. En ella se definen los desastres como situaciones en que haya ocurrido una de estas cuatro condiciones: i) diez personas resultaron fallecidas; ii) se vieron afectadas 100 o más personas; iii) se declaró el estado de emergencia, o iv) se hizo un llamado para recibir asistencia internacional.

a) Características

En la sección siguiente se presenta una descripción detallada de la amenaza de desastres en la subregión, a partir de información de la base de datos de EM-DAT.

i) Frecuencia

Los desastres son comunes en el Caribe. Entre 1990 y 2017, ocurrieron en esa subregión 408 desastres asociados a amenazas naturales, lo que representa una media de 14,6 al año. Todos los años se registraron desastres en ese período, pero la mayor incidencia ocurrió en 2004 y 2017 (30 y 29 desastres, respectivamente). Los países que sufrieron un mayor número de desastres fueron Haití (90), la República Dominicana (59) y Cuba (53). En el Caribe de habla inglesa, Jamaica fue el país que experimentó un mayor número de desastres (26).

El 90,4% de los desastres durante este período estuvo asociado a amenazas hidroclimáticas, entre las que destacan las tormentas (58,1%) y las inundaciones (27,2%) (véase el cuadro II.3). Los años en que se registraron más desastres asociados a tormentas fueron 2017 y 2004, con 25 y 23 desastres, respectivamente[9].

Cuadro II.3
Número de desastres por tipo, 1990-2017

Biológico	20
Geofísico	14
Inundación	111
Tormenta	237
Sequía	21
Desplazamiento de tierras	2
Otros	3
Total	408

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] www.emdat.be.

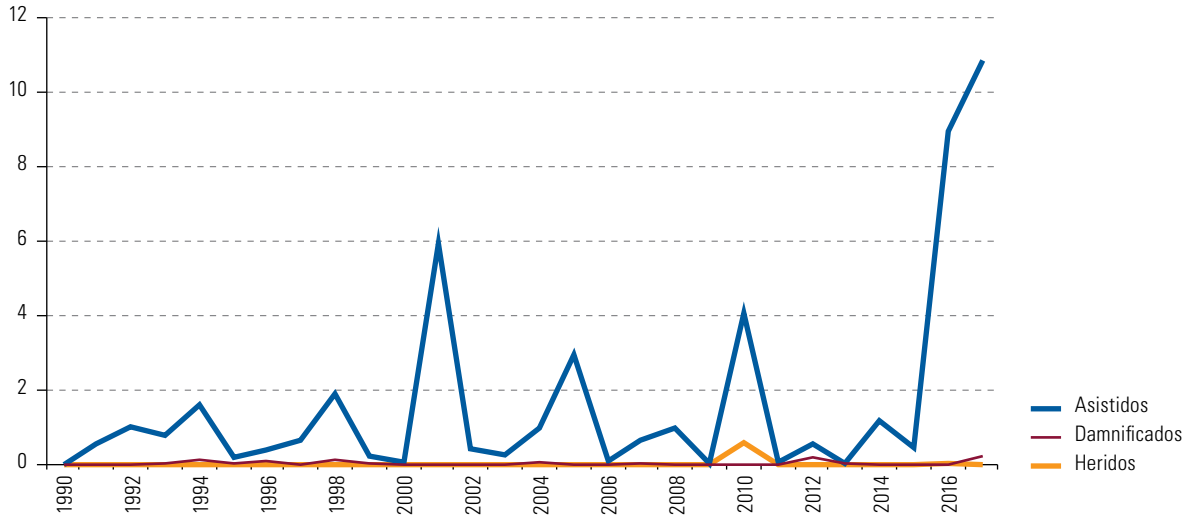
ii) Fallecidos y población afectada

Entre los impactos más significativos de los desastres están las pérdidas de vidas humanas y la afectación de la población (véase el gráfico II.3). El número de muertes causadas por desastres en el Caribe en el período analizado fue de 241.000. El 95% de ellas ocurrieron en 2010, asociadas a dos desastres que tuvieron lugar en Haití: i) el terremoto de Puerto Príncipe del 12 de enero, que causó 222.570 muertes, y ii) la epidemia de cólera desatada en octubre, que ocasionó 6.908 muertes. La mayoría de las muertes registradas en otros años se debieron a inundaciones y tormentas (4.169 y 6.936, respectivamente).

En el período 1970-2017, la población afectada por desastres sumó los 47,4 millones de personas. Entre los afectados figuran los heridos (1,3%), los evacuados (2,1%) y los asistidos después de un desastre (96,6%). Nótese que los fallecidos representaron un 0,5% del total de afectados. La serie del total de población afectada tiene un comportamiento oscilatorio, asociado a la dinámica de tormentas y lluvias a lo largo del tiempo en la subregión. Los valores más elevados se alcanzaron en 2016 y 2017, cuando, respectivamente, 9 y 11 millones de personas se vieron afectadas por algún desastre. Con respecto al tipo de fenómenos, los que provocaron un mayor número de afectados fueron las tormentas (29,8 millones de personas), los desastres biológicos (7,5 millones), las sequías (7,3 millones), las inundaciones (5,9 millones), y los desastres geofísicos (3,7 millones).

[9] Esto no significa que en esos años haya ocurrido ese número de tormentas. Un mismo fenómeno puede causar varios desastres. Por ejemplo, un huracán puede afectar a varios países, como sucedió con los huracanes Irma y María en la temporada de 2017, o con el huracán Iván en la temporada de 2004.

Gráfico II.3
El Caribe: población afectada por desastres, 1990-2017
(En millones de personas)

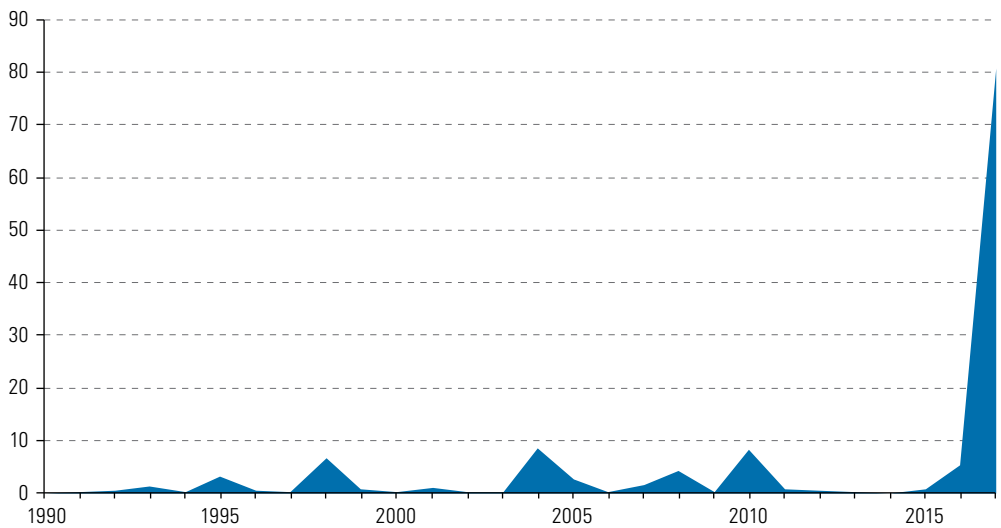


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] www.emdat.be.

iii) Daños

Se entiende por daños el valor de los activos parcial o totalmente destruidos y el valor de las existencias de bienes finales e intermedios parcial o totalmente destruidos por el desastre (véase CEPAL, 2014). El total de daños en el Caribe en el período objeto de análisis fue de 127.000 millones de dólares. Al igual que en el caso de las series comentadas anteriormente, la de daños tiene un comportamiento oscilatorio (véase el gráfico II.4). En cinco años (1998, 2004, 2010, 2016 y 2017), se registraron más de 5.000 millones de dólares en concepto de daños. En esos intervalos ocurrió el 85,9% de la destrucción de activos de todo el período. El máximo se alcanzó en 2017 (80.800 millones de dólares, o un 63,4% del total de daños del período) debido a los efectos de los huracanes Irma y María (véase el gráfico II.3). Con respecto a los tipos de desastres, las tormentas fueron responsables de la mayor destrucción de activos, con un 91,3% de los daños.

Gráfico II.4
El Caribe: daños por desastres, 1990-2017
(En miles de millones de dólares de 2017)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] www.emdat.be.

Este efecto de los desastres tiene dos características que vale la pena resaltar:

i) En términos relativos, el Caribe se ha visto más afectado que otras regiones que podrían utilizarse como comparación. Por ejemplo, se podría comparar el impacto de los desastres en esta subregión con Centroamérica y América del Sur. En ese caso se observa que, en el período 1970-2010, en lo que se refiere a la razón daños/PIB de los países que tuvieron un desastre en determinado año, el Caribe supera a las otras dos regiones mencionadas, con un valor promedio del 6,9%, mientras que en Centroamérica el mismo indicador es del 3% y en América del Sur es del 0,4% (véase Bello y otros, 2017). Este resultado es consecuencia del alcance nacional que puede tener un desastre en el Caribe debido al menor tamaño de los territorios.

   Otra manera de resaltar los impactos relativos de los desastres en los países del Caribe es cuando se comparan con los ocurridos en otros grupos de PEID. Bello y De Meira (2019) muestran que, en el período 1990-2018, en términos del número de desastres, de la razón población afectada a población total y en cuanto a la razón daños/PIB, los países del Caribe se han visto relativamente más afectados que los PEID del Pacífico o del grupo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de la Región del Atlántico, el Océano Índico, el Mediterráneo y el Mar de China Meridional. El indicador de población afectada frente a población total fue de un 5,8% en los PEID caribeños mientras que en los PEID del Pacífico fue de un 3,5% y en el grupo mencionado fue de un 2,1%. En el caso de la razón daños/PIB, el mayor valor promedio correspondió al Caribe, seguido por el grupo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de la Región del Atlántico, el Océano Índico, el Mediterráneo y el Mar de China Meridional (3,7%) y por los PEID del Pacífico (2,8%).

ii) Los daños subestiman los efectos de los desastres. La base de datos EM-DAT solo contiene información sobre lo que se define como daño (activos físicos parcial o totalmente destruidos). Las evaluaciones de la CEPAL contienen también información sobre pérdidas (valor monetario de los bienes que se dejan de producir y de los servicios que se dejan de proveer) y sobre costos adicionales (costos incrementales en la producción de bienes y para proveer temporalmente los servicios interrumpidos, además de los costos de atención de la emergencia) (véase CEPAL, 2014). En las evaluaciones de efectos e impactos de los huracanes Irma y María en Anguila, las Bahamas, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas y San Martín, las pérdidas fueron significativas y representaron el 48% del costo total.

Como conclusión, es importante resaltar que el tamaño del impacto económico de ciertos desastres con relación al tamaño de la economía es lo que separa al Caribe de otras regiones del mundo. Por ejemplo, en cuatro de las evaluaciones de desastres de la temporada de huracanes en el Atlántico de 2017, el costo total fue más del 40% del PIB, siendo en tres de ellos mayores a un 100% del PIB. Los choques externos de esa magnitud hacen que los avances sociales y económicos que habían experimentado los países en los años anteriores se puedan perder, lo que pone de relieve la importancia de la inclusión de elementos de resiliencia en las políticas de desarrollo.

3. Vulnerabilidades sectoriales encontradas en las evaluaciones de desastres en el Caribe

Las evaluaciones llevadas a cabo por la CEPAL son insumos útiles para la planificación territorial en los países, ya que permiten realizar una cuantificación financiera del riesgo y plantean opciones para mitigar el riesgo futuro[10]. Los hallazgos de estas evaluaciones constituyen enseñanzas que deberán incorporarse en la recuperación posterior al desastre y en los procesos de planificación. En esta sección, se presentan las vulnerabilidades identificadas en las evaluaciones de los activos fijos de los sectores sociales, de infraestructura y productivos.

[10] La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido pionera en la evaluación de desastres y el desarrollo de una metodología para tal fin. La metodología de evaluación de daños y pérdidas (DaLA) permite calcular las pérdidas, daños y costos adicionales relacionados con un evento específico. Las principales referencias utilizadas en esta sección son las evaluaciones de desastre hechas por la CEPAL en los siguientes países: Bahamas (2015, 2016 y 2017), Belice (2016), Anguila (2017), Islas Turcas y Caicos (2017), Islas Vírgenes Británicas (2017) y San Martín (2017). Las evaluaciones de Belice y de las Bahamas en 2016 fueron realizadas junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Las evaluaciones de las Bahamas en 2015 y 2017 fueron realizadas junto con la OPS, y las de Anguila y San Martín se llevaron a cabo con el Banco de Desarrollo del Caribe.

a) Vulnerabilidades en los sectores de infraestructura

Los países insulares dependen de un sistema de transporte (sobre todo marítimo y aéreo) eficaz y resiliente para realizar las importaciones que les permitan cubrir sus necesidades de consumo, alimentación y energía, y también debido a la importancia del turismo para la economía local. La infraestructura de transporte es crítica por tres razones principales. En primer lugar, apoya tanto las actividades productivas internas como las externas de comunidades e islas. En segundo lugar, permite el movimiento de personas intra- e interinsular, lo que es especialmente importante en Estados multiinsulares para que la población de las islas menores acceda a servicios públicos y privados críticos. Por último, desempeña un papel vital durante una emergencia, ya que afecta la capacidad del Estado de responder de manera oportuna y adecuada.

En lo que se refiere a transporte marítimo, las instalaciones portuarias, fundamentales para las cadenas de suministro y transporte en la región, son muy vulnerables a las marejadas debido a su ubicación costera y su baja altitud. Entre los problemas que se han observado en algunas infraestructuras y superestructuras portuarias, tales como terminales, plataformas logísticas y zonas de almacenamiento de carga, cabe mencionar la antigüedad, el mantenimiento deficiente y el uso de materiales de construcción inadecuados. Las marinas privadas, importantes para el turismo, también enfrentan problemas. Por ejemplo, en Bimini (Bahamas), las Islas Turcas y Caicos y San Martín, las marinas se han creado a partir de estructuras flotantes frágiles, hechas con materiales de construcción inadecuados (como la espuma de poliestireno) que, en caso de desastre, crearán un problema ambiental añadido cuando los escombros sean arrastrados al mar.

Las vulnerabilidades detectadas en el sector del transporte aéreo también suponen graves consecuencias para las operaciones cotidianas de turismo y comercio, así como para las actividades de apoyo en casos de emergencia. En algunos países, la limitación geográfica, o la falta de un plan territorial, hace que muchas terminales aéreas se ubiquen en zonas bajas y cercanas a la costa, expuestas a grandes riesgos. Una estructura particularmente vulnerable es el cercado de las pistas. Si resulta dañado, según las normas internacionales, el aeropuerto no está apto para funcionar. Entre otras opciones, la construcción de paredes marinas o diques terrestres, así como una mayor elevación de la infraestructura exterior, protegerían la pista de las marejadas de tormenta o de las inundaciones causadas por lluvias intensas.

En cuanto al transporte terrestre, las vulnerabilidades encontradas en la mayoría de las evaluaciones realizadas en la subregión se asocian a los siguientes factores:

- la falta de normas y métodos de diseño y construcción adecuados en las carreteras, que se reflejan en situaciones tales como la insuficiente elevación de los caminos en áreas bajas e inundables;
- una supervisión técnica insuficiente durante la construcción para asegurar resultados correctos;
- la existencia de componentes estructurales ineficientes y de baja calidad y el uso de materiales inadecuados, lo que hace que la estructura se deteriore y se vuelva incapaz de soportar los efectos de los fenómenos naturales;
- la ausencia de canales y sistemas adecuados para drenar el agua de lluvia, y
- la falta de mantenimiento preventivo y correctivo.

En resumen, los huracanes pueden afectar la operación de infraestructuras tales como aeropuertos, puertos y carreteras. Es de destacar la importancia de estas infraestructuras no solo en cuanto a la calidad de vida en las islas y la actividad de diversos sectores de la economía, sino también por su función vital en situaciones de desastre para atender emergencias médicas, prestar asistencia y realizar actividades de recuperación. Por todo lo anterior, se deberían aplicar estándares de diseño más resistentes y rigurosos que hagan esas instalaciones más resilientes a los desastres.

De manera similar, la infraestructura de distribución de energía (postes, cables y transformadores) instalada cerca de la costa y sin protección tiende a verse afectada por las tormentas y huracanes tropicales. Aparte de los fenómenos meteorológicos severos, estas estructuras también sufren los efectos acumulativos de los desastres de baja intensidad, sumados a un mantenimiento inadecuado, además de que en muchos casos no

están aseguradas. En muchas evaluaciones se han observado postes sobrecargados con múltiples servicios, e instalados en lugares propensos a desastres y con escasa profundidad de enterramiento.

En algunos países del Caribe, cerca de las principales aglomeraciones urbanas, el sistema de transmisión principal y de distribución de energía es subterráneo y, por lo tanto, está protegido del viento y de los daños provocados por los escombros. Sin embargo, se observa que algunas secciones de las redes de distribución, principalmente en las regiones más antiguas y remotas, la red permanece por encima del suelo y está expuesta a los embates de las tormentas. En la evaluación hecha en 2017, se constató que San Martín había soterrado un 80% de su sistema de distribución, pero de todas formas el huracán Irma causó daños considerables al 20% que permanecía expuesto. Además, esta estrategia no está al alcance de todos los países de la subregión debido al costo y a las dificultades topográficas. En Anguila, por ejemplo, la menor profundidad del suelo y la presencia de roca caliza dura muy cerca de la superficie hacen que el soterramiento de cables eléctricos sea diez veces más costoso. La estrategia tampoco es inmune a otros riesgos, pues la erosión del suelo ocasionada por las lluvias puede afectar los cables subterráneos.

Por otra parte, las diferencias territoriales dentro de los propios países hacen que regiones específicas sean más vulnerables. Por ejemplo, como se ha observado en Belice, en las áreas más pobres del país, las conexiones ilegales de energía a la red nacional se construyen de manera *ad hoc,* con materiales y prácticas inadecuados, lo que contribuye a un mayor riesgo de interrupción del servicio cuando hay lluvias e inundaciones. En todos los casos analizados, la diversificación de la matriz energética y de las formas de distribución permitiría reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles y no tener que recurrir a generadores de emergencia. También aumentaría la resiliencia del sector, de modo que la falla de una sola central eléctrica no suponga la pérdida total de la electricidad para la comunidad (Peralta y Flores, 2018).

En el caso del sector de las telecomunicaciones, la falta de mantenimiento y refuerzo, así como la ubicación de la infraestructura crítica en áreas de riesgo, han sido las principales vulnerabilidades identificadas. Las torres de transmisión suelen ser los activos de este sector que más daños sufren por los embates de las tormentas y ciclones tropicales. Se han utilizado soluciones temporales, como las torres de telefonía móvil conocidas como *cell on wheels* (COW), para la restauración rápida pero parcial del servicio de telecomunicaciones. Por su parte, la telefonía fija es más difícil de restablecer, dado que las compañías de telecomunicaciones muchas veces utilizan los mismos postes de distribución de la red eléctrica y dependen del progreso de las compañías de energía para su recuperación.

Otra vulnerabilidad significativa en cuanto a la infraestructura en la subregión del Caribe se refiere a la disponibilidad de agua, que depende en gran medida de la generación de energía debido a la necesidad de recurrir a la desalinización por la escasez de fuentes de agua dulce. En cuanto a las aguas subterráneas, la falta de regulación y monitoreo de la utilización de estas fuentes exacerba los problemas de conservación y acceso respecto del agua potable. En muchas localidades se utilizan pozos privados, pero la excavación no regulada puede conducir a una extracción excesiva, daños a las fuentes debido a las malas técnicas de construcción y consumo de agua contaminada o de baja calidad. En relación con el almacenamiento, los tanques de agua son vulnerables a los vientos intensos. Entre otras soluciones sencillas, los tanques se pueden mantener llenos para que resistan mejor los embates del viento.

Con relación al saneamiento, en las islas más pequeñas (por ejemplo, en las islas Family de las Bahamas), suelen utilizarse tanques sépticos para la eliminación de aguas residuales. Sin embargo, muchos de estos depósitos no se mantienen adecuadamente ni se vacían y limpian con frecuencia. Cuando ocurren desastres, como pudo observarse en la evaluación del huracán Joaquín, los tanques sépticos llenos o dañados hacen que los líquidos lixiviados contaminen las aguas subterráneas y los ya escasos recursos hídricos.

b) Vulnerabilidades en los sectores productivos

Las afectaciones recurrentes en sectores productivos como el turismo, la pesca y la agricultura tienen un impacto significativo, ya que esos sectores representan fuentes de empleo para una parte de la población de la región. La ubicación de las propiedades, así como la calidad de las construcciones, afectan al sector turístico, pues la mayoría de las inversiones públicas y privadas se concentran en zonas de riesgo. La proximidad al agua es atractiva para los hoteles, centros recreativos y proveedores de servicios turísticos, pero los hace vulnerables a daños estructurales y de equipamiento, ocasionados por el agua y el viento. En el sector de

turismo, incluso si la infraestructura no resulta dañada, se pueden sufrir pérdidas debido a la paralización de los servicios en puertos, aeropuertos y carreteras, y a la interrupción de servicios críticos como el suministro de agua. Durante la temporada alta, la reducción de la capacidad de hospedaje y los daños en la infraestructura de apoyo ocasionan pérdidas a la economía local y de empleo. Otra situación recurrente es que muchos empresarios del sector, sobre todo los pequeños empresarios, no cuentan con protección financiera sobre sus instalaciones, lo que puede incidir en que la reconstrucción sea más prolongada.

El sector pesquero es particularmente vulnerable a daños porque la infraestructura y el equipo se encuentran en el agua o cerca de ella. Por lo tanto, la realización de estudios oceanográficos en áreas expuestas para determinar el nivel del mar, la intensidad de las olas y otros elementos que puedan afectar la construcción y la resiliencia de las estructuras de apoyo al sector representaría una aportación crucial para el proceso de planificación. Como ejemplo de buenas prácticas, Belice ha incorporado la ubicación como una consideración importante para la construcción de puertos con el fin de favorecer las áreas protegidas. También se da preferencia a construir en áreas alejadas de las rutas habituales de las tormentas.

En el caso de la agricultura, así como la pesca, las pérdidas de producción y la disrupción de la cadena de suministro pueden provocar un aumento de los precios y una menor disponibilidad de alimentos. Además, la velocidad de recuperación de la producción y de los ingresos familiares puede ser lenta para los pequeños horticultores o las pequeñas operaciones de pesca. Con la pérdida de ingresos inmediatos, estos productores carecen de capital suficiente para reemplazar rápidamente la infraestructura dañada. La mayoría tiene también dificultades para acceder a préstamos a través de cooperativas de crédito locales o instituciones de microcrédito, ya que no cuentan con garantías suficientes o con un cofirmante que avale esos préstamos (Gobierno de Dominica, 2017). Al mismo tiempo, la conversión de tierras a agricultura de manera desordenada puede agravar las vulnerabilidades existentes. Por ejemplo, la ubicación de terrenos agrícolas en pendientes abruptas y expuestas a precipitaciones intensas hace que se incremente la erosión del suelo y el aporte de sedimentos a la costa, lo que contribuye a la turbidez del agua y bloquea la luz necesaria para la fotosíntesis. La descarga de nutrientes en las aguas costeras es también una causa importante de la eutrofización, lo que contribuye al crecimiento de algas y la destrucción de los corales (CEPAL /IHCantabria, 2012).

c) Vulnerabilidades en los sectores sociales y garantía de derechos fundamentales

La provisión de servicios básicos como los de vivienda, educación y salud también plantea un desafío en países multiinsulares, que presentan deficiencias de infraestructura y suelen tener pequeños asentamientos dispersos y difíciles de conectar. Los impactos de los desastres sobre estos sectores pueden tener consecuencias a largo plazo en la calidad de vida y los indicadores de pobreza y desigualdad social.

En el caso del sector de la vivienda, las principales vulnerabilidades se refieren a:

- Ordenamiento territorial. En muchos países insulares, la cantidad, calidad y adecuación de las viviendas para satisfacer la demanda sigue siendo un desafío. Además, la falta de proyectos de expansión de áreas urbanas, agravada por las limitaciones espaciales en algunos Estados, contribuye a la aplicación de prácticas insostenibles de uso del suelo y a la construcción de viviendas en lugares vulnerables, como laderas empinadas, orillas de ríos y zonas costeras. La planificación urbana ineficaz, los sistemas de tenencia de tierras heredados de épocas coloniales y la disfuncionalidad de los mercados de tierras en el Caribe hacen que las poblaciones más pobres migren a terrenos marginales cerca de las ciudades (Mycoo y Donovan, 2017). En este caso, los asentamientos informales corren aún mayor riesgo de desastres debido a una ingeniería y planificación inadecuadas (Peralta y Flores, 2018).
- Uso de diseños, materiales o procesos de instalación inadecuados y falta de mantenimiento. Entre una isla y otra se observan notables diferencias en los daños producidos por los desastres, según cuál sea el tipo de material de construcción utilizado. Por ejemplo, el concreto ha mostrado un mejor desempeño frente a los huracanes que otros materiales. Por su parte, algunas estructuras menores, sobre todo las que sirven de soporte o suspensión a un techo (ventanas, puertas y marcos), representan una gran diferencia en el grado de daño interno que pueda sufrir una vivienda. La falla de un solo conector puede provocar el colapso total de la estructura. Además, debido a la existencia de muchas edificaciones antiguas, las inspecciones deben incluir una evaluación de la vida útil de los componentes estructurales críticos.

- Supervisión inadecuada. Ya existen códigos de construcción en muchos países de la subregión. Sin embargo, debido a la dispersión geográfica de las islas, se plantean limitaciones en cuanto a los recursos humanos para supervisar e inspeccionar adecuadamente los métodos y procesos de construcción que se aplican en todas las localidades. Tampoco hay claridad en cuanto a las sanciones aplicables según los marcos legales nacionales si se incumplen las normas.

En lo que respecta a las edificaciones del sector de la educación, su principal debilidad también está relacionada con la falta de mantenimiento de edificaciones que suelen ser antiguas. Los daños a las escuelas interrumpen casi anualmente el acceso a la escolarización de niños y jóvenes en la subregión. En el caso del sector de la salud, la principal vulnerabilidad que se encontró tenía que ver con la ubicación de algunas clínicas pequeñas en zonas de riesgo y con la situación de algunos hospitales principales antiguos que no se habían sometido a obras de reforzamiento. Un desafío adicional en este sector es que la recuperación de las instalaciones debe llevarse a cabo al mismo tiempo que se hace frente a la emergencia, lo que puede traducirse en una reconstrucción inadecuada.

4. Cambio climático, asentamientos costeros y vulnerabilidades urbanas

Se ha señalado que el cambio climático constituye un factor de riesgo que atenta contra los esfuerzos internacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las consecuencias son especialmente graves para los PEID, como se observó en la sección anterior. Según uno de los marcos internacionales más importantes a este respecto, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa), los pequeños Estados insulares en desarrollo "siguen batallando contra los efectos de los desastres, algunos de intensidad creciente y otros exacerbados por el cambio climático, lo que obstaculiza su progreso hacia el desarrollo sostenible"[11]. Hay consenso en el sentido de que, para alcanzar los ODS, se deben minimizar los efectos e impactos de los desastres relacionados con el clima, y que los países deben adoptar medidas concretas, tal como lo señalan los ODS 9, 11 y 13[12].

Si bien los impactos del cambio climático y la vulnerabilidad de las comunidades de más bajos recursos pueden variar, en términos generales, el cambio climático agravará las vulnerabilidades ya existentes (BAD, 2003). Los pobres tienden a sufrir más las consecuencias de los desastres y también pueden tener más dificultades para responder a los efectos del cambio climático. En otras palabras, es más probable que las comunidades empobrecidas tengan una menor resiliencia al cambio climático. Esta mayor vulnerabilidad está vinculada a las desigualdades territoriales, ya que las poblaciones más pobres tienden a vivir en zonas de riesgo, lo que supone una mayor amenaza de desastres naturales. Las tierras ocupadas por esas comunidades son invariablemente las descartadas por el sistema de planificación formal y se consideran inadecuadas para el desarrollo urbano planificado (BAD, 2003).

Para romper el ciclo de la pobreza y abordar la causa principal de las vulnerabilidades clave en el Caribe se requieren mayores esfuerzos de planificación. En ese sentido, se debería prestar especial atención a las desigualdades territoriales y la movilidad espacial, según lo propuesto por el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo[13]. A ese fin se deben tener en cuenta las características de la subregión, los desafíos

[11] Las circunstancias especiales de los PEID fueron reconocidas formalmente en 1994, en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Programa de Acción de Barbados) de las Naciones Unidas aprobado en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994), que incluía varias medidas para estimular el desarrollo sostenible en los PEID. En ese programa de acción de 14 puntos se identificaron los desastres naturales y ambientales como esferas prioritarias y se indicaron acciones nacionales, regionales e internacionales, así como políticas y medidas, para fortalecer la resiliencia y mitigar los impactos potenciales. Sobre la base de este documento, así como de la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, se adoptó en 2014 la Trayectoria de Samoa en la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

[12] El Objetivo 9, "Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación"; el Objetivo 11, "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", y el Objetivo 13, "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos".

[13] El Consenso de Montevideo fue adoptado por los Gobiernos de la región de América Latina y el Caribe en 2013 e incluye más de 100 acciones prioritarias. Estas medidas abarcan temas como la política de población y la planificación, los niños y los jóvenes, el envejecimiento, la salud sexual y reproductiva, la igualdad de género, la migración internacional, la desigualdad territorial y los pueblos indígenas. Véase más información en CEPAL, 2019a.

específicos del contexto de cada país y la preocupación por el alto costo asociado con los desastres naturales en la subregión (Jones, Camarinhas y Gény, 2019).

A medida que el Caribe se urbaniza, es fundamental aumentar su resiliencia. Una preocupación creciente es que las ciudades principales están ubicadas en zonas costeras de baja elevación, por lo que se ven muy expuestas al aumento del nivel del mar. Además, se proyecta que los riesgos para estas comunidades costeras aumenten exponencialmente en las próximas décadas, exacerbados por la explotación de recursos y la creciente urbanización (McHardy y Donovan, 2016). La tasa de aumento del nivel del mar se está acelerando a una velocidad sin precedentes (Kopp y otros, 2016). Actualmente, el índice de cambio, medido por altimetría satelital, es de ±3,4 mm por año. Esto será particularmente dañino para las numerosas comunidades ubicadas en zonas costeras bajas. Por ejemplo, en las Bahamas, el 82,8% de la población vive a menos de 10 m sobre el nivel del mar y el 94,9% vive dentro de una franja de 5 km de la costa (Mycoo y Donovan, 2017).

Además del aumento de los riesgos a que están expuestas las zonas costeras de baja elevación y la exposición de la población que vive en áreas costeras, las vulnerabilidades de los PEID también se expanden a otros sectores críticos debido a la pérdida de la biodiversidad y la destrucción de los sistemas de protección natural, como los arrecifes y los manglares (LECReD, 2016). Los acuíferos de agua dulce en las grandes llanuras costeras de Belice, Guyana y Suriname también son vulnerables a la intrusión salina (BID, 2014). Por otro lado, los patrones insostenibles de producción y consumo ejercen cada vez más presión sobre recursos como la tierra, el agua y la biodiversidad[14]. La falta de atención a estos factores puede tener graves consecuencias ambientales y socioeconómicas (PNUMA, 2016).

El cambio climático es una preocupación importante para los países del Caribe, no solo debido a los riesgos que comporta la elevación del nivel del mar, sino a los impactos previstos en el acceso al agua, la producción de alimentos, la salud, el uso de la tierra y los recursos físicos y naturales. Por otra parte, los cambios demográficos que impulsan la urbanización y otras formas de asentamiento humano también son factores que imponen una presión cada vez mayor sobre los servicios básicos, como los de salud, agua, energía y vivienda, y también sobre los ecosistemas naturales y la gestión de productos químicos y de desechos.

Una de las expresiones más claras de la desigualdad es la heterogeneidad territorial, visible en los tugurios y asentamientos informales con viviendas inadecuadas, lo que refleja las brechas de desarrollo profundamente arraigadas entre las personas ricas y pobres y la segregación urbana inherente. El rápido crecimiento demográfico ha dado lugar a un creciente déficit urbano que divide a quienes viven en la ciudad formal, con acceso a una vivienda adecuada y servicios de calidad, y quienes viven en barrios pobres o áreas informales sin acceso (Magalhães, 2016). La llamada "brecha urbana" refleja las distancias del crecimiento desigual.

El lugar donde se vive es tan crucial para la vida y el éxito personal como la motivación y la ética de trabajo. Por lo tanto, es fundamental reconocer la importancia del lugar donde se nace, crece, vive y trabaja como parte integral del potencial de desarrollo individual, que influye en gran medida en las posibilidades de prosperidad y de alcanzar el máximo potencial. El lugar de nacimiento o residencia no solo determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, sino que puede ser una fuente de discriminación (CEPAL, 2012) y un factor que contribuya a la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2016).

En el ámbito territorial, la segregación residencial es una expresión física de la desigualdad debido a la separación de los diferentes grupos socioeconómicos. Esto se traduce en una convivencia escasa o nula y en la ampliación de las brechas que existen entre los grupos sociales, entre el mundo urbano y suburbano, entre la ciudad formal e informal, entre la riqueza y la pobreza. Este escenario de desigualdad perjudica, en particular, a las personas que nacen y viven en territorios informales, así como a ciertos sectores de la población que se concentran en las periferias de las metrópolis y en territorios rezagados (CEPAL, 2010). Entre los desafíos que enfrentan estas comunidades se incluye la pobreza extrema, la degradación ambiental, las desigualdades de ingreso, las desigualdades socioeconómicas históricas, la marginación y diversas formas de exclusión

[14] Entre las prácticas nocivas referentes al uso de la tierra, Mycoo y Donovan (2017) describen actividades provocadas en parte por conflictos no resueltos que se derivan de sistemas hereditarios de tenencia de tierras, asociados con las economías de plantación. Entre otras causas identificadas cabe mencionar los sistemas de registro de tierras obsoletos, la ejecución deficiente de los planes de desarrollo físico y de las políticas y regulaciones ambientales, la deficiente elección de los emplazamientos para asentamientos urbanos, la aplicación inadecuada de las normas de urbanización y los códigos de construcción, los déficits profundos en materia de gobernabilidad e infraestructura y la desigualdad económica y social, así como una aplicación limitada de herramientas para medir el valor de los recursos ambientales en la protección de activos urbanos.

(ONU-Hábitat, 2010). Las consecuencias van más allá de la ciudad, pues tienen implicaciones para todo el desarrollo del país. Por ejemplo, pueden provocar migraciones forzosas o violencia urbana (CEPAL, 2016).

La proporción de la población urbana que vive en tugurios, asentamientos informales o viviendas inadecuadas permitirá valorar el progreso en el indicador 11.1.1 de los ODS, en particular con respecto al acceso a los servicios sociales básicos y la igualdad de oportunidades. En el Caribe, se observa que la población que vive en tugurios, asentamientos informales y viviendas inadecuadas está a menudo más expuesta a mayores problemas ambientales y a los riesgos relacionados con el cambio climático. Los factores de riesgo incluyen la falta de calidad de la vivienda, la falta de servicios básicos y una ubicación deficiente. Los Gobiernos de la subregión han utilizado diferentes enfoques para abordar el problema, como se analizará en los dos estudios de caso de la sección siguiente.

B. Estudios de caso en desigualdades territoriales y vulnerabilidad costera: Bahamas y Belice

Los PEID han sido pioneros en muchas iniciativas innovadoras de adaptación al cambio climático en las ciudades ubicadas en zonas costeras de baja elevación. En esta sección se analizarán los casos de las Bahamas y Belice y el vínculo entre las desigualdades territoriales y la resiliencia a los desastres. Además, se discutirá cómo en esas ciudades se ha utilizado una combinación de medidas integradas de protección y mitigación en respuesta a los impactos del cambio climático.

1. Las Bahamas y los retos de los Estados multiinsulares

El Commonwealth de las Bahamas es una cadena de más de 762 islas y cayos que se extienden por un territorio de 13.943 km^2. De ese total de islas, solo 19 están permanentemente habitadas. El archipiélago es particularmente vulnerable al cambio climático, debido a su ubicación geográfica en el corredor por donde pasan muchos de los huracanes y tormentas tropicales del Atlántico. El país también es muy susceptible al aumento del nivel del mar debido al reducido tamaño y la escasa elevación de sus islas. De hecho, la mayor parte de su superficie terrestre se encuentra por debajo de 5 m (72,0%), y un gran porcentaje de su población (46,5%) habita, por lo tanto, en esta baja elevación.

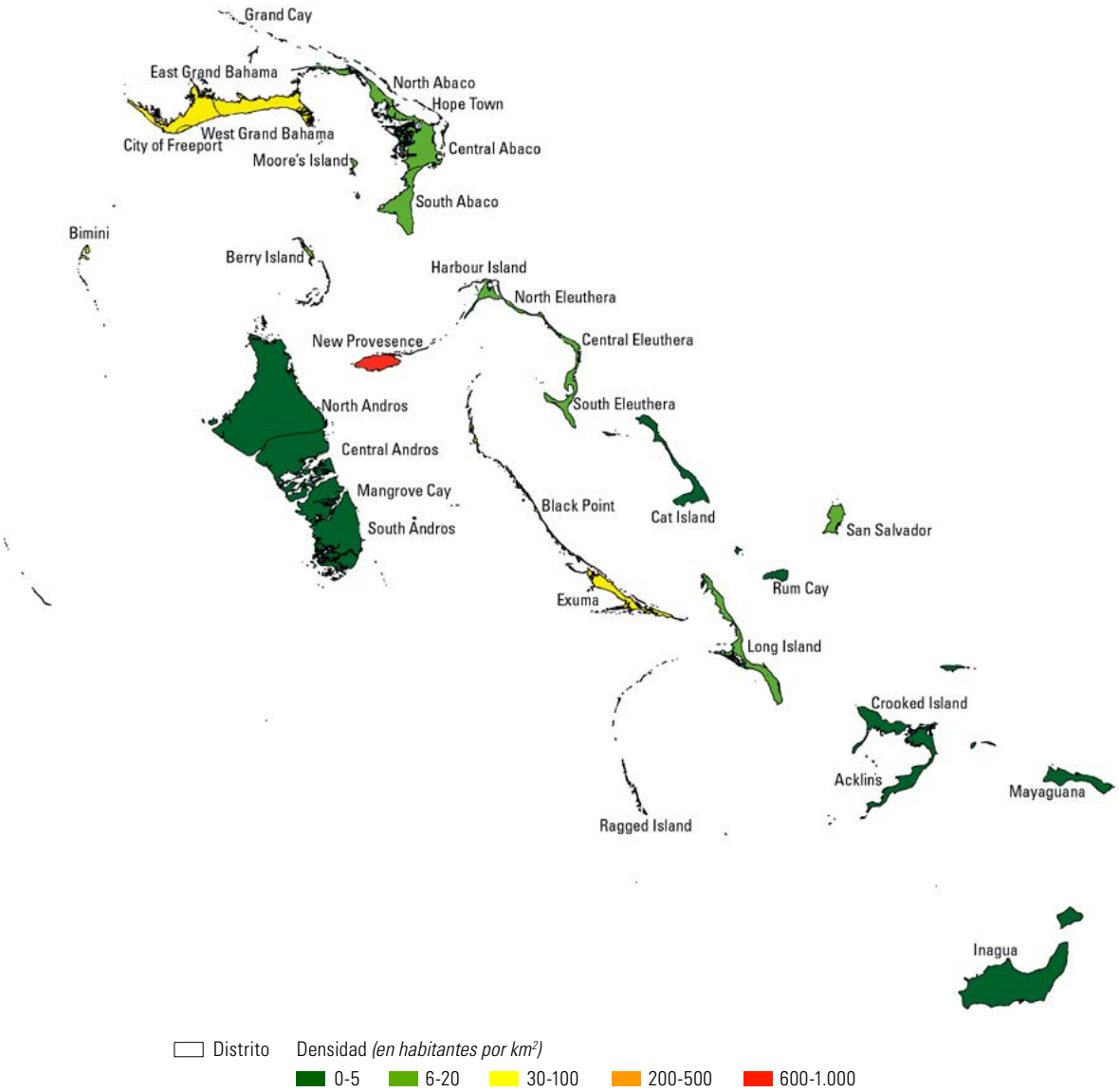
Según el censo de 2010, la población de las Bahamas se concentra en dos islas, New Providence y Gran Bahama, con un 70,1% y un 14,6%, respectivamente. En el censo de 1990, tales porcentajes fueron del 67,5% y el 16,0%. Después de estas islas, la de mayor importancia es Abaco, en el norte de las Bahamas, más cerca de la costa de Florida; en 2010, tenía el 4,9% del total de la población del país. En las restantes islas la dinámica de la población está asociada a las fuentes de trabajo, sobre todo relacionadas con el turismo y las actividades conexas. Por ejemplo, entre 1990 y 2000, la población de la isla de San Salvador pasó de representar el 0,18% del total nacional al 0,32%, debido a la construcción de un hotel de Club Med. De igual manera, entre 2000 y 2010, la población de Exuma se duplicó, como reflejo de inversiones en el sector del turismo y de las nuevas conexiones aéreas internacionales directas a Gran Exuma.

Entre 2005 y 2015, la tasa de urbanización de las Bahamas pasó del 82,2% al 82,7%, por encima del promedio de la subregión, del 70%. Este resultado depende de la urbanización de New Providence y Gran Bahama. Los patrones de urbanización son diversos, con islas que varían no solo en población, tamaño y geografía, sino también en opciones y densidades de asentamiento (véase el mapa II.2). En un país multiinsular como las Bahamas, la exposición y la mayor vulnerabilidad están relacionados con las desigualdades espaciales entre la isla principal y las otras islas del archipiélago, expresadas en las dificultades de acceso a los servicios básicos.

Nassau, la ciudad capital, situada en la isla de New Providence, es un centro tradicional compacto. Su tasa de urbanización presentó un pico en la década de 1990-2000 y en los últimos tiempos se ha ralentizado, aunque la ciudad sigue creciendo. En Nassau vive aproximadamente el 70% de la población

nacional. El 30% restante de los bahameños viven sobre todo en el segundo centro urbano más poblado, Freeport, situado en la isla de Gran Bahama, aunque algunos de ellos se encuentran dispersos por otras partes del país, a veces en lugares muy aislados (véase el mapa II.2). La población de Gran Bahama ha disminuido y en la actualidad la mayor receptora de migrantes internos es hacia New Providence, que representa el 43,3% de la población migratoria, en su mayoría proveniente de Gran Bahama (Departamento de Estadística, 2014).

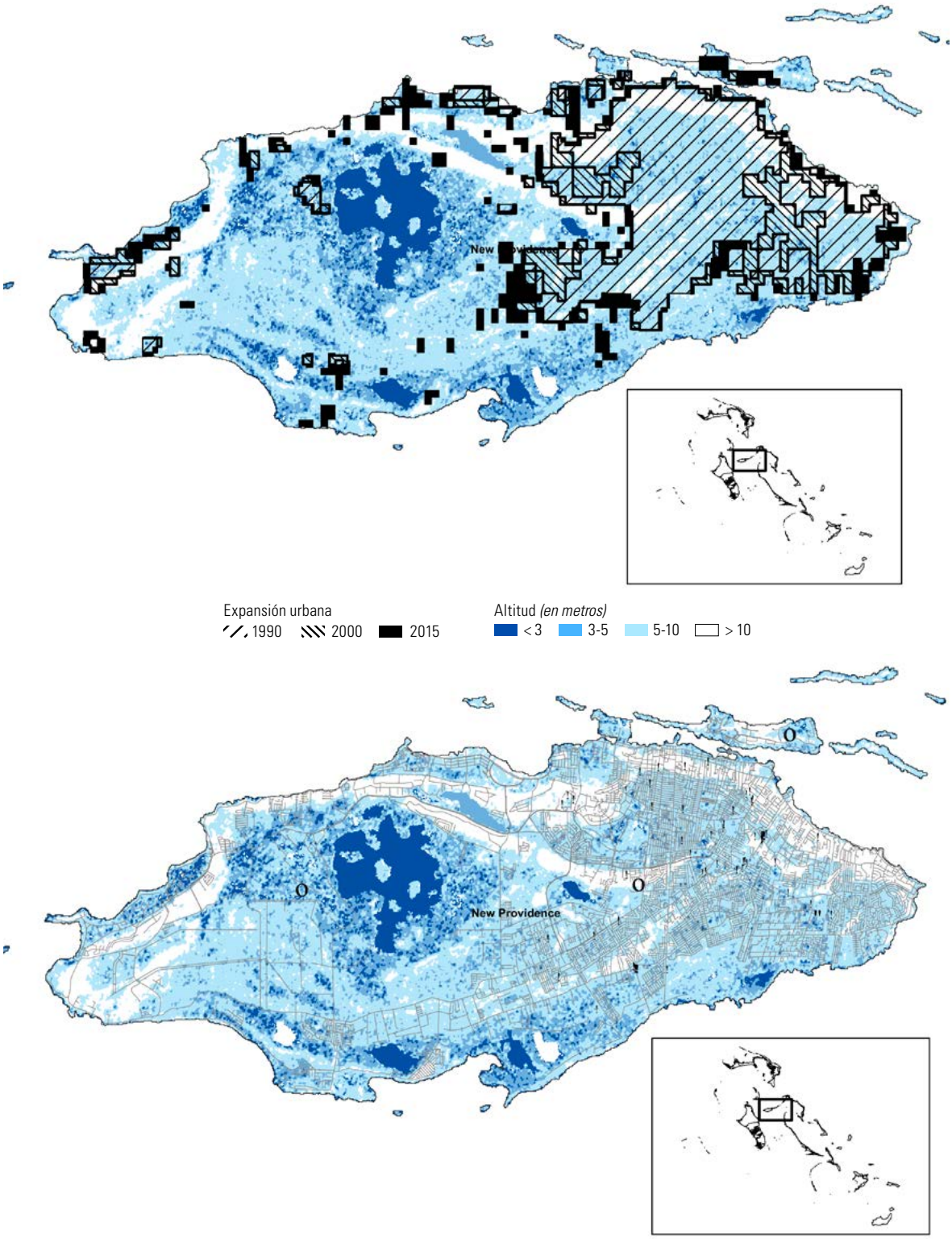
Mapa II.2
Bahamas: distribución de densidad poblacional



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de OpenStreetMap, Agencia Espacial Europea (ESA) y Shuttle Radar Topography Mission (SRTM).

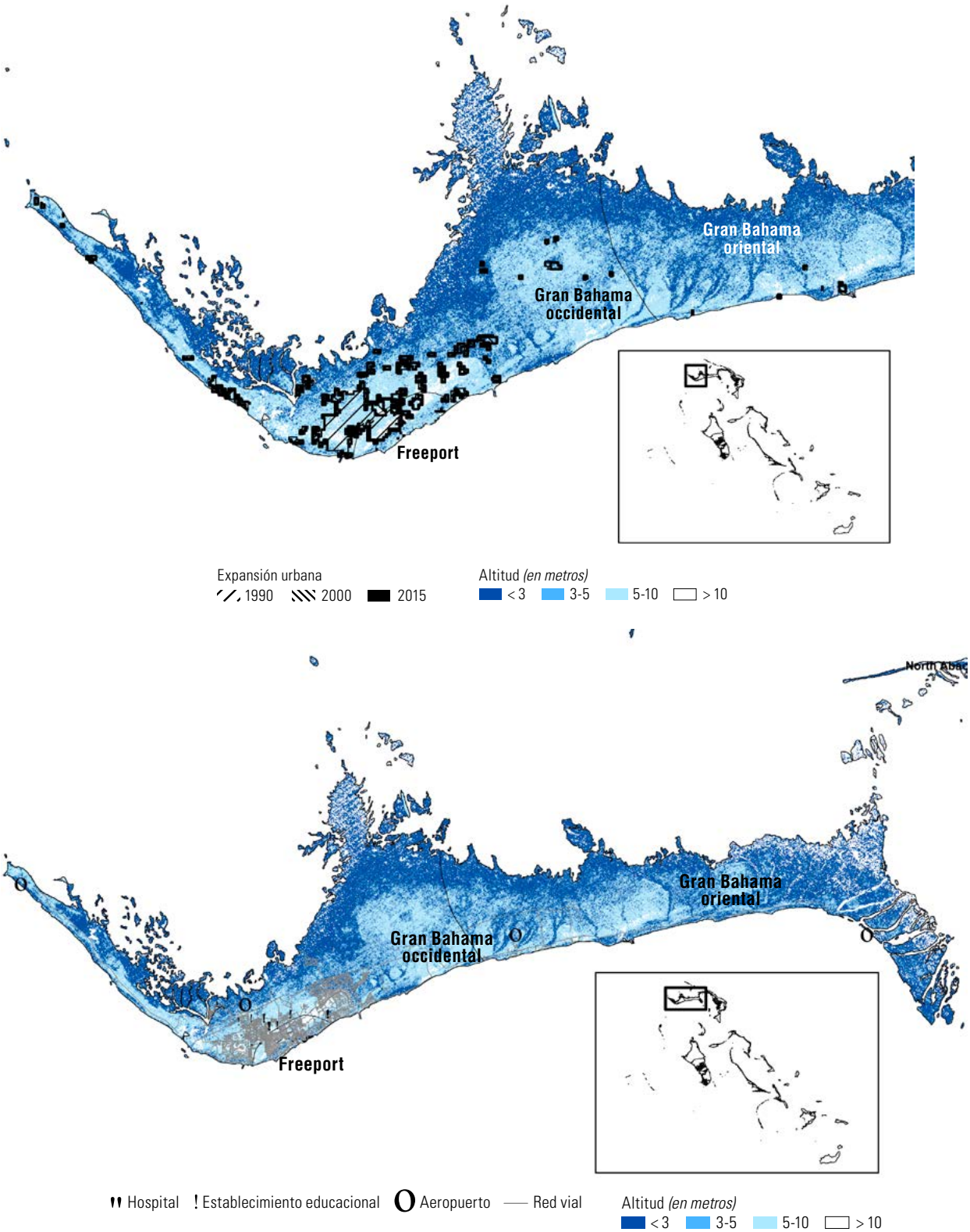
El crecimiento poblacional tiende a dispersarse en los suburbios y a lo largo de la costa (véanse los mapas II.3 y II.4). La deforestación de los manglares para la construcción de infraestructura turística ha hecho aumentar la vulnerabilidad ante desastres y la presión sobre los servicios básicos. Desde su denso centro histórico, Nassau se presenta hoy como una zona urbana más extensa, con creciente construcción junto a sus costas, especialmente en la sección noroeste de la isla.

Mapa II.3
Bahamas: expansión urbana reciente y acceso a infraestructura y servicios básicos en New Providence



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de OpenStreetMap, Agencia Espacial Europea (ESA) y Shuttle Radar Topography Mission (SRTM).

Mapa II.4
Bahamas: expansión urbana reciente y acceso a infraestructura y servicios básicos en Gran Bahama



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de OpenStreetMap, Agencia Espacial Europea (ESA) y Shuttle Radar Topography Mission (SRTM).

Las Bahamas tienen un índice de exposición extremo[15]. Debido a su extensa línea costera urbanizada, sus numerosas islas adolecen de una mayor susceptibilidad a ciclones tropicales y huracanes y a las marejadas que estos puedan causar. En las últimas décadas desde 1990, las Bahamas sufrieron el impacto de 33 huracanes y tormentas tropicales, lo que representa más de una ocurrencia anual en promedio[16].

Otra vulnerabilidad de las Bahamas ante el cambio climático se refiere a la seguridad del acceso al agua potable. El país presenta la proporción más baja de agua dulce per cápita de toda América Latina y el Caribe. De sus 762 islas y cayos, solo tres (Andros, Gran Bahama y New Providence) poseen fuentes de agua dulce (FAO, 2018). Muchas de las islas se abastecen mediante la desalinización. Además, en muchos casos la población está dispersa y es poco numerosa, por lo que el costo de la provisión de agua es elevado. Por último, el aumento del nivel del mar puede afectar la calidad del agua de los acuíferos naturales.

En un país multiinsular como las Bahamas, su naturaleza bicéfala sugiere una tendencia positiva de compacidad que puede ofrecer buenas perspectivas para abordar la resiliencia. Sin embargo, también se presentan desafíos en áreas relacionadas con el mantenimiento de la calidad y el acceso a los recursos naturales, la infraestructura y la movilidad. Los estudios llevados a cabo por el Gobierno de las Bahamas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) permitieron definir prioridades en cuanto a los principales ámbitos de acción para Nassau: movilidad, energía, vulnerabilidad a desastres naturales, seguridad, manejo de desechos sólidos, saneamiento y drenaje.

Al igual que muchos países caribeños, las Bahamas han heredado políticas coloniales de vivienda y de planificación[17]. El país ha logrado vincular los sectores del medio ambiente y la vivienda en una estructura organizativa inusual. El Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda tiene diversas responsabilidades. Por una parte, se ocupa del medio ambiente, la silvicultura, los servicios de salud ambiental y del sistema nacional de información geográfica (Bahamas National Geographic Information Systems (BNGIS)). Otras de sus esferas de responsabilidad son la protección, la conservación y la gestión del medio ambiente, en sectores como la minería o el saneamiento público. El Ministerio también ha avanzado mucho en el ámbito de las viviendas asequibles, en el que procede con especial cuidado para llegar a los más vulnerables y ofrecer alternativas en el mercado de alquiler.

El plan nacional de desarrollo (Vision 2040) se elaboró siguiendo el marco de los ODS. El Plan incorpora principios activos respecto de la inclusión del género, la participación ciudadana y el involucramiento de los jóvenes. Se prevé incluir un marco normativo integral que guiará la toma de decisiones y la inversión del Gobierno. El plan se fundamentó en una extensa investigación, análisis y consulta pública, en que se abordaron cuatro pilares principales de política: economía, gobernanza, política social y medio ambiente (natural y construido).

En el plan Vision 2040 se recogen medidas específicas para eliminar la pobreza. Se propone desarrollar y revitalizar las comunidades marginadas para asegurar su acceso a mejores viviendas, así como al agua potable y el saneamiento. Entre las distintas medidas orientadas al sostenimiento de la resiliencia a nivel local, se proponen acciones para reducir los tugurios y revitalizar y reconstruir los centros urbanos. Un ejemplo es el plan de acción local Nassau Sostenible: Personas Empoderadas, Ciudad Revitalizada. En el marco de este plan se considera a Nassau en dos niveles territoriales: la isla de New Providence en su conjunto, dado que la urbanización ha llegado a todos los rincones de ese territorio, y el centro de Nassau, un área que integra dos comunidades, el centro de la ciudad propiamente dicho y el sector de la colina.

[15] Según la clasificación de la Corporación Andina de Fomento, ocupa la octava posición en América Latina y el Caribe, después de Jamaica, Dominica, Cuba, Guatemala, Haití, la República Dominicana y Saint Kitts y Nevis (CAF, 2014).

[16] A continuación se enumeran los años y los nombres de los huracanes que han afectado a las Bahamas: 1990 (huracán Klaus), 1991 (tormenta tropical Fabián), 1992 (huracán Andrew), 1995 (huracán Erin), 1996 (huracanes Bertha y Lili), 1998 (huracanes Georges e Inés1999 (huracanes Dennis y Floyd, y tormentas tropicales Harvey y Irene), 2001 (huracán Michelle), 2004 (huracanes Frances y Jeanne), 2005 (huracanes Katrina, Rita y Wilma), 2007 (huracán Noel), 2008 (huracanes Hanna y Ike, y tormenta tropical Fay), 2011 (huracán Irene), 2012 (huracán Sandy), 2014 (huracán Arthur), 2015 (huracanes Joaquín y Kate), 2016 (tormenta tropical Bonnie, huracanes Hermine y Matthew) y 2017 (huracanes Irma, María y José).

[17] Muchos países caribeños han heredado sistemas de planificación basados en las tradiciones de planificación urbana británica, holandesa o francesa, que aportan una comprensión común del bien público, marcos de políticas comunes y un espacio público y estilos de diseño orientados a la comunidad. También se han importado metodologías de planificación recientes, como el desarrollo de asociaciones público-privadas, que en algunos casos han sido adoptadas por las administraciones poscoloniales. Por tanto, la influencia de los modelos europeos de planificación sigue siendo visible en la estructura de políticas y administración.

En el plan se han reconocido seis esferas prioritarias que aluden a algunos de los principales desafíos identificados: i) la congestión del tráfico y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); ii) las soluciones de energías renovables; iii) los desastres naturales y fenómenos meteorológicos extremos (exacerbados por el cambio climático); iv) la delincuencia y las percepciones de inseguridad que impactan la calidad de vida; v) la gestión de residuos sólidos, y vi) el drenaje de aguas. No obstante, existen indicios de que la salud, la conectividad digital, la competitividad de la economía, la contaminación acústica y la mitigación del cambio climático actualmente funcionan mejor que otros sectores y podrían contribuir al futuro desarrollo sostenible de la isla.

Como respuesta a esos desafíos, el plan contiene diez proyectos integrados en una estrategia de ciudadanía para la sostenibilidad urbana de Nassau. Cada proyecto se relaciona con los ODS. Los proyectos se dividen en cuatro áreas de acción estratégica que se concentran en los principales temas del plan: i) Nassau resiliente y sostenible; ii) Nassau revitalizada, inclusiva y competitiva; iii) gobernanza urbana inteligente y transparente, y iv) la gente en el centro. Se basan en recomendaciones que incluyen salvaguardias relacionadas con el cambio climático, el aumento del nivel del mar y las intrusiones de zonas costeras; el aprovechamiento productivo de la tierra para crear más espacios verdes; la elaboración de marcos que mejoren la logística del transporte de mercancías y personas; la modernización del consumo energético; la revitalización urbana para mejorar la calidad de vida; la promoción de infraestructuras resilientes; una estrategia técnica para mejorar la seguridad y reducir la delincuencia, entre otras.

Además, en la Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático de las Bahamas, promulgada en 2005, se reconocen los impactos negativos del cambio climático y se establecen vínculos con los riesgos de desastre, sobre todo en relación con las alteraciones de los patrones climáticos que provocan cambios de temperatura y precipitación, así como inundaciones, tormentas tropicales y otros fenómenos meteorológicos. En esta política, en conjunto con el plan nacional de desarrollo y la Ley de Planificación y Subdivisión, se reconoce el papel fundamental que desempeña la planificación física y se pone de relieve la importancia de un plan nacional de uso de la tierra para poder crear asentamientos humanos sostenibles que sean resistentes al cambio climático y los desastres. También se tiene en cuenta la infraestructura expuesta en zonas costeras, que puede verse afectada por el aumento del nivel del mar, o por la erosión y los daños debidos a amenazas naturales como las tormentas tropicales, los huracanes y las marejadas ciclónicas. La Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático se basa en varios principios que incluyen la integración de políticas, planes y proyectos de adaptación al cambio climático en la planificación nacional y los presupuestos, la promoción de la participación pública y la sensibilización, el fortalecimiento de la planificación física y socioeconómica y la protección y conservación del medio ambiente. Además, en 2006 se promulgó la Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres en 2006 (modificada en 2011) con el objetivo de coordinar e implementar acciones de mitigación, preparación, respuesta y recuperación relacionadas con emergencias y desastres.

La energía también es un tema importante en el debate sobre el desarrollo sostenible en las Bahamas. Dada la previsión de que el consumo de energía seguirá aumentando, el Gobierno se ha embarcado en la elaboración de una política nacional en esa materia. Dentro de este proceso, la energía renovable se ha planteado como un componente clave en la política energética nacional. En este sentido, el Gobierno introdujo en el Parlamento un proyecto de ley de petróleo en diciembre de 2014. Además, en marzo de 2015 entró en vigor la Ley de Electricidad 2014 (enmienda), en virtud de la cual se permite a los individuos generar energía y conectarse a la red. El proyecto de ley sobre la electricidad (energías renovables) también fue presentado al Parlamento. El país estableció un grupo de trabajo energético nacional con el objetivo de garantizar que el 40% de las necesidades energéticas de las Bahamas se satisfagan con fuentes de energía renovable en 2033. A nivel residencial, el Gobierno ha eliminado las tarifas que se aplicaban a los inversores para los paneles solares y los aparatos y lámparas de tecnología LED. Las Bahamas también está discutiendo su agenda de energías renovables con la Carbon War Room Corporation y la Agencia Internacional de Energías Renovables (CEPAL, 2018b).

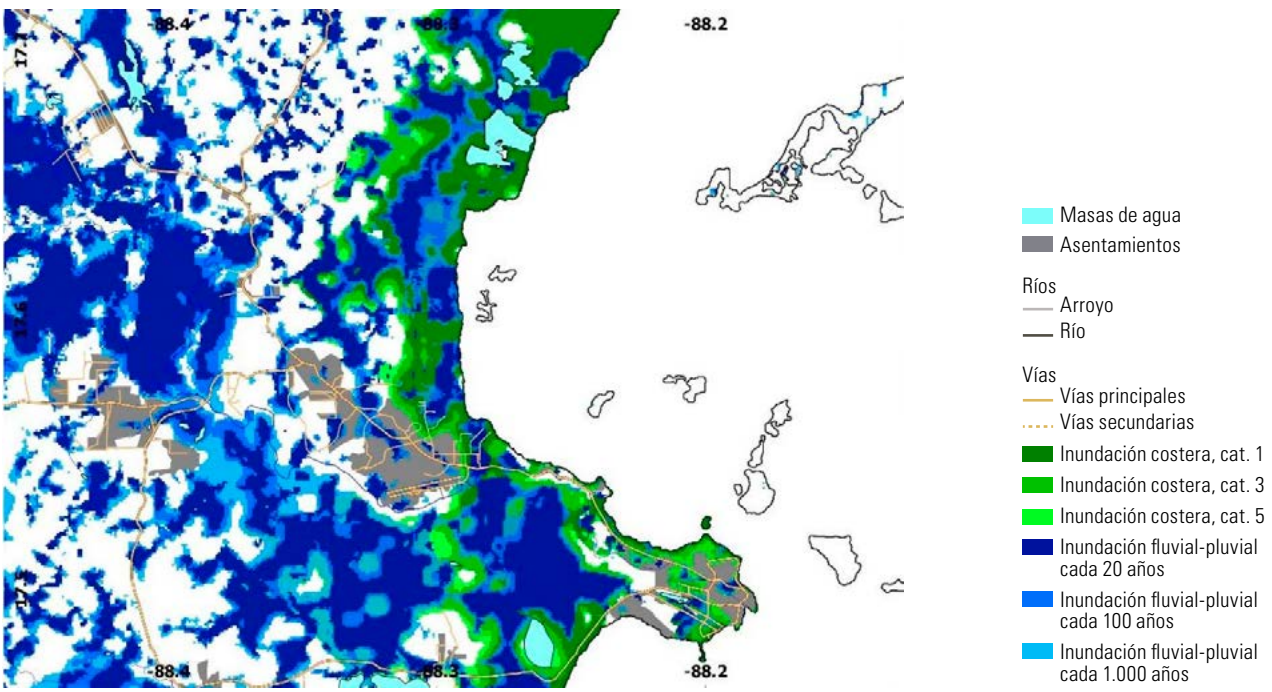
En las Bahamas aún existen desafíos en cuanto a la implementación de prácticas eficientes de gestión de desechos sólidos. Por ejemplo, las capacidades institucionales y de recursos humanos son limitadas y se plantean desafíos geográficos debido a la densidad mixta de poblaciones dispersas en el archipiélago (véase el mapa II.2), la disponibilidad limitada de terrenos adecuados y los costos excesivos de la gestión de residuos. Se requieren mejores esfuerzos de coordinación entre las entidades privadas y públicas, de manera que se aproveche el potencial de crecimiento verde para superar las deficiencias históricas.

Los patrones de consumo y producción sostenibles exigen que los consumidores y los productores se responsabilicen en una respuesta compartida. El papel de la sociedad civil en la gestión de los residuos no se puede exagerar. Las organizaciones locales no gubernamentales y comunitarias ya han comenzado en lo que respecta a la sensibilización del público y las actividades educativas relacionadas con la gestión de residuos. Algunos ejemplos locales notables incluyen el programa Ecoescuelas, de la Bahamas Reef Environment Educational Foundation (BREEF), orientado a fomentar prácticas sostenibles de gestión de desechos. También se ha creado un grupo de amigos del medio ambiente, radicado en Abaco, que promueven un programa de reciclaje y reducción de basura basado en la concienciación. A nivel nacional, la limpieza costera anual fue reconocida positivamente por muchos grupos ambientales y sociales. Por otro lado, además de reconocerse el éxito de programas de ámbito local y nacional, deben realizarse esfuerzos de intercambio a escala internacional que permitan obtener mayores resultados y aprender de las mejores prácticas desarrolladas en otros contextos (Deopersad y Bethel, 2017).

2. Riesgo extremo y capacidad adaptativa en Belice

Belice es extremadamente vulnerable al cambio climático y presenta algunos desafíos diferentes de los que pesan sobre los Estados insulares. A pesar de su escaso número de habitantes, el país tiene una masa terrestre de 22.960 km^2, que incluye 1.060 cayos —un área de aproximadamente 1.148 km^2— y 17.276 km^2 de cubierta forestal. Sin embargo, su topografía baja lo hace excepcionalmente vulnerable al aumento del nivel del mar. La mayor parte de la población y de la actividad económica se concentran dentro y justo fuera de una zona costera baja y más de un tercio de la población vive en áreas por debajo de los 10 m, por lo que el país se enfrenta a altos riesgos de inundación que se ven agravados por una topografía muy irrigada, cubierta en gran parte por manglares pantanosos (véase el mapa II.5). De los 263 asentamientos humanos que hay en el país, 163 (62%) se encuentran dentro de las zonas en riesgo de inundación. La población que vive en asentamientos informales *(squatters)* se enfrenta a mayores riesgos para la salud pública, como las enfermedades transmitidas por vectores y por el agua, la desnutrición y el estrés térmico.

Mapa II.5
Ciudad de Belice: zona costera, manchas pluviales y riesgos de inundación



Fuente: M. Trigg, A. Smith y C. Sampson, *Belize National Flood Hazard Mapping: Methodology and Validation Report*, proyecto "Caribbean Handbook on Risk Information Management (CHARIM)", 2016.

Belice tiene la mayor proporción de pueblos indígenas de la subregión del Caribe (un 17,4% de la población nacional) con dos grupos principales, el garífuna y el maya. También es uno de los países con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema (del 41,3% y el 15,8%, respectivamente) lo que aumenta su vulnerabilidad frente al cambio climático. A su vez, la población rural, debido a su extremo aislamiento, tiene dificultades para acceder a servicios básicos como los de educación y salud o, en caso de desastre, a los servicios de emergencia. Belice está clasificado con la categoría de 'riesgo extremo', de acuerdo con el índice de vulnerabilidad al cambio climático (IVCC) correspondiente a la región de América Latina y el Caribe, donde se encuentra entre los diez países en mayor situación de riesgo (CAF, 2014).

Las tierras agrícolas están expuestas a la intrusión salina en los acuíferos costeros y se estima que ese proceso continuará a un ritmo acelerado (BAS, 2008; CZMAI, 2016). Al contar con el segundo mayor sistema de arrecifes coralinos del mundo (después de Australia), Belice presenta una particular vulnerabilidad de sus hábitats al calentamiento global. Este fenómeno amenaza la economía local y los medios de subsistencia, al afectar a sectores cruciales como el turismo y la pesca.

Tal como otros países que presentan riesgos elevados de capacidad adaptativa en la subregión, Belice también ve su capacidad de respuesta amenazada por el desempeño de su economía. Ello le impone limitaciones que se expresan en su nivel de PIB per cápita y en las restricciones financieras que enfrenta. Cualquier crisis que se produzca podría tener un impacto significativo en su economía. Al mismo tiempo, se afectaría su capacidad de desarrollo estable y sostenible y de incrementar la capacidad de atender a las poblaciones de bajos ingresos (CAF, 2014).

Por lo tanto, la planificación para la resiliencia y el compromiso con reformas ambientales han sido centrales en la formulación de políticas de Belice desde hace años, mucho antes de que el país presentara su contribución prevista determinada a nivel nacional (CPDN), de conformidad con el Acuerdo de París de 2015. Belice sigue realizando enormes esfuerzos de adaptación. Por ejemplo, su actual capital (Belmopán), situada en el interior del territorio nacional, pasó a ser la nueva sede del Gobierno después de la inundación de la antigua capital (Ciudad de Belice) debido al huracán Hattie (1961).

Los riesgos que afectan la seguridad están presentes en diversos sectores, como el acceso al agua potable y la seguridad alimentaria, debido al aumento de los riesgos de inundación, así como a la mayor duración de los períodos de sequía, las variaciones de temperatura y la salinización de los acuíferos. También se ve afectada la salud pública debido al aumento potencial del riesgo de enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue, que son altamente sensibles a las condiciones climáticas (Vanzie, 2008). El cambio climático afectará a las precipitaciones, las temperaturas y la disponibilidad de agua para la agricultura en zonas vulnerables, lo que provocará pérdidas en la producción agrícola[18].

La capacidad institucional de respuesta y adaptación depende de las circunstancias ambientales y socioeconómicas, los recursos humanos, el acceso a la financiación y la disponibilidad de información y tecnología, así como las políticas de desarrollo. En su política de adaptación, el Gobierno ha definido una serie de áreas prioritarias, basándose en el análisis de sus desafíos y vulnerabilidades específicas: i) explorar las oportunidades que van surgiendo mediante el proceso de negociación del cambio climático; ii) preparar todos los sectores de Belice para afrontar los desafíos del cambio climático; iii) promover el desarrollo de incentivos económicos que fomenten la inversión en medidas de adaptación públicas y privadas; iv) consolidar la posición negociadora de Belice a nivel regional e internacional a fin de promover sus intereses económicos y medioambientales, y v) fomentar el desarrollo de sistemas institucionales adecuados para la planificación y la respuesta al cambio climático (Gobierno de Belice, 2008).

Los sectores prioritarios definidos en el marco de su política nacional de cambio climático, estrategia y plan de acción son la agricultura y la alimentación, la silvicultura, la pesca, la ordenación costera y el agua (para los que se ha calculado el costo de la aplicación de medidas), así como el turismo, la resiliencia de la

[18] Las estimaciones de la CEPAL indican que las pérdidas acumuladas en el sector agrícola en su conjunto podrían equivaler aproximadamente al 35% del PIB. También revelan que entre los sectores más afectados por el cambio climático se encontrarán sectores agrícolas vitales, como el maíz, el frijol, la caña de azúcar y los cítricos (Ramírez y otros, 2013).

tierra, el transporte, la energía, la salud y los desechos (para los que aún no se ha completado el cálculo del costo, aunque hay algunas inversiones ya en marcha). De acuerdo con la reciente evaluación de la política del cambio climático de Belice, llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la inversión en el fortalecimiento de la resiliencia de la conectividad de infraestructura (carreteras y puentes) se marcó como la prioridad más urgente y ha ocupado un lugar prominente en los presupuestos recientes. Se estima que una tercera parte de la inversión presupuestaria ya se destina a proyectos de fortalecimiento de la resiliencia. Sin embargo, Belice se queda corto en lo que respecta a su marco jurídico y reglamentario, en el que aún se están elaborando los marcos de habilitación clave para la acción climática (FMI, 2018).

La actual reforma de las políticas de uso del suelo es parte de un proyecto de infraestructura resiliente al clima mucho más amplio, financiado por el Banco Mundial e implementado por medio del Fondo de Inversión Social de Belice. El Ministerio de Recursos Naturales realizó, en febrero de 2019, una consulta sobre su política de uso y planificación de territorio. En ella se introducen aspectos importantes que son pertinentes para promover la resiliencia y el enfoque del país ante la reducción de riesgo: el uso de sistemas de información, el registro de la tierra y la seguridad de la tenencia.

Actualmente hay más de 20 departamentos y unidades gubernamentales diferentes involucrados en la implementación de esta reforma. En ese marco, se prevé establecer un departamento de datos espaciales nacionales, que añadiría al centro de información de territorio establecido en 1992 un sistema para recopilar y compartir información, que el Gobierno trata de consolidar en una infraestructura nacional de datos espaciales. La infraestructura también está vinculada al sistema de datos sobre biodiversidad y recursos ambientales con el propósito de tener en cuenta en la planificación cómo la flora y la fauna de Belice se verán afectadas por el cambio climático. Además, el país está incursionando en áreas innovadoras, como la integración del potencial de la innovación juvenil en la planificación del desarrollo, la creación de alianzas colaborativas y la aplicación de nuevos enfoques participativos sobre la gobernanza electrónica que pueden contribuir a colmar las grandes brechas sociales y de desarrollo.

El acceso a datos confiables es lo que actualmente limita la capacidad de planificación de muchos países del Caribe. La nueva reforma de política propone el uso de la tecnología de sistemas de información geográfica (SIG) y *software* de código abierto para crear herramientas de mapeo basadas en la web que ofrezcan a los usuarios mayor flexibilidad para realizar análisis de escenarios en los sectores turístico, agrícola y residencial, entre otros. El propósito es disponer de mapas precisos que aseguren un uso apropiado del suelo. Actualmente toda la costa de Belice está comprendida en el plan de gestión integrada de la zona costera. El nuevo plan de acción guiará las reformas económicas y jurídicas con el fin de lograr una gobernanza eficaz del uso de la tierra. La política pertinente guiará la toma de decisiones sobre cómo se distribuye la tierra, para garantizar un acceso equilibrado al suelo y a los recursos.

De manera similar a las Bahamas y otros Estados caribeños, Belice ha tenido desafíos en la gestión de desechos sólidos. Con el fin de asegurar la viabilidad financiera, se ha establecido una asociación público-privada que se encargue de la construcción, gestión, operación y mantenimiento de las principales instalaciones. El proyecto se ha financiado mediante un impuesto medioambiental y con la introducción gradual de tasas de usuario, por un monto socialmente aceptable. Para asegurar la sostenibilidad social, se ha prestado una atención especial a la integración del fortalecimiento institucional y la sensibilización del público (Deopersad y Bethel, 2017).

Estos son importantes enfoques ascendentes, que pueden proporcionar una dimensión colaborativa que ha faltado en los sistemas de planificación tradicionales. Sería muy beneficioso si se pudiera valorar el rol que desempeñan en el proceso las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades locales. De esta manera se podría estudiar más a fondo el papel de los conocimientos indígenas, el activismo juvenil y la inclusión de grupos particularmente vulnerables, como las personas con discapacidad, los niños y las personas mayores, entre otros. Se requiere un mayor grado de participación y divulgación para sensibilizar a la comunidad empresarial sobre las iniciativas del Gobierno y los procesos globales que tienen lugar, con lo que dicha comunidad podría colaborar y beneficiarse del potencial de crecimiento verde. La integración de estas diversas partes interesadas en el diseño de políticas de nivel gubernamental, así como en su implementación y los procesos de seguimiento, es una forma de garantizar no solo un resultado más maduro y mejor coordinado, sino también mayores posibilidades de promoción de la inclusividad y el éxito en la implementación.

La consolidación de la resiliencia ante los desastres naturales es una prioridad tanto para las Bahamas como para Belice. Ambos países intentan mejorar la gestión de las zonas costeras e incorporar áreas críticas, como la reducción de riesgo y las medidas de adaptación al cambio climático, en la planificación del desarrollo en sectores como la gestión del agua, la seguridad energética y la infraestructura resiliente. La preocupación por el control y la supervisión del desarrollo se considera esencial para evitar un mayor aumento de los patrones de vulnerabilidad ya existentes. La incorporación de la juventud y la perspectiva de género son esferas que en los últimos tiempos se consideran más relevantes y deben seguir siendo prioritarias, a fin de garantizar que nadie se quede atrás. En el anexo II.A1 se presenta una comparación detallada de los aspectos de gestión de riesgo en los planes de desarrollo de Belice y las Bahamas.

C. Planificación y resiliencia

En esta sección se abordan las estrategias orientadas a una planificación resiliente en el Caribe y se toman en consideración las vulnerabilidades y características específicas de la subregión. En primer lugar, se analizará el significado del concepto de resiliencia para los Estados caribeños. Con ese fin se examinarán temas como la ordenación del territorio (uso del suelo, zonificación, asentamientos informales) y el cambio climático, teniendo en cuenta sobre todo la conexión de los países caribeños con el mar. Además, se discutirá la integración de la GRD y la planificación para el desarrollo. También se valorará el estado de la incorporación de la reducción de riesgo de desastres al marco legal y a los planes de desarrollo en los países de la subregión. Estas consideraciones y criterios se insertan en el diseño del modelo de Planbarómetro territorial, que se describe en el capítulo VI.

1. Un concepto de desarrollo resiliente para el Caribe

En cumplimiento del objetivo de reducir las desigualdades y cerrar las brechas sociales, económicas y territoriales, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce el papel fundamental que puede desempeñar el desarrollo urbano y territorial. El rol de las ciudades se ve expresado en el ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La Agenda propone repensar y planificar las ciudades y los asentamientos humanos con miras a fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad, de manera que sigan siendo motores de empleo y prosperidad, sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. También se requiere el apoyo a sistemas territoriales que integren las funciones urbanas y rurales, de forma que se promueva la ordenación y uso sostenible de los recursos naturales y de la tierra.

En los ODS y en la Nueva Agenda Urbana se subraya la importancia de conformar y construir territorios inclusivos, seguros y sostenibles, que promuevan la integración de grupos de ciudadanos, la colaboración local y articulaciones sectoriales, y que favorezcan la creación de alianzas y la formulación de estrategias para la protección de los ecosistemas y de los servicios que estos ofrecen[19]. Estos acuerdos internacionales ofrecen una hoja de ruta para corregir los desequilibrios, asimetrías y polarizaciones, en consonancia con la aspiración de un desarrollo inclusivo y sostenible que no deje a nadie atrás y que proteja el medio ambiente.

El Plan de Acción Subregional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en el Caribe (2016-2036) se creó para que sirviera como marco estratégico y de política de referencia y como herramienta de gobernanza, clave para promover la aplicación de la nueva agenda urbana en el Caribe y orientar el desarrollo nacional y subnacional. Se pretende que sea una guía regional, adaptable a las condiciones y necesidades locales y capaz de crear sinergias con los acuerdos y agendas mundiales existentes. Entre esos instrumentos cabe mencionar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Acuerdo de París y la Trayectoria de Samoa.

[19] La Nueva Agenda Urbana es un instrumento vinculante mediante el que se busca especificar el papel que deben desempeñar las ciudades para favorecer la inclusión social, erradicar la pobreza y el hambre, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, alcanzar la igualdad de género, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia y, en términos generales, colaborar para lograr un desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

En cuanto al desarrollo urbano, el Plan de Acción Subregional reconoce los desafíos urbanos únicos y emergentes del Caribe y propone un plan de acción subregional para adaptar la agenda mundial al contexto caribeño. Las áreas de acción definidas para los objetivos específicos del Caribe son: i) políticas urbanas nacionales; ii) marcos jurídicos urbanos; iii) planificación y diseño urbano y territorial; iv) financiamiento de la urbanización, e v) implementación local. A las anteriores se suma una sexta área de acción que define el marco de monitoreo y los mecanismos para el seguimiento. En el documento se reconoce además un desafío clave para monitorear la implementación de los ODS y de la Nueva Agenda Urbana en el Caribe: la falta de datos y análisis de calidad sobre las cuestiones urbana y de desarrollo. La Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) lidera la elaboración de un conjunto básico de indicadores de los ODS que servirán como marco de monitoreo para la subregión.

A los principios de acción definidos a escala regional (ciudades inclusivas, economías urbanas sostenibles e inclusivas, sostenibilidad medioambiental urbana y gobernanza efectiva y democrática), en el plan de acción subregional de la Nueva Agenda Urbana se añadió el principio 5 ("Comunidades, ciudades y territorios resilientes"). Así se reconoce la importancia de minimizar la vulnerabilidad y el riesgo de desastres en comunidades, ciudades y territorios caribeños, para que respondan de manera eficaz y eficiente ante los peligros naturales y el cambio climático, y logren un desarrollo social y económico resiliente para todos (véase el diagrama II.1).

Diagrama II.1
El Caribe: desafío de la resiliencia en la Nueva Agenda Urbana de la subregión

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

La reducción del riesgo de desastres (RRD) fue integrada a una serie de marcos de desarrollo y acuerdos internacionales, como el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres y su sucesor, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030[20]. Además, la Trayectoria de Samoa y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible hacen un gran énfasis en la RRD como elemento clave para el logro de los ODS. Los siguientes objetivos y metas se refieren directamente a este tema: ODS 1: fin de la pobreza (meta 1.5), ODS 2: hambre cero (meta 2.4), ODS 3:

[20] Los acuerdos y declaraciones internacionales están diseñados para resolver problemas de cooperación global y pueden o no tener una naturaleza legalmente vinculante. A pesar de su carácter no vinculante, la Agenda 2030, la Trayectoria de Samoa y el Marco de Sendái refuerzan las normas internacionales existentes y proporcionan una plataforma de acción sobre problemas comunes. Además, fomentan la cooperación internacional sobre ese particular y contribuyen a fortalecer las plataformas de monitoreo existentes. Esos acuerdos pueden dar lugar a un compromiso nacional y tener efectos normativos, debido al aumento de la aceptación social de ideas y la consiguiente presión sobre los gobiernos, de modo que se produzcan cambios legislativos internos.

salud y bienestar (meta 3.d), ODS 6: agua limpia y saneamiento (meta 6.6), ODS 9: industria, innovación e infraestructura (metas 9.1 y 9.a), ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles (metas 11.3, 11.5, 11.b y 11.c), ODS 13: acción por el clima (metas 13.1, 13.2, 13.3, 13.a y 13.b), ODS 14: vida submarina (meta 14.2), y ODS 15: vida de ecosistemas terrestres (meta 15.3).

En la región, es importante concebir un proceso de desarrollo territorial equilibrado que favorezca las relaciones ciudad-territorio y, sobre todo, que contribuya a que la actividad humana funcione en armonía con los elementos del ecosistema natural. Además, dada la vulnerabilidad del Caribe a los desastres, las partes interesadas en la subregión también necesitarían mejorar su capacidad para incorporar los componentes de la GRD en la planificación sectorial y del presupuesto.

2. Gestión del riesgo de desastres

Los desastres podrían ocasionar un retroceso sustancial del desarrollo económico y el bienestar social, tal como se mencionó en el apartado 2 de la sección A. La GRD es una estrategia integral cuyo objetivo final es minimizar los efectos y los impactos económicos y sociales de los desastres por medio de la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades, al mismo tiempo que se desarrollan capacidades de respuesta. De ahí la importancia de comprender las amenazas, la exposición y las vulnerabilidades que enfrenta un territorio para el proceso de planificación, sobre todo en las regiones que están expuestas a los mayores riesgos. En los países del Caribe los elementos de GRD deben incorporarse en el proceso de planificación para que las políticas de desarrollo sean resilientes.

La GRD es un proceso multisectorial y como tal, debe incorporarse en la planificación nacional, como instancia que coordina a los distintos agentes. La GRD consta de cinco pilares, a saber: i) identificación de riesgos; ii) reducción de riesgos; iii) preparación; iv) protección financiera, y v) recuperación resiliente. Estos pilares están estrechamente relacionados entre sí y deben ir acompañados de un entorno institucional, político, normativo y financiero propicio que permita la asignación de recursos y la definición de roles y responsabilidades. En el cuadro II.4 se presenta una breve descripción de cada pilar.

Cuadro II.4
Cinco pilares de acción para la gestión del riesgo de desastres

Pilar 1	Identificación del riesgo	Mejor identificación y comprensión de los riesgos de desastres mediante la creación de capacidad para evaluaciones y análisis.
Pilar 2	Reducción de riesgos	Evitar la creación de nuevos riesgos y buscar la reducción de riesgos en la sociedad mediante una mayor consideración del riesgo de desastres en las políticas públicas e inversiones.
Pilar 3	Preparación	Mejora de la capacidad para gestionar crisis mediante el desarrollo de capacidades de pronóstico y gestión de desastres.
Pilar 4	Protección financiera	Aumento de la capacidad de recuperación financiera de los gobiernos, el sector privado y los hogares mediante estrategias de protección financiera.
Pillar 5	Recuperación resiliente	Recuperación más rápida y más resistente mediante el apoyo para la planificación de los procesos de reconstrucción.

Fuente: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), Managing Disaster Risks for a Resilient Future, *A Strategy for the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery 2013–2015*, Washington, D.C.

Dada la vulnerabilidad del Caribe a los desastres, tratada en la sección A, la incorporación de elementos de GRD en los planes nacionales es tan importante como garantizar una respuesta rápida y eficiente a la emergencia. Por lo tanto, en esta sección se discuten estrategias para un proceso de planificación y reconstrucción resiliente en los países de la subregión. La exposición se hace tomando como marco de referencia los cinco pilares mencionados y ejemplos basados en el análisis realizado por los expertos durante las visitas sobre el terreno en diversas misiones de evaluación de desastres en la subregión[21].

[21] Los equipos de evaluación de desastres son multidisciplinares y están formados por profesionales de diversos sectores, como economistas, sociólogos e ingenieros estructurales y ambientales, que formulan sus recomendaciones con base en estudios previos, observaciones y cambio de informaciones con especialistas locales.

a) Identificación de riesgos

La identificación de riesgos se centra en dos aspectos. En primer lugar, considera la descripción de amenazas múltiples, incluida su frecuencia, su intensidad y su magnitud. En segundo lugar, define la infraestructura, los servicios y las comunidades que están expuestos, así como sus vulnerabilidades. Los siguientes elementos son útiles a ese fin: i) mapas de riesgo e infraestructura esencial detallados; ii) estadísticas económicas y cuentas nacionales detalladas y actualizadas, y iii) evaluaciones de desastres.

Como se mencionó en la sección A, la mayoría de las carreteras, puertos, aeropuertos, instalaciones turísticas y otros activos de infraestructura en el Caribe se encuentran cercanos a las costas. Esta condición exacerba su vulnerabilidad a los huracanes y tormentas. Además de estas amenazas, los potenciales impactos del cambio climático son particularmente importantes para los PEID. Por lo tanto, abordar los riesgos presentes y futuros requiere no solamente un amplio conocimiento del territorio, sino también el entendimiento, aunque sea parcial, de cómo las probables consecuencias del cambio climático podrían traducirse en nuevos riesgos para estos países.

La planificación debe nutrirse del mapeo de las amenazas naturales y la identificación de comunidades e infraestructura potencialmente expuestas, como escuelas, centros de salud y carreteras, y sistemas de suministro de agua, energía y telecomunicaciones. Al mapear todas las áreas en riesgo, así como evaluar su nivel de deterioro, se puede crear un sistema de zonificación que sirva como guía para futuros proyectos de construcción. Durante este proceso, se recomienda también que las instituciones públicas elaboren perfiles de riesgo, es decir, que establezcan una referencia geográfica de su infraestructura e identifiquen las instalaciones que se encuentran en áreas de riesgo.

Conviene señalar que un tema común de las evaluaciones de desastres realizadas por la CEPAL fue la carencia de datos sectoriales para establecer líneas de base. Esa información permitiría mejorar las estimaciones de la infraestructura expuesta y de los flujos económicos asociados. Por lo tanto, la planificación requiere mejoras en las estadísticas nacionales que incluyan:

- Perfiles de desastres que permitan determinar los posibles tipos de desastre que pueden afectar la región y sus posibles efectos. Para ello debe hacerse un inventario de eventos pasados y una evaluación económica de todos los eventos, de modo que se puedan elaborar perfiles robustos de desastre y cuantificar sus impactos sobre las finanzas nacionales. Cabe destacar el esfuerzo que ha realizado la CEPAL con miras a incrementar las capacidades nacionales en la subregión para la evaluación de desastres[22].
- Mejoras en las estadísticas económicas, sobre todo las cuentas nacionales trimestrales, que son fundamentales en las evaluaciones de desastre, lo que requiere la asignación de más recursos financieros a los institutos nacionales de estadística. Además, es crucial que los países caribeños donde el turismo es una actividad económica importante tengan una cuenta satélite de turismo[23]. También es fundamental incluir el sector medioambiental en las cuentas nacionales para mejorar la información de referencia[24]. La disponibilidad de datos económicos debe ir acompañada de metadatos apropiados, a fin de garantizar la transparencia y el mejor uso de la información por parte de los responsables de la toma de decisiones en los sectores público y privado, así como los planificadores, los analistas y la sociedad civil.
- Transparencia de la información. La idea de que la toma de decisiones con implicaciones ambientales debe ser participativa, abierta e inclusiva se ha subrayado en conferencias y acuerdos internacionales durante más de 25 años, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el

[22] Desde 2015, la CEPAL ha realizado dos entrenamientos regionales en que han participado funcionarios de 11 países. También se han llevado a cabo siete capacitaciones nacionales.

[23] La cuenta satélite de turismo es una extensión del sistema de cuentas nacionales que tiene como objetivo ampliar el conocimiento sobre las actividades turísticas según las recomendaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT), tendientes a constituir una herramienta básica de análisis que permita la formulación de políticas para la promoción y comercialización del sector.

[24] Debe hacerse una valoración integral de los ecosistemas que brindan servicios a los seres humanos y la biodiversidad. Por ejemplo, los bosques suelen ser monitoreados por su valor como fuente de madera y no por su capacidad de almacenamiento, hábitat para aves y mamíferos, función en el ciclo de nutrientes y ofrecimiento de oportunidades recreativas. Estos servicios también se deberían evaluar.

Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro (Brasil)[25]. El acceso a la información y la participación en la toma de decisiones no es solamente un derecho que se debe garantizar, sino que también mejora la calidad y la aceptabilidad de las decisiones, al mismo tiempo que contribuye a asegurar su legitimidad y la imparcialidad de los procesos. Esto forma parte de una necesidad más amplia de construir plataformas efectivas para compartir el conocimiento.

b) Reducción del riesgo

El segundo pilar de la GRD consiste en tomar medidas para conseguir la reducción del riesgo y garantizar su inclusión en el marco de gobernanza. Mediante este proceso se ajustan o se crean las leyes nacionales, las ordenanzas y otros instrumentos de planificación a largo plazo. La gestión del riesgo abarca también políticas y programas de inversión que tomen en consideración las vulnerabilidades existentes e incluyan instrumentos encaminados a reducir la exposición de una comunidad o activo en relación con una amenaza en particular.

En el Caribe, la GRD debe basarse por lo general en tres elementos: i) la planificación para la resiliencia, integrada con el ordenamiento territorial; ii) la incorporación en los sistemas nacionales de inversión pública de un módulo referente a la reducción del riesgo, y iii) la modificación y cumplimiento de los códigos de construcción. A continuación se desarrolla cada uno de esos elementos:

- Planificación y ordenamiento territorial: deben desarrollarse, o revisarse y actualizarse, los planes maestros de desarrollo para que consideren los riesgos potenciales de desastre. Este esfuerzo debe centrarse en los diferentes factores de riesgo e integrar aspectos multisectoriales, como la gestión del agua y el alcantarillado, la gestión ambiental, el desarrollo de la infraestructura, la mitigación de inundaciones, la zonificación y el uso del suelo.

  Con estos planes se podría diseñar y construir adecuadamente la infraestructura esencial, teniendo en cuenta consideraciones especiales que ayuden a resistir las amenazas más comunes. Los planes territoriales deben también cubrir aspectos técnicos, sociológicos, económicos y políticos, ya que pueden implicar decisiones difíciles, como la de cambiar la ubicación de pueblos y prohibir los asentamientos humanos en determinadas áreas. Si los procesos de reubicación de infraestructura y personas son deseables y viables en casos específicos, deben llevarse a cabo de manera coordinada e interinstitucional. En el desarrollo territorial se debe tratar equitativamente a todos los segmentos de la población, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a una infraestructura segura, independientemente de la situación. La ubicación segura también es relevante en lo que se refiere a la presencia institucional y la prestación de servicios. Durante una emergencia, y después, es fundamental contar con una red sólida de instituciones que informen y guíen a la población, desde la fase de respuesta hasta la de recuperación. Sin embargo, muchas veces los edificios públicos se ubican en áreas de riesgo y sufren daños que imposibilitan su ocupación, con lo que se interrumpen las operaciones y los servicios. Las pautas de construcción y la ubicación adecuada son especialmente importantes en el caso de los edificios públicos. Por lo tanto, los nuevos asentamientos deben ubicarse en áreas que brinden servicios públicos básicos e infraestructura, así como oportunidades para desarrollar actividades productivas, de modo que no surjan nuevas disparidades territoriales.

- Sistemas nacionales de inversión pública: en cuanto a la inversión pública, es altamente recomendable que cualquier nueva inversión en infraestructura se base en el plan de desarrollo e incorpore un componente de evaluación de amenazas múltiples con miras a la reducción del riesgo de desastres. Los ministerios responsables de la aprobación del proyecto podrían incluir medidas para proteger la inversión y la infraestructura desde las fases de factibilidad y diseño.

[25] Un logro reciente en este sentido es la adopción del primer acuerdo regional vinculante, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). El texto final del acuerdo se finalizó en la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, que tuvo lugar del 28 de febrero al 4 de marzo de 2018 en Costa Rica. El acuerdo fue abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020, y constituye un paso notable hacia el desarrollo sostenible y la cooperación internacional en la región.

El riesgo debe gestionarse de manera prospectiva, correctiva y reactiva. La gestión prospectiva se relaciona con medidas preventivas o anticipatorias para reducir la creación de nuevas vulnerabilidades. Es crucial contar con estimaciones futuras de mantenimiento para aumentar la sostenibilidad de las obras y la capacidad de recuperación (MIDEPLAN y otros, 2010). La gestión correctiva se refiere a medidas anticipatorias que contribuyan a reducir las vulnerabilidades existentes. Por ejemplo, se podría proceder a la reubicación de comunidades, la modernización de la infraestructura existente y la educación y el cambio de comportamiento de la población en general. También se podrían considerar iniciativas a escala local y relacionadas con la familia, la educación y la participación de la comunidad.

- Modificación y cumplimiento de los códigos de construcción: otra medida significativa en este pilar es la adopción de códigos de construcción obligatorios y su observancia en todos los segmentos. Los códigos deben incorporar el concepto de infraestructura esencial, que se refiere a los activos que son críticos para el funcionamiento de la sociedad y la economía. La infraestructura esencial, en particular la relacionada con el almacenamiento de alimentos y la cadena de suministro, salud, educación, agua, energía y telecomunicaciones, debe diseñarse y construirse adecuadamente, con el fin de resistir las amenazas más comunes.

  Elaboración de manuales orientados al constructor popular, que traduzcan a un lenguaje más sencillo los códigos de construcción. El objetivo de estos manuales es guiar paso a paso a los profesionales del sector, independientemente de su nivel educativo, mediante la explicación de los principios y métodos técnicos necesarios para cumplir las normas del código de construcción. Por ejemplo, en ellos se pueden describir los detalles de construcción típicos y mostrar planes de proyectos ya calculados, así como detallar los materiales adecuados para construir viviendas seguras y asequibles. Los códigos y manuales de construcción que no se basen en métodos de construcción tradicionales y exequibles, y que requieran complejos procedimientos de aprobación, pueden deslegitimar las nuevas viviendas y, por extensión, provocar la formación de barrios marginales.

En lo que se refiere al transporte terrestre, se recomienda integrar la planificación del sistema de transporte y movilidad en los planes territoriales. A ese respecto, conviene asegurar que los estudios de movilidad se basen en datos espaciales y poblacionales, prestando particular atención a la población más vulnerable y haciendo esfuerzos con miras a reducir el uso de los vehículos particulares. Es importante que se estudie la topografía a fin de minimizar la vulnerabilidad a las inundaciones en las carreteras cercanas a la costa. También se recomienda mejorar la redundancia de la red vial mediante la incorporación de más conexiones y el establecimiento de un conjunto de normas mínimas aplicables a carreteras, puentes, sistemas de drenaje y cualquier otro componente esencial. Sin embargo, el cambio de la infraestructura esencial de transporte es costoso y muchos de estos proyectos se financian con subvenciones o préstamos internacionales. Para garantizar un uso eficiente de los recursos escasos, se sugiere realizar una evaluación de las carreteras y su funcionalidad con el fin de priorizar las intervenciones. Con respecto al financiamiento, podría estudiarse la posibilidad de aprobar concesiones y llegar a otros acuerdos público-privados. En todo caso, las condiciones y las normas deben ser definidas por el gobierno o los organismos reguladores, de modo que la infraestructura futura incorpore la reducción del riesgo de desastres en su diseño y gestión.

En otros sectores, como el de hotelería y comercio, las construcciones deben estar a una distancia suficiente de la costa como para reducir el riesgo de marejadas. Si esto no es posible, existen soluciones para prevenir los daños por inundaciones en zonas costeras. Entre ellas cabe mencionar la elevación de las construcciones mediante el uso de materiales como madera, columnas de hormigón y pilotes, o la aplicación de soluciones de ingeniería previa, como los sistemas de cimientos multipunto. Otra opción en estos casos es el uso de un enfoque basado en los ecosistemas, que asocie los esfuerzos de adaptación a los de mitigación de los riesgos. Esas opciones de diseño de infrastructura verde o natural, además de reducir los costos, incluso los de mantenimiento, también pueden mejorar la biodiversidad y reducir la erosión. En las zonas de mucho oleaje, podría aplicarse un enfoque híbrido que combine muros marinos con manglares o arrecifes artificiales, con lo que se lograría extender la vida de los diques y, al mismo tiempo, proporcionar un hábitat crítico para las especies marinas y proteger la costa. Por ejemplo, en el Plan Maestro de la Ciudad de Belice se propone el uso de una infraestructura ecológica alternativa y redes de espacios verdes y azules (con humedales costeros y fluviales boscosos) con miras a reducir la vulnerabilidad a los peligros naturales, así como la pobreza, el hambre y las enfermedades. Estas ecoinfraestructuras contribuyen a la restauración y conservación de los ecosistemas y brindan protección adicional al absorber el agua excesiva traída por las tormentas o lluvias y ralentizar su avance, lo que puede reflejarse en las primas de seguro (CEPAL y otros, 2016).

La infraestructura para la provisión del servicio de agua y de alcantarillado debe reforzarse a fin de garantizar que sea resistente a las amenazas naturales. El acceso a estos servicios básicos es vital, sobre todo en las zonas urbanas de bajos ingresos, más vulnerables a las enfermedades y la escasez. A ese respecto, convendría garantizar que los servicios sean fiables y lo más independientes posible de otros sectores. Los sistemas de suministro descentralizados, por ejemplo, de captura y almacenamiento de agua de lluvia, pueden ser una buena opción para las comunidades dispersas, pues permitirían aumentar la resiliencia y reducir el costo de provisión.

El manejo de los desechos es un tema importante que se debe considerar, ya que los sitios de desmonte que no están bien operados tienden a verse afectados por las tormentas. En lo que se refiere a las aguas residuales, se sugieren soluciones alternativas para comunidades pequeñas (y aisladas), como el desarrollo de infraestructuras de bajo costo, alcantarillas de diámetro pequeño y tratamiento y manejo rentable de aguas residuales. La transformación de los vertederos reales en rellenos sanitarios, que incorporen la protección del suelo y el agua subterránea, es un objetivo importante para el futuro de la gestión de residuos sólidos. Los países también pueden estudiar soluciones de conversión de residuos en energía, que pueden ayudar a reducir la dependencia del combustible importado y la cantidad de basura que debe ser enterrada.

Dado que los daños en la red eléctrica y de telecomunicaciones se concentran en áreas donde la infraestructura de postes es más antigua y no está a la altura de los estándares actuales, en algunos casos se recomienda reemplazar las tecnologías con modelos más resilientes. De no ser posible esa modernización, hay adaptaciones simples que requieren poca inversión, como la instalación de barras de acero en la parte superior de las torres que, por ejemplo, pueden proteger la infraestructura contra los vientos fuertes.

En general, para aumentar la resiliencia en las islas afectadas por huracanes es necesario diversificar la generación de energía, de modo que la falla de una sola central eléctrica, o la destrucción del tendido que lleva la energía a los rincones más alejados del país, no causen una pérdida total de ese servicio. Esa diversificación es fundamental cuando la provisión de energía está intrínsecamente relacionada con el abastecimiento de agua potable en lugares que dependen de la desalinización. Por lo tanto, sería necesario ampliar el uso de la energía renovable y mejorar la eficiencia energética a fin de reducir los costos económicos y garantizar la continuidad de ambos servicios. En este sentido, una política energética moderna debe buscar el aumento de la diversificación y la resiliencia en los sectores de energía y agua, y mejorar la calidad y estabilidad de las empresas de servicios públicos.

En el caso de los establecimientos escolares, su cierre temporal interrumpe el ciclo normal de la educación. También contribuye a profundizar las desigualdades, ya que los estudiantes, generalmente en áreas más pobres, no reciben un ciclo completo o lo hacen en condiciones subóptimas o estresantes. La realización de inspecciones obligatorias y frecuentes en toda la infraestructura educacional ayuda a detectar y eliminar amenazas. Resulta igualmente importante la estricta observancia del mantenimiento escolar, de modo que se preste atención a problemas aparentemente menores, como la limpieza de desagües dentro y alrededor de la escuela, o el refuerzo de las puertas o ventanas defectuosas. Además de los riesgos directos que existen para los estudiantes, las redes de contactos y los sistemas de apoyo que normalmente protegen a los niños, niñas y adolescentes pueden desintegrarse en situación de desastre. En estos casos, las escuelas también asumen funciones de protección y prestación de servicios esenciales (UNICEF, 2008). En el sector de la salud, la calidad de la infraestructura es clave para garantizar la continuidad de los servicios mientras dure la emergencia.

c) Preparación

La preparación para desastres puede y debe incluirse en todo plan nacional de desarrollo. La preparación se refiere al conocimiento y las capacidades desarrolladas por el gobierno, el sector privado y las comunidades para anticipar, responder y recuperarse de los efectos de un desastre. Abarca no solamente el proceso anterior al desastre, sino también el establecimiento de medidas para permitir una respuesta efectiva, de forma que se logre una transición organizada de la respuesta a la recuperación. El grado y la calidad de la preparación están estrechamente relacionados con la realización previa de un análisis de riesgos, basado en la comunidad, y con el despliegue de mecanismos eficientes de alerta temprana. Todo lo anterior requiere el establecimiento de canales institucionales de comunicación entre los entes públicos y la comunidad.

La activación oportuna de los sistemas de alerta permite que la población tenga tiempo suficiente para prepararse y proteger las viviendas y comercios, y que el gobierno organice un proceso de evacuación adecuado, con lo que se reduce el número potencial de muertos y heridos. En este sentido son importantes tanto las nuevas

tecnologías de identificación y comunicación de peligros como los esfuerzos de educación y sensibilización de la población. Deben trazarse planes locales de evacuación, incluida la identificación clara de rutas y albergues. Además, es importante establecer una normativa nacional respecto de la creación y operación de albergues, con arreglo a las mejores prácticas internacionales.

Al mismo tiempo, los sistemas de telecomunicaciones tienen el potencial de ser herramientas valiosas en la gestión de la preparación y respuesta ante desastres. Por ejemplo, las compañías de telecomunicaciones pueden distribuir rápidamente un mensaje de texto de advertencia a los usuarios de teléfonos móviles dentro de un área geográfica específica. Tales advertencias pueden llegar a una parte sustancial de la población, pero un número importante de personas no tiene acceso a teléfonos móviles o no hace un uso regular de estos dispositivos. Entre ellas se encuentran algunas de las más vulnerables, como los pobres, los niños y las personas mayores. Por lo tanto, persiste la necesidad de crear canales alternativos de advertencia y garantizar que estos procedimientos se implementen y se sometan a pruebas con frecuencia para asegurar su funcionamiento adecuado.

Por otra parte, se sugiere llevar a cabo campañas de sensibilización sobre las amenazas naturales y educar a la población sobre medidas encaminadas a prevenir desastres y mitigar sus efectos. En este sentido, iniciativas tales como la elaboración de un manual de construcción no solo proporcionarían herramientas técnicas, sino que también enseñarían a la población a prepararse adecuadamente para desastres futuros. Los materiales educativos para docentes y estudiantes pueden y deben ser compartidos con el público en general, por ejemplo, mediante la organización de semanas de concientización sobre desastres o eventos similares. Además, se podría dar participación a la población durante el proceso de elaboración de los futuros planes maestros de distritos, como parte de un esfuerzo por aumentar la apropiación de instrumentos de desarrollo y aprovechar los conocimientos locales. Por último, entre otras medidas efectivas y de bajo costo, podrían incluirse las señales que indiquen rutas de evacuación, la iluminación y la señalización para mejorar la accesibilidad de las carreteras durante las interrupciones del suministro eléctrico.

Los sistemas de alerta temprana son importantes también para el sector turístico y de agricultura y pesca. Los sistemas eficientes permiten que las instalaciones turísticas comiencen a prepararse con prontitud para proteger a turistas e instalaciones. También sirven para que los navíos más grandes se alejen oportunamente de las tormentas y se proceda a proteger las embarcaciones pequeñas en la costa. En el caso del subsector agrícola, el despliegue adecuado de mensajes de alerta podría permitir que los invernaderos aseguren la infraestructura mediante la retirada de las cubiertas de plástico y otros materiales para permitir que pase el viento. Además, con el tiempo suficiente, los propietarios de cultivos de ciclo grande podrían tomar otras medidas, como la poda con el fin de proteger los árboles y plantas.

Se observa que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han centrado sus esfuerzos en este pilar mediante la implementación de sistemas de alerta, planes de contingencia y respuestas de emergencia. Sin embargo, esto se ha traducido en una menor atención a otras áreas de la GRD. En consecuencia, se destaca la necesidad de fortalecer otros pilares por medio de una gestión integral y completa de riesgos y la inclusión del tema en los procesos de planificación.

d) Protección financiera

Los efectos de los desastres causan impactos sobre diversas variables macroeconómicas. En términos fiscales, los impactos más usuales son la exacerbación de las restricciones financieras, el debilitamiento de los saldos fiscales, la desviación de fondos de los programas de desarrollo y el posible incremento del endeudamiento para responder al evento o financiar procesos de reconstrucción. La planificación resiliente debe considerar una estrategia financiera orientada a proteger los activos del sector público y generar incentivos para que el sector privado proteja los suyos. La protección financiera se basa en instrumentos *ex ante* para financiar el riesgo de desastres. Se supone que se han aplicado los otros mecanismos de reducción de riesgo explicados en otros pilares, y esta medida se centra solo en el riesgo residual.

Una estrategia fiscal de protección financiera contempla diversos instrumentos, como seguros, créditos y el uso de fondos nacionales. A continuación se enumeran algunas de sus características:

- Seguros paramétricos: un seguro paramétrico, a diferencia de un seguro de indemnización, hace desembolsos en función de la ocurrencia de un nivel predefinido de intensidad de un evento e impacto.

El CCRIF SPC, creado en 2007, es el primer fondo de riesgos para países basado en un seguro de este tipo. Originalmente se concibió para atender catástrofes relacionadas con huracanes y terremotos en los países del Caribe. En la actualidad esta institución provee servicios a 19 Gobiernos del Caribe y 2 Gobiernos de Centroamérica[26] [27]. Este instrumento no fue diseñado para cubrir todos los daños causados por un desastre, sino para que los gobiernos accedieran a mecanismos de liquidez a corto plazo con el objeto de atender la emergencia y reducir la volatilidad presupuestaria[28].

Otro tipo de instrumento paramétrico que podría utilizarse se basa en los derivados climáticos. Estos se utilizan como protección contra los daños causados por condiciones meteorológicas anormales o inesperadas, como las temperaturas extremas y las lluvias. A diferencia de los seguros tradicionales, los derivados del clima no se basan en daños demostrados y, por lo tanto, no requieren análisis exhaustivos posteriores al desastre para activar los pagos. Son instrumentos paramétricos basados en índices meteorológicos y como tales, requieren datos históricos para establecer el índice requerido. Los pagos se activan tan pronto como se modifique el índice preestablecido. Este tipo de instrumento no se ha utilizado en el Caribe.

- Líneas de créditos contingentes. Estos productos se contratan antes de la ocurrencia de un desastre y se activan en caso de emergencia. Estos créditos proporcionan liquidez inmediata y sus tasas de interés suelen ser más bajas que las de los créditos tradicionales, pero el uso de este producto incrementa la deuda de los países. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Mundial ofrecen estos instrumentos. Los fondos obtenidos a través de estos créditos normalmente se utilizan durante la fase de emergencia y durante la primera etapa de recuperación.
- Fondos del presupuesto nacional. Las emergencias son parcialmente atendidas con fondos propios presupuestados. Las oficinas de desastres tienen líneas aprobadas para atender emergencias, al igual que ministerios sectoriales, como los de obras públicas, vivienda, salud y defensa. Estas partidas presupuestarias están disponibles, pero suelen agotarse rápidamente cuando ocurre un evento. Los fondos son de disponibilidad inmediata y, por lo general, se utilizan en la fase de emergencia.
- Seguros tradicionales. Otra modalidad de protección financiera se basa en los seguros tradicionales. Estos fondos están disponibles en un plazo de 90 días, normalmente en la fase de recuperación, y se utilizan tanto en esa fase como en la de reconstrucción. Estos seguros se dividen sectorialmente:
  - Seguro de bienes del sector público. Los organismos especializados y las buenas prácticas regionales ponen de relieve la importancia de asegurar los activos del sector público para proteger las inversiones gubernamentales y aliviar los impactos de los desastres en las finanzas nacionales. Establecer por ley que los activos públicos están asegurados añade profundidad al sector asegurador y sirve de ejemplo para el sector privado. Se recomienda implementar esta decisión en marcos regulatorios (por ejemplo, códigos de construcción y normas relativas a las adquisiciones y desembolsos) que establezcan pautas de seguro y asignen responsabilidades a los entes a cargo del proceso de construcción, desde los estudios de factibilidad y el diseño, hasta la finalización del proyecto. Las pautas deben incluir disposiciones para promover la actualización constante de las pólizas de seguro.
  - Seguro de vivienda. Las viviendas son un activo esencial para las familias. La CEPAL ha determinado en las evaluaciones que el grado de penetración de los seguros de vivienda es bajo y el grado de cobertura no es adecuado. Este problema se asocia al alto costo de los seguros en la región. Los gobiernos, trabajando conjuntamente con el sector asegurador, podrían establecer descuentos para viviendas que implementen medidas que contribuyan a la resiliencia de su infraestructura (CEPAL, 2017a y 2017b; CEPAL/ECCB, 2017a y 2017b; CEPAL/BID/OPS, 2017).

[26] Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Dominica, Granada, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Martín, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

[27] Panamá y Nicaragua.

[28] El pago que genera este seguro se estima de la siguiente manera: en primer lugar, el CCRIF SPC inmediatamente toma en cuenta las amenazas para cada tipo de producto. Es decir, se determina la velocidad del viento y la magnitud de la marejada (ciclones tropicales) o del movimiento del suelo (terremotos) o el volumen pluvial (exceso de lluvia). En cada caso la información se incorpora en los modelos de simulación de daños del CCRIF SPC, a partir de una información de línea de base, donde se incluye una medición de los activos físicos expuestos. El daño simulado en el punto anterior se compara con el nivel mínimo asegurado. Si lo supera, se genera un pago hasta el límite de cobertura. El CCRIF SPC realiza los pagos 14 días después del evento. Desde su fundación se han realizado 38 pagos por un monto global de 138,8 millones de dólares.

– El seguro de la pequeña y mediana empresa. Otro importante hallazgo, que se desprende de las evaluaciones realizadas por la CEPAL, es que muchas empresas no están protegidas financieramente. Cuando un desastre produce daños importantes en sus activos, la recuperación de estos sectores tarda más y entraña cargas fiscales adicionales debido a la pérdida de impuestos y al incremento del gasto fiscal asociado (CEPAL, 2017a y 2017b; CEPAL/ECCB, 2017a y 2017b; CEPAL/BID/OPS, 2017).

Como medida general, la promoción de una cultura de seguros protegería las inversiones, coadyuvaría a una mejor toma de decisiones basada en datos y promovería la elaboración de modelos y mapas de exposición. Además, contribuiría a sensibilizar a la población sobre los daños y pérdidas que podrían ocurrir en ausencia de protecciones financieras y aumentaría la confianza de los inversionistas en la región, lo que debería impulsar la inversión privada.

Recuadro II.1
El Caribe: gestión del riesgo de desastres y finanzas públicas de los países de la subregión

La gestión del riesgo de desastres (GRD) requiere recursos financieros considerables en lo referente a las acciones relacionadas con los pilares 2 y 5, e incrementa los gastos del sector público debido a que se incluyen elementos de reducción del riesgo de desastres en las inversiones. La mayoría de los países no pueden llevar a cabo un proceso de reconstrucción resiliente después de un desastre a causa de la falta de recursos. Además, el enfoque integral y prospectivo de la gestión del riesgo de desastres es relativamente reciente, y no siempre se aplica de forma adecuada en los planes de reconstrucción.

Es pertinente mencionar que la mayoría de los países del Caribe tienen una importante vulnerabilidad en sus finanzas públicas. Cuentan con un espacio fiscal reducido para acometer mayores niveles de gasto. En 2018, el 58% de los países del Caribe tuvo una relación deuda/PIB por encima del umbral del 60%, que suele considerarse como punto de referencia para la sostenibilidad de la deuda (véase BDC, 2019). Esa relación aumenta a dos tercios cuando se consideran los países de la CARICOM (CEPAL, 2018).

De modo similar, en 2016, el servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos del Gobierno representó en promedio el 29,5% de los ingresos del Gobierno en los pequeños Estados del Caribe. En varios países la demanda de ingresos fue mucho mayor: Suriname (80,7%), Antigua y Barbuda (60%), Granada (50,1%), Bahamas (45,5%) y Jamaica (43%). Esta presión del servicio de la deuda ha provocado una reducción del gasto público que se ha reflejado en los recortes de inversión pública como una estrategia de ajuste. En el Caribe, por ejemplo, los gastos de capital público (incluido el de las empresas públicas) aumentaron en promedio solo un punto porcentual, al 5,7% del PIB, en el período comprendido entre 2000 y 2015 (véase CEPAL, 2018).

Rustomjee (2017) observa que, a 2015, sobre la base de las medidas estandarizadas de la deuda (relación deuda/PIB) y de la sostenibilidad del servicio de la deuda (relación servicio de la deuda/exportaciones) utilizadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la mayoría de los PEID del Caribe de habla inglesa registraban niveles de deuda insostenibles y tenían un desempeño mucho peor que el de sus similares en el Pacífico y África Subsahariana y, de hecho, peor que los países de ingresos bajos y medios del mundo. Según ese autor, las proyecciones para la sostenibilidad futura de la deuda en la subregión eran sombrías. Para 2020, la deuda seguiría siendo insostenible en 11 de los 13 países del Caribe de habla inglesa.

Esta situación fiscal es un factor que podría dar lugar a un círculo vicioso en el que, tras ocurrir un desastre, no se finaliza la reconstrucción y lo que se ejecuta no es resiliente debido a la falta de recursos financieros. Consecuentemente, se aumentaría la vulnerabilidad del país y, ante un nuevo desastre, habría efectos e impactos mayores.

La CEPAL ha presentado una importante propuesta para reducir la deuda pública en los PEID del Caribe, contribuir a la inversión en RRD y facilitar la implementación de los ODS. La iniciativa de la CEPAL de canje de deuda por medidas de adaptación al cambio climático se basa en la creación de un fondo de resiliencia para el Caribe que se espera que proporcione financiamiento para la inversión en resiliencia climática, crecimiento verde y transformación estructural en las economías de la subregión (véase CEPAL, 2018). La propuesta de la CEPAL se aprobó en el vigésimo sexto período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), el órgano subsidiario de la CEPAL para el Caribe, el 22 de abril de 2016 en Basseterre, en virtud de la resolución 93 (XXVI) del CDCC. El núcleo de esta propuesta es proporcionar una fundamentación sólida para resaltar los desafíos de la deuda que enfrentan las pequeñas economías vulnerables del Caribe, que luego se presentará a donantes como el Fondo Verde para el Clima. Más recientemente, la CEPAL también ha formado un grupo de trabajo que deberá abordar esta cuestión de manera más estratégica y se centra en la promoción para aumentar el apoyo. La iniciativa de intercambio de deuda de la CEPAL por adaptación al clima merece el apoyo total del hemisferio y la comunidad mundial.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), "Caribbean Economic Outlook", presentación realizada en el taller Technical Stakeholders Workshop on New CCRIF Models, Bridgetown, 14 y 15 de marzo de 2019, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *The Caribbean Outlook, 2018* (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago, 2018.

e) Recuperación resiliente

Si bien los desastres tienen efectos perjudiciales para las sociedades y las economías, también representan una oportunidad de cambiar políticas y prácticas a fin de mejorar la capacidad de recuperación en las áreas afectadas e incorporar la GRD en proyectos de desarrollo futuros. La incorporación de la estrategia de GRD en las políticas y planes nacionales de desarrollo es el objetivo final de la gestión del riesgo de desastres, y es parte inherente del desarrollo sostenible.

El proceso de recuperación acontece en dos etapas. La primera corresponde a la atención de la población afectada y se orienta a la recuperación de la funcionalidad de la infraestructura existente y la normalización de las actividades productivas. La segunda está relacionada con una actualización de la infraestructura estratégica, siguiendo una visión de desarrollo local que considere los aspectos mencionados en los otros pilares. Si se toma la decisión de emprender un proceso de reconstrucción, este debe contener: i) un plan maestro que defina los criterios respecto de la ubicación y la reconstrucción resistente de las estructuras afectadas, y ii) criterios de viabilidad económica y evaluación social de costo-beneficio del territorio afectado por el evento.

En este sentido, en el proceso de reconstrucción se debe considerar no solo el peligro que causó el desastre, sino cualquier peligro al que esté expuesto el país o la comunidad, de forma que se evite la reproducción de condiciones de riesgo y se garanticen los medios financieros necesarios para promover cambios. Además, la resiliencia frente a los desastres debe articularse adecuadamente con la resiliencia frente a otros fenómenos como el cambio climático. Por lo tanto, es importante que cada edificio o estructura sea resistente y esté diseñado de manera adecuada para enfrentar las condiciones ambientales de la subregión. También es importante analizar la posibilidad de reubicar algunas de las estructuras afectadas que se encuentran en áreas propensas a riesgos, a partir de datos espaciales de calidad. Si la reubicación no es posible a corto o mediano plazo, esas estructuras se deben remodelar, elevar y proteger con muros marinos y otros tipos de protecciones firmes.

Una recuperación resiliente también supone un cambio en la manera de ver el proceso de desarrollo como un todo en que se incorporen a los planes nacionales todos los pilares antes analizados. La GRD significa que el aumento de la resiliencia y el bienestar general de la población se deben concebir con un enfoque basado en los derechos. Por lo tanto, la recuperación no debe centrarse solamente en la infraestructura, sino también en garantizar el acceso a servicios básicos y medios de subsistencia, factores que son esenciales para el desarrollo. Por ejemplo, en el sector agrícola, además de una necesidad inmediata de ayudar a los agricultores a recuperar su infraestructura productiva, los planes para el sector deberían incluir la promoción de seguros de cultivos y buscar el desarrollo de cadenas de mercado robustas.

En los planes nacionales se debe considerar la posibilidad de pasar a un modelo de energía sostenible y descentralizada que reduzca la dependencia de un sistema único y de sus líneas de transmisión y distribución, que corren el riesgo de sufrir daños por tormentas u otras causas de apagón. Esto es muy importante para las comunidades remotas que disponen de conexiones débiles a la red. Tal vez el potencial para la redundancia y el balanceo de carga justifique que se mantenga la red aérea en áreas más densamente pobladas. No obstante, en las áreas periféricas y en las comunidades más pequeñas se recomienda simplemente asegurar que cada hogar esté equipado con paneles solares y un sistema de batería de respaldo, con el entendimiento de que en ese caso la provisión de energía eléctrica es responsabilidad del propietario. Por ejemplo, en las islas pequeñas, las soluciones de este tipo reducen la dependencia que tienen los sistemas de energía y telecomunicaciones del tendido aéreo más vulnerable.

De la misma forma, al considerar el desarrollo o la actualización de los planes de manejo costero y marino, deben incluirse consideraciones tales como los requisitos de construcción de los muelles (altura, distancia entre uno y otro y materiales) y el establecimiento de restricciones de construcción en las áreas costeras y marinas a fin de garantizar la protección de los ecosistemas y la promoción del turismo. En este sentido, varios países de América Latina y el Caribe (como las Bahamas y Belice) han implementado con éxito áreas protegidas terrestres y marinas. En el marco de otras iniciativas se han identificado posibles soluciones para el control de inundaciones, además de diferentes alternativas, como la infraestructura verde y la protección del medio ambiente, como una forma de reducir el riesgo.

Los desastres tienen efectos acumulativos, y aunque el daño parezca insignificante inmediatamente después de un solo evento, los efectos crónicos van afectando la infraestructura y las actividades económicas hasta un punto en que los costos de recuperación sean exorbitantes. Por ese motivo, el ordenamiento territorial, los códigos de construcción y los estudios del suelo, así como las estrategias ambientales y de reducción de riesgos, son componentes clave para un proceso de desarrollo sostenible en la región.

3. Incorporación del concepto de resiliencia en los planes de desarrollo

Los planes de desarrollo en la subregión del Caribe deben incorporar herramientas de planificación que tomen en consideración problemas como los asentamientos informales, las viviendas precarias y las desigualdades territoriales. No obstante, también deben tener en cuenta estrategias y buenas prácticas reconocidas internacionalmente que mitiguen los impactos de los desastres en la sociedad y la economía.

En los últimos años se han adoptado diversas medidas encaminadas al logro de objetivos relacionados con la vivienda y la ampliación de los servicios básicos, con una perspectiva de género y de derechos humanos centrada en una visión de sostenibilidad y gestión de los riesgos ambientales. Muchos gobiernos han puesto en marcha programas para mejorar los barrios de tugurios, aunque la ausencia de estadísticas confiables y comparables dificulte la evaluación del impacto de estas políticas (Jones, Camarinhas y Geny, 2019). Sin embargo, la revisión de las experiencias nacionales muestra que países como Jamaica y Guyana han desarrollado programas de amplio alcance para fortalecer las políticas de vivienda.

En 2013, el Ministerio de Vivienda de Guyana dio inicio a un proceso de mejora de viviendas en el interior del país, junto con una ampliación del acceso a los servicios de agua potable y saneamiento y la promoción del empoderamiento de las mujeres. Esta iniciativa dio paso al Programa de Vivienda Sostenible del Interior, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de habitabilidad para las familias de bajos ingresos en comunidades selectas del interior del país.

En Jamaica se lleva a cabo la revisión de la Política y Plan de Implementación Nacional de Vivienda. El nuevo plan incluirá consideraciones sobre el cambio climático y la mitigación del riesgo de desastres, y abordará temas como la ocupación ilegal. Además, la Política Nacional de Tierras se encuentra en una etapa avanzada de revisión y el Plan Territorial Nacional incluirá el tema de la provisión de vivienda, con políticas y estrategias espaciales. Por otra parte, la Unidad de Gestión de Ocupaciones Ilegales, que en la actualidad es parte del Ministerio de Crecimiento Económico y Creación de Empleos, participa en la elaboración de una Política y Plan de Implementación Nacional de Gestión de Ocupaciones Ilegales. El Gobierno ha asignado 1.000 millones de dólares al Ministerio en apoyo de la implementación de un programa de vivienda social en toda la isla. En 2014, se completó una base de datos sobre las comunidades de ocupantes ilegales (cerca del 20% de la población total) que se utilizará como guía para la política. Otras medidas de vivienda abordaron aspectos relacionados con la vivienda asequible y el acceso a financiamiento para grupos de bajos ingresos mediante una reducción de las tasas de interés (CEPAL,2019b).

A nivel regional, la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe, una iniciativa conjunta de la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), procura crear un instrumento que facilite el seguimiento y monitoreo del desarrollo urbano en la subregión. La plataforma, que está en proceso de elaboración, pretende desarrollar la capacidad y el conocimiento, la recopilación de datos y el intercambio de experiencias para respaldar la implementación del ODS 11 y la Nueva Agenda Urbana y la presentación de los informes pertinentes. Al mismo tiempo, se espera que permita visualizar información consolidada acerca de las ciudades y zonas urbanas de la subregión. La plataforma albergará un foro virtual para fomentar el fortalecimiento de capacidades entre los interesados en temas relacionados con las ciudades, y contribuir a la urbanización inclusiva y la equidad social.

Los países de la región también han avanzado en el desarrollo de sus marcos normativos e institucionales para la gestión integral de riesgos. Después de los huracanes Mitch y Georges, que afectaron en 1998 a los países de Centroamérica y el Caribe, se llegó a un amplio consenso en el sentido de que la reducción del

riesgo de desastres debería considerarse como una inversión y una estrategia integral en los procesos e instrumentos de desarrollo. En las investigaciones realizadas por la CEPAL sobre la inclusión del tema en los planes de desarrollo en la subregión se definieron dos áreas principales de acción: i) el establecimiento de un marco político e institucional para garantizar la gestión integral del riesgo de desastres, y ii) el fortalecimiento de las capacidades macroeconómicas para que los países absorban mejor los efectos económicos de los desastres (Bello y otros, 2017). Se prevé que, al implementar medidas en estas dos áreas, los países puedan absorber mejor los efectos económicos de los desastres. Por ejemplo, podrían tener los recursos para enfrentar los costos de emergencia y reconstrucción, sin verse obligados a reprogramar las inversiones. A ese respecto, se identificaron siete elementos clave: i) el marco de gobernanza para la gestión del riesgo de desastres; ii) la información de calidad para la toma de decisiones sobre la gestión del riesgo de desastres; iii) la integración de la GRD en el ciclo de preparación y evaluación de los proyectos; iv) el enfoque territorial; v) el enfoque sectorial; vi) las políticas macroeconómicas, y vii) la integración de la gestión del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y otros instrumentos. El alcance del análisis de cada elemento en este estudio se detalla a continuación:

- En lo que se refiere al marco de gobernanza, se analiza si el marco legal del país ofrece instrumentos normativos y de políticas que asignen roles y responsabilidades a diferentes sectores públicos, empresas, instituciones académicas y la sociedad civil, y que permitan la implementación de acciones de GRD en cada sector. También se examina si estos están vinculados a otras estrategias y temas transversales como el medio ambiente, el cambio climático y los recursos hídricos.
- En cuanto a la información, se analiza la existencia de instituciones sólidas que brinden asistencia técnica y orientación para la generación y el uso de datos, así como una plataforma que permita mantener dicha información actualizada y disponible para las autoridades locales y otras instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales. Además, se busca determinar si las instituciones técnicas están bien coordinadas con otros actores, a fin de garantizar que los datos que recopilen y analicen se conviertan en información accesible y útil para la planificación y la toma de decisiones.
- Respecto de la incorporación de la GRD en los proyectos, se tiene en cuenta la existencia de estudios de riesgo de desastres realizados en las diferentes etapas del ciclo del proyecto. En función de los resultados, se proponen modificaciones del proyecto que contribuyan a la implementación de medidas de mitigación y reducción de riesgos.
- Mediante el enfoque sectorial se intenta determinar si los marcos normativos e institucionales relacionados con la GRD han ido estableciendo competencias para las unidades de gestión territorial debido a la importancia y el papel de las comunidades y las autoridades locales en la preparación y respuesta a los desastres. Las instituciones públicas, el sector privado, las organizaciones comunitarias y la población general que vive en un territorio determinado son los primeros en responder en caso de desastre, y también son los que mejor conocen sus condiciones, capacidades y recursos. En vista de lo anterior, y con arreglo al principio de subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, los marcos normativos e institucionales de la GRD se deben establecer en función de las competencias de unidades locales de gestión territorial.
- Mediante el enfoque sectorial se analizan los aspectos sistémicos e interinstitucionales de las estrategias de GRD adoptadas. También se examina cómo los sistemas nacionales de gestión de riesgos de desastres han ido definiendo los roles y responsabilidades de los diferentes sectores e instituciones a cargo de los asuntos relacionados con la GRD, de forma que se traduzca en la adopción y el cumplimiento efectivo de dichos roles y responsabilidades.
- En el aspecto macroeconómico, se identifican los países que adoptarán políticas macroeconómicas respecto de la asignación de recursos, tanto los destinados a actividades de GRD *ex ante* como a la respuesta a desastres (por ejemplo, fondos específicos).

  Al final, se analiza la fase en que se encuentra la incorporación de estrategias de GRD en las políticas y planes nacionales de desarrollo.

Los hallazgos de la CEPAL en la región se reflejan en el cuadro II.5.

Cuadro II.5
Análisis de la integración de los temas relacionados con los desastres en las políticas y planes de desarrollo

Medidas	Halladas en los planes y normativas de los países analizados (Bahamas, Belice, República Dominicana, Haití, Jamaica, Barbados, Guyana, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago)
Marco de gobernanza para la gestión del riesgo de desastres	Los países han avanzado en el desarrollo de sus marcos normativos e institucionales respecto de la GRD. Los marcos recientes o actualizados reflejan ahora las funciones y responsabilidades explícitas de los organismos nacionales encargados de la GRD. Cabe destacar los esfuerzos para mejorar los procesos de recuperación y reconstrucción e incorporar medidas de protección financiera. Sin embargo, este enfoque aún no ha permeado los marcos normativos e institucionales que rigen las instituciones sectoriales y territoriales, ni los procesos de planificación y presupuestación.
Información para la toma de decisiones sobre la gestión del riesgo de desastres	Aunque en la mayoría de las políticas de desarrollo y sectoriales se reconoce la necesidad de datos y se señalan brechas importantes, no existen pautas claras que se puedan aplicar a la generación y difusión de información relacionada con la GRD. Los países analizados tienen instituciones responsables del estudio y monitoreo de peligros geológicos e hidrometeorológicos, pero la información que producen no siempre está accesible o se utiliza para guiar acciones y decisiones. La información se sigue utilizando sobre todo en el sector académico y en los sistemas de alerta temprana. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la mayoría de los países ya cuentan con leyes que garantizan el acceso a la información pública. Por lo tanto, es necesario aclarar el papel de la GRD en este sentido y aprovechar el marco legal que se ha creado. Como se expresa en la mayoría de los instrumentos de GRD, se recomienda implementar sistemas de información de GRD, así como directrices técnicas que respalden el compromiso sectorial y territorial, además de garantizar la coherencia en la recopilación de datos. Vale la pena resaltar la importancia de recopilar de manera coherente los datos de referencia sectoriales, ya que no solo contribuyen a identificar y reducir los riesgos, sino también a evaluar los efectos e impactos de los desastres. Desde el punto de vista de los datos sectoriales, la CEPAL y el Banco Mundial han evaluado diversos desastres en la subregión, con lo que se ha ido consolidando en diversos sectores una línea de base que debe actualizarse permanentemente.
Integración de la GRD en el ciclo de preparación y evaluación de proyectos	En las normas e instrumentos utilizados en algunos países para realizar evaluaciones de impacto ambiental ya se integran el análisis del riesgo de desastres, así como el diseño e implementación de medidas de reducción de riesgo de desastres. Sin embargo, la falta de sistemas nacionales de información o de directrices técnicas dificulta la consideración adecuada de la GRD en el ciclo de preparación y evaluación de la inversión pública y los proyectos de desarrollo en general. Una combinación de datos mejorados y capacidades técnicas reforzadas es crucial para incorporar la GRD en proyectos de inversión pública. La incorporación de un componente de GRD de riesgo múltiple a lo largo del ciclo de vida de un proyecto aumentaría su resiliencia y sostenibilidad y contribuiría a proteger las inversiones públicas, al tiempo que garantizaría la continuidad en la provisión de servicios y productos públicos.
Enfoque territorial	Las responsabilidades han variado según el país, tanto en sus roles con respecto a la GRD como en las herramientas a desarrollar para implementar las medidas de GRD. En algunos países se ha promovido el desarrollo de planes de GRD (regionales, provinciales, municipales), mientras que en otros se ha alentado su incorporación en los planes de desarrollo, o la coexistencia de ambos tipos de instrumentos. Sin embargo, el enfoque territorial y la definición de roles y responsabilidades sectoriales para la GRD no siempre han estado acompañados por la asignación de recursos financieros o incentivos presupuestarios. Se sugiere que los países refuercen el componente territorial de sus estrategias de GRD, ya que se observa que la mayoría de las autoridades locales se encargan principalmente de tareas de preparación y respuesta ante emergencias. Esto requiere una actualización de los marcos de GRD a fin de establecer responsabilidades vinculantes para los niveles territoriales, e incorporar o fortalecer áreas como la identificación de riesgos, la planificación de medidas de mitigación y la recopilación de datos y consideraciones respecto de procesos de reconstrucción que no reproduzcan las vulnerabilidades y riesgos reconocidos.
Enfoque sectorial	Los países de la subregión han evolucionado desde tener una institución nacional a cargo de desastres hasta crear sistemas nacionales de GRD que han elaborado marcos normativos e institucionales en los que se van definiendo los roles y responsabilidades de los diferentes sectores e instituciones a cargo de los asuntos relacionados con la GRD. Algunos sectores específicos, como la agricultura, el medio ambiente, la infraestructura y la salud muestran avances en la incorporación de la GRD. Quizás uno de los vínculos más claros que se han identificado es el que existe entre el medio ambiente, el cambio climático y la GRD. También se observa que, en la medida en que un país cuenta con marcos actualizados para la adaptación y mitigación del cambio climático, existe una articulación con los principios y actividades de la GRD. De la misma manera, en varias políticas sectoriales y de desarrollo se reconoce la importancia del uso de la tierra y la planificación territorial para aumentar la resiliencia y adaptarse a los efectos del cambio climático o mitigarlos. Además, algunos aspectos de la GRD se han tomado en consideración en los estudios de impacto ambiental, en particular, la identificación de amenazas naturales que puedan afectar un proyecto dado, así como la elaboración de medidas de mitigación con miras a asegurar su sostenibilidad. Los sectores que han modificado sus normas y estructuras para incorporar una estrategia de GRD muestran un mejor desempeño mediante la incorporación de acciones específicas en la planificación y los presupuestos sectoriales.
Políticas macroeconómicas	Algunos marcos normativos relacionados con la GRD en la subregión ya prevén la creación de fondos nacionales. En algunos casos permiten financiar actividades *ex ante* y, en otros, solo permiten satisfacer las necesidades emergentes de respuesta a desastres. Conviene señalar que el hecho de que los marcos legales consideren la creación de estos fondos no siempre significa que se hayan estimado o asignado efectivamente los recursos necesarios. En los casos en que los ministerios de economía y finanzas tienen funciones y responsabilidades de GRD bien definidas, se ha facilitado el diseño y el establecimiento de estrategias nacionales de protección financiera, lo que también contribuye a la sostenibilidad y a la adquisición de fondos. Además, muchos países han recurrido a la protección de seguros catastróficos en el mercado internacional.
Integración de la gestión del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y otros instrumentos	Los países de la subregión han alcanzado diferentes niveles de progreso, lo que abre varias oportunidades para el cambio de experiencias y la cooperación. En este sentido, los procesos de recuperación posteriores al desastre representan una oportunidad para rectificar el rumbo seguido anteriormente y reconstruir con capacidad de recuperación mediante la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las estrategias de desarrollo.

Fuente: O. Bello y otros, "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments: policy briefs for selected member countries of the Caribbean Development and Cooperation Committee", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, Nº 58 (LC/TS.2017/80; LC/CAR/TS.2017/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; C. Weekes y O. Bello, "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments (II): policy briefs for Barbados, Guyana, Saint Lucia, Suriname, and Trinidad and Tobago", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, Nº 75 (LC/TS.2019/7; LC/CAR/TS.2018/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Los países del Caribe han ido fortaleciendo sus políticas de resiliencia. Por ejemplo, el Gobierno de Granada ha puesto en marcha iniciativas importantes en el ámbito de la prevención y mitigación de desastres socioambientales y la vulnerabilidad medioambiental. Entre estas cabe mencionar la aprobación del proyecto de ley de planificación y control físicos (2016), el Plan Nacional de Desarrollo Físico y el Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad a los Desastres. El Gobierno destaca como principales desafíos el acceso a la financiación, la colaboración intersectorial y la infraestructura de apoyo (CEPAL, 2019b).

Por su parte, Jamaica promulgó en 2015 la Ley Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. Representa una actualización de la anterior Ley de Preparación para Desastres y Manejo de Emergencias de 1995. En esta ya se había enfatizado la importancia de la mitigación de desastres al promover una serie de políticas e instrumentos centrados en la preparación para la respuesta y la mejora de los sistemas de alerta. Además, este enfoque integral de GRD también se incluyó en el plan nacional de desarrollo conocido como Vision 2030 Jamaica (2009) (Bello y otros, 2017).

También Dominica ha aprobado recientemente su Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia Dominica 2030 y prosigue con la integración de los planes sectoriales, a fin de incrementar la coherencia de las políticas. La estrategia nacional de desarrollo resiliente se sitúa en el eje de ese marco, que proporciona orientación y contenido para orientar las estrategias sectoriales y los planes de acción. Además, y tras la devastación causada por el huracán María, el Gobierno se comprometió a establecer una agencia ejecutiva, la agencia de ejecución de resiliencia climática de Dominica, que facilitará la puesta en marcha de proyectos en el marco de la reconstrucción de Dominica como el primer país resiliente al clima en el mundo.

En Trinidad y Tabago, la Política Nacional de Áreas Protegidas enfatiza el vínculo entre la GRD y la protección ambiental mediante la designación de reservas forestales, áreas marinas protegidas y zonas ecológicamente vulnerables, y también reconoce el papel que desempeña la conservación en la estabilización de taludes y la protección costera. El Programa de Protección Costera contribuye con la construcción de defensas marinas, la promoción de mejores prácticas y la realización de estudios costeros para lograr la estabilización de áreas afectadas por la erosión y las inundaciones costeras. Como complemento de estas acciones estratégicas, en el programa Vision 2030 se hace una exhortación a elaborar e implementar un plan integrado de gestión de zonas costeras para 2020 (Weekes y Bello, 2018).

Cuadro II.6
El Caribe: políticas e instrumentos estratégicos de planificación para el desarrollo

País	Política o estrategia
Anguila	Plan nacional de desarrollo sostenible-Anguila 2040 (en preparación, subcontratado)
Antigua y Barbuda	Plan de desarrollo estratégico a mediano plazo (2016-2020), plan nacional de desarrollo (en preparación, con apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL))
Aruba	Plan Estratégico Integrado Nacional Nos Aruba 2025 (2010)
Bahamas	Plan Nacional de Desarrollo: Vision 2040
Barbados	Estrategia de crecimiento y desarrollo a mediano plazo de Barbados 2013-2020 (BGDS), proyecto de Plan Estratégico Nacional 2005-2025, plan nacional de desarrollo (en preparación, con apoyo de la CEPAL)
Belice	Estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible de Belice (2016-2019), Política de uso y planificación de territorio (reforma en curso)
Curaçao	Plan Nacional de Desarrollo de Curaçao 2015-2030
Dominica	Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia Dominica 2030
Granada	Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de Granada 2030 (2015), Plan Nacional de Desarrollo Físico (2016)
Guadalupe	Estrategia Guadalupe 2020, Plan de acción para la región de Guadalupe para la programación de fondos europeos 2014-2020, plan de planificación regional (2017)
Guyana	Estrategia Estatal de Desarrollo Verde (2017)
Islas Caimán	Plan de Desarrollo (1997, en revisión)
Islas Turcas y Caicos	Estrategia de Desarrollo 2013-2017
Islas Vírgenes Británicas	enVIsion 2040-Planificación inteligente del uso de la tierra, plan nacional de desarrollo físico (en preparación)
Jamaica	Plan nacional de desarrollo Vision 2030 Jamaica (2010), plan nacional espacial (en preparación)
Martinica	Plan de planificación y desarrollo sostenible de Martinica (en preparación), Esquema territorial de desarrollo económico, innovación e internacionalización (2017)
Montserrat	Plan de Desarrollo Sostenible 2008-2020
Saint Kitts y Nevis	Estrategia de adaptación en respuesta al nuevo régimen del azúcar de la Unión Europea 2006-2013 (2006)
San Martín (parte neerlandesa)	Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (2018), plan nacional de desarrollo (en preparación, con apoyo de la CEPAL)
San Vicente y las Granadinas	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025
Santa Lucía	Plan de desarrollo estratégico a mediano plazo (2016-2020, examen en curso), plan nacional de desarrollo (en preparación, con apoyo de la CEPAL)
Suriname	Plan de Desarrollo de Políticas (2017-2021)
Trinidad y Tabago	Estrategia Nacional de Desarrollo para 2016-2030 (Vision 2030) (2016)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org, y The Caribbean Development Portal [en línea] http://caribbean.cepal.org/.

D. Conclusiones

El creciente proceso de urbanización en el Caribe ha ido a la par del aumento del mismo fenómeno en los demás países en América Latina hasta 2015. Se proyecta que entre 2020 y 2050 esta tendencia sea aún más dinámica, pasando de un 70% a un 82,5%. Las ciudades del Caribe se diferencian de las de América Latina en dos aspectos relevantes: la proximidad al mar de los principales asentamientos humanos, que concentran la infraestructura esencial de los países, y el porcentaje de población que vive por debajo de una cota de 5 m de elevación. Estos dos factores contribuyen a incrementar la vulnerabilidad de las ciudades caribeñas a amenazas naturales como las tormentas y ciclones y a las probables consecuencias del cambio climático, como la subida del nivel del mar.

Estas características estructurales del Caribe, sumadas a las restricciones financieras provocadas por el alto servicio de la deuda externa de muchos países de la subregión, crean retos importantes para su desarrollo. En tal sentido debe resaltarse la necesidad de fortalecer la planificación nacional y específicamente el ordenamiento territorial, sobre la base de la Nueva Agenda Urbana y otros acuerdos internacionales mencionados en el documento. Con respecto a la primera, el Plan de Acción Subregional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en el Caribe (2016-2036) tiene el objetivo de impulsar la formulación de políticas públicas que permitan potenciar el desarrollo sostenible de las ciudades y sus territorios de manera resiliente, teniendo en cuenta la vulnerabilidad a que están expuestos sus ciudadanos, tanto desde el punto de vista social (pobreza, migración y violencia) como ambiental (por la fragilidad de sus ecosistemas y su vulnerabilidad frente al cambio climático). En un esfuerzo por abordar estas cuestiones, la Agenda 2030 propone orientar el desarrollo de políticas y programas apropiados para garantizar el acceso de todos a una vivienda adecuada y la mejora de los barrios marginales.

Como se indicó en los estudios de caso, los impactos del cambio climático amenazan la resiliencia de los países con respecto a la biodiversidad, la protección costera, el agua, la energía y la seguridad alimentaria, entre otros ámbitos. Las personas pobres y los sectores vulnerables de la población, como los niños, las mujeres y las personas mayores, son los más expuestos a los riesgos, ya que tienen redes de seguridad limitadas y reciben menos apoyo institucional.

Las ciudades no planificadas también son más vulnerables. La urbanización puede hacer que aumente significativamente el número de personas en riesgo cuando el ritmo de crecimiento no va acompañado de una capacidad de planificación formal. Esa deficiencia propicia la formación de asentamientos informales incontrolados y densamente poblados en zonas expuestas a diversos peligros. Por lo tanto, en las ciudades caribeñas hay espacio para el uso de nuevas herramientas que ayuden a las autoridades locales a priorizar la planificación territorial y la inversión sobre la base de la GRD.

Si se analizan los planes de desarrollo en la subregión, se observa un progreso desigual y se identifican áreas susceptibles de mejora. Algunos países han avanzado en sus marcos normativos e institucionales relacionados con la GRD y con la elaboración de una agenda urbana sostenible. Un aspecto positivo que merece ser reconocido es que en la mayoría de los planes de desarrollo de los países de la subregión se aprecia un claro vínculo entre el cambio climático y la GRD. Aunque en las políticas de cambio climático no siempre se aborda la GRD, la mayoría de las medidas propuestas en materia de adaptación o mitigación tienen efectos beneficiosos en ese sentido. Ello se debe a que las políticas de cambio climático reflejan una sólida comprensión de los vínculos entre la degradación ambiental y el alivio de la pobreza, la planificación del uso de la tierra y la reducción del riesgo de desastres. Este vínculo también se observa con los sectores del turismo y de la agricultura en países que dependen de esas actividades productivas.

A pesar de que la integración entre la planificación para el desarrollo y la respuesta climática ha sido un punto fuerte en varios países del Caribe, en muchos de ellos todavía faltan marcos de cooperación entre el sector público y el privado, así como herramientas de gestión de la inversión pública. A ese respecto, es recomendable: i) diseñar e implementar políticas de protección financiera ante el riesgo de desastres; ii) estimar las necesidades anuales de recursos para cubrir los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción después de diferentes tipos de eventos; iii) disponer, dentro del presupuesto nacional, asignaciones de recursos

a las actividades de GRD, y iv) establecer una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país. También es fundamental lograr una combinación de mejoras en las estadísticas y refuerzo de las capacidades técnicas para incorporar la GRD en proyectos de inversión pública.

Además de garantizar la disponibilidad y el acceso a la información y a los datos para una mejor toma de decisiones, persiste la necesidad de mejorar las metodologías de planificación de modo que se apliquen enfoques participativos democráticos más colaborativos, mediante el trabajo en diferentes niveles para promover ciudades y territorios más sostenibles. Cada participante tiene un papel en el proceso, desde los ciudadanos y los activistas locales, hasta funcionarios electos, promotores, expertos e investigadores. Deberían tomarse en consideración las desigualdades de género que se manifiestan, por ejemplo, en el acceso a la información, lo que hace que los desastres tengan impactos diferenciados entre hombres y mujeres. Por otro lado, es crucial que el sector público y el sector privado aúnen esfuerzos en esta tarea, sobre todo mediante la creación de incentivos para la participación de la inversión privada nacional y extranjera.

La vulnerabilidad ante amenazas naturales, como las inundaciones y huracanes, el aumento del nivel del mar relacionado con el cambio climático y la consecuente necesidad de aumentar la resiliencia, imponen la elaboración de una estrategia global para el desarrollo que considere la GRD. La legislación y los instrumentos técnicos de planificación (incluida la planificación física) no solo deben considerar los aspectos relativos a la identificación y la RRD, sino garantizar su observancia tanto en el plano territorial como sectorial. Es necesario que el marco normativo o la estrategia de GRD asignen competencias a los sectores y que esto se traduzca en la adopción y el cumplimiento de tales roles y responsabilidades y en la asignación de recursos financieros o en incentivos presupuestarios. Más allá de los enfoques centrados en los procesos de vivienda y en el crecimiento urbano, la subregión debería intensificar la colaboración para adaptarse a los cambios ambientales futuros mediante el aumento de la resiliencia de sus ecosistemas. La inversión adecuada en infraestructura ecológica desempeñará un papel importante en la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones ante futuras crisis ambientales y socioeconómicas. Un cambio significativo en el panorama social y económico de la subregión hacia una mayor sostenibilidad requerirá una gobernanza más sólida y la aplicación de políticas capaces de tener en cuenta los riesgos e incertidumbres futuras, así como un mayor énfasis en los comportamientos y acciones sociales que estén orientados a proteger y valorar el capital natural (PNUMA, 2016). Teniendo en cuenta las grandes similitudes entre los países del Caribe, se recomienda explorar las opciones de cooperación bilateral y regional, incluida la asistencia técnica y el intercambio de información en foros especializados.

Bibliografía

Angel, S. y otros (2010), "A planet of cities: urban land cover estimates and projections for all countries, 2000-2050", *Working Paper*, Nº WP10SA3, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

BAD (Banco Africano de Desarrollo) y otros (2003), *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BAS (Belize Audubon Society) (2008), *An Environmental Agenda for Belize 2008–2013*, Ciudad de Belice.

BDC (Banco de Desarrollo del Caribe) (2019), "Caribbean economic outlook", presentación realizada en el taller Technical Stakeholders Workshop on New CCRIF Models, Bridgetown, 14 y 15 de marzo.

Bello, O. y L. de Meira (2019), "Disasters and small island developing states (SIDS): where geography and vulnerability meet", *FOCUS*, Nº 1, Puerto España, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

Bello, O. y otros (2017), "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments: policy briefs for selected member countries of the Caribbean Development and Cooperation Committee", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, Nº 58 (LC/TS.2017/80; LC/CAR/TS.2017/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Climate Change and the IDB: Building Resilience and Reducing Emissions. Regional Study: LAC Small Island Development States*, Washington. D.C.

Burke, L. y otros (2011), *Reefs at Risk Revisited*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI).

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*, Caracas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.

___(2019b), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
___(2018a), *The Caribbean Outlook, 2018* (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago.
___(2018b), "Bahamas country brief", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
___(2018c), *Statistical Yearbook of Latin America and the Caribbean, 2017* (LC/PUB.2018/2-P), Santiago.
___(2017a), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Irma (British Virgin Islands)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
___(2017b), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Irma (Turks and Caicos Islands)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
___(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
___(2014), *Manual para la Evaluación de Desastres* (LC/L.3691), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
___(2012), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2012* (LC/W.543), Santiago.
___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
CEPAL/ECCB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Central del Caribe Oriental) (2017a), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Irma (Anguilla)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
___(2017b), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Irma (Sint Maarten)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
CEPAL/IHCantabria (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria) (2012), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: vulnerabilidad y exposición* (LC/W.460), Santiago.
CEPAL/BID/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/Organización Panamericana de la Salud) (2017), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Irma (Bahamas)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
___(2016), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Matthew (Bahamas)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
___(2015), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Joaquin (Bahamas)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
CEPAL/ONU-Hábitat/MINURVI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe) (2017), *Subregional Action Plan for the implementation of the New Urban Agenda in the Caribbean: prioritizing subregional challenges and opportunities 2016-2036* (LC/TS.2017/78), Santiago.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2016), "Assessment of the effects and impacts caused by hurricane Earl (Belize)", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
Cramer, K. y otros (2017), "Prehistorical and historical declines in Caribbean coral reef accretion rates driven by loss of parrotfish", *Nature Communications*, vol. 8.
CZMAI (Coastal Zone Management Authority and Institute) (2016), *Belize Integrated Coastal Zone Management Plan*, Ciudad de Belice.
Deopersad, C. y N. Bethel (2017), "Solid waste management in the Bahamas has some history", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 5 de julio [en línea] https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/solid-waste-management-in-the-bahamas-has-some-history-lets-learn-and-apply-the-right-lessons/.
Departamento de Estadística (2014), "Internal migration", *2010 Census Migration Report*, vol. II, Nassau.
FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), "AQUASTAT - Sistema mundial de información de la FAO sobre el agua en la agricultura" [en línea] http://www.fao.org/aquastat/es/.
FMI (Fondo Monetario Internacional) (2018), "Belize: climate change policy assessment", *IMF Country Report*, Nº 18/329, Washington, D.C.
Gobierno de Belice (2011), *Improving Irrigation Methods in Belize*, Belmopán.
___(2008), *Government of Belize Policy on Adaptation to Global Climate Change*, Belmopán.
Gobierno de Dominica (2017), *Post-Disaster Needs Assessment Hurricane Maria*, Roseau.
IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2018), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, Ginebra.
Jackson, J. y otros (eds.) (2014), *Status and Trends of Caribbean Coral Reefs: 1970-2012*, Red Mundial de Vigilancia de los Arrecifes de Coral, Gland.

Jones, F., C. Camarinhas y L. Gény (2019), "Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development in the Caribbean: a review of the period 2013–2018", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, Nº 76 (LC/TS.2019/8; LC/CAR/TS.2018/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Kopp, R. y otros (2016), "Temperature-driven global sea-level variability in the Common Era", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 113, Nº 11.
LECReD (Low Emission Climate Resilient Development) (2016), *Low Emission Climate Resilient Development: Building Resilience from the Ground up in the Maldives*, Naciones Unidas.
Magalhães, F. (ed.) (2016), *Slum Upgrading and Housing in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
McHardy, P. y M. Donovan (2016), *The State of Housing in six Caribbean Countries*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Mycoo, M. y M. Donovan (2017), *A Blue Urban Agenda: Adapting to Climate Change in the Coastal Cities of Caribbean and Pacific Small Island Developing States*, Washington. D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Naciones Unidas (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, División de Población [en línea] https://population.un.org/wup/Publications/.
___(2017), *Nueva Agenda Urbana* (A/RES/71/256), Nueva York.
___(2015), *Recomendaciones a la Asamblea General para la determinación de los parámetros de un examen exhaustivo del apoyo que brinda el sistema de las Naciones Unidas a los pequeños Estados insulares en desarrollo* (A/69/921), Ginebra.
___Nassau Urban Lab (2017), "Central Nassau Urban Regeneration Plan", Emerging and Sustainable Cities Initiative/Urban Design Lab/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Urbanization and Climate Change in Small Island Developing States*, Nairobi.
___(2010), *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Londres, Earthscan.
ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi.
Peralta, L. y A. Flores (2018), "The modernization of the energy sector and the enhancement of resilience to disasters and climate change in the Caribbean", inédito.
PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2016), *GEO-6: evaluación regional para América Latina y el Caribe*, Panamá.
Prado, A. y V. Kiss (2017), "Urbanización e igualdad: dos dimensiones clave para el desarrollo sostenible de América Latina", *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), M. Rico y O. Segovia (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Ramírez, D. y otros (2013), *Belize: effects of climate change on agriculture* (LC/MEX/L.962/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL en México.
Rustomjee, C. (2017), "Pathways through the silent crisis: innovations to resolve unsustainable Caribbean public debt", *CIGI Papers*, Nº 125, Centre for International Government Innovation (CIGI), abril.
Seto, K. y otros (2014), "Human settlements, infrastructure, and spatial planning", *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, O. Edenhofer y otros (eds.), Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press.
Teeling, G. (2018), *Debt Data Transparency Background Paper for IGE. Nov. 2018*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
Trigg, M., A. Smith y C. Sampson (2016), *Belize National Flood Hazard Mapping: Methodology and Validation Report*, proyecto "Caribbean Handbook on Risk Information Management (CHARIM)".
UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), *Educación en situaciones de emergencia y desastres: guía de preparativos para el sector educación* [en línea] https://www.unicef.org/panama/spanish/herramienta1.pdf.
Vanzie, E. (2008), *Assessment of the Impact of Climate Change on Belize's Health Sector: Dengue and Dengue Hemorrhagic Fever*, Belize Second National Communication Project (SNC).
Verdejo, R. y otros (2010), *El impacto económico de los eventos naturales y antrópicos extremos en Costa Rica 1988-2009*, San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
Weekes, C. y O. Bello (2019), "Mainstreaming disaster risk management strategies in development instruments (II): policy briefs for Barbados, Guyana, Saint Lucia, Suriname, and Trinidad and Tobago", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, Nº 75 (LC/TS.2019/7; LC/CAR/TS.2018/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A1
Gestión de riesgos en Belice y las Bahamas

Cuadro II.A1.1
Comparaciones de la gestión de riesgo en las políticas y planes de desarrollo de Belice y las Bahamas

Países y medidas	Bahamas	Belice
Marco de gobernanza para la gestión del riesgo de desastres	Promulgó la Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres en 2006 (modificada en 2011) con el objetivo de coordinar e implementar acciones de mitigación, preparación, respuesta y recuperación en casos de emergencias y desastres. La Ley establece que la Agencia Nacional de Manejo de Emergencias (NEMA) es el departamento de gobierno responsable de la gestión de socorro en casos de desastre. Los temas tratados en esta Ley también se reflejan en el (Plan de trabajo) Plan Nacional de Desarrollo de las Bahamas - Vision 2040, que enmarca la agenda de desarrollo del país dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	La Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres (2000) (DPRA) estableció la Organización Nacional de Manejo de Emergencias (NEMO) y el puesto de Coordinador Nacional de Emergencias (NEC). Este cargo público es responsable de coordinar la política general del Gobierno de Belice relacionada con la mitigación, preparación, respuesta y recuperación de emergencias y desastres, así como la implementación de las disposiciones del Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante Desastres. En Horizonte 2030: Marco Nacional para el Desarrollo de Belice, 2010-2030 se reconoce la importancia de gestionar las crisis externas, incluido el riesgo de desastre, para mejorar la capacidad de recuperación económica del país. El plan considera temas de planificación y mitigación con miras a incorporar la gestión del riesgo de desastres y reducir la vulnerabilidad del país, así como implementar una estrategia nacional de gestión de desastres.
Información para la toma de decisiones sobre la gestión del riesgo de desastres	El Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone una estrategia de gobierno abierto que requiera que los ministerios publiquen datos de manera proactiva, mejoren las comunicaciones públicas y aumenten la transparencia. Con el fin de promover la apertura, la Ley de Libertad de Información exige que cada autoridad designe un administrador de información que administre la información interna y se ponga en contacto con el público para responder a sus necesidades de información. Con respecto a la información específica de GRD, la Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres obliga a NEMA a llevar a cabo programas de concientización pública, información y educación sobre mitigación, preparación, respuesta y recuperación. La Ley también considera el acceso a la información y la producción de información ambiental. Sin embargo, no hay pautas claras sobre el tipo de información que NEMA debería producir, o su papel para ayudar a otras organizaciones gubernamentales en esta tarea.	En el Marco de Desarrollo Nacional se reconoce la importancia de una estrategia integral de información y comunicación para asegurar la publicación regular y coherente de la información gubernamental, sobre todo la relacionada con el logro de los objetivos establecidos en el plan. Los sectores están obligados a publicar información. Como parte de un esfuerzo por fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, el Marco de Desarrollo Nacional propone ampliar la información que el Gobierno debe publicar con regularidad. La Ley de Libertad de Información (2000) se aplica a todas las autoridades públicas y otorga acceso a documentos institucionales a todas las personas. Con respecto a la información específica de GRD, la Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres obliga al NEC y NEMO a implementar programas de concientización pública, información y educación sobre mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Sin embargo, no hay pautas claras sobre el tipo de información que se debe producir, o el rol que debe desempeñar NEMO para ayudar a otras organizaciones gubernamentales en esta tarea.
Integración de la GRD en el ciclo de preparación y evaluación de proyectos	El plan nacional de desarrollo y la Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático consideran la integración de políticas, planes y proyectos de adaptación al cambio climático en la planificación y los presupuestos nacionales, así como la elaboración de evaluaciones de impacto ambiental en ciertos casos. Aunque algunos proyectos deben someterse a una evaluación de impacto ambiental e incluir un plan de mitigación, esto no es obligatorio para su aprobación. Este requisito también varía según el organismo. Además, el país no ha desarrollado modelos conceptuales para la incorporación de la GRD o la adaptación al cambio climático en las carteras de inversión pública, sea para nuevos proyectos o para la reconstrucción posterior al desastre.	La Política, Estrategia y Plan de Acción Nacional para el Cambio Climático busca integrar las iniciativas de adaptación y mitigación en los planes, estrategias y presupuestos de desarrollo, así como asegurar el financiamiento para una adaptación efectiva y respuestas de mitigación. En el Marco de Desarrollo Nacional se reconoce la importancia de asignar recursos financieros para la GRD. Por lo tanto, el plan establece un objetivo para prestar un mayor apoyo financiero a las instituciones del sector público que desempeñan un papel en la gestión de los recursos naturales y la reducción de riesgos. Sin embargo, el país no cuenta con una estrategia nacional para incorporar la GRD en proyectos de inversión pública.

Cuadro II.A1.1 (continuación)

Países y medidas	Bahamas	Belice
Enfoque territorial	La Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres establece que una oficina o un puesto de NEMA se ubicará en una de las islas Family que pueda ser fácilmente accesible para dos o más islas vecinas. Además, el Primer Ministro, en coordinación con el Director de NEMA y cada Administrador en la isla respectiva, designará un comité consultivo de desastres que esté compuesto al menos por cinco residentes de cada asentamiento, área de la ciudad o distrito. Otra tarea relacionada con el territorio es el establecimiento y mantenimiento de un centro nacional de operaciones de emergencia, que funcionará como la sede, y el establecimiento de centros suplementarios, distribuidos según la ubicación geográfica o la unidad del gobierno local. La Ley de planificación urbana, por conducto del comité de planificación urbana, establece la autoridad para prescribir áreas en que se restringen o prohíbe la construcción, así como la responsabilidad de controlar, regular o modificar el diseño arquitectónico de cualquier nueva construcción o controlar, regular o prohibir cualquier modificación de edificios existentes. Sin embargo, la Ley se aplica solo a la isla de New Providence. El Gobernador General tiene la autoridad para ordenar que todas o algunas disposiciones se extiendan a las otras islas y distritos. Además, de acuerdo con la Ley de Gobierno Local, los consejos de distrito tendrán y ejercerán las funciones asignadas al Comité de Planificación de la Ciudad, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Planificación de la Ciudad, y las facultades del funcionario encargado del control de las edificaciones para otorgar permisos de construcción. Se espera que cada isla elabore planes de uso de la tierra que contengan designaciones para diferentes propósitos, ubicación de las carreteras existentes y planificadas, políticas para prevenir o minimizar conflictos, disposiciones para el desarrollo de la infraestructura pública (incluidos los cementerios) y la designación de áreas que no deben desarrollarse.	La Ley de Preparación y Respuesta ante Desastres establece una responsabilidad centralizada ante NEMO y el NEC. Sin embargo, estipula que el Plan Nacional de Respuesta ante la Preparación para Desastres incluirá procedimientos relacionados con la preparación y respuesta ante desastres de los funcionarios públicos, incluidas las disposiciones para las unidades del gobierno local. También considera el establecimiento y mantenimiento de centros de operaciones de emergencia suplementarios, distribuidos según la ubicación geográfica o la unidad del gobierno local. Además, el Comité Asesor estará integrado, entre otros, por el ministerio responsable del gobierno local. Además, las aldeas también son responsables de ciertas actividades relacionadas con la tierra. El Consejo de Aldea es responsable de elaborar mapas que muestren las tierras en la aldea, y puede constituir un comité de lotes para hacer recomendaciones al Ministerio con respecto a la distribución de lotes y tierras dentro de la aldea o limítrofes con ella. También hace hincapié en la importancia de planificar el desarrollo en función de criterios de sostenibilidad ambiental. El Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante Desastres busca fortalecer y armonizar el marco legislativo para la reducción de riesgos de riesgo y aboga por la promulgación de políticas complementarias que sean críticas para la GRD, como el uso de la tierra, la planificación de asentamientos humanos y las políticas de transporte.
Enfoque sectorial	El plan nacional de desarrollo y la Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático establecen sólidas correlaciones entre el cambio climático y los desastres, y con múltiples sectores como la planificación física, la energía, la salud, el turismo y la gestión de los recursos naturales. Ambos instrumentos insisten en los vínculos entre la protección del medio ambiente y la conservación, y la resistencia a los desastres y al cambio climático. El plan y la política están respaldados por políticas sectoriales, que incluyen la Ley de Servicios de Salud Ambiental, la Ley de Recursos Pesqueros, la Ley de Agricultura y Pesca, la Ley Forestal y la Ley de Planificación y Protección Ambiental, entre otras.	El Marco de Desarrollo Nacional y la Política, Estrategia y Plan de Acción Nacional de Cambio Climático establecen sólidas correlaciones entre la resiliencia socioeconómica y el cambio climático y los desastres. Ambos instrumentos están respaldados por políticas sectoriales, que incluyen la Estrategia y Plan de Acción Nacional de Biodiversidad, el Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera, el Plan Maestro Nacional de Turismo Sostenible y el Plan de Acción de Energía Sostenible 2014-2033.
Políticas macroeconómicas	La Política Nacional para la Adaptación al Cambio Climático identifica varias oportunidades para fortalecer la protección financiera. En el plan se considera la implementación de medidas fiscales y financieras que contribuyan a lograr una distribución equitativa de la carga económica entre las partes interesadas, y la colaboración con el sector financiero con miras a desarrollar medidas de gestión de riesgos y regímenes para abordar los impactos del cambio climático. Además, tanto el plan como la política destacan la necesidad de incorporar estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático en la planificación nacional y los presupuestos. La Ley del Fondo de Garantía de Alivio de Emergencia (1999) permite al Gobierno garantizar préstamos para el alivio de personas que hayan sufrido dificultades y pérdidas como resultado de un desastre. Las Bahamas fueron miembro del CCRIF SPC (antiguo Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe) durante unos diez años, y en su calidad de miembro tiene un perfil de riesgo país completo elaborado por el CCRIF SPC. Sin embargo, perdió su condición de miembro debido al impago de su cuota a raíz de la emergencia provocada por el huracán Joaquín.	Cabe destacar que el país ha tomado medidas para incorporar proyectos de cambio climático en el desarrollo nacional y los presupuestos, mediante la elaboración de un Plan Nacional de Inversión en Resiliencia Climática. El plan está orientado a los datos, tiene en cuenta los aspectos relacionados con el género y prioriza las finanzas y la planificación. Si bien en varios instrumentos se menciona la importancia de la protección financiera, el país no cuenta con una estrategia o política financiera respecto de la gestión del riesgo de desastres. Belice es miembro del CCRIF SPC (antiguo Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe), y en su calidad de miembro tiene un perfil de riesgo país integral elaborado por el CCRIF SPC.

Cuadro II.A1.1 (conclusión)

Países y medidas	Bahamas	Belice
Integración de la gestión del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y otros instrumentos	El Plan Nacional de Desarrollo considera la GRD como una estrategia para integrar la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo. El plan reconoce el papel de un ambiente saludable en el aumento de la resistencia al cambio climático y otros peligros naturales. Si bien el país no aplica una política específica para la reconstrucción posterior a los desastres, varios instrumentos de desarrollo resaltan la importancia de la conservación ambiental y la gestión de la tierra para enfrentar los desafíos planteados por el cambio climático, así como para mitigar sus efectos y adaptarse a ellos. Además, tanto el plan como la política subrayan la necesidad de abordar las vulnerabilidades económicas, sociales, ambientales, geográficas, de infraestructura e institucionales. Esto sugiere una comprensión de los factores subyacentes de la vulnerabilidad que podrían conducir a un mayor riesgo de desastre, lo que indica una transición a un enfoque proactivo respecto de la GRD.	El pilar de la resiliencia económica del Marco de Desarrollo Nacional se basa en el entendimiento de que los choques externos, específicamente las crisis económicas internacionales y los desastres, tienen efectos perjudiciales sobre la economía y el desarrollo de Belice. El Marco de Desarrollo Nacional tiene por objeto crear resiliencia económica, promover la productividad y la competitividad y garantizar la sostenibilidad ambiental de la actividad económica. Por lo tanto, las medidas de mitigación y recuperación se consideran necesarias para aumentar la rapidez con que la economía puede volver a la normalidad. En el Marco de Desarrollo Nacional se propone el desarrollo e implementación de una estrategia nacional de gestión de desastres que garantice la protección, la cohesión y la restauración antes, durante y después de un desastre.

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

CAPÍTULO

III

Hacia un ecosistema de políticas e instrumentos para el desarrollo territorial: marcos legales, políticas y planes de desarrollo de nivel nacional

Introducción

A. Un punto de partida crucial: el desafío territorial no se agota en las políticas públicas de desarrollo territorial

B. Una taxonomía para la caracterización de las familias de políticas del desarrollo territorial y del enfoque territorial de los planes de desarrollo en el momento actual

C. Políticas de desarrollo territorial

D. Planes de desarrollo y diálogo con las políticas de desarrollo territorial

E. El diálogo entre los planes de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial

F. Conclusiones: hacia un ecosistema de políticas y planes para fortalecer el desarrollo territorial en la región

Bibliografía

Anexo III.A1

Introducción

En este capítulo se describe la amplia y variada presencia, y la riqueza, del esfuerzo de política pública que los países de la región vienen desplegando con el propósito de reducir las desigualdades territoriales. Este conjunto de políticas, aunque de carácter muy diverso, debido a su afinidad con lo territorial, se denomina "familia". En medio de su riqueza, este conjunto manifiesta síntomas de dispersión. En consecuencia, se plantea la necesidad de conocer y caracterizar la situación presente, para luego pasar a construir un verdadero ecosistema de políticas e instrumentos para el desarrollo territorial.

Este ecosistema se entiende como un conjunto de políticas, planes y normativas con impacto territorial. Se espera que un adecuado conocimiento y gestión de dicho conjunto permita la interacción y la sinergia entre sus componentes. También cabe esperar que oriente y facilite el diseño, la implementación y la evaluación de acciones públicas con un mayor impacto en la disminución de las desigualdades territoriales y la generación de capacidades en los territorios y actores locales.

En ese sentido, y con la finalidad de aportar elementos para la construcción de ese ecosistema, en este capítulo se presentan insumos estratégicos para la elaboración del Planbarómetro Territorial, una herramienta que se describe en detalle en el capítulo VI de este documento. Con esa finalidad, se desarrolla un método de análisis y se proponen unas categorías y unas clasificaciones (taxonomía de políticas territoriales) que cada país podrá tomar como referencia, corregir y adaptar con miras a elaborar un estado de situación completo de las políticas de desarrollo territorial vigentes. A partir de este conocimiento, instrumentalizado a través del Planbarómetro Territorial, los gobiernos tendrán mejores condiciones para construir el ecosistema.

Este método de análisis y caracterización se desarrolló de forma práctica mediante la identificación y el estudio de las políticas y marcos legales de desarrollo territorial existentes en los 33 países de la región de América Latina y el Caribe. También se basó en el análisis de 27 planes nacionales de desarrollo, o planes de gobierno (cuando los primeros no existen), en su orientación y en sus consideraciones relacionadas con los desafíos territoriales de cada Estado-nación.

El capítulo consta de cinco apartados y sus conclusiones, que tienen el propósito de ofrecer un panorama de la situación de las políticas públicas de desarrollo territorial en la región y poner de relieve la importancia del desarrollo territorial en los planes nacionales de desarrollo o planes de gobierno.

A. Un punto de partida crucial: el desafío territorial no se agota en las políticas públicas de desarrollo territorial

Las estrategias y acciones encaminadas a fomentar el desarrollo territorial en un país no solo están presentes en las políticas públicas que sean explícitamente de desarrollo territorial. También se encuentran en un amplio y vasto conjunto o familia de políticas públicas que, con diversas denominaciones, son relevantes y se vinculan, por su contenido y objetivos, al desarrollo territorial. Por tanto, la relevancia de lo territorial no se agota en las políticas públicas de desarrollo territorial, sino que se proyecta en un amplio espectro de políticas públicas en la región. Sin embargo, la amplitud de este universo hace que sea imposible identificarlas y estudiarlas dentro del alcance de este trabajo[1].

En este proyecto se abordó un conglomerado de iniciativas igualmente amplio, pero en todo caso más restringido de lo que se hubiera requerido para dar cuenta cabal de la familia de políticas ya mencionada. Se revisó un conjunto de 153 políticas, planes, estrategias y normativas vinculadas al desarrollo territorial (que

[1] Este esfuerzo se llevó a cabo entre 2017 y 2018, sobre la base de una investigación comparativa que abarcó investigaciones relacionadas con diez países de la región (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú), cuyos resultados se sintetizaron en CEPAL (2009, cap. V).

en adelante se denominarán "políticas"), a partir del cual fue posible construir una taxonomía que permite describir y clasificar este amplio panorama[2].

El criterio de selección utilizado tomó como punto de partida lo que en este documento se entiende por políticas de desarrollo territorial. Esas políticas, tal como se definen en el capítulo I, son acciones impulsadas por el Estado, orientadas a reducir la desigualdad, así como a fortalecer las capacidades y activos de los territorios y sus actores, con el fin de enfrentar los desafíos del desarrollo. Por tanto, entre las que aquí se analizan solo se han incluido las que están vinculadas más directamente al fortalecimiento de los territorios de cada país y a la disminución de sus desigualdades. No obstante, como se aclaró más arriba, no abarcan el universo completo, que es mucho mayor.

La taxonomía y las categorías de análisis utilizadas no son solamente fruto de la actual coyuntura o período. Más bien reflejan la amplia historia y trayectoria que han seguido los países en relación con las políticas de desarrollo territorial, descritas de forma sucinta en los recuadros I.2 y I.4 del capítulo I.

B. Una taxonomía para la caracterización de las familias de políticas del desarrollo territorial y del enfoque territorial de los planes de desarrollo en el momento actual

La revisión de 153 políticas y 27 planes de desarrollo permitió construir una taxonomía mediante la que se puede caracterizar el estado actual del enfoque de política territorial que se aplica en los países de la región[3]. Esta taxonomía contribuye a la comprensión de las características centrales y las variantes principales de las políticas territoriales actuales.

La información utilizada proviene de los textos de política, las leyes y los planes. Debido a la naturaleza y características de estas fuentes, no se ha podido plasmar una dimensión trascendental: la referente a los procesos y experiencias concretas de implementación o aplicación. Como se explicó más arriba, en esas fuentes tampoco se refleja la totalidad de las políticas e intervenciones que influyen en el desarrollo de los territorios, que no han sido consideradas en este análisis.

Así pues, la taxonomía elaborada es un punto de partida no exhaustivo, pero sólidamente elaborado que, por interés de los países (también de los investigadores y especialistas), podrá dar pie a ejercicios de actualización permanente de esta radiografía regional.

Vale subrayar las principales evidencias que esta taxonomía deja sentadas. En primer lugar, es oportuno reiterar que la amplitud y variedad del conglomerado identificado sugiere que la región tiene un interés manifiesto por los problemas territoriales. Estos no caen en el olvido como sucedió durante la década de 1990.

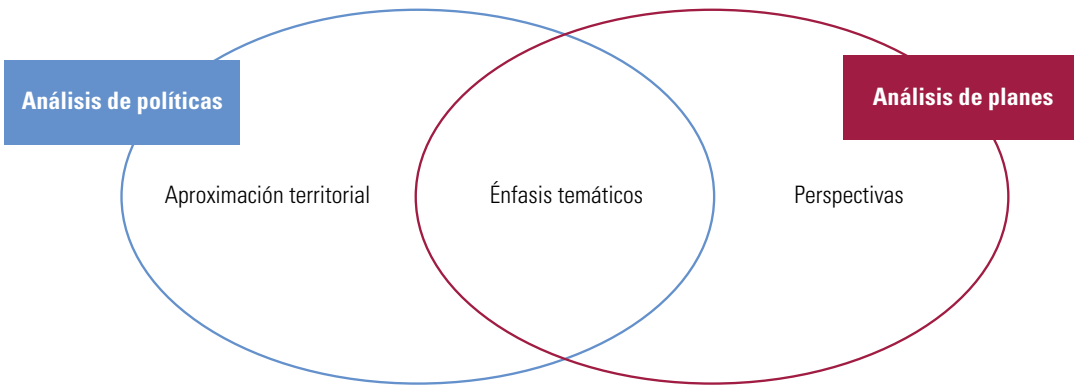
Otras evidencias sugieren que, al contrario de lo que sucedía hace unas décadas, cuando había una o unas pocas políticas territoriales de referencia, en este momento existe un conjunto amplio, los nombres de las políticas son muy variados y son muy escasas las que llevan la denominación explícita de políticas de desarrollo territorial. Forman parte de un mismo conglomerado porque su punto de encuentro y raíz original deriva del hecho de que todas tienen en común el objetivo de reducir las desigualdades territoriales, así como fortalecer las capacidades y activos de los territorios y sus actores.

En el diagrama III.1 se sintetizan gráficamente las dimensiones utilizadas en el análisis de las políticas de desarrollo territorial y los planes de desarrollo nacional. Como se aprecia, los énfasis temáticos se estudiaron tanto en los planes como en las políticas. En cambio, el enfoque de la aproximación territorial solo se aplicó a las políticas, y el de las perspectivas, solo a los planes. Cada uno de estos componentes arroja evidencias adicionales importantes.

2 Se enumeran en el anexo III.A1.

3 Fueron seleccionados con un corte temporal. Esto significa que algunas nuevas políticas o planes de desarrollo pueden haber surgido en el proceso de redacción del documento y que algunas de las analizadas podrían no estar vigentes por diversos motivos; por ejemplo, por cambios de gobierno, falta de financiamiento, cambio de prioridades en la agenda política, falta de capacidades, entre otros. En el caso de los planes, el horizonte temporal es preciso: o responden a un período de gobierno o indican su fecha de vigencia.

Diagrama III.1
Taxonomía según objeto de análisis



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

En efecto, un tercer conjunto de evidencias deriva del esfuerzo realizado para comprender la manera específica en que se incorporó internamente la dimensión territorial en cada política y cada plan (aproximación y perspectiva)[4].

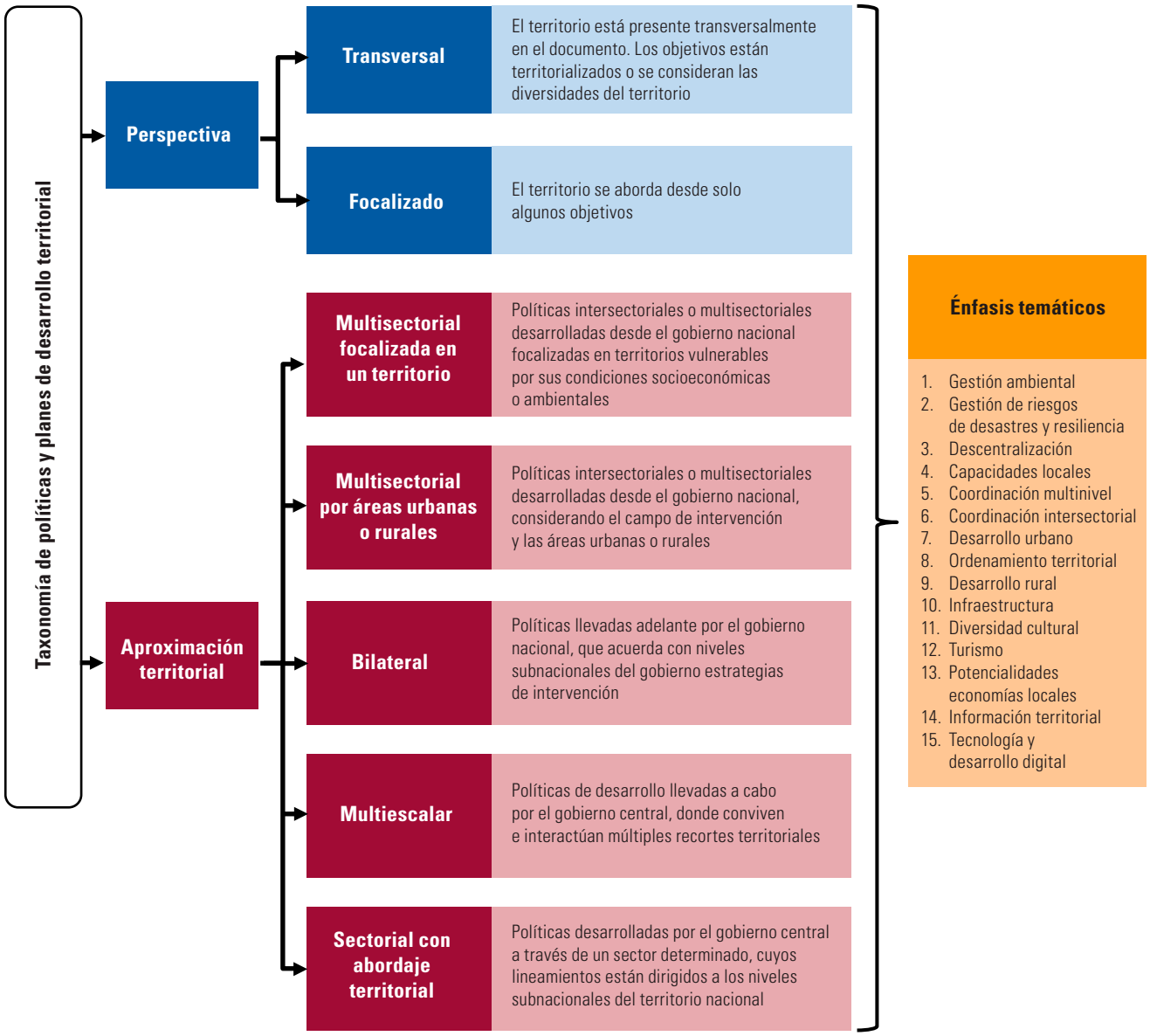
Como se pone de relieve en el diagrama III.2, la perspectiva territorial se caracteriza y distingue por una presencia más amplia o más restringida de lo territorial en los planes. Cuando la perspectiva se cataloga como transversal es porque lo territorial tiene una presencia generalizada en el documento, sus objetivos están territorializados o se considera la diversidad del territorio. En cambio, aquellos planes cuya perspectiva se califica como focalizada se limitan a abordar el territorio en algunos de sus objetivos.

En cuanto a las políticas, la presencia de lo territorial da lugar a una clasificación más compleja, que depende de la manera en que se combinan los sectores y niveles o las escalas territoriales. Algunas políticas son multisectoriales y se orientan a algún tipo particular de territorio: este es el caso de las dos primeras categorías, una se orienta a territorios específicos y otra, más particularmente, a territorios rurales o urbanos. Otras se definen por la presencia y consideración de múltiples escalas y niveles: en un primer caso solo dos, y en el otro, una más variada gama. Finalmente, la última categoría agrupa las políticas que no son multi- sino monosectoriales, por lo general con proyección sobre el conjunto de los niveles de gobierno subnacionales.

Un cuarto grupo de evidencias se relaciona con los énfasis temáticos, descritos en el diagrama III.2, que son un punto de encuentro, un espacio común que permite analizar el diálogo que existe entre planes de desarrollo y políticas de desarrollo territorial. Estos énfasis son, en la práctica, muy numerosos y abarcan un amplio conjunto de perspectivas. Esa es otra razón más para hablar, como se hizo al principio, de riqueza y variedad en la manera en que la región aborda lo territorial en el momento actual. No obstante, de esa variada gama de opciones, se pueden destacar cuatro como características del momento actual: i) la gestión ambiental; ii) la gestión de riesgos y la resiliencia; iii) el ordenamiento territorial, y iv) el desarrollo rural. En lo que resta del capítulo se detallan estas categorías y se ahonda en sus contenidos.

[4] La categorización sobre la base de aproximaciones territoriales y énfasis temáticos de las políticas representa recortes analíticos que se realizan para contribuir a una mejor comprensión de las políticas, lo que significa que se pueden aplicar distintas dimensiones de análisis a una misma política. Lo mismo ocurre en el caso de los planes, un mismo plan se clasifica según la perspectiva adoptada (transversal o focalizada) y los énfasis temáticos que adopta, que pueden ser más de uno.

Diagrama III.2
Taxonomía de políticas nacionales de desarrollo territorial y enfoque territorial de los planes nacionales de desarrollo



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

C. Políticas de desarrollo territorial

1. Políticas de desarrollo territorial según aproximación territorial

La primera categoría de análisis de las políticas guarda relación con la aproximación territorial que estas consideran para intervenir en los territorios. En este caso, se han identificado cinco tipologías de políticas (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Aproximación territorial de las políticas de desarrollo territorial

Aproximación territorial	Casos
Políticas de abordaje multisectorial focalizadas en un territorio Políticas intersectoriales o multisectoriales, desarrolladas desde el gobierno nacional, focalizadas en territorios vulnerables debido a sus condiciones socioeconómicas o ambientales	Zonas especiales, áreas del territorio (Perú, Barbados, Chile, Brasil, Ecuador) Planes binacionales o transfronterizos (Ecuador, Colombia, Honduras, El Salvador y Guatemala)
Políticas de abordaje multisectorial por áreas urbanas o rurales Políticas intersectoriales o multisectoriales desarrolladas desde el gobierno nacional, considerando el campo de intervención y las áreas rurales o urbanas	Política de desarrollo urbano (Panamá y Chile) Política de desarrollo rural (Costa Rica y Ecuador) Políticas de ordenamiento territorial rural o urbano (todos los países) Políticas de gestión de riesgos de desastres y resiliencia (varios países) Políticas de cuidado del medio ambiente o la biodiversidad (varios países)
Políticas de abordaje multiescalar Políticas de desarrollo llevadas a cabo por el gobierno central, donde conviven e interactúan múltiples recortes territoriales	Política nacional de desarrollo regional; macro-, meso- y microrregiones (Brasil)
Políticas de abordaje bilateral Políticas llevadas adelante por el gobierno nacional, que acuerda estrategias de intervención territorial con los niveles subnacionales del gobierno	Convenios (Chile y Colombia)
Políticas sectoriales de abordaje territorial Políticas desarrolladas por el gobierno nacional a través de un sector determinado, cuyos lineamientos están dirigidos a los niveles subnacionales del territorio nacional	Presentes en todos los países. Son todas aquellas políticas públicas que, desde un determinado sector, llegan a los distintos territorios en su implementación. Este tipo de políticas se encuentra en todas las estructuras gubernamentales de la región. Es ejemplo de ello una política educacional que adapta los planes de estudio de acuerdo a las características geográficas y sociales de un territorio (como es el caso de las comunidades indígenas). No siempre se plantean el objetivo de cerrar brechas, ni de fortalecer las capacidades de los agentes territoriales, pero se incorporan a la taxonomía porque establecen vínculos al territorio

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas respectivas.

En los recuadros III.1 a III.5 se describen en forma resumida varios casos ilustrativos de estas aproximaciones territoriales.

Recuadro III.1
Brasil: Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera

Tipo de política: política de abordaje multisectorial focalizada en un territorio.

Objetivo: la Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Franja de Frontera (CDIF) tiene la finalidad de contribuir al perfeccionamiento de la gestión de las políticas públicas para el desarrollo de la franja de frontera, mediante una mayor articulación con los gobernantes locales.

Año de publicación: decreto del 8 de septiembre de 2010.

Institución responsable: Ministerio de Desarrollo Regional ([en línea] http://mi.gov.br/).

La CDIF está integrada por 20 órganos del Gobierno federal y 8 instituciones invitadas[a].

Para la ejecución de sus atribuciones, cuenta con una secretaría ejecutiva, ejercida por la Secretaría de Desarrollo Regional del Ministerio de Desarrollo Regional y los núcleos estaduales formados por instituciones que contribuyen al desarrollo fronterizo[b].

La actuación de la CDIF promueve el desarrollo socioeconómico de los 588 municipios brasileños localizados en la franja de frontera y contempla las siguientes unidades federativas: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Regional del Brasil, "Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira", 20 de septiembre de 2017 [en línea] http://mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira.

[a] Véase [en línea] http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm.

[b] Actualmente el Programa de desarrollo de la franja de frontera está en proceso de revisión y a cargo del Ministerio de Desarrollo Regional, que ha reemplazado al Ministerio de Integración Nacional. Uno de los focos del programa es el sector del turismo (Cataratas e Misiones Jesuíticas) en la triple frontera del Brasil, la Argentina y el Paraguay, en Foz do Iguaçú. El concepto brasileño de *faixa de fronteira* se refiere a una banda de 150 km de ancho, a lo largo de los 15.719 km de frontera, que se encuentra en 11 estados federados y 588 municipios (de un total de 5.564) y abarca el 27% del territorio nacional, con casi 10 millones de habitantes.

Recuadro III.2
Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano

Tipo de política: política de abordaje multisectorial por áreas urbanas y rurales.

Temporalidad: 2014.

Institución responsable: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Objetivo: el objetivo principal de esta política es generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas sobre la base del desarrollo sostenible, entendida no solo con respecto a la disponibilidad de bienes o a las condiciones objetivas, sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y las relaciones entre las personas.

Esta política intersectorial se basa en una serie de principios rectores, entre los que se mencionan la descentralización, la equidad, la participación, el compromiso y la gradualidad. Está estructurada en ámbitos temáticos, cada uno con sus objetivos. Los ámbitos son: integración social, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio y el desarrollo económico. También se señalan las reformas institucionales y de gobernanza necesarias para lograr los objetivos.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, "Política Nacional de Desarrollo Urbano", *Hacia una nueva política urbana para Chile*, vol. 4, Santiago, 2014.

Recuadro III.3
Costa Rica: Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense, 2015-2030

Tipo de política: política de abordaje multisectorial por áreas urbanas y rurales.

Año de publicación: 2015.

Institución responsable: Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

Objetivo: promover el desarrollo de la población de los territorios rurales, reconociendo y respetando su diversidad, con un sistema de articulación público-privada, que reduzca las disparidades e inequidades económicas, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales, con equidad, cohesión, inclusión e identidad social, y asegurando la satisfacción de las necesidades básicas de bienes y servicios.

Sus ejes estratégicos son:

- Infraestructura para el desarrollo de los territorios rurales
- Equidad e inclusión de la población en el desarrollo rural territorial
- Gestión institucional y organizacional para el desarrollo rural territorial
- Economía rural territorial
- Ecosistemas territoriales

Al ser una política intersectorial, el INDER debe articularse con otras instituciones, claramente definidas en la política, que se establecen como corresponsables e instituciones vinculadas.

En 2017 se define una estrategia de corto y mediano plano para implementar la política, denominada Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022 (PNDRT). Busca orientar la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos que impacten positivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, para lo cual se priorizan los territorios que presentan mayores brechas en su desarrollo integral.

Este plan se articula con múltiples actores y se vincula con un contundente marco legal y acuerdos internacionales, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es producto de un ejercicio de planificación y concertación ciudadana, mediante el que se identificaron acciones intersectoriales priorizadas en los planes de desarrollo rural territorial asociadas a los ejes estratégicos definidos por la PEDRT y vinculados con los distintos espacios o niveles de planificación establecidos por la normativa jurídica.

Fuente: Instituto de Desarrollo Rural (INDER) de Costa Rica, *Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022*, San José, 2017.

Recuadro III.4
Brasil: macro-, meso- y microrregiones de la Política Nacional de Desarrollo Regional I y II

Tipo de política: políticas de abordaje multiescalar.

Año de publicación: 2004 - PNDR I y II.

El 30 de mayo de 2019, por Decreto núm. 9810, se instituye la nueva Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).

Institución responsable: Ministerio de Desarrollo Regional.

Objetivo: en las versiones I y II de la PNDR se establecían los objetivos de reducir las desigualdades del nivel de vida entre las regiones brasileñas, promover la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo y orientar los programas y acciones federales en el territorio nacional, atendiendo a lo dispuesto en el inciso III del artículo 3º de la Constitución (Decreto núm. 6047 del 22 de febrero de 2007).

En la versión de la PNDR del 2019, se establece como objetivo reducir las desigualdades económicas y sociales, intra- e interregionales, por medio de la creación de oportunidades de desarrollo que se traduzcan en crecimiento económico, generación de renta y mejoría de la calidad de vida de la población (Decreto núm. 9810, art. 1º).

En el párrafo único del mismo artículo 1º del decreto se destaca una movilización planeada y articulada de acción federal, estadual, distrital y municipal, pública y privada, por medio de la cual los programas e inversiones de la Unión y de los entes federativos, en forma asociada, estimulen y apoyen procesos de desarrollo.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Regional del Brasil, "Nova Política de Desenvolvimento Regional vai beneficiar brasileiros em todos os cantos do País", 30 de mayo de 2019 [en línea] http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/11200-nova-politica-de-desenvolvimento-regional-vai-beneficiar-brasileiros-em-todos-os-cantos-do-pais; "Proporcionar o desenvolvimento do Nordeste é garantir futuro positivo para o Brasil, afirma ministro", 24 de mayo de 2019 [en línea] http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/10731-proporcionar-o-desenvolvimento-do-nordeste-e-garantir-futuro-positivo-para-o-brasil-afirma-ministro; "Investimentos em biodiversidade serão destaque para alavancar o desenvolvimento da Amazônia", 23 de mayo de 2019 [en línea] http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/10502-investimentos-em-biodiversidade-serao-destaque-para-alavancar-o-desenvolvimento-da-amazonia; "Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste é aprovado no Condel", 21 de mayo de 2019 [en línea] http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/10189-plano-regional-de-desenvolvimento-do-centro-oeste-e-aprovado-no-condel.

Recuadro III.5
Colombia: Contratos Plan para la Paz

Tipo de política: política de abordaje bilateral.

Año de publicación: 2011.

Institución responsable: Departamento Nacional de Planeación (DNP) con niveles subnacionales.

Objetivo: a partir de la promulgación de la Ley núm. 1454 de Ordenamiento Territorial, se formulan contratos plan entre regiones y nación. Esto supone la delegación de competencias del Estado a las entidades territoriales, mediante contratos plan. Se trata de una nueva figura para la distribución flexible de competencias entre la nación y las entidades territoriales, establecida en los términos del artículo 8° de la Ley núm. 1450, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 201-2014, según capacidad fiscal, técnica o administrativa, mediante alianzas estratégicas que permitan desarrollar proyectos de inversión entre los distintos niveles de gobierno.

Es un instrumento que propicia la articulación intertemporal y multinivel, para el desarrollo de largo plazo entre la nación y el territorio, fomenta la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias, fortalece la descentralización, redistribuye la riqueza y enfrenta la inequidad y la pobreza extrema.

Se llamaron inicialmente contratos plan, luego en 2016 fueron rebautizados como contratos plan para la paz o contratos paz, como una estrategia que permite que los recursos disponibles se orienten a lograr metas claras y colectivas en el nuevo escenario del posconflicto.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. "Contratos Paz", [en línea] https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx.

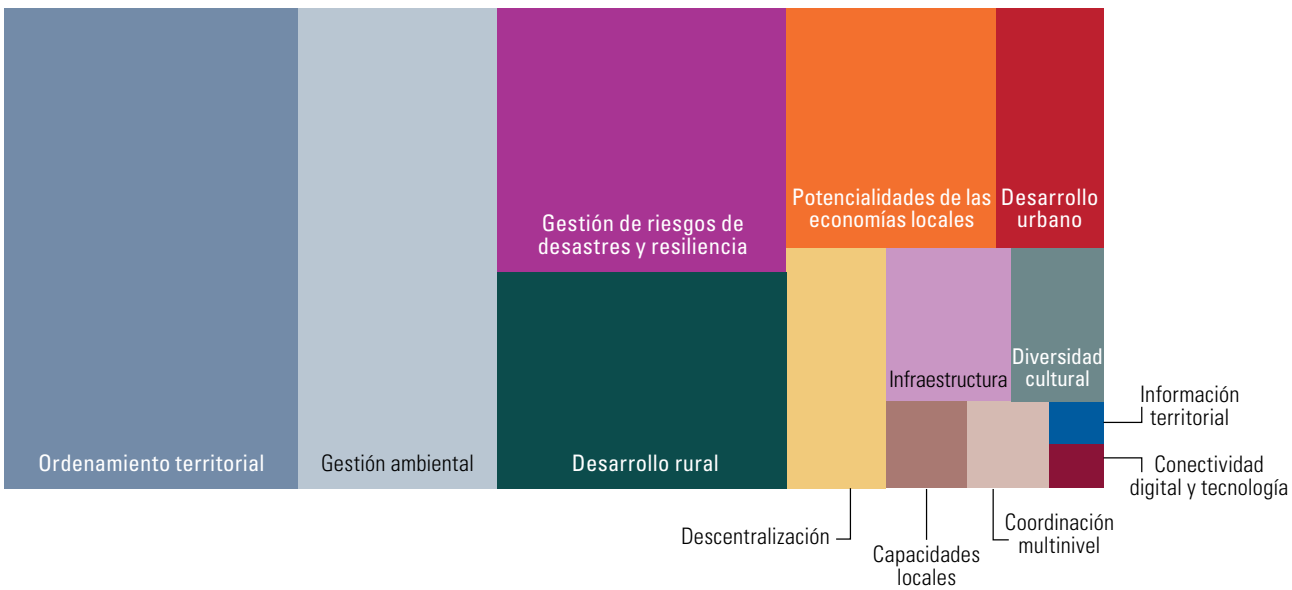
2. Políticas de desarrollo territorial y sus énfasis temáticos

En el segundo agrupamiento identificado en este conjunto de políticas se consideran los énfasis temáticos que estas abordan (véase el diagrama III.3). Es importante mencionar que se consideraron todas las políticas, planes, estrategias y normativas del desarrollo territorial de los países de la región que se seleccionaron para el análisis. Por lo tanto, un país puede tener una ley, una política, un plan y una estrategia sobre una misma temática, lo que podría suponer una sobrerrepresentación de la temática. Sin embargo, el hecho de que exista más de un mecanismo que aborda un mismo tema puede dar cuenta ser una demostración de la relevancia que este tiene para el país. A eso es a lo que se refiere este análisis. Por ejemplo, como se indicó en el recuadro III.3, Costa Rica tiene una Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030 y un Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022 (PNDRT), ambos categorizados en el marco de este análisis con el énfasis de desarrollo rural. Esta situación se presenta de igual forma cuando existe una ley sobre un determinado tema (por ejemplo, el ordenamiento territorial o el cuidado del medio ambiente) y existen los instrumentos que la implementan como políticas, planes o estrategias. Cada instrumento de los 153 analizados fueron categorizados según sus énfasis temáticos. En el gráfico III.1 se muestra la cantidad de repeticiones de los énfasis.

Cabe mencionar también que una política puede clasificarse con más de un énfasis temático. Por ejemplo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (2012-2025) tiene como énfasis temáticos la gestión ambiental y la gestión de riesgo de desastres y resiliencia.

El conjunto de políticas analizadas se centra en atender los temas de ordenamiento territorial y gestión ambiental, gestión de riesgos de desastres y resiliencia, desarrollo rural y potencialidades de economías locales. Dentro de este mismo conjunto de políticas, o en otras, se abordan los temas del área urbana, la descentralización, la infraestructura y la diversidad cultural[5]. Otros temas destacados en alguna de las políticas anteriores incorporan la coordinación multinivel, el fortalecimiento de las capacidades locales, la incorporación de tecnologías y el desarrollo de mayor información territorial.

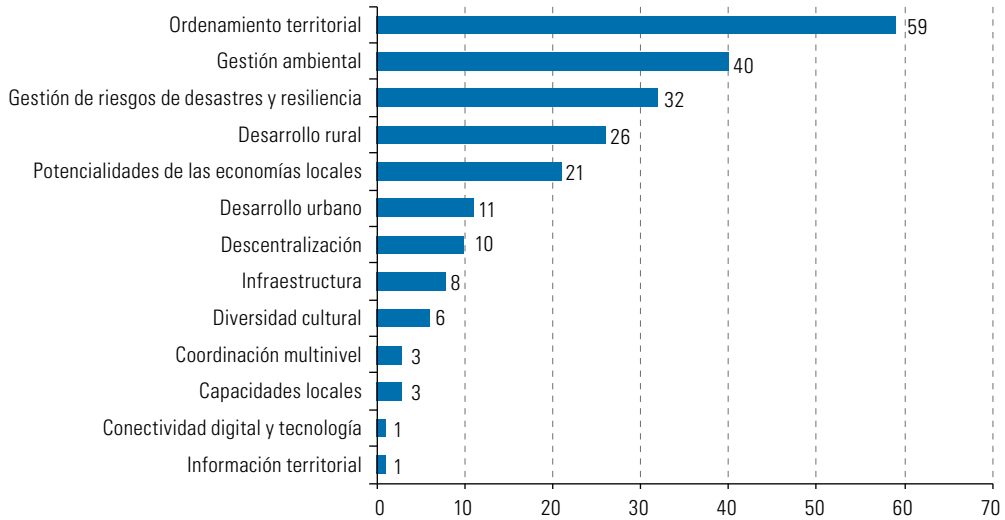
Diagrama III.3
América Latina y el Caribe: énfasis temáticos en el conjunto de políticas de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

[5] Por ejemplo, una política de ordenamiento territorial puede abordar exclusivamente el área urbana, o a la vez lo urbano y lo rural. Por lo tanto, esa política tendría el énfasis de todas esas categorías (ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo rural).

Gráfico III.1
América Latina: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

El énfasis temático que más se repite, el de ordenamiento territorial, es bastante diverso y está presente en marcos normativos e instrumentos de planificación. Su alcance puede ser con respecto al uso de la tierra o la planificación física del territorio. Se pueden establecer zonas específicas destinadas al desarrollo económico o a la conservación y protección del medio ambiente. Algunas políticas se orientan al área urbana y otras a todo el territorio (urbano y rural).

Respecto a las políticas categorizadas con el énfasis de gestión ambiental, algunas están relacionadas con el desarrollo sostenible de los territorios, el cambio climático, el cuidado del medio ambiente, la biodiversidad y la gestión sostenible de recursos naturales. Cada una se ha creado en distintos años, con una pequeña concentración en 2014, cuando aparecen seis nuevas políticas sobre estas materias.

En el énfasis temático sobre gestión de riesgos de desastres y resiliencia se encuentran políticas que surgen mayoritariamente a partir de 2010 y que son explícitas. Es decir, se han denominado con ese mismo nombre u otro similar, aunque también hay algunas políticas de desarrollo rural y ordenamiento territorial que abordan esos temas. A continuación, se presentan los resultados por subregión.

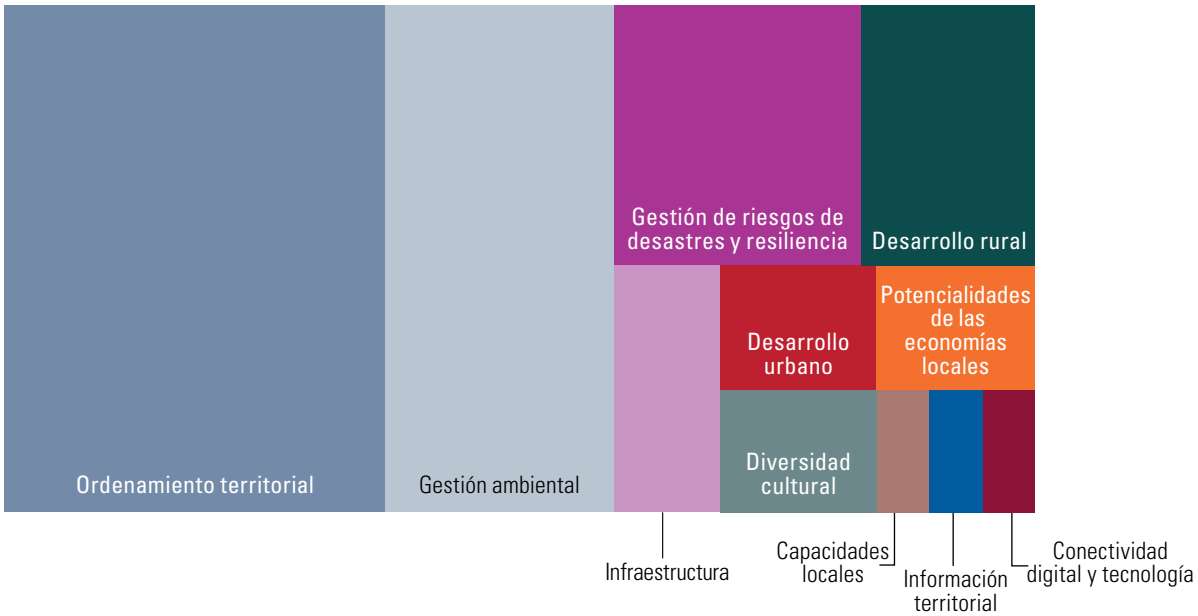
a) Temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial en el Caribe

Tal como lo muestran el diagrama III.4 y el gráfico III.2, las políticas en el Caribe se refieren mayormente al ordenamiento territorial, seguidas de las de gestión ambiental y gestión de riesgos de desastres y resiliencia.

De los 30 instrumentos de planificación asociados al ordenamiento territorial, 16 corresponden a leyes y decretos de planificación física, urbana o rural y uso del suelo. El resto son planes o políticas, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Territorial y Uso del Suelo de 1996, enmendada en 1997, y la Política Nacional de Tierras del mismo año, ambos de Jamaica. Otro ejemplo es la Ley de Planificación y Desarrollo Físico (capítulo 5.12) de 2005 y la Política Nacional de Tierras de 2007, de Santa Lucía.

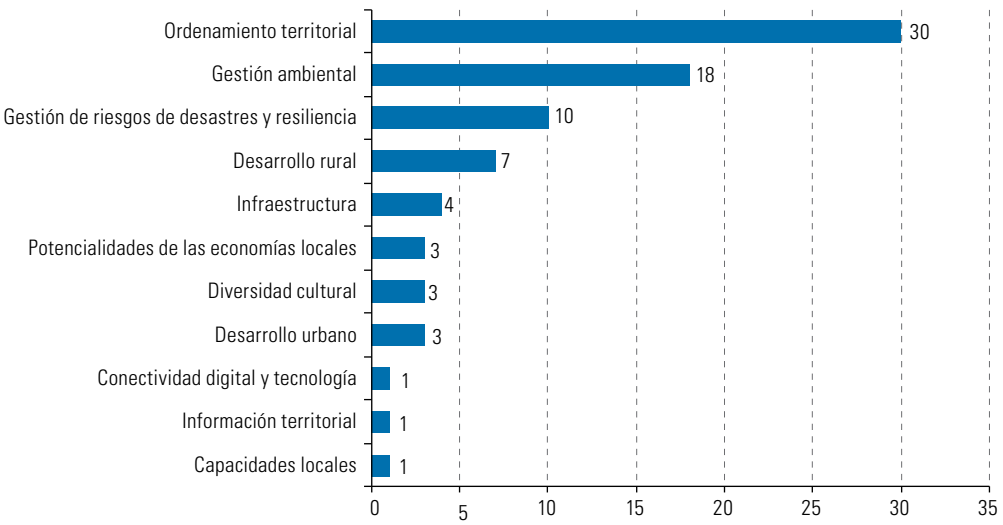
Como ejemplos de políticas en la temática de gestión ambiental cabe mencionar el Plan de Acción Estratégico para la Biodiversidad 2014-2020, de Antigua y Barbuda, y la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad y Plan de Acción 2014-2020, de Dominica.

Diagrama III.4
El Caribe: temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Gráfico III.2
El Caribe: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial



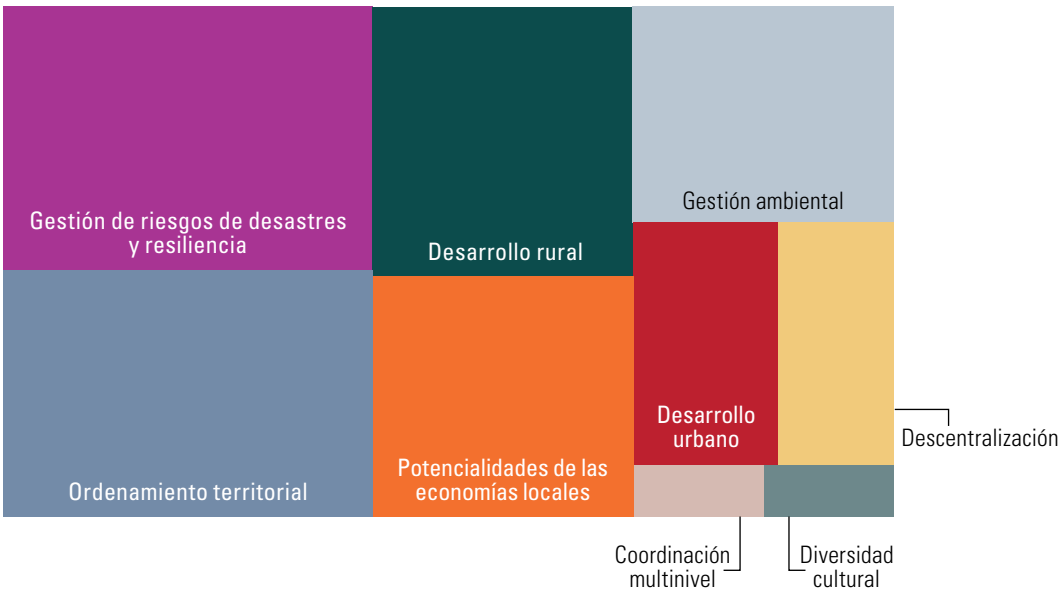
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

b) Temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial de Centroamérica

En el caso de Centroamérica las políticas de gestión de riesgos y desastres y resiliencia son las temáticas más recurrentes (véanse el diagrama III.5 y el gráfico III.3). Esto puede explicarse en parte porque varios de estos países cuentan con políticas de gestión de riesgos y otras de cambio climático cuyo énfasis también es la

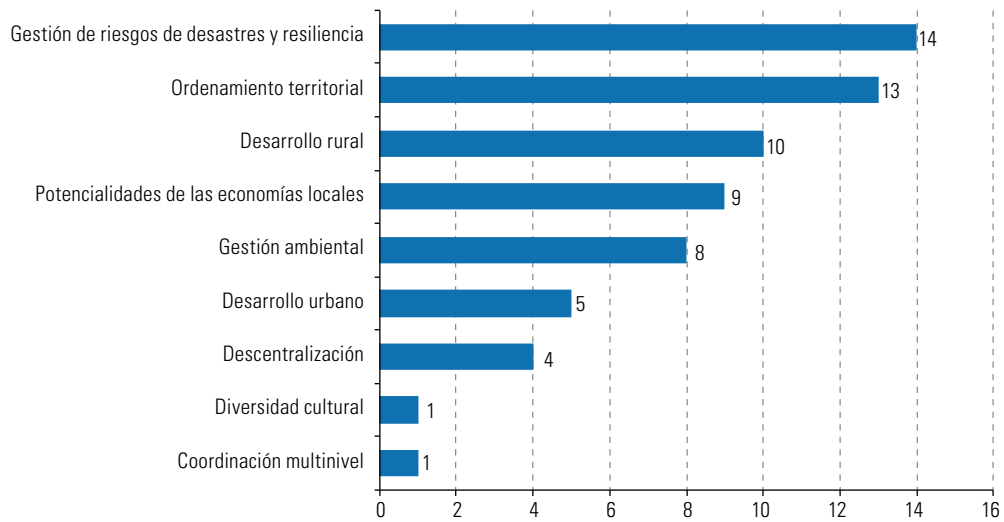
gestión de riesgos de desastres. El desarrollo rural está representado por políticas de desarrollo agropecuario, agroalimentario y rural; por ejemplo, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral de 2009 de Guatemala y su Agenda Rural 2016-2020. Las políticas incluidas en la clasificación de potencialidades de economías locales son sobre todo las que hacen énfasis en el desarrollo rural, por ejemplo, la Política Sectorial Agropecuaria de Nicaragua (2002-2020), cuyo objetivo es el fomento de la producción del sector agroalimentario y forestal.

Diagrama III.5
Centroamérica: temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Gráfico III.3
Centroamérica: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial

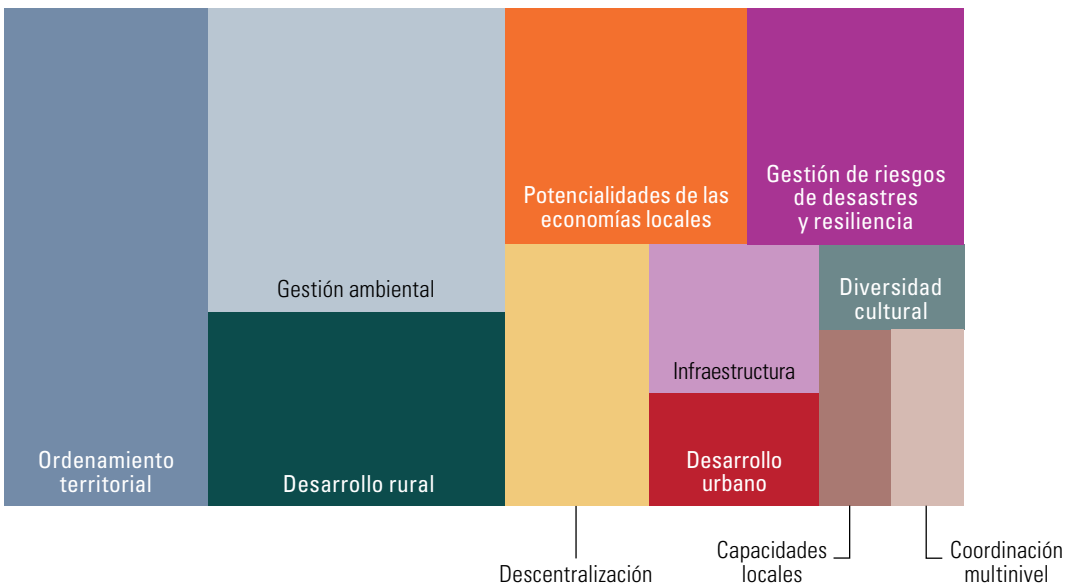


Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

c) Temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial de América del Sur

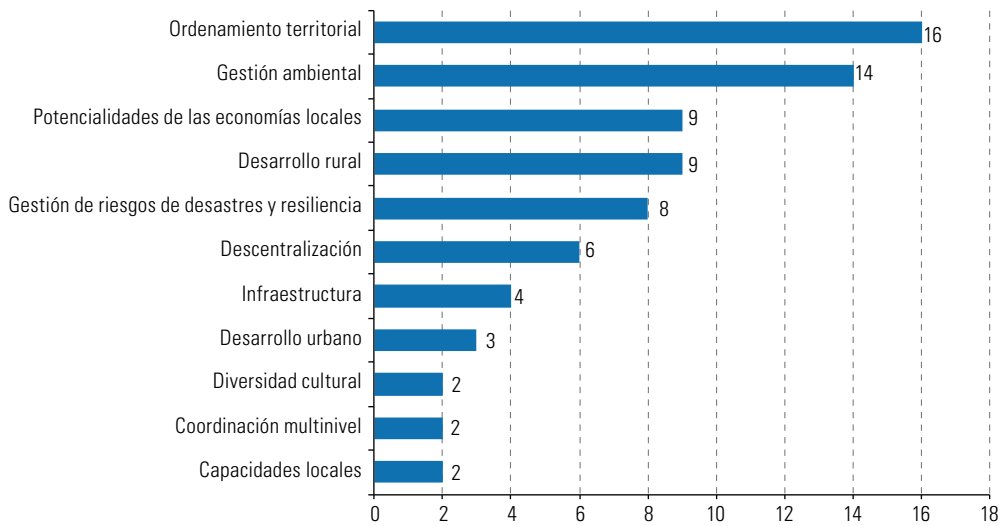
En América del Sur, además del ordenamiento territorial, el énfasis en la gestión ambiental es más común que los de gestión de riesgos de desastres y resiliencia, que se encuentran más presentes en Centroamérica y el Caribe (véanse el diagrama III.6 y el gráfico III.4). Se destacan los énfasis de las potencialidades de las economías locales y el desarrollo rural. Las políticas con el énfasis de potencialidades de economías locales en esta subregión están más relacionadas con otras que hacen énfasis en la gestión ambiental; por ejemplo, la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (2006) del Brasil y su Decreto Federal núm. 4.297 sobre zonificación ecológico-económica (2002), o el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022.

Diagrama III.6
América del Sur: temas recurrentes en las políticas de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Gráfico III.4
América del Sur: énfasis temáticos en las políticas de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

d) El conglomerado o familia de políticas de desarrollo territorial

El conjunto de políticas que ha sido objeto de esta revisión muestra que conviven estrategias de intervención que se han ido diseñando en diferentes momentos, con orientaciones y énfasis diversos. Conforman un panorama que refleja un todo muy complejo y conjugan pasado, presente y futuro. Este palimpsesto tiene rasgos comunes para toda la región, pero también específicos por subregión y país.

Las políticas de desarrollo territorial observadas en la región en la primera parte del siglo XXI presentan características que reflejan tres momentos y tres orientaciones de políticas de desarrollo territorial, descritas en el capítulo I: i) la orientación central; ii) la iniciativa local-territorial, y iii) la conjugación de ambas perspectivas. Conviene señalar que ninguna de las políticas analizadas representa en estado puro ninguno de estos tres enfoques, sino su combinación.

De estos tres momentos, los que con mayor fuerza aparecen son los de la primera (previa a la década de 1980) y la tercera etapas (siglo XXI). La segunda etapa (décadas de 1980 y 1990) de ese tipo de políticas, con énfasis en las iniciativas descentralizadas, está mucho más desdibujada que hace un par de décadas. No se niega la importancia de las fuerzas endógenas de los territorios, pero es muy evidente que ya no tienen el protagonismo que habían adquirido en la década de 1990.

Esta diversidad se debe conocer y reconocer si se quiere transitar con éxito hacia la construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Tendrán que evaluarse con criterio y detalle las oposiciones e inconsistencias, así como los vacíos y las complementariedades, a la hora de configurar un andamiaje donde primen la sinergia y la conjugación de esfuerzos.

D. Planes de desarrollo y diálogo con las políticas de desarrollo territorial

El análisis de las políticas identificadas en este capítulo como políticas de desarrollo territorial, aunque no hayan sido denominadas explícitamente con ese nombre, conduce a la afirmación de que ya en el siglo XX, pero con mayor intensidad en las primeras décadas del siglo XXI, comenzó a formarse un conglomerado que en este capítulo se ha denominado familia de políticas territoriales. Ha proliferado un conjunto de políticas públicas vinculadas a la mirada territorial, que no necesariamente se articulan entre sí dentro de cada país, ni tampoco lo hacen con relación a marcos globales, acordados y firmados por los países de la región, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (2016), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), entre otros.

Así pues, en cada país hay un conjunto de políticas que podrían denominarse familias de políticas nacionales, pero que no constituyen un ecosistema orientado al desarrollo territorial. Para ello tendría que tratarse de un conjunto de políticas, planes y normativas con impacto territorial. Se espera que un adecuado conocimiento y gestión de un conjunto de este tipo permita la interacción y la sinergia entre sus componentes. También cabe esperar que oriente y facilite el diseño, la implementación y la evaluación de acciones públicas que tengan un mayor impacto en la disminución de las desigualdades territoriales y la generación de capacidades en los territorios y actores locales.

Por otra parte, a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, recobró importancia en la región la planificación como instrumento de implementación de las políticas públicas. En ese contexto, gran parte de los 33 países de América Latina y el Caribe diseñaron en ese período planes nacionales de desarrollo, visiones de largo plazo o planes de gobierno que han generado un conjunto de instrumentos de ese tipo, hoy sistematizados y compartidos en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe[6].

[6] Véase [en línea] www.observatorioplanificacion.cepal.org.

Ante esta situación, considerando la relevancia de la planificación y lo que puede impactar en el desarrollo de los territorios en cada país, se ha incorporado aquí el análisis de 27 planes de desarrollo o planes de gobierno. La intención es definir la importancia que tiene el desarrollo territorial entre los objetivos de esos planes y si existe un diálogo entre las políticas vinculadas al desarrollo territorial y los planes nacionales analizados.

1. El análisis de los planes de desarrollo o planes de gobierno según su perspectiva

La revisión y lectura de los 27 planes de desarrollo y de algunos planes de gobierno permitió determinar si la perspectiva del territorio era transversal o focalizada. En el proceso de análisis de los textos correspondientes fue necesario diferenciar a los países del Caribe (13). Esto se debe a que no fue posible clasificarlos en función de la perspectiva, porque los objetivos abordan al país en su conjunto sin distinguir territorios. La excepción fue Santa Lucía, que territorializa sus objetivos y presenta mapas muy gráficos. De cierto modo, Suriname sería otra excepción, ya que a los efectos de este análisis fue considerado parte del grupo de países del Caribe. En su plan, Suriname aborda estrategias regionales, explicita la necesidad de reducir disparidades territoriales y traza objetivos de desarrollo urbano. Sin embargo, debido al casi inexistente abordaje del territorio, no se aplica el análisis de perspectivas a los países del Caribe.

Para determinar el tipo de perspectiva que adopta un plan, se definió que:

- Los planes con perspectiva transversal son aquellos en que se identifica en todos los objetivos la consideración del territorio o se presentan consideraciones especiales para establecer lineamientos, metas, indicadores, según la diversidad territorial presente en el territorio nacional.
- Los planes focalizados corresponden a aquellos en que el territorio aparece en solo algunos objetivos, o en temas específicos, o los que contienen un apartado especial dedicado a algún territorio en particular.

En el cuadro III.2 se presenta la clasificación de los países y la indicación de los instrumentos de planificación utilizados.

Cuadro III.2
Perspectivas focalizada y transversal en los planes de desarrollo o planes de gobierno

País	Instrumento de planificación analizado	Focalizado	Transversal
Argentina	Objetivos de Gobierno de la Argentina (2015-2019)	✓	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020		✓
Brasil	Plan Plurianual (PPA) 2016-2019	✓	
Chile	Programa de Gobierno 2018-2022	✓	
Colombia	Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022		✓
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022		✓
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida		✓
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro		✓
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032		✓
Honduras	Plan de Nación 2010-2022	✓	
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2018-2021: Tiempos de Victoria	✓	
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030	✓	
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030	✓	
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	✓	
Total		**8**	**6**

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Se aprecia una pequeña inclinación al abordaje territorial más focalizado en los países de la región, especialmente en la subregión de América del Sur. Las excepciones en este caso son Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Ecuador, cuyos planes muestran claramente cómo se aborda el territorio en cada uno de sus objetivos.

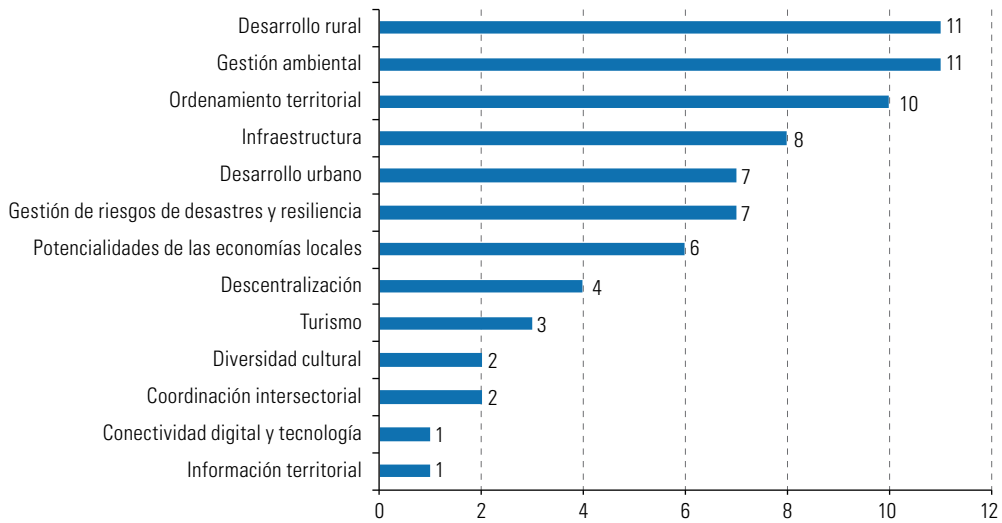
2. Énfasis temáticos de los planes de desarrollo o de gobierno

La segunda categoría de análisis es la de los énfasis temáticos referentes al abordaje del territorio en los planes. Para definir los temas tratados en cada plan se establecieron 15 temáticas, que se exponen en el diagrama III.3[7]. Luego se determinó el énfasis temático, o sea, cuál o cuáles de los temas eran los más relevantes para el país según lo descrito en el plan. Con ese fin, se utilizaron los criterios siguientes:

- La profundidad y desarrollo de las temáticas; es decir, a mayor desarrollo y abordaje de la temática, mayor relevancia.
- Si el tema a nivel de eje o lineamiento estratégico tenía mayor jerarquía que otros.

En el gráfico III.5 se destacan los resultados recogidos.

Gráfico III.5
Énfasis temáticos de los planes nacionales de desarrollo



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Entre los énfasis temáticos que predominan están el desarrollo rural y la gestión ambiental, seguidos, en orden de importancia, por el ordenamiento territorial, la infraestructura, el desarrollo urbano, la gestión de riesgos de desastres y resiliencia y las potencialidades de economías locales.

Es importante destacar que en la totalidad de los planes se aborda la temática de la gestión ambiental, puesto que la dimensión medioambiental y la sostenibilidad forman parte de un enfoque transversal de desarrollo sostenible en la mayoría de los planes. El cuidado del medio ambiente, la gestión de residuos, la economía verde y la protección de reservas y recursos naturales son temáticas que preocupan a toda la región. No obstante, según los criterios que se apliquen, en algunos planes se confiere mayor relevancia a esos aspectos. Tales son los casos de Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guyana,

[7] En las dos categorías de análisis se conformó un equipo de cuatro personas que trabajó en sesiones de consenso, de forma individual y luego en grupo, con el fin de determinar si el concepto de desarrollo territorial era focalizado o transversal y las categorías respecto de cómo el plan perseguía ese desarrollo del territorio a nivel nacional. La intención era detectar las categorías más desarrolladas y visibles en el plan, lo que permitía identificar los énfasis temáticos.

Honduras, Jamaica, Panamá, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago, países principalmente de Centroamérica y el Caribe.

Ocurre una situación similar con la temática del desarrollo rural. Se identificaron 24 instrumentos de planificación que desarrollan este tema, pero en 11 de ellos se le da mayor relevancia. Ello sucede en los casos de las Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, el Perú, la República Dominicana y San Vicente y las Granadinas.

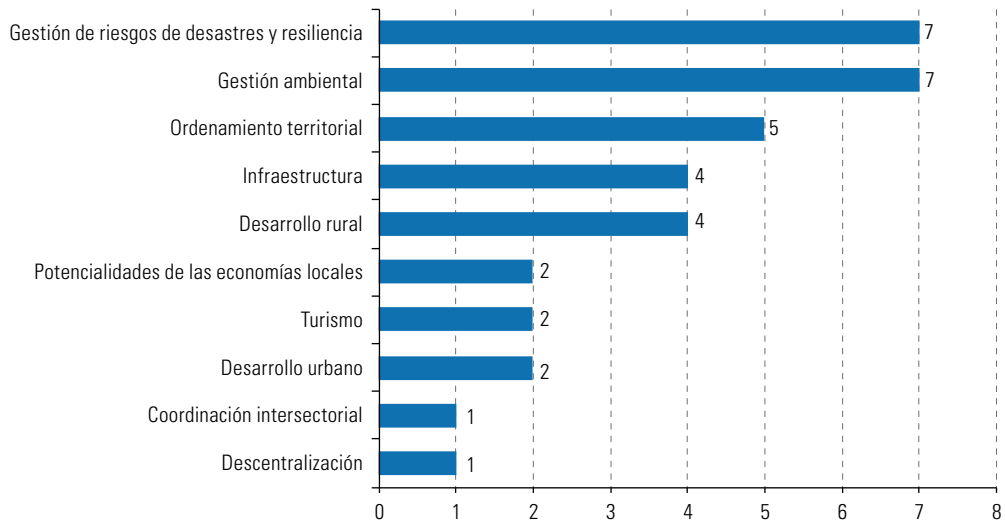
El ordenamiento territorial también está presente como énfasis temático en diez planes, seguido por infraestructura, desarrollo urbano, gestión de riesgos y resiliencia y potencialidades de las economías locales. La descentralización sigue siendo un tema en desarrollo: 14 planes la abordan, pero solo 4 la desarrollan de manera más detallada o a un nivel de importancia mayor.

En la sección B del anexo III.A1 se transcriben los objetivos o lineamientos de cada uno de los planes analizados por países, que se asociaron a los temas más recurrentes (desarrollo rural y gestión ambiental).

a) Énfasis temáticos por subregión

Sobre la base de los énfasis temáticos descritos, es posible realizar una diferenciación respecto de las áreas geográficas de América Latina y el Caribe. En el gráfico III.6 se enumeran los énfasis temáticos presentes en el área del Caribe.

Gráfico III.6
El Caribe: énfasis temáticos de los planes de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

En el Caribe, la atención se centra en la gestión del riesgo con fines de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y para construir territorios más resilientes. Entre los objetivos asociados a este énfasis temático, cabe mencionar los que se incluyen en la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Barbados 2013-2020. Estos son: mejorar la gestión de desastres, aumentar la resiliencia económica y frente al cambio climático, desarrollar un enfoque holístico, crear asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y las comunidades locales, elaborar un marco normativo regional, actualizar el plan nacional de gestión de múltiples desastres, establecer un sistema moderno de gestión de desastres y conseguir financiamiento para combatir el cambio climático de los diversos fondos relacionados con esta materia, como el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima.

En el Marco de la Estrategia Estatal de Desarrollo Verde de Guyana y Mecanismos de Financiamiento *(Framework of the Guyana Green State Development Strategy and Financing Mechanisms)*, de 2017, uno de los temas principales es el de desarrollo espacial e infraestructura resiliente, sobre todo en los ámbitos del transporte y la protección de las zonas costeras.

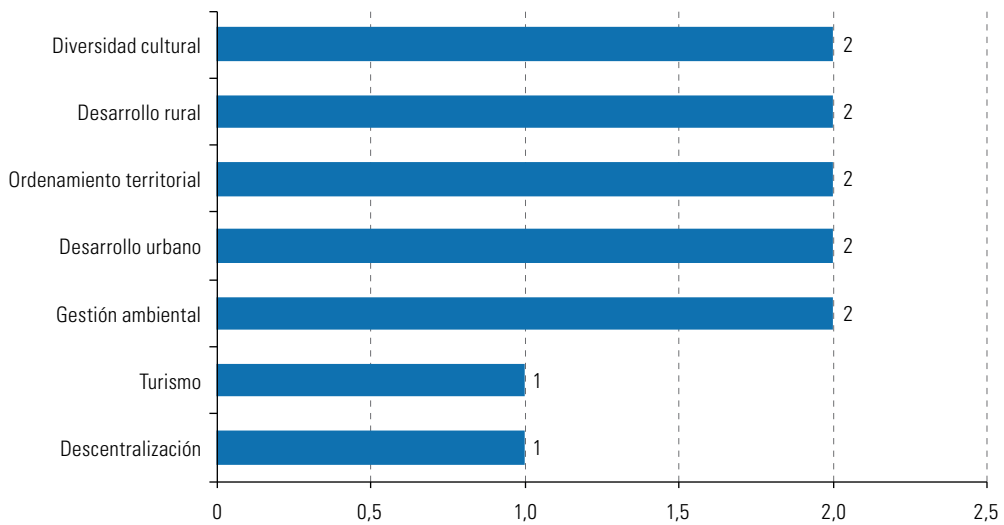
Más evidente aún es el plan de Dominica, cuya denominación contiene el término de resiliencia: la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia Dominica 2030 *(National Resilience Development Strategy Dominica 2030)*. Entre otros objetivos, se busca implementar un marco exhaustivo de gestión de riesgos y fortalecer la preparación para responder efectivamente a emergencias a nivel nacional y local. Esta visión tiene una clara orientación a la gestión de riesgos y la resiliencia, pues Dominica quiere llegar a ser el primer país resiliente al clima del mundo. La Estrategia incorpora legislación y marcos de gestión de desastres.

Además, se define la gestión ambiental como correlato del énfasis temático referente a la gestión de riesgos de desastres. Por ejemplo, la estrategia de Barbados *(Barbados Growth and Development Strategy 2013-2020)* además de mejorar la gestión de desastres a través de un enfoque holístico para forjar la resiliencia económica y ante el cambio climático, tiene el objetivo de fomentar la transformación hacia una economía verde, promover el uso sostenible de los recursos naturales, reducir los niveles de residuos sólidos, establecer áreas protegidas marinas y terrestres, y fortalecer la gestión de la conservación y el uso de la zona costera. También cabe mencionar el ejemplo de San Vicente y las Granadinas, con su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025 *(National Economic and Social Development Plan 2013-2025)*. Sus objetivos relacionados con esta temática buscan promover el crecimiento verde, reforzar la gestión y la conservación de los recursos naturales (del suelo, forestales, marinos), hacer cumplir la legislación de zonificación del uso de la tierra para proteger el equilibrio ecológico crítico y la biodiversidad, fortalecer el marco normativo para incorporar el enfoque de gestión marina y reducir la degradación ambiental.

b) Énfasis temáticos de los planes de Centroamérica

El gráfico III.7 refleja la situación de Centroamérica. En este caso no existen temas predominantes, aunque conviene destacar el surgimiento del tema diversidad cultural, lo que tal vez se deba a que se trata de un área geográfica con un alto índice de población indígena.

Gráfico III.7
Centroamérica: énfasis temáticos en los planes de desarrollo territorial



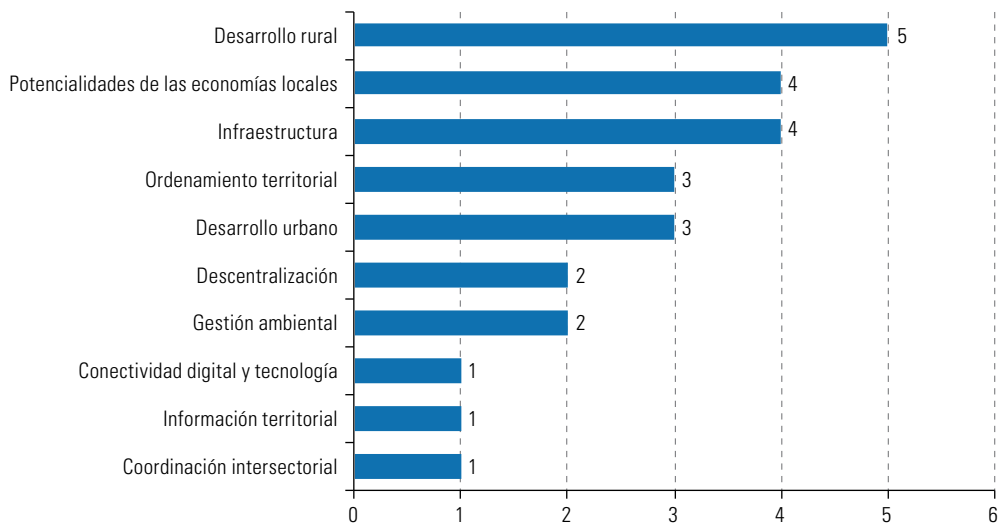
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Entre otros ejemplos de planes que contienen el énfasis temático de diversidad cultural cabe mencionar el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Sus objetivos apuntan a fortalecer la participación de la población indígena guatemalteca en los procesos de ordenamiento y planificación del territorio con miras al desarrollo y la preservación de los recursos naturales, promover el manejo de las tierras comunales según las reglas de usos consuetudinarios de los pueblos maya, xinka y garífuna, y transformar el enfoque de protección y conservación del patrimonio, institucionalizando acciones de reconocimiento y valoración de los saberes de los pueblos. El otro caso en que se resalta este tema es el de Panamá, con su Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030. Su propósito es incrementar la inclusión mediante la lucha contra la discriminación y garantizar integralmente los derechos humanos de todos los grupos poblacionales que coexisten en el país. Entre otros objetivos, se busca explícitamente llegar a las áreas indígenas y comarcas del país. La interculturalidad es una línea transversal a las políticas públicas que, en este documento, se destaca como uno de los temas emergentes que definirán las políticas para los próximos años. Se espera que este enfoque "fomente las adecuaciones que responden a las características, necesidades e intereses de las diferentes culturas según los tipos de interacción social" (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017, pág. 18).

c) Énfasis temáticos de los planes de desarrollo territorial de América del Sur

En el gráfico III.8 se refleja el panorama temático de América del Sur. El tema más recurrente es el del desarrollo rural, seguido de las potencialidades de las economías locales y la infraestructura. Estos dos últimos temas tal vez tengan relación directa con las dimensiones de estos países y sus configuraciones geográficas, que representan verdaderos desafíos para la promoción del desarrollo territorial.

Gráfico III.8
América del Sur: énfasis temáticos en los planes de desarrollo territorial



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

Los países que presentan mayor énfasis en la temática de desarrollo rural son Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia y el Perú. En el caso del Perú, se establece el desarrollo agrario y rural como política de Estado en el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, dentro de su eje estratégico de competitividad de país. En este eje, que presta gran atención al desarrollo económico, se procura incrementar los empleos y la productividad en el ámbito rural como medio para reducir las desigualdades y contribuir a que las mujeres jefas

de hogar de familias rurales pobres vinculadas a los programas sociales conozcan y utilicen los mecanismos financieros de ahorro y crédito. También se define el programa estratégico de incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios. Dentro de este mismo eje se plantea el objetivo de abordar las áreas rurales en temáticas de salud, tecnología, educación, acceso a servicios públicos y ordenamiento territorial, entre otros.

Siguiendo con el caso del Perú, en su plan de desarrollo se refleja con claridad el énfasis de potencialidades de economías locales. En el punto de desarrollo regional se busca fortalecer en las distintas circunscripciones regionales la configuración de una identidad productiva definida mediante el desarrollo de actividades basadas en sus potencialidades y ventajas comparativas, así como su complementación con las de otras regiones, en los sectores agrario, pesquero, minero y turístico, de forma concordante con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional. También se menciona la necesidad de establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, cadenas productivas y parques industriales con enfoque nacional, regional y local, lo que contribuiría a fortalecer y ampliar el mercado interno. Asimismo, se desea promover una "marca de país" a nivel internacional, asociada a las ventajas competitivas del Perú y sus productos emblemáticos, a fin de favorecer la apertura de nuevos mercados para la producción nacional.

E. El diálogo entre los planes de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial

En el análisis de las políticas de desarrollo territorial, se observa que existen familias de políticas que no dialogan entre sí (al menos sobre la base de un análisis textual) y tampoco lo hacen con los marcos de referencia internacionales.

Resta por analizar el nivel de diálogo entre las políticas de desarrollo territorial y los planes de desarrollo. En este punto, el objetivo es establecer un diálogo textual entre políticas y planes, para ver qué resultados se obtienen:

- En cuanto a las perspectivas abordadas, no puede hacerse una comparación entre políticas y planes, dado que esta categoría solo se aplicó a los planes de desarrollo por las razones antes descritas. En los planes nacionales de desarrollo, o en los planes de gobierno, predominan las perspectivas focalizadas: el territorio no es un tema transversal, sino que se cita en uno o unos pocos objetivos del plan nacional.
- En cuanto a la aproximación territorial, no es posible hacerla porque los instrumentos de planificación objeto de estudio tienen distintos alcances.
- En cuanto a los énfasis temáticos, las políticas evidencian tres temas más recurrentes: gestión de riesgo de desastres y resiliencia, ordenamiento territorial y gestión ambiental. En el caso de los planes, los temas recurrentes son el desarrollo rural, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. En este marco hay dos temas comunes que indican la orientación que se daría a los recursos en los temas territoriales si se implementan estas directrices: gestión ambiental y ordenamiento territorial.

En términos generales se puede concluir que, si bien el desarrollo rural está presente de forma recurrente en los planes, no suele haber políticas sobre esta temática. En consecuencia, tal vez exista una brecha entre los logros que los países declaran en este tema y los medios o instrumentos de planificación existentes para ello. En el caso de la gestión ambiental y el ordenamiento territorial, se evidencia una mayor convergencia entre la importancia de los temas en los planes, políticas y estrategias que los abordan.

Como ejemplo de estos diálogos textuales, que tienen la intención de describir convergencias y divergencias entre políticas e instrumentos de desarrollo y su repercusión en los territorios, se presentan los casos de El Salvador y Santa Lucía (véanse los diagramas III.7 y III.8).

Diagrama III.7
El Salvador: diálogo entre el plan de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial[a]

	Políticas de desarrollo territorial	Plan nacional de desarrollo
Unidad de análisis	1. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2. Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios 3. Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 4. Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 5. Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola 2011 6. Política Nacional del Medio Ambiente 2012 7. Estrategia Nacional del Medio Ambiente 2013 8. Plan Nacional de Cambio Climático y Gestión de Riesgos Agroclimáticos para el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola 2017 9. Estrategia 2014-2018 del Plan Trifinio	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador productivo, educado y seguro"
Énfasis coincidentes	• Ordenamiento territorial • Gestión ambiental • Potencialidades de economías locales • Gestión de riesgos de desastres y resiliencia • Descentralización	• Ordenamiento territorial • (Gestión ambiental) • (Potencialidades de economías locales) • (Gestión de riesgos de desastres y resiliencia) • (Descentralización)
Énfasis adicionales		• Desarrollo urbano

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.
[a] Los énfasis entre paréntesis, fueron encontrados, pero no destacados con la relevancia para determinarlos como "énfasis" según lo que se explicó en este análisis.

Diagrama III.8
Santa Lucía: diálogo entre el plan de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial

	Políticas de desarrollo territorial	Plan nacional de desarrollo
Unidad de análisis	1. Ley de Planificación y Desarrollo Físico (capítulo 5.12) de 2005 2. Política Nacional sobre el Medio Ambiente y Estrategia Nacional de Gestión Ambiental de 2004 3. Política Nacional de Tierras de 2007	Plan Visión Nacional de Santa Lucía
Énfasis coincidentes	• Ordenamiento territorial • Gestión ambiental	• Ordenamiento territorial • (Gestión ambiental)
Énfasis adicionales	• Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	• Desarrollo urbano • Infraestructura • Turismo

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas y los planes respectivos.

El Salvador es un ejemplo de país que tiene desarrollada una amplia gama de instrumentos de planificación para el desarrollo territorial. Los objetivos de las políticas varían en función de la temática que abordan, pero cabe destacar las temáticas de ordenamiento territorial, gestión ambiental, potencialidades de las economías locales, gestión de riesgos y resiliencia y descentralización.

El Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador (Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador productivo, educado y seguro") considera el territorio en algunos objetivos, pero también tiene un apartado especial de territorialización, condición que lo define como un plan que adopta una perspectiva transversal. Desde su visión se desprenden apuestas estratégicas y una de ellas plantea generar territorios más articulados y equilibrados, policéntricos y que aprovechen sus potencialidades. El énfasis en la categoría de desarrollo urbano está dado por el deseo de ser un país policéntrico y por la integración entre ciudades. No se encontraron textos oficiales, normativas u otros que guardaran relación con políticas de desarrollo urbano. Por lo tanto, este no sería un tema divergente, aunque sí está ausente de los instrumentos de planificación analizados.

En este caso se aprecia que el desarrollo territorial en El Salvador está muy determinado por el interés de ordenar el territorio y el uso de la tierra. Entre los objetivos del plan están la implementación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el avance en el ordenamiento sostenible de los territorios, de modo que hay una vinculación con uno de los instrumentos de políticas analizados.

Además del énfasis de ordenamiento territorial, en el Plan se tienen en cuenta objetivos relacionados con la gestión ambiental, las potencialidades de las economías locales, la gestión de riesgos de desastres y resiliencia y la descentralización, que son abordados por otras políticas. Sin embargo, a los efectos de este análisis no fueron considerados con la relevancia suficiente como para denominarlos énfasis temáticos. Sin perjuicio de lo anterior y a modo de ejemplo, dos objetivos que corresponden a la temática de potencialidades de economías locales son los de "Desarrollo inclusivo en los territorios con base en sus vocaciones y potencialidades productivas" y "Expandir la Estrategia 'Un pueblo, un producto' para el desarrollo económico territorial mediante el desarrollo de la industria local distintiva de la micro y pequeña empresa". Respecto de la temática de gestión ambiental, el Plan comprende los objetivos de "Desarrollar de manera sustentable la franja costero-marina y velar por su protección para el aprovechamiento de los recursos en el mar territorial" y "Avance en el ordenamiento sustentable de los territorios".

La Ley de Planificación y Desarrollo Físico *(Physical Planning and Development Act, Chapter 5.12*) es de ordenamiento territorial y persigue garantizar el uso apropiado de todas las tierras públicas y privadas de la isla, a partir de la elaboración de planes físicos. La política de medio ambiente busca garantizar que el desarrollo sea ecológicamente sostenible, mientras se optimiza la contribución del medio ambiente a las dimensiones económicas, sociales y culturales del desarrollo. Finalmente, la Política Nacional de Tierras (*National Land Policy*), tiene como objetivo orientar el uso, la gestión, el desarrollo y la administración de los recursos del suelo en Santa Lucía a fin de optimizar su contribución al desarrollo sostenible. Además del ordenamiento territorial, esta política contiene temáticas de gestión ambiental y de gestión de riesgos de desastre y resiliencia.

Santa Lucía es el único país del Caribe cuyo plan de desarrollo presenta las estrategias territorializadas en su totalidad (podría incluirse a Suriname, si se considerara parte de esta subregión). El plan contiene mapas y diagramas que muestran los objetivos territorializados. El ordenamiento y desarrollo del territorio es el principal énfasis de este plan. Se establecen distintos tipos de uso sostenible de la tierra, sobre todo en los ámbitos del transporte, el desarrollo urbano y el turismo. Además, se planifica el territorio considerando cuatro regiones específicas: el noreste, el sureste, el oeste central y el noroeste.

Los énfasis adicionales son complementarios, porque el énfasis en infraestructura se menciona como parte de uno de los objetivos de la ley mencionada. Esta fue aprobada en 2005 y el Plan de Desarrollo, en 2008. Este es uno de los pocos casos en que el texto de los documentos analizados muestra de forma explícita la vinculación entre el instrumento de planificación y la estrategia nacional de desarrollo.

A modo de ejemplo, otros casos en que se vinculan las políticas con los planes de desarrollo son el Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2010-2020 de la República Dominicana, que establece un claro vínculo con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 en distintos ejes, y el Plan Estratégico Nacional para la Diversidad Biológica (*National Biodiversity Strategy and Action Plan 2014-2020*) de Dominica que se alinea con el Plan Nacional 2011-2020 en busca de una "isla natural".

F. Conclusiones: hacia un ecosistema de políticas y planes para fortalecer el desarrollo territorial en la región

En este capítulo se ha hecho una amplia revisión y análisis de las políticas e instrumentos de promoción del desarrollo territorial en cada uno de los países de la región. Este examen permite extraer algunas conclusiones importantes.

Una primera observación es que existe una muy amplia y variada familia de políticas de desarrollo territorial. Estas políticas no siempre llevan esa denominación y aplican distintas aproximaciones alrededor del ordenamiento territorial, la protección ambiental, la descentralización, la resiliencia, entre otros aspectos. Forman parte de la mencionada familia porque, como se ha explicado, independientemente de su denominación, entre sus objetivos se incluyen finalidades relacionadas con la disminución de las desigualdades territoriales, el respeto y cuidado de la diversidad o la creación de capacidades locales para el desarrollo. Por estas razones, se puede afirmar que lo territorial no se agota en políticas denominadas explícitamente con ese nombre.

El conjunto de políticas que se han incluido en esta revisión muestra que conviven estrategias de intervención que se han ido diseñando en diferentes momentos, con orientaciones y énfasis diversos, en un todo muy complejo que conjuga pasado, presente y futuro. Este conglomerado tiene rasgos comunes a toda la región, pero también específicos de cada subregión y país. Se aprecian tres momentos y tres orientaciones de políticas de desarrollo territorial, que se han descrito en el capítulo I: i) la orientación central; ii) la iniciativa local-territorial, y iii) la conjugación de ambas perspectivas. De estos tres momentos, los que con mayor fuerza aparecen son los de la primera (previa a la década de 1980) y la tercera etapas (siglo XXI). Esta diversidad debe conocerse y reconocerse si se quiere transitar con éxito hacia la construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Será necesario evaluar con criterio y detalle la presencia de oposiciones, inconsistencias, vacíos y complementariedades a la hora de configurar un andamiaje donde primen la sinergia y la conjugación de esfuerzos.

La lectura de las 153 políticas vinculadas al desarrollo territorial permite proponer una taxonomía, unos criterios de caracterización, que no excluyan la posibilidad de proponer otros criterios. Aparte de ofrecer un panorama de la situación nacional y regional actual, los factores y criterios considerados para su construcción serán de suma utilidad para comprender el conglomerado de políticas en su conjunto y elaborar estrategias que permitan pasar de la familia al ecosistema de políticas territoriales.

La confrontación de planes y políticas es un primer ejercicio ilustrativo que sugiere hasta qué punto están articulados o desarticulados en su funcionamiento estos instrumentos de la acción pública en cada país. De los 27 planes de desarrollo nacional o planes de gobierno analizados, se destaca que lo territorial apenas se integra en unos pocos objetivos de cada plan. En cuanto a los énfasis temáticos, se observa una orientación especial hacia el desarrollo rural, la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. Por otra parte, en la comparación entre planes y políticas se destaca que coinciden en temas como la gestión ambiental y el ordenamiento territorial. En esta comparación se tomaron como base solamente las declaraciones hechas en los textos, pues no fue posible acceder a comprobaciones empíricas de otra índole, tales como encuestas o entrevistas.

Por último, es importante destacar que no es suficiente contar con un conglomerado de planes y políticas territoriales como el identificado (153 políticas y 27 planes de desarrollo o planes de gobierno). Es fundamental que se comprenda la necesidad de transitar hacia la creación de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial en cada país de la región. Ello supone establecer condiciones para crear un hábitat en que interactúen las políticas existentes (sea cual sea su denominación) y consolidar un entramado donde primen la sinergia y la coordinación. Como se verá más adelante, en los capítulos IV y V, esta misma necesidad reaparecerá en el momento de examinar los sistemas de información para el desarrollo territorial y las políticas e instrumentos de financiamiento.

Bibliografía

Berdegué, J. y M. Fernández (eds.) (2014), *Nueva agenda regional*, Santiago, Editorial Universitaria.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es.

___(2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.

___(2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, Libros de la CEPAL, Nº 99 (LC/G.2385-P), Santiago.

Consejería de Gobernación (2004), *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Sevilla, Junta de Andalucía.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (2017), *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030*, Panamá.

Cuervo, L. (2015), "Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial", *serie Desarrollo Territorial*, Nº 12 (LC/L.3513; LC/IP/L.320), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

Dhein, M. y M. Riedl (coords.) (2017), *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*, Porto Alegre, Editora Conceito.

Evans, B. y J. Reid (2016), *Una vida en resiliencia: el arte de vivir en peligro*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Freitas, L. (2012), "Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul", tesis de doctorado, Universidad de Brasilia.

IPEA/ASSECOR (Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas/Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento) (2017), *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*, Brasilia.

Massiris, Á. (coord.) (2009), *Geografía y territorio: procesos territoriales y socioespaciales. Aproximación desde Iberoamérica*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).

Moncayo, E. (2004), *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Naciones Unidas.

Anexo III.A1
Metodología de trabajo, revisión de planes nacionales de desarrollo y políticas de desarrollo territorial

A. Metodología de trabajo

El trabajo de investigación presentado en este capítulo se sustenta en un conjunto de decisiones que se describen a continuación:

- **Respecto a los objetos de estudio**: en primer lugar, se analizaron los planes nacionales de desarrollo de cada país de la región. En los casos en que no existían, se analizaron los planes de gobierno. En segundo lugar, se analizaron las políticas nacionales de cada país que tuvieran alguna vinculación al tema territorial. Respecto de los planes, se analizaron 27 países. No se consideraron en este análisis países que no tienen actualizado el documento, o que lo están elaborando: Cuba, Granada, México, Saint Kitts y Nevis, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

  En el caso de las políticas, se plantearon dificultades para identificarlas con el nombre de "políticas de desarrollo territorial". Por lo tanto, se seleccionaron las políticas públicas que hicieran referencia a la dimensión territorial o que, en sus objetivos, explicitaran que el propósito era reducir brechas territoriales y desarrollar capacidades en los territorios.

- **En relación a las fuentes consultadas para la selección de políticas y planes**: se utilizó la base de datos del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), donde están registrados los planes de desarrollo y los planes de gobierno de los países de la región. Respecto a las políticas, el proceso de identificación combinó base de datos construidas a partir de consultorías realizadas en el ILPES en el marco de publicaciones realizadas en 2017 (véase CEPAL, 2017), encuestas en línea de expertos en desarrollo territorial de la región y consultas realizadas en los portales de gobierno de los países.

- **En cuanto a las herramientas de análisis en cada uno de los objetos de estudio**: se hizo una lectura de 153 políticas y se construyó una matriz comparativa con datos como el año de publicación de la política, la institución responsable, una descripción breve de la política, los objetivos, las perspectivas transversales o focalizadas, el alcance territorial de la política y los énfasis temáticos abordados.

  En el caso de los planes, como cada documento tiene sus particularidades, el análisis se centró en objetivos, propósitos, lineamientos estratégicos o estrategias. También se construyó una matriz comparativa, donde se indicó el nombre del plan, la institución responsable, las perspectivas transversales o focalizadas adoptadas y los énfasis temáticos abordados

B. Énfasis temáticos de las categorías más repetidas en los planes nacionales de desarrollo, con sus respectivos objetivos asociados

Cuadro III.A1.1
Énfasis temático de desarrollo rural en los planes nacionales

País	Desarrollo rural
Bahamas	Maximizar el potencial de la agroindustria, expandir la agricultura a las islas aledañas, expandir el financiamiento, mejorar la política de agricultura y su administración, potenciar la agricultura integralmente. Políticas de tierras equitativas, mejorar la legislación para permitir el uso productivo de la propiedad colectiva.
Belice	Potenciar el sector para incrementar la producción y la productividad fortaleciendo el Programa de Desarrollo Rural de Belice *(Belize Rural Development Program)*, conectando la agricultura con otros sectores, como el turismo, para desarrollar el agroturismo.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Producción agropecuaria con énfasis en la agricultura familiar comunitaria y campesina. Saneamiento de la propiedad agraria.
Brasil	Programa temático sobre el sector agropecuario sostenible. Se orienta a la seguridad alimentaria, el acceso a los servicios públicos y las oportunidades económicas en el campo y en la ciudad, así como a la promoción del desarrollo rural sostenible. El objetivo es fomentar la ampliación de la producción agropecuaria, con generación de empleo, renta, divisas y un mayor acceso de la población rural a los bienes y servicios públicos. Reforma agraria, fortalecimiento de la gobernanza de la tierra y promoción de los aspectos de la reforma agraria que confieren derechos a los pueblos indígenas y a los pueblos y comunidades tradicionales.
Chile	Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural, crear un observatorio externo sobre la implementación, los avances y los resultados de la política, conformar un comité intersectorial (Comité de Ministros de Desarrollo Rural y una secretaría técnica), mejorar las condiciones laborales de los campesinos, de financiamiento y seguros para cultivos. Asegurar la disponibilidad de agua para el sector. Fortalecer los programas de regularización de títulos de propiedad de familiar rurales y confeccionar un registro público de tierras y aguas indígenas; evaluar la política actual de entrega de tierras como mecanismo de reparación reconocido y comprometido por el Estado de Chile.
Colombia	Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos. Línea 5: Campo con progreso, una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural. Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario, la inclusión productiva y la seguridad jurídica. Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción y el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores. Incentivar la inversión en el campo mediante la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el manejo de los riesgos de mercado y climáticos. Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento en actividades no agropecuarias. Modernizar, tecnificar y consolidar la institucionalidad sectorial y la coordinación y articulación interinstitucional, con el fin de impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural a escala territorial.
Guatemala	El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y el desarrollo rural integral representan un eje estratégico y una prioridad. Operatividad de todo el ciclo de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Fortalecer mecanismos y dispositivos legales, tales como los procesos de regularización, tenencia y certeza jurídica de la tierra. Diseñar y ejecutar estrategias para incentivar la producción sostenible. Se establece la meta de que, para 2032, la población rural goce de los beneficios del desarrollo humano sostenible.
Honduras	Cerrar las brechas de electrificación rural y aumentar la cobertura de sistemas de riego en tierras agrícolas, de manera que se mantenga la seguridad alimentaria. Se contará con una renovada red de caminos rurales que potenciará las oportunidades comerciales de miles de pequeños productores agrícolas a lo largo del país. Se prevé reducir a menos del 5% el índice de ocupación ilegal de tierras.
Perú	Programas para convertir la agricultura campesina en comercialización rural; programas de fortalecimiento de los productores agrarios para promover mecanismos de inversión.
República Dominicana	Fortalecer la infraestructura vial y de servicios públicos en las zonas rurales y urbano-marginales. Desarrollar asentamientos rurales concentrados, con fines de facilitar economías de aglomeración en el acceso a los servicios públicos básicos y una eficaz gestión de riesgos. Elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agroproductivas, a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, aprovechar el potencial exportador y generar empleo e ingresos para la población rural (14 líneas de acción).
San Vicente y las Granadinas	Revitalizar el sector agrícola y pesquero. Fortalecer el desarrollo rural, mejorar la imagen de la agricultura para aumentar el involucramiento de los jóvenes en el sector. Formular políticas para el desarrollo rural. Incrementar la productividad, la eficiencia y la competitividad del sector agrícola. Aumentar la contribución de la agricultura a la economía doméstica.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de las políticas de desarrollo territorial respectivas.

Cuadro III.A1.2
Énfasis temático de sostenibilidad y gestión ambiental en los planes nacionales

País	Sostenibilidad, gestión ambiental
Barbados	Transformación a economía verde. Promover el uso sostenible de los recursos naturales. Reducir los niveles de residuos sólidos. Establecer áreas protegidas marinas y terrestres. Promover la gestión de conservación y uso de la zona costera. Además, menciona planes y leyes que traducen estas aspiraciones en herramientas de planificación.
Belice	Se aplica un enfoque transversal consistente en incorporar tecnologías verdes, utilizar electricidad producida a partir de energías renovables, lograr la gestión sostenible del medio ambiente, el manejo de los ecosistemas, la gestión de recursos hídricos, el manejo de desechos y el control de la contaminación. Fortalecer la implementación del Plan del Sistema Nacional de Zonas Protegidas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Se concibe el desarrollo como un proceso integral y se respetan los derechos de la madre tierra. Desarrollar estrategias concurrentes con miras a la gestión ambiental y el control de la calidad del agua destinada al consumo humano (urbano y rural) mediante la implementación del Programa de Control de Calidad de Agua en las Empresas Públicas de Servicio de Agua (EPSA). Ajustar la normativa ambiental al enfoque de gestión de sistemas de vida, promoviendo un mayor equilibrio entre conservación y desarrollo integral, en armonía con la Madre Tierra. Fomentar el manejo integral y sostenible de los bosques. Diseñar políticas y elaborar programas y proyectos para una gestión integral de los recursos hídricos y un manejo integral de las cuencas, de forma que posibilite los múltiples usos del agua, por ejemplo, para el riego, la industria y el consumo humano. Sistema plurinacional de áreas protegidas.
Ecuador	Impulsar la economía urbana y rural sobre la base del uso sostenible y agregador de valor de recursos renovables, y propiciar la corresponsabilidad social y el desarrollo de la bioeconomía. Se aborda en extenso este tema y se proponen sistemas de gestión integral del medio ambiente, los desechos y las emisiones. Se prioriza la reforestación, la investigación en producción sostenible y el ordenamiento de actividades de explotación de recursos naturales, con énfasis en la Amazonía y la zona costera. Se promueve la conservación del recurso hídrico y la creación de un sistema integral de áreas protegidas.
Guyana	El plan tiene un enfoque transversal respecto de la sostenibilidad. En distintos ejes se aborda el tema medioambiental, sobre todo en el eje de gestión sostenible de los recursos naturales.
Honduras	Elevar al 80% la tasa de participación de la energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país. Para 2034, Honduras será el país líder centroamericano en materia de aprovechamiento sostenible de recursos naturales, centrado en la generación de energía y la obtención de alimentos, minerales y derivados del sector forestal. Para 2022, Honduras habrá consolidado un marco institucional que le permita impulsar y mantener vigentes los temas de adaptación y mitigación del cambio climático. El sector privado del país se habrá apropiado del tema de la eficiencia energética y existirán alianzas público-privadas para el desarrollo de procesos conjuntos de investigación con miras a aprovechar las fuentes energéticas naturales para la producción de energía.
Jamaica	Promoción de la ecoeficiencia y la economía verde. Se busca integrar los temas medioambientales en las políticas y procesos de toma de decisión en el ámbito económico y social. Contribuir al esfuerzo de reducir los efectos del cambio climático. Gestión sostenible y uso de los recursos naturales y medioambientales. Desarrollar e implementar mecanismos para la conservación de la biodiversidad y la gestión de los ecosistemas. Gestión eficiente de residuos.
Panamá	Establecer un sistema de gestión ambiental de producción sostenible que se aplique a todos los sectores, incluidos los del turismo, la agricultura, los sectores forestal y pesquero y todos los sectores económicos productivos del país. Reducir el impacto ambiental, económico y social del cambio climático en la vida cotidiana de las poblaciones según sus cuencas, regiones y ecosistemas. Desarrollar acciones de manejo integral de cuencas y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, con la participación ciudadana de las áreas y regiones del país donde existan áreas protegidas o ecosistemas críticos, vulnerables, subrepresentados o prioritarios. Garantizar la conservación de los recursos costeros y marinos mediante la aplicación de las normas y acuerdos internacionales en la materia.
República Dominicana	Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático. Sostenibilidad ambiental, protección de los recursos naturales y gestión del agua.
San Vicente y las Granadinas	Promover el crecimiento verde y la gestión y conservación de los recursos naturales (suelo, forestal, marinos). Hacer cumplir la legislación de zonificación del uso de la tierra para proteger el equilibrio ecológico crítico y la biodiversidad. Fortalecer el marco normativo para incorporar el enfoque de la gestión marina y reducir la degradación ambiental.
Trinidad y Tabago	La biodiversidad y el ecosistema deben integrarse en todas las áreas del desarrollo de la gobernanza medioambiental. Implementar nuevas políticas o actualizar las antiguas cuando sea necesario. En ese sentido, cabe mencionar la política nacional de medioambiente, la política nacional de áreas protegidas, la política forestal, la política nacional respecto de la vida silvestre, la política nacional de bioseguridad, la política nacional de humedales, la política nacional de cambio climático y la política nacional de reciclaje de residuos. También se puede incluir la política de la gestión integrada de la zona de la costa, que se encuentra en desarrollo actualmente. Implementar el programa nacional de reciclaje a través de las corporaciones regionales. Implementar un Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Hídricos, lo que implica establecer una agencia que regule y administre de manera independiente los recursos hídricos del país. Rehabilitar las áreas degradadas y proteger las especies en peligro y las costas y áreas marinas.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de las políticas de desarrollo territorial respectivas.

C. Glosario

Cuadro III.A1.3
Glosario de categorías de énfasis temáticos

Categoría	Descripción
Gestión ambiental	Incluye los conceptos de sostenibilidad y la gestión de los recursos naturales, la protección de las reservas naturales, la gestión de residuos y todo lo relacionado con el cuidado del medio ambiente.
Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas y estrategias, así como para fortalecer sus capacidades, con el fin de reducir el impacto de las amenazas naturales y los desastres ambientales y tecnológicos. La gestión del riesgo de desastres (GRD) se refiere al conjunto de políticas, estrategias, normas, actividades, capacidades operativas, entre otras, tendientes a evitar, mitigar y afrontar los impactos adversos de los eventos naturales, cuyo objetivo final es la reducción del riesgo de desastres (RRD) (OPS, 2016). Los investigadores del siglo XXI entienden la resiliencia como un proceso comunitario y cultural, que responde a tres modelos que la explican: un modelo compensatorio, otro de protección y, por último, uno "de desafío". Se define la resiliencia como la capacidad de tener éxito de modo aceptable para la sociedad, a pesar de un estrés o una adversidad que implica normalmente un grave riesgo de resultados negativos (Evans y Reid, 2016).
Descentralización	Los procesos de descentralización deben diferenciarse de los denominados procesos de desconcentración, porque suelen utilizarse indistintamente. En la descentralización se consideran entes estatales con personería jurídica propia, que cuentan con una asignación legal de recursos, su patrimonio es estatal y tienen la facultad de administrar sus propios recursos. Por su parte, los órganos desconcentrados no tienen personería jurídica y tampoco cuentan con patrimonio ni recursos propios. La relación de jerarquía se observa en la desconcentración, mientras que en la descentralización existe un control tutelar por parte del Estado. Ese control supone facultades implícitas y explícitas que permiten un control menor que el de la desconcentración (Gallo, 2011).
Coordinación multinivel	Articulación de acciones entre niveles de Estado (de lo supranacional a lo local) para llevar a cabo acciones gubernamentales de interés público.
Capacidades locales	Competencias o capacidades técnicas y políticas de los funcionarios de nivel local. No se trata de objetivos de fortalecimiento de las comunidades, sino de los gobiernos locales o subnacionales.
Desarrollo urbano	El desarrollo urbano supone el crecimiento material en sentido horizontal y vertical de una ciudad, incorporando tecnologías, pero sin olvidar las dimensiones sociales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes (Silveira, 2017, pág. 128). Cualquier objetivo orientado a crear, revitalizar, desarrollar, mejorar las condiciones o potenciar las ciudades o territorios urbano se inserta en esta categoría. Lo mismo se aplica a las acciones tendientes al policentrismo o a la integración entre ciudades. El policentrismo se asocia a la idea de que dentro de un área urbana de carácter metropolitano se genera una estructura multinuclear, a partir de núcleos urbanos periféricos. Es decir, una ciudad suele tener un centro principal identificable, pero al mismo tiempo existen otros subcentros urbanos, con los que establece una serie de relaciones complementarias o de competencia. El desarrollo de este esquema multinuclear se debe, en gran medida, a la ampliación de las distancias y la rápida extensión de los centros originales de los complejos metropolitanos en términos de empleo y equipamiento (Richardson, 1988, citado en Becerril-Padua, 2000). Estos subcentros urbanos logran desarrollar una importante dinámica económica que radica en una desconcentración del empleo al convertirse en un punto focal del trabajo, el comercio y la recreación. Entonces se reproduce también el patrón de concentración a una escala menor, respecto del núcleo central (Becerril-Padua, 2000).
Infraestructura	Se refiere al desarrollo de grandes infraestructuras, como las de caminos y puentes para la mejora de la conectividad.
Desarrollo rural	El concepto de desarrollo rural se relaciona estrechamente con el desarrollo de la agricultura, pero en los últimos años, se ha ido adoptando una noción más integral con el fin de reflejar que el desarrollo rural es también un proceso que busca potenciar territorios. Actualmente se define el desarrollo rural como un proceso de cambios sociales con el objetivo de promover acciones articuladas, locales y endógenas en los territorios rurales (Amaral, 2017, págs.118 a 120). Considera propósitos de revitalizar, potenciar y desarrollar territorios rurales, así como regularizar la propiedad de la tierra.
Ordenamiento territorial	Acción de elaborar un orden y regular la organización del espacio. En las acciones de este tipo, surgen las relaciones de poder espacializadas, que generan pugnas por los diversos intereses socioeconómicos manifiestos en el espacio territorial. Hoy en día un ordenamiento territorial es necesariamente multiescalar y multiterritorial, porque no solo combina en un espacio las relaciones de poder económicas, sociales, culturales, sino las relaciones de múltiples escalas y formas espaciales en que se manifiestan las relaciones de poder (Haesbaert, 2017, págs. 290-291).
Turismo	Cuando se desarrolla el territorio mediante el turismo. La atención se centra en el territorio, no en el sector del turismo, por ejemplo, cuando se potencia el agroturismo o el ecoturismo.

Cuadro III.A1.3 (conclusión)

Categoría	Descripción
Diversidad cultural	La diversidad cultural es la convivencia e interacción que existe entre diferentes culturas dentro de un mismo espacio geográfico compartido por un grupo de personas o una sociedad. A través de la diversidad cultural se pueden apreciar las diferentes expresiones culturales propias de un pueblo, país o región que, a su vez, han sido modificadas o afectadas por diversos factores relacionados con las expresiones culturales provenientes de otros territorios. Se utiliza esta categoría cuando la finalidad del objetivo o estrategia es la valorización de la multiculturalidad y las identidades colectivas en los territorios.
Potencialidades economías locales	Esta categoría se refiere a la vocación territorial, cuando se busca potenciar las especificidades de los territorios o las ventajas comparativas. La ventaja comparativa es la capacidad de una persona, empresa o país para producir un bien utilizando relativamente menos recursos que otro. Es uno de los fundamentos básicos del comercio internacional, asumiendo como decisivos los costes relativos de producción y no los absolutos. En otras palabras, los países que tienen este tipo de ventaja producen bienes que les suponen un coste relativo más bajo respecto al resto del mundo.
Información territorial	Se basa en un sistema georreferenciado, diseñado con el fin de captar, almacenar, analizar y desplegar grandes volúmenes de información de distintas fuentes y escalas, en un área determinada, para contribuir así al desarrollo de un territorio. Corresponde a esta categoría todo objetivo que promueva la obtención y elaboración de información, estadísticas y sistemas de información para el desarrollo territorial.
Coordinación intersectorial	Articulación de acciones entre sectores de un mismo nivel o distintos niveles de Estado (de lo supranacional a lo local) para llevar a cabo acciones gubernamentales de interés público.
Conectividad digital y tecnología	Visualizar el desarrollo territorial a través de la utilización de tecnologías para mejorar la conectividad y la información con el fin de promover el desarrollo territorial.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), "Curso de aprendizaje: gestión del riesgo de desastres en salud", 2016 [en línea] https://cursospaises.campusvirtualsp.org/mod/page/view.php?id=22464; P. Gallo, "Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?", *Revista de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano,* Nº 3, enero-junio de 2011; R. Silveira, " Desenvolvimento urbano", *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos,* M. Dhein y M. Riedl (coords.), Porto Alegre, Editora Conceito, 2017; M. Becerril-Padua, "Policentrismo en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile", documento presentado en el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Miami, 16 a 18 de marzo de 2000; J. de Moraes, "Desenvolvimento rural", *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos,* M. Dhein y M. Riedl (coords.), Porto Alegre, Editora Conceito, 2017; R. Haesbaert, "Ordenamiento territorial", *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos,* M. Dhein y M. Riedl (coords.), Porto Alegre, Editora Conceito, 2017.

CAPÍTULO
IV

Información para el desarrollo territorial

Introducción

A. Información y desarrollo territorial: su papel en la sociedad y las políticas públicas actuales

B. La dimensión territorial de la información

C. Información y planes nacionales de desarrollo territorial: la situación en América Latina y el Caribe

D. Conclusiones

Bibliografía

Anexo IV.A1

Introducción

La calidad de los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas depende, en una buena medida, de la información disponible para la toma de decisiones en los diferentes momentos. Esta información debe ser pertinente, oportuna e integrable, no solo para que proporcione los insumos adecuados para cada momento de los procesos de la política pública, sino también para que propicie el diálogo, la interacción y la sinergia entre ellos.

En este capítulo, como en los anteriores, se pone de manifiesto la gran variedad y riqueza de las iniciativas que los países vienen poniendo en marcha en materia de producción de información para el desarrollo territorial y la toma de decisiones, así como para la trasparencia y la participación. Esta riqueza confronta un desafío de conocimiento, caracterización y gestión integrada que contribuya a la consolidación de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial en los países de la región. En la sección A se discute el papel clave de la información para los procesos de desarrollo y sus vínculos con las políticas públicas. En la sección B se abordan algunos temas específicos referidos a la dimensión territorial de la información y los indicadores, junto con ciertos casos internacionales de interés. En la sección C se revisa el estado de la situación en América Latina y el Caribe en materia de sistemas de información territorial, y, por último, en la sección D se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

A. Información y desarrollo territorial: su papel en la sociedad y las políticas públicas actuales

Vivimos un momento nuevo en la historia de nuestras sociedades, que nos plantea inmensas oportunidades, pero también grandes retos. Aparte del desafío tecnológico propiamente dicho, es importante aprovechar este momento como una oportunidad para examinar y consolidar el valor social de la información. Como destacan acertadamente Stiglitz, Fitoussi y Durand (2018), lo que medimos afecta lo que hacemos. Si medimos las cosas equivocadas, haremos cosas equivocadas. Si no medimos algo, ello se convierte en abandonado, como si el problema no existiera. Si no medimos la desigualdad o la degradación ambiental, existe una menor probabilidad de que atendamos esas preocupaciones.

Esta nueva era de la humanidad debería aprovecharse, en el contexto de un documento como este, para mejorar las condiciones públicas y sociales de respuesta a los desafíos del desarrollo territorial, la sostenibilidad, la trasparencia y la participación. En el ámbito de lo propiamente territorial surgen retos propios y característicos que dan cuenta de la necesidad tanto de hacer un estado de situación, como de identificar los retos de la acción colectiva (pública, privada, ciudadana y conjunta).

En esta sección se destacan algunos aspectos clave de este contexto general (social) y específico (desarrollo territorial), a partir de los cuales posteriormente se analiza el tema de la información para el desarrollo territorial en la región.

La sociedad, su economía y sus organizaciones públicas actuales, en sus diversas dimensiones, incluida la dimensión territorial, se sustentan cada vez más en la disponibilidad, oportunidad, calidad y uso de información, que se ha transformado, según diversos planteamientos, en un insumo estratégico de los procesos de desarrollo. Ello ha llevado a que surgieran conceptos tales como la era de la información (Castells, 2002) o la sociedad del conocimiento (UNESCO, 2005) en la que uno de los principales retos se refiere tanto a aprovechar sus potencialidades como a minimizar sus riesgos. Esto pasa, entre otras cosas, por desarrollar sistemas inteligentes con capacidad de sintetizar información y orientar el análisis y la toma de decisiones (Innerarity, 2018).

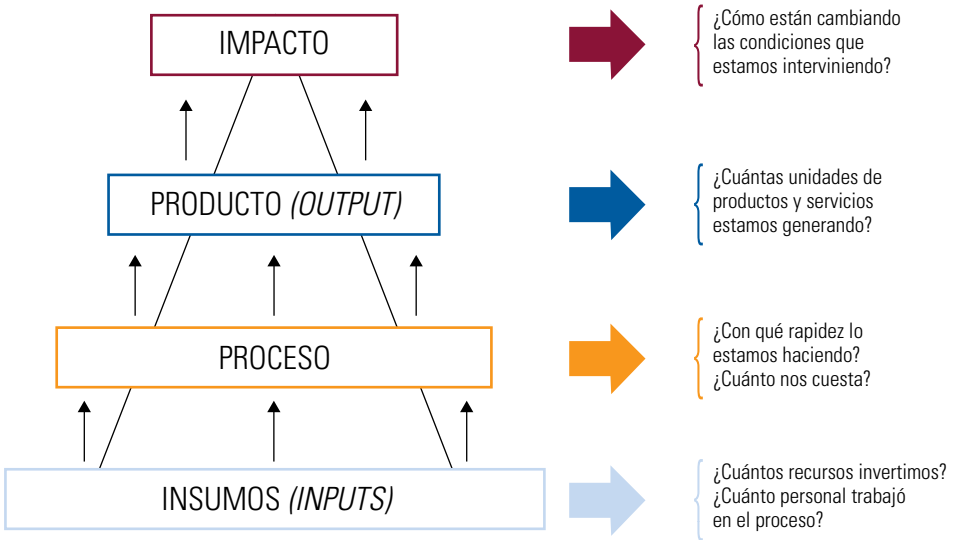
Como parte de este proceso han aparecido nuevos conjuntos de información especializada que permiten abordar de manera más integral los múltiples desafíos propuestos por la Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible y los problemas que deben enfrentarse para el logro del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, el desarrollo de los territorios y las ciudades, la competitividad de los sistemas productivos y la sostenibilidad de los ecosistemas, entre otros. Al respecto, Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), al referirse a la creciente importancia de los indicadores estadísticos en el mundo actual, destacan que su papel se ha incrementado significativamente en las últimas dos décadas. Esto refleja las mejoras en los niveles de educación de la población, el aumento de la complejidad en las economías modernas y el amplio uso de las tecnologías de la información. En la "sociedad de la información", el acceso a datos, incluidos los datos estadísticos, es mucho más fácil. Cada vez más personas recurren a las estadísticas para estar mejor informadas o tomar decisiones. Para responder a la creciente demanda de información, la oferta de estadísticas también se ha incrementado considerablemente y ha llegado a cubrir nuevos dominios y fenómenos.

Además, los medios de producción, recolección y uso de la información cambian aceleradamente. El papel de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha sido fundamental en el avance experimentado en los procesos de captura o generación, análisis y difusión de datos, incrementando exponencialmente el acceso y el uso del más variado rango de datos para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas (Naser y Concha, 2014). La cantidad, velocidad y variedad de la información debe enfrentarse con una mirada estratégica que propicie su mejor aprovechamiento. La literatura especializada lo señala cuando afirma que la información no posee un valor en sí misma, sino en función del contexto en que se utiliza, es decir, respecto de los propósitos u objetivos que persiguen las personas y las organizaciones. Por tanto, la reflexión sobre cuánta información y qué tipo de información se requiere debe sustentarse en un marco de referencia que oriente los esfuerzos de producción, recopilación, sistematización y análisis (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009; Wong, 2006).

Como parte de esta búsqueda por precisar el contexto, los propósitos y las expectativas que definan la utilidad social de la información, cabe considerar que los distintos momentos de la política pública pueden requerir diferentes tipos de información. De esta forma, en el diagrama IV.1 y en el recuadro IV.1 se ilustra la especificidad de las necesidades de información, dependiendo del enfoque metodológico adoptado, de las fases que la componen y del ciclo en su conjunto, donde cabe resaltar, en particular, los indicadores de impacto, que son los que permiten aproximarse al conocimiento de si las políticas están o no generando los efectos buscados.

Diagrama IV.1
Medición según ámbito de desempeño y preguntas abordadas



Fuente: J. Bonnefoy y M. Armijo, "Indicadores de desempeño en el sector público", *serie Manuales*, Nº 45 (LC/L.2416-P; LC/IP/L.263), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

Recuadro IV.1
Indicadores de desempeño según enfoque de cadena de resultados

Indicadores de insumos

Cuantifican los recursos, tanto físicos como humanos o financieros, utilizados en la producción de los bienes y servicios.

Indicadores de proceso/actividad

Se refieren a los indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o la forma en que se realiza el trabajo para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte).

Indicadores de producto

Muestran, de manera cuantitativa, los bienes y servicios producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos, por lo cual los productos están directamente relacionados con ellos.

Indicadores de resultado final o impacto

Miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que ofrecen se refiere, por ejemplo, al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, que es exclusivamente atribuible a dichos bienes.

Fuente: Fuente: J. Bonnefoy y M. Armijo, "Indicadores de desempeño en el sector público", *serie Manuales*, Nº 45 (LC/L.2416-P; LC/IP/L.263), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

En el ámbito específicamente territorial puede destacarse el rápido avance en las tecnologías de georreferenciación y análisis geoespacial, que ha permitido expandir el conocimiento de las dinámicas espaciales a un gran nivel de detalle (Fuenzalida y otros, 2015). Esto es de gran relevancia en un contexto de mayor complejidad y velocidad de las dinámicas territoriales, tanto en sus dimensiones urbanas como rurales, que sufren el impacto de los vaivenes de la economía mundial, los fenómenos asociados al cambio climático y las dinámicas migratorias internas e internacionales, entre otros procesos.

En esa misma medida debe destacarse el creciente uso de las técnicas y herramientas geoespaciales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como se ha abordado en los Foros de Alto Nivel sobre la Gestión Mundial de la Información Geoespacial[1]. A medida que se incrementa la disponibilidad y la velocidad de acceso a fuentes de información, aparece el riesgo de la dispersión y surge el reto de la integración y de la gestión integrada de las partes, sus elementos y los subsistemas. Es así como, en estos encuentros, se destaca la importancia de la integración entre información estadística y geoespacial como apoyo para los siguientes ámbitos (Grupo de Expertos sobre la Integración de la Información Estadística y Geoespacial, 2018):

- Procesos de toma de decisiones a nivel local, subnacional, nacional, regional y mundial.
- Medición y monitoreo del marco de metas e indicadores mundiales de los ODS y la Agenda 2030.
- Intercambio de datos entre instituciones y fortalecimiento de la interoperabilidad de la información geoespacial y estadística.
- Obtención de nuevos conocimientos y relaciones entre datos que no habrían sido posibles mediante el análisis aislado de datos socioeconómicos, ambientales o geoespaciales.
- Fomento de la inversión y la generación de capacidades en información geoespacial y estadística.
- Desarrollo de colaboración entre las comunidades estadísticas y geoespaciales.
- Examen de nuevas fuentes de datos que incluyan información geoespacial, por ejemplo, datos de telefonía móvil.

[1] Para acceder a una información más detallada sobre los Foros de Alto Nivel véase [en línea] http://ggim.un.org/meetings/2017-Mexico/.

Es en este contexto, por tanto, donde deben analizarse las vinculaciones entre la información estadística y geoespacial y el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas territoriales. Es decir, considerando la compleja articulación entre lo deseable y lo posible, y enfrentando de manera sistemática e institucional las brechas o los vacíos existentes, lo que permitirá avanzar en una perspectiva de mediano y largo plazo en procesos de modernización sólidos y sostenibles en esta materia. Se requiere, por ende, comprender la centralidad del desafío relacionado con la necesidad de articular de manera coherente grandes volúmenes de datos que se elaboran a partir de una gran diversidad de criterios conceptuales y operativos, a través de la construcción de enfoques sistémicos consistentes, con sentido y relevancia para la toma de decisiones.

A modo de clarificación conceptual respecto de la diversidad de nociones que existen en el tema tratado en esta sección, en donde a menudo se utilizan de manera intercambiable, en el recuadro IV.2 se realizan algunas precisiones importantes.

Recuadro IV.2
Algunas definiciones básicas

Variable

Fenómeno que se estudia y cuyo valor en el tiempo o en el espacio varía. Una variable es una representación operacional de un atributo (calidad, característica, propiedad) de un sistema.

Dato

Conjunto de valores numerales que se observan, registran o estiman respecto de determinada variable en algún punto del espacio y del tiempo, que habitualmente resultan de la aplicación de algún tipo de levantamiento estadístico (como una encuesta) o los registros administrativos, medición en terreno u otra forma de medición u observación.

Estadística

Es la medida, valor o resultado específico que toman las variables en un momento del tiempo y del espacio, que ha sido sujeta a validación, estructuración y descripción estadística. Las estadísticas básicas se elaboran a partir de los datos, mediante un conjunto predefinido y normado de procedimientos estadísticos que se derivan de normativas estadísticas nacionales y recomendaciones estadísticas internacionales. Las series estadísticas básicas son, entonces, un conjunto de datos que han sido sometidos a un proceso estadístico exhaustivo de validación, que han sido estructurados de acuerdo con una clasificación adecuada y que se presentan a los usuarios ordenados en un marco adecuado.

Información

En su concepción más simple, la información está constituida por hechos y datos que no necesariamente tienen un significado inmediato y claro para todos los públicos. En un sentido más amplio, la información son datos procesados en forma significativa, de modo que sirva para decisiones presentes o futuras.

Indicadores

Son estadísticas seleccionadas por su capacidad de mostrar un fenómeno importante. Los indicadores se diseñan y producen con el propósito de seguir y monitorear algunos fenómenos o conjuntos de dinámicas que requieren algún tipo de intervención o programa. A menudo se presentan en forma contextualizada (se explica al usuario qué muestra el indicador, su importancia e implicancias), se representan de manera clara y fácil de entender (utilizando infografía, gráficos y mapas), y, en general, se publican como sistemas de indicadores (del tema en cuestión), como documento en papel y digital, y en forma de sitios web para facilitar el acceso no experto a su contenido.

Conocimiento

Capacidad de entender y operar en un dominio dado. Conocer significa comprender algo a tal nivel que se hace posible evaluar y, por tanto, decidir. En este sentido, el conocimiento en general se reconoce como un paso ulterior a la información en bruto, mediante el cual los datos y antecedentes se procesan de acuerdo con criterios y necesidades previamente establecidos.

Fuente: R. Quiroga Martínez, "Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe", *serie Manuales,* Nº 61 (LC/L.3021-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

B. La dimensión territorial de la información

Es ampliamente conocido y reconocido que los promedios nacionales de cualquier indicador de desarrollo normalmente ocultan profundas diferencias o desigualdades entre los distintos espacios subnacionales. Esto es en especial cierto en el caso de América Latina y el Caribe, donde la desigualdad en general, y la territorial en particular, han sido destacadas por la CEPAL como desafíos cruciales a ser enfrentados por los países de la región (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2010, 2012 y 2014; CEPAL, 2017).

Ante los desafíos de la Agenda 2030, las desigualdades territoriales, en sus diferentes manifestaciones (urbano-rurales, interregionales, intraurbanas y otras), han adquirido especial relevancia. Ello da cuenta de una creciente complejidad del entorno en el que se desenvuelven las políticas territoriales y del mayor esfuerzo requerido en materia de información adecuada, pertinente y oportuna.

La política pública en general, y la territorial en particular, busca ponerse a la altura de la complejidad de estos retos. En este sentido, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en relación con los procesos de planificación (Máttar y Cuervo, 2017), considera que las políticas nacionales de desarrollo territorial deben organizarse para dar respuesta a cuatro desafíos estratégicos que dan cuenta de esta complejidad, señalando, a su vez, requerimientos diferenciados de información: i) multiescalar, ii) de múltiples agentes, iii) intersectorial y iv) pluritemporal.

Respecto de los dos primeros, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2009) destaca dos desafíos importantes para la efectividad en el logro de los propósitos de las políticas territoriales. El primero, de naturaleza vertical, plantea la necesidad de reducir o eliminar brechas de información entre actores en distintos niveles de gobierno, mientras que el segundo, de naturaleza horizontal, propone la necesidad de capturar, crear y distribuir información a través de redes de actores para mejorar la formulación de objetivos y fortalecer la efectividad de las estrategias.

En materia multiescalar, y referido a los requerimientos de información, deben considerarse dos enfoques diferenciados. En primer lugar, desde la perspectiva nacional-territorial se requiere información comparable para todos los territorios, de manera tal que se tenga una mirada clara en cuanto a la reducción de las desigualdades y la disminución de la dispersión respecto de los promedios nacionales. El segundo enfoque, en tanto, se refiere a las necesidades o los requerimientos de información específicos de cada territorio, lo que implica considerar información que resulta pertinente para algunos territorios de un país, pero no para todos.

En el ámbito pluritemporal, es sabido que muchas de las dimensiones del desarrollo territorial muestran una gran inercia temporal, como las estructuras económicas, los niveles educacionales, las condiciones de salud o los grados de desigualdad social. Su consideración significa que los procesos de cambio deben analizarse en perspectivas de mediano o largo plazo que permitan una adecuada comparación y evaluación de las tendencias y los ritmos de cambio de los distintos territorios de los países. Ello implica la necesidad de contar con información comparable en el tiempo.

Por último, es crucial la acción intersectorial para las políticas públicas en general (Cunill-Grau, 2014), y las territoriales en particular (Buitelaar y otros, 2015), puesto que gran parte de la ejecución presupuestaria y de la acción institucional de los gobiernos se canaliza a través de sectores específicos. Por consiguiente, en el ámbito referido a la información territorial ello implica una adecuada articulación y coordinación para su gestión, tanto en materia de generación, como de difusión y uso.

1. Algunos problemas específicos de la información territorial

A los cuatro desafíos de articulación, integración e interoperabilidad de la información territorial antes señalados, se suman otros de características muy propias del ámbito territorial. El primero se relaciona con el tipo de desagregación espacial, de definición de las unidades espaciales de recolección y procesamiento de la información. En este caso se presenta un clásico dilema, o *trade-off,* entre temporalidades y espacialidades.

Los procesos estadísticos que permiten una gran desagregación geográfica, como los censos de población y vivienda, generalmente se realizan entre períodos largos de tiempo (por lo general cada diez años). Esto significa que la actualización de la información es poco frecuente y no necesariamente se da con la misma velocidad con que se producen las transformaciones en los distintos países. En la región, este problema es particularmente visible en cuatro países que no cuentan con censos recientes (El Salvador, Nicaragua, Haití y Guatemala), y que contrastan con otros tres donde se han realizado levantamientos censales recientes (Colombia, Chile y Perú) (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
Año de censo más reciente

País	Año	País	Año
Colombia	2018	Venezuela (República Bolivariana de)	2011
Chile	2017	Costa Rica	2011
Perú	2017	Bahamas	2010
Honduras	2013	Barbados	2010
Cuba	2012	República Dominicana	2010
San Vicente y las Granadinas	2012	Santa Lucía	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	Argentina	2010
Paraguay	2012	Brasil	2010
Guyana	2012	Ecuador	2010
Suriname	2012	Belice	2010
Antigua y Barbuda	2011	México	2010
Dominica	2011	Panamá	2010
Granada	2011	El Salvador	2007
Jamaica	2011	Nicaragua	2005
Saint Kitts y Nevis	2011	Haití	2003
Trinidad y Tabago	2011	Guatemala	2002
Uruguay	2011		

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

A estos efectos, es importante destacar que la región se prepara para la ronda censal de 2020, a partir de la cual se podrá contar con información actualizada para realizar ajustes o correcciones en los planes y las políticas nacionales de desarrollo territorial.

Como contrapartida, hay procesos estadísticos que se realizan en plazos más cortos, como las encuestas de hogares o las cuentas nacionales regionalizadas, que permiten contar con información más actualizada y con mayor amplitud en cuanto a variables consultadas, pero con estimaciones a un menor nivel de desagregación geográfica (normalmente a niveles intermedios, como regiones, departamentos, provincias o estados). Respecto de esta modalidad de encuestas, debe considerarse el hecho metodológico y operativo básico de que ampliar los marcos muestrales de este tipo de encuestas, para lograr estimaciones de áreas pequeñas, suele conllevar un marcado incremento de los costos.

Se ha buscado solucionar el problema expuesto, al menos en parte, mediante un mayor uso de información proveniente de registros administrativos (como, por ejemplo, registros tributarios, registros de seguridad social y estadísticas vitales). Este es un campo con un gran desarrollo reciente, que, no obstante, requiere de grandes esfuerzos en materia metodológica, institucional y de recursos[2]. Una de las principales dificultades deriva del hecho de que este tipo de información no se genera con procedimientos estadísticos convencionales, por lo que requiere de exhaustivas validaciones metodológicas para contar con estándares de calidad adecuados.

Una segunda dificultad se refiere al tipo de desagregación geográfica requerida para las políticas de desarrollo territorial, que a menudo toman como referencia escalas geográficas y, por tanto, requerimientos

[2] Véanse más antecedentes sobre avances respecto del uso de registros administrativos en las presentaciones del seminario regional Potenciando el Uso de los Registros Administrativos con Fines Estadísticos para el Seguimiento de la Agenda 2030 (véase [en línea] https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-regional-potenciando-uso-registros-administrativos-fines-estadisticos-seguimiento).

de información diferentes a las divisiones político-administrativas oficiales. Tal es el caso, por ejemplo, de las políticas nacionales de desarrollo urbano, donde en muchas ocasiones se requiere información que difiere de los límites oficiales de las ciudades. Ello ocurre con frecuencia para el caso de grandes áreas metropolitanas, que en ocasiones no cuentan con una definición oficial y tienden a ser entonces definidas para fines de políticas urbanas de acuerdo con diferentes criterios funcionales. Otro ejemplo son las políticas de ordenamiento territorial, en las cuales se requiere información para ciertas áreas geográficas, como las cuencas hidrográficas, para lo que resulta necesario realizar adaptaciones en las escalas de las estadísticas oficiales.

Un tercer problema se refiere a la inestabilidad de las divisiones político-administrativas en el tiempo, ya que algunos países han experimentado notorios cambios en la organización política territorial, como es el caso de la creación de nuevas entidades territoriales surgidas por fusión o división de entidades preexistentes. En ocasiones, esto conlleva una discontinuidad importante para los análisis de tendencias temporales de las dinámicas territoriales. En el caso de Chile, por ejemplo, entre 1994 y 2004 se crearon 11 nuevas comunas, mientras que desde 2007 se han creado tres nuevas regiones (entidades intermedias) (SUBDERE, 2007). En el Uruguay se crearon 89 municipalidades a partir de la creación del tercer nivel de gobierno en 2010, en tanto que en Colombia, entre 1991 y 2011 se crearon 74 nuevos municipios (Chaparro, 2013). Normalmente la solución a este problema debe abordarse a partir de un ajuste o reconstrucción basados en la división político-administrativa original y proyectarse hacia adelante.

Una cuarta dificultad se refiere al uso habitual, por parte de distintas instituciones del Estado, de diferentes desagregaciones geográficas para la generación y el uso de información. Ello normalmente se explica por las necesidades específicas de los servicios prestados por los organismos gubernamentales, pero conlleva el desafío, para las políticas de desarrollo territorial, de conciliar información basada en distintas representaciones geográficas. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud (SNS) de la República Dominicana utiliza una definición de regiones propia, en el marco de la cual se producen estadísticas de salud, mientras que en el anteproyecto de regiones de planificación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de ese país se contemplan cinco regiones.

2. Sistemas de indicadores territoriales

En la práctica internacional y regional (de algunos países) reciente, se ha procurado un tratamiento integral de la información territorial mediante dos vías complementarias: la construcción de sistemas de indicadores y la construcción de indicadores sintéticos o compuestos (Wong, 2006; OCDE, 2009). Ambos enfoques buscan generar marcos comprensivos e integrales sobre el desarrollo territorial que contribuyan fundamentalmente al análisis o los diagnósticos territoriales, a la definición de objetivos y metas, y al seguimiento de los resultados o efectos de las políticas nacionales de desarrollo territorial. En esta sección se hará especial referencia a la opción de construir sistemas de indicadores territoriales.

En este sentido, como establecen Stiglitz, Fitoussi y Durand (2018), la elaboración de paneles o tableros de indicadores aparece como alternativa para dar cuenta integral del estado de los países en sus diversas dimensiones: económica, social y ambiental. Como destacan los autores, los países deben avanzar hacia paneles de indicadores más amplios que reflejen preocupaciones tales como la distribución del bienestar en la sociedad y la sostenibilidad en sus dimensiones social, económica y ambiental. El reto es hacer el panel lo suficientemente pequeño para que pueda entenderse con facilidad, pero lo suficientemente grande para incluir una síntesis de lo que más nos importa.

Más generalmente hablando, la construcción de sistemas de indicadores requiere, en primer término, de un cuidadoso esquema o marco conceptual que organice la información en consonancia con los propósitos de las políticas territoriales. A este respecto resulta útil la perspectiva metodológica de Wong (2006), que propone cuatro etapas o fases.

En la primera etapa deben clarificarse los conceptos básicos que se representarán en el sistema y que sustentan la racionalidad política respecto de la cual se utilizarán los indicadores (como, por ejemplo, competitividad territorial, desigualdades territoriales, cohesión, sostenibilidad y calidad de vida).

Después de aclarar los conceptos clave que serán objeto de medición y análisis, en una segunda etapa se procede a elaborar una estructura analítica para la selección de indicadores. En ella se identifican dimensiones clave (tales como desarrollo económico, educación, salud y seguridad) que pueden originarse al menos en tres formas. La primera es utilizar marcos teóricos generales que sustenten las opciones, como el enfoque de fuerzas motrices-presiones-estados-impactos-respuestas para indicadores de sostenibilidad (Quiroga, 2009, pág. 33). La segunda es realizar consultas a expertos o, de manera ampliada, a organizaciones de la sociedad civil. Por último, la tercera consiste en estructurar el sistema en torno a los objetivos o propósitos derivados de políticas o planes nacionales de desarrollo territorial. En la práctica, sin embargo, lo que se produce normalmente es una combinación de los tres criterios.

La tercera etapa tiene que ver con la identificación específica de los indicadores y plantea varios desafíos, el primero de los cuales consiste en precisar el número de indicadores que se utilizará. Al respecto, debe mencionarse el riesgo de contar con una gran cantidad de indicadores, que puede conducir a una redundancia o a una subutilización (a la inversa, una reducida cantidad puede omitir fenómenos importantes y limitar las posibilidades de análisis y acción). En la práctica, sin embargo, la selección suele realizarse de manera pragmática, considerando la disponibilidad, la oportunidad, la validez y el costo de la información, entre otros aspectos (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3
Criterios para la selección de indicadores

Frente a la gran cantidad y diversidad de información existente, han surgido varios enfoques o criterios metodológicos generales para evaluar la calidad de un indicador y su uso para políticas públicas. A continuación se presentan tres de estos criterios:

1. **Criterios del Comité de Protección Social de la Unión Europea (2015)**
   - Deben capturar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada.
   - Deben ser robustos y estadísticamente validados.
   - Deben proveer un nivel suficiente de comparabilidad entre países (y entre territorios), lo más acorde posible con definiciones aplicables internacionalmente y con estándares en materia de recolección de datos.
   - Deben responder a intervenciones de políticas públicas, pero no estar sujetos a manipulaciones.
   - Deben construirse sobre datos disponibles, tener continuidad y ser susceptibles de revisión.
   - El conjunto de indicadores debe ser equilibrado desde el punto de vista temático.
   - El conjunto de indicadores debe permitir una evaluación sintética y transparente de la situación de un país con relación a los objetivos propuestos.
   - Cada conjunto de indicadores debe ser amplio y cubrir todas las dimensiones clave de los objetivos propuestos.
2. **Criterios RACER (*Better Regulation Toolbox*, Comisión Europea)**
   - **R**elevantes.
   - **A**ceptados.
   - **C**reíbles para no expertos, no ambiguos y fáciles de interpretar.
   - ***E**asy* (fáciles) de monitorear.
   - **R**obustos frente a manipulaciones.
3. **Enfoque *Quality Assurance Framework* (Sistema Estadístico Europeo)**
   - **Pertinencia**. Deben responder a las necesidades de los usuarios y mostrar sin ambigüedad la dirección "deseable".
   - **Precisión y fiabilidad**. Deben representar la realidad con precisión y fiabilidad. Un indicador impreciso puede conducir a conclusiones erróneas y orientar el proceso de políticas públicas en la dirección incorrecta.
   - **Oportunidad y puntualidad**. Deben difundirse puntualmente en un momento oportuno para los usuarios.
   - **Coherencia y comparabilidad**. Deben ser internamente coherentes en el tiempo y comparables entre regiones y países.
   - **Accesibilidad y claridad**. Deben presentarse en una forma clara y entendible, lanzarse de manera adecuada y conveniente, estar disponibles y ser accesibles, sobre una base imparcial, con el apoyo de metadatos y guías.

Fuente: Unión Europea, *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, Bruselas, 2015, y "Towards a harmonised methodology for statistical indicators. Part 3: Relevance of indicators for policy making", *Manuals and Guidelines, Eurostat, Luxemburgo, 2017*.

Respecto de cuántos indicadores debe contener un sistema, un ejemplo interesante es el sistema de indicadores de desarrollo sostenible de la Unión Europea. En este sistema, los indicadores se encuentran disponibles a diferentes niveles territoriales. En un primer nivel, denominado indicadores titulares o de cabecera, se identifican 13 indicadores, algunos de los cuales pueden desagregarse por género. Estos indicadores guían las acciones de política derivadas de la estrategia Europa 2020 y se complementan con otro conjunto de indicadores denominados operacionales, explicativos y de contexto[3].

La cuarta y última etapa, cuya realización dependerá de diversos factores, es el desarrollo de índices compuestos, que buscan sintetizar en un solo valor la situación del conjunto, o los subconjuntos, de dimensiones del desarrollo. Esta opción ha ido despertando un creciente interés debido, principalmente, a la mayor disponibilidad de información. A modo de ejemplo, Yang (2014) realizó para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un catastro de indicadores compuestos de desarrollo en el que hasta ese momento se identificaron 101 índices en diversos campos.

No obstante, el desarrollo de índices compuestos no está exento de numerosas consideraciones metodológicas, operativas y políticas. Dos de ellas son: el sistema de ponderaciones y los métodos de estandarización (Schuschny y Soto, 2009; OCDE, 2008). En este campo se han desarrollado índices compuestos para diversas áreas relacionadas con las políticas territoriales, tanto en lo referido al estado de situación de ámbitos económicos, sociales y ambientales, como en lo que respecta a desempeños públicos.

3. Algunos casos internacionales de sistemas de información o indicadores territoriales

A nivel internacional, existen experiencias destacables referidas a sistemas de indicadores de desarrollo que incorporan la dimensión territorial y que, a su vez, están asociadas a estrategias o agendas de desarrollo integrales.

En esta sección se presentan dos casos que representan ejemplos interesantes en materia de principios metodológicos como los que se han analizado en las secciones precedentes. Son casos en los que se cuenta con indicadores que responden a objetivos o propósitos claros de política, tienen un buen soporte metodológico, sintetizan claramente los problemas abordados y contribuyen a un monitoreo sistemático de los avances. Además, en el caso de los indicadores europeos también cabe destacar el número acotado de indicadores que permite una rápida perspectiva integrada sobre los avances, en línea con lo sugerido por el informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009).

El primer caso se refiere a los indicadores de la Estrategia Europa 2020 y de la política de cohesión europea, que tienen un alcance tanto nacional como subnacional. El segundo es el referido a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que constituyen el marco global sobre el desarrollo más aceptado a nivel mundial.

a) El sistema de indicadores de desarrollo sostenible de la Unión Europea y los indicadores de cohesión territorial

En la reunión del Consejo Europeo de junio de 2010, la Unión Europea definió la Estrategia Europa 2020, que sucede a la estrategia de Lisboa (véase el recuadro IV.4) (Comisión Europea, 2010). Sus prioridades centrales son:

- Crecimiento inteligente a través del desarrollo de una economía basada en el conocimiento, la investigación y la innovación.
- Crecimiento sostenible a través de la promoción de mercados más competitivos, verdes y eficientes en el uso de recursos.
- Crecimiento integrador a través de una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial.

[3] Los indicadores y esquemas metodológicos pueden revisarse en el sitio web de Eurostat [en línea] https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard.

Recuadro IV.4
Indicadores de cohesión para las regiones europeas, 2014-2020

Crecimiento inteligente

Investigación y desarrollo

1. Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB
2. Postulaciones de patentes a la Oficina Europea de Patentes por año de prioridad

Competitividad y ambiente de negocios

3. PIB regional en estándar de poder adquisitivo
4. PIB regional en estándar de poder adquisitivo por habitante
5. Desempleo regional por sexo y edad (miles)
6. Tasa de desempleo regional por sexo
7. Empleo regional por sexo y edad (miles)
8. Tasa de empleo regional del grupo de 20 a 64 años por sexo

Educación

9. Logro educacional terciario por sexo y grupo de 30 a 34 años (porcentaje)
10. Logro educacional terciario por sexo y grupo de 25 a 64 años (porcentaje)
11. Abandono temprano de la educación y capacitación por sexo (porcentaje)

Crecimiento sostenible

Transporte

12. Víctimas en accidentes de carretera
13. Carga transportada por carretera por región de embarque

Medio ambiente

14. Población conectada a sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales (porcentaje)
15. Generación y tratamiento de residuos municipales (1.000 t)

Crecimiento inclusivo

Inclusión social, pobreza y salud

16. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social
17. Esperanza de vida al nacer por sexo

Fuente: Eurostat, Cohesion Indicators [en línea] https://ec.europa.eu/eurostat/web/cohesion-policy-indicators/cohesion-indicators.

Para las prioridades antes mencionadas se definieron cinco áreas temáticas (empleo, pobreza y exclusión social, cambio climático y energía, investigación y desarrollo e innovación) y ocho metas que se presentan a continuación.

1. Incrementar la inversión combinada pública y privada en investigación y desarrollo al 3% del PIB.
2. Reducir el abandono temprano de la escuela a menos del 10%.
3. Aumentar la proporción de la población de entre 30 y 34 años que ha completado la educación terciaria al menos a un 40%.
4. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 20% comparado con 1990.
5. Avanzar hacia un incremento del 20% en eficiencia energética.
6. Incrementar la proporción de fuentes de energía renovable en el consumo de energía final al 20%.
7. Elevar la tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años al menos a un 75%.
8. Sacar de la pobreza y la exclusión social por lo menos a 20 millones de personas.

A los efectos del seguimiento y el monitoreo, Eurostat diseñó un sitio especial donde se puede acceder a las series y metas, así como a documentación complementaria entra la que se incluyen los informes de avance de la Estrategia[4]. Junto con ello, se definió un conjunto de indicadores originado a partir de la política de cohesión social, vinculada a la cohesión territorial, para los cuales existe desagregación mayoritariamente al nivel 2 de la Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (NUTS)[5].

Ambos sistemas de indicadores cumplen en general con las características metodológicas descritas en el recuadro IV.3 y están conformados por un sistema reducido de indicadores clave que incluyen indicadores denominados "de contexto", que permiten ampliar los análisis.

4 Véase "Europe 2020: Headline Indicators: Scoreboard" [en línea] https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard.

5 Véase "Reglamento (CE) Nº 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS)" [en línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003R1059-20180118&from=EN.

b) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la dimensión territorial

El ejemplo internacional reciente más amplio y consensuado por los países sobre indicadores de desarrollo es el derivado de la Agenda 2030 y los ODS, que actualmente incluye 232 indicadores para los 17 ODS[6]. Pese a este marco de referencia común, cada país realiza un seguimiento de acuerdo con sus prioridades y la disponibilidad de información, por lo que pueden existir diferencias en el número total de indicadores considerados. En el caso de la región, el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha identificado un total de 154 indicadores prioritarios que cubren los 17 ODS y 94 de las 169 metas que forman parte del marco de indicadores mundiales para los ODS (Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, 2018). Varios indicadores —no todos— admiten una desagregación subnacional, dependiendo de la disponibilidad de las estadísticas básicas de los países. Muchos ejemplos nacionales muestran importantes avances en el desarrollo de sistemas de indicadores de los ODS con desagregación subnacional. A título ilustrativo, a continuación se presentan tres de ellos: Perú, México y Colombia.

i) Perú: sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los ODS[7]

En el Perú, el sistema de seguimiento de los ODS lo coordina el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), de conformidad con su función de ente rector del Sistema Estadístico Nacional (SEN). El Perú ha definido un conjunto de 71 indicadores para el seguimiento (CEPAL, 2018).

El sitio web dedicado a los ODS (véase el diagrama IV.2) es de acceso fácil y claro, y, además de contener los indicadores a nivel nacional, permite desplegar, en los casos en que sea posible, información subnacional. Las coberturas geográficas dependen de la información disponible según cada indicador. Cuando es posible, se entregan a nivel nacional, de área urbana o rural, de región natural (costa, sierra, selva), de dominio geográfico (costa urbana, costa rural, sierra urbana, sierra rural, selva urbana, selva rural) o de departamento.

Diagrama IV.2
Perú: sitio web del sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Perú: Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", mayo de 2019 [en línea] ods.inei.gob.pe. http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible.

ii) México: sistema de información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[8]

En este caso (véase el diagrama IV.3), el sistema de indicadores de los ODS lo coordina el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que también posee un sitio especial dedicado a ellos. Puede consultarse tanto desde la perspectiva de un indicador como de un estado de la Federación. México ha definido 80 indicadores para el seguimiento de los ODS y para cada indicador, siempre que sea posible, se ofrece información subnacional hasta nivel municipal, comparada con el nivel nacional.

6 Véase una revisión detallada de los indicadores de los ODS en Naciones Unidas (2018).
7 El sitio web puede consultarse [en línea] http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible.
8 El sitio web puede consultarse [en línea] http://agenda2030.mx/index.html?lang=es#/home.

Diagrama IV.3
México: sitio web del sistema de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

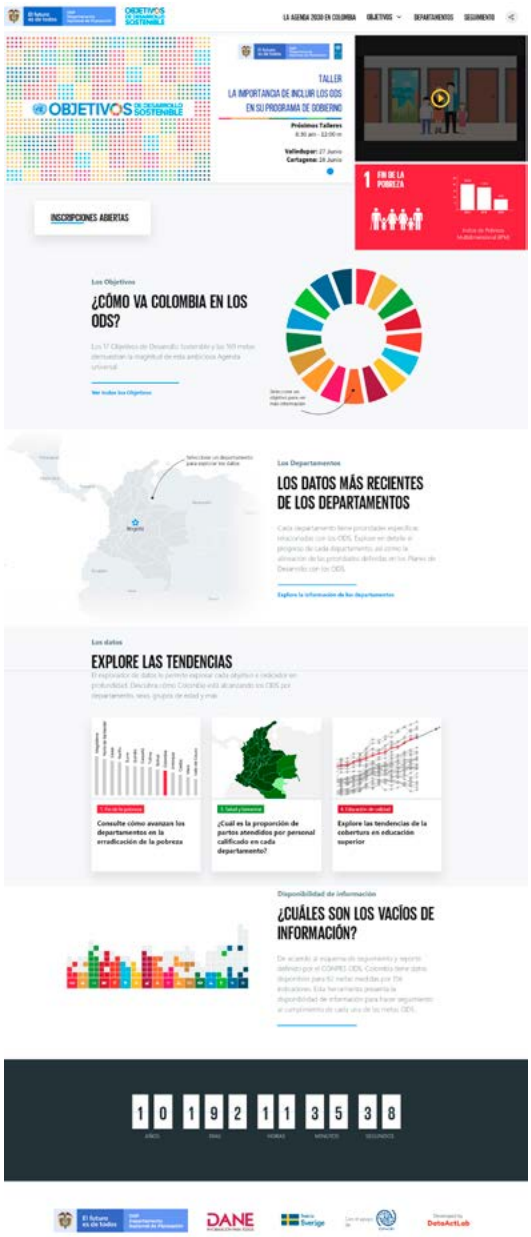
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, México", mayo de 2019 [en línea] http://agenda2030.mx/#/home.

iii) Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)[9]

En Colombia, la construcción y el seguimiento de los indicadores de los ODS está a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el marco de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, que preside el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En este caso se han considerado 175 indicadores y los resultados se presentan a nivel nacional y departamental. El sitio web (véase el diagrama IV.4) contiene una amplia gama de presentaciones gráficas que permiten representar de manera clara tanto los niveles de los indicadores como su evolución temporal en un marco de comparación relativa.

Diagrama IV.4
Colombia: sitio web del sistema de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), "Objetivos de Desarrollo Sostenible. Colombia", mayo de 2019 [en línea] https://www.ods.gov.co/es.

[9] El sitio web puede consultarse [en línea] https://www.ods.gov.co/.

C. Información y planes nacionales de desarrollo territorial: la situación en América Latina y el Caribe

La calidad, oportunidad y pertinencia de la información para el desarrollo territorial es un tema de índole exclusivamente técnica. La manera en que cada país se organiza y coordina los procesos de producción y difusión de la información es de especial relevancia. Además, como se verá a lo largo de esta sección, los avances en materia de producción de este tipo de información han ido acompañados de una cierta dispersión que debe caracterizarse y gestionarse de manera adecuada. Esta gestión integral asumirá muy diversas formas, dependiendo de las particularidades de los países, pero, en todo caso, será un ingrediente indispensable en el proceso de construcción de un ecosistema de políticas territoriales.

Un aspecto clave en materia de información territorial se refiere a las arquitecturas institucionales de los países, que determinan la producción y el uso de estadísticas. De particular relevancia resulta observar la intensidad y coherencia de las interrelaciones entre las distintas instituciones productoras de información y los organismos encargados de la planificación territorial.

Algunos de los ámbitos que requieren de una adecuada interrelación son los referidos a las clasificaciones estadísticas normadas, las coberturas geográficas y su temporalidad[10]. Por lo general existen algunos desacoples entre las clasificaciones y los criterios predefinidos por los organismos oficiales de estadísticas, y los requerimientos de la planificación territorial, que, en algunos ámbitos, tales como la sostenibilidad ambiental o la resiliencia territorial, requieren de formas distintas de aproximación conceptual.

En esta sección se aborda la experiencia reciente de los países de la región en materia de uso de indicadores en los planes nacionales de desarrollo territorial y en la toma de decisiones políticas sobre la base de información territorial. El foco de atención se pone en comprender la relación entre los distintos sistemas de información geográfica y las instituciones que intervienen en la generación y el uso de datos que alimentan los análisis territoriales.

A los efectos del análisis se hizo un catastro de buena parte de los sistemas de indicadores territoriales de carácter general existentes en los países de la región (véase el cuadro IV.2), normalmente asociados a políticas nacionales de desarrollo territorial, que se encontraban disponibles para su acceso público en Internet. En particular se consideró su cobertura geográfica, temporalidad, accesibilidad y uso. A pesar de su pertinencia, por razones de tiempo y alcance de este trabajo, no se consideró otra gran diversidad de sistemas de indicadores específicos sectoriales con desagregación territorial que se han desarrollado en los últimos años (tales como sistemas de indicadores urbanos, ambientales, sociales y otros).

La experiencia reciente de América Latina y el Caribe indica que los sistemas estadísticos nacionales han sido los espacios naturales de coordinación y estandarización en materia de producción y uso de información nacional y territorial, usualmente organizados en torno a las oficinas nacionales de estadísticas.

En los últimos años, en algunos países también se ha trabajado en una segunda forma de producción y articulación de la información territorial —o, más específicamente, geográfica— en torno a sistemas de datos geoespaciales, o infraestructura de datos espaciales de carácter nacional[11]. Estas iniciativas constituyen un esfuerzo por estandarizar el tipo de información geográfica disponible, evitar la duplicidad de esfuerzos y coordinar[12]. Como se aprecia en el cuadro IV.2, las instituciones adheridas son de distintas escalas territoriales e incluyen entes públicos, privados, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. También incluyen las distintas infraestructuras de datos espaciales de escalas subnacionales o institucionales y los diferentes sistemas de información geográfica.

De los países catastrados, a continuación se presenta una descripción más detallada para los casos de la Argentina, Colombia y el Uruguay, que resultan de interés debido a las vinculaciones explícitas que tienen con sus planes nacionales de desarrollo nacional y territorial.

10 Las clasificaciones estadísticas sirven para armonizar conceptos y orientar los procesos de recopilación de estadísticas (véase [en línea] https://unstats.un.org/unsd/classifications/).

11 Las infraestructuras de datos espaciales se promueven desde 1996 a partir de la iniciativa de la Infraestructura mundial de datos espaciales (GSDI), entendida como un proceso mundial y abierto que interconecta las infraestructuras nacionales y regionales para coordinar la gestión y el uso de datos geoespaciales, así como la toma de decisiones, en los diferentes ámbitos territoriales (local, nacional, regional y mundial) en que se lleven adelante, a través de iniciativas entre el Gobierno, el sector privado y el sector académico.

12 La información geográfica se representa en mapas generalmente interactivos.

Cuadro IV.2
América Latina y el Caribe (16 países): sistemas de información territorial y de infraestructura de datos espaciales

País	Sistema de información territorial	Organismo responsable	Infraestructura de datos espaciales
Argentina	Atlas ID[a] Observatorio Federal Urbano	Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (antes Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública)	IDERA
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Indicadores Autonómicos	Servicio Estatal de Autonomías	IDE-EPB (Geo-Bolivia)
Brasil	Observatorio de Desarrollo Regional Atlas de Desarrollo Humano en Brasil	Ministerio de Desarrollo Regional	INDE
Chile	Observatorio Regional	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)	IDE
Colombia	TerriData Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	ICDE
Costa Rica	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES) Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT)	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	IDECORI
Ecuador	Sistema Nacional de Información (SNI)	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	IDE
El Salvador	Observatorio Territorial/Sistema Territorial de Información Estratégica	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN)	IDE[b]
Guatemala	Sistema Nacional de Información Territorial	Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	IDEG
Honduras	Sistema Nacional de Información Territorial	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN)	INDES
México	Indicadores por Entidad Federativa Catálogo de localidades (Microrregiones)	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	IDEMEX
Paraguay	Carto-DB	STP - Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	IDEP[b]
Perú	Brechas territoriales Indicadores ODS	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	IDEP
República Dominicana	Sistema de Información Estadística Territorial (SIET)/ Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP)	Oficina Nacional de Estadística (ONE)	IDERD
Trinidad y Tabago	Integrated Sustainability Appraisal (ISA)	Ministry of Planning and Development	
Uruguay	Observatorio Territorio Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	IDEUY

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proporcionada por los sitios oficiales de los respectivos países.
[a] Actualmente en período de traslado de información al Observatorio Federal Urbano (OFU).
[b] Hay recursos que indican la intención de generar una infraestructura de datos espaciales, pero esta no se encontró.

1. Argentina

En este país se identificaron varios subsistemas estadísticos con pertinencia sobre los temas del desarrollo territorial, que funcionan de manera simultánea.

a) Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA)[13]

La Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA), a cargo del Instituto Geográfico Nacional, no produce información como organismo, pero es un espacio de integración interinstitucional de información geoespacial, que tiene como finalidad propiciar la publicación de datos, productos y servicios como un aporte fundamental a la democratización del acceso de la información producida por el Estado y diversos actores (como consejos federales, infraestructuras nacionales y provinciales, gobiernos locales, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas). Se busca que la IDERA sirva de apoyo en la toma de decisiones en las diferentes actividades de los ámbitos público, privado, académico, no gubernamental y de la sociedad civil.

[13] Véase [en línea] http://www.idera.gob.ar/.

Permite el acceso a datos, productos y servicios geoespaciales, publicados en Internet bajo estándares y normas definidos, que aseguran su interoperabilidad y uso, así como también la propiedad sobre la información por parte de los organismos que la publican y su responsabilidad en la actualización.

Al no ser fuente primaria de información, no se menciona como insumo de datos para los distintos planes de desarrollo territorial existentes, pero es una muy buena herramienta para revisar la información geográfica disponible.

La IDERA tiene división por temas y al consultarla se puede encontrar datos sobre agricultura, sociedad, límites administrativos, transporte, salud, catastro de hogares, economía, estructura, medio ambiente, información geoespacial, comunicaciones, agua, biodiversidad y climatología.

b) Sistemas de seguimiento de indicadores: Atlas de Indicadores (ATLAS ID)[14]

El Atlas surgió bajo la tutela de lo que por entonces era la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (actual Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública) y se alimenta de diferentes fuentes de información, principalmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) y distintas direcciones, secretarías y comisiones temáticas.

Es un sistema que permite visualizar los distintos procesos e indicadores relacionados con el desarrollo territorial, con desagregación provincial y departamental. Se encuentra solo en español y a pesar de que tiene un inicio de sesión institucional, se puede acceder a sus funcionalidades sin necesidad de tener una cuenta (por lo que se considera de acceso libre). Funciona en un navegador común y se puede consultar desde dispositivos móviles.

El sistema tiene divisiones por dimensión (sociodemográfica, de asentamientos y urbanización, de movilidad y conectividad, ambiental, económica, institucional y de inversión pública), está actualizado a 2019 y los indicadores analizados tienen periodicidad decenal, quinquenal, anual, mensual, semanal y puntual. Es muy intuitivo y de fácil uso, y los metadatos presentan una descripción detallada de los indicadores. Permite la descarga de todos los datos y el uso de gráficos que se pueden visualizar en el sistema, además de incluir la posibilidad de ver datos georreferenciados en un mapa. Sus funciones le permiten actuar como un sistema de seguimiento de indicadores.

El Estado nacional, a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de Planificación Territorial a cargo de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública, asiste a los gobiernos locales y provinciales que solicitan apoyo en el desarrollo de sus planes territoriales, contribuyendo al fortalecimiento de la planificación y generando un instrumento que permite orientar los proyectos estratégicos y prioritarios de escala. Para la realización de estos planes, la información del Atlas ID está disponible entre los instrumentos que se proporcionan.

Si bien del proceso de búsqueda no resultan evidentes las vinculaciones entre el Atlas ID y la IDERA, la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública forma parte de los integrantes de la IDERA.

c) El Sistema Estadístico Nacional (SEN) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) participa en el Atlas ID como fuente primaria de una gran cantidad de indicadores. Además, también integra la IDERA. Coordina el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN) bajo los principios de centralización normativa y descentralización ejecutiva, confecciona el Programa Anual de Estadística y Censos, y diseña metodologías y normas que aseguren la comparación de información procedente de distintas fuentes.

[14] Véase [en línea] https://atlasid.planificacion.gob.ar/atlas.aspx. Actualmente está en proceso de actualización y migración al Observatorio Federal Urbano (sistema que aún no está disponible y que va a estar bajo la tutela de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública).

Por último, el INDEC también acuerda con cada una de las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE), presentes en cada provincia, las actividades a llevar adelante durante el año calendario a fin de organizar y realizar los operativos nacionales, respondiendo al carácter federal de la Argentina.

2. Colombia

En este país se identificaron varios subsistemas estadísticos con pertinencia sobre los temas del desarrollo territorial que funcionan en simultáneo.

a) Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE)[15]

La Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) es presidida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y tiene como finalidad el diseño de estrategias para la consolidación, articulación y promoción del aseguramiento de la calidad de la información geográfica, con el fin de incorporarla como una herramienta de gestión de la administración pública. Las diferentes entidades públicas y privadas, así como organizaciones no gubernamentales o entidades sin fines de lucro que cuentan con sistemas de información geográfica local, regional o sectorial, y otras herramientas y portales web con servicios geográficos, se incorporan a la infraestructura con el propósito de normalizar los procesos de producción, acceso y uso de la información. De esta manera, se asegura la calidad para la toma de decisiones políticas, respondiendo al problema central identificado por la ICDE: la desarticulación de las entidades del Estado en materia de datos. Para dar cumplimiento al objetivo central se crea el Perfil Nacional de Metadatos, que permite la documentación efectiva de cualquier tipo de información geográfica. Con esto, los perfiles de metadatos presentan información detallada junto con recomendaciones y ejemplos.

En el sistema se puede encontrar el Portal Geográfico Nacional, que es el principal visor del sistema, en donde se ubican los distintos ámbitos y las instituciones pertenecientes con enlaces a los distintos geoservicios puestos a disposición por las diferentes entidades que lo conforman[16]. En la gran mayoría de los casos es necesario contar con un programa de escritorio de sistema de información geográfica (SIG) para ver las capas descargables desde los sitios. Algunas instituciones ponen a disposición un visualizador en línea en su plataforma y el mismo Portal Geográfico Nacional permite aplicar algunas capas.

Las entidades pertenecientes, y por lo tanto la información, se clasifican en los siguientes sectores: ambiental, infraestructura, defensa y mares, socioeconómico, territorial y fronteras.

b) Sistemas de seguimiento de indicadores: TerriData[17]

El sistema TerriData está a cargo del Grupo de Estudios Territoriales (GET) de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de sus direcciones técnicas sectoriales y entidades productoras de información oficial del nivel nacional. Los mecanismos de coordinación existentes son las mesas de estadísticas territoriales del Sistema de Estadísticas Territoriales en las que el DNP ejerce como secretaría técnica y cuya herramienta oficial de disposición de estadísticas es TerriData. También están las mesas técnicas temáticas que convocan a todos los ministerios para que, en un trabajo conjunto con las direcciones técnicas del DNP, validen los indicadores contenidos en cada una de las dimensiones de desarrollo presentadas en TerriData, se construya, modifique o amplíe la oferta de indicadores de dichas dimensiones, y se concreten métodos de interoperación o de entregas periódicas de información.

Este sistema tiene por objeto contar con indicadores estandarizados y comparables que den cuenta de los resultados en diversas dimensiones socioeconómicas de todas las entidades territoriales del país. Está actualizado a 2019 y los indicadores analizados tienen periodicidad decenal, bianual, anual, semestral, trimestral

[15] Véase [en línea] http://www.icde.org.co/.
[16] Los geoservicios consisten en una funcionalidad disponible en Internet que permite la consulta o descarga de información geográfica en línea desde fuentes remotas.
[17] Véase [en línea] https://terridata.dnp.gov.co/.

y mensual. Es de libre acceso y se encuentra solo en español. Funciona en un navegador de Internet común y se puede consultar desde dispositivos móviles a través del navegador o en su aplicación oficial. Tiene desagregación territorial por regiones, departamentos y municipalidades. Los ámbitos temáticos cubiertos son: sociodemográfico, económico, ambiental, infraestructura, educación, salud, seguridad, ordenamiento territorial e institucional.

Los metadatos se presentan de forma clara, mencionan la fuente de los datos y brindan información detallada y categorizada en una planilla de Excel. El sistema, que se utilizó como fuente de información en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, también permite descargar distintos gráficos y tablas comparativas, y en la pestaña llamada "Mapas" tiene un visualizador que presenta datos geofocalizados de algunos de los indicadores incluidos.

El sistema incluye una pestaña llamada "Ficha PDET" que tiene información sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que se crearon para la implementación de la Reforma Rural Integral. En esta pestaña se puede encontrar una ficha dinámica para las 16 subregiones que participan en los programas. Esta ficha contiene información sobre: características generales, composición y distribución demográfica, actividad económica y productiva, oportunidades para la ruralidad, ambiente y sostenibilidad, participación ciudadana, conflicto armado y cultivos de coca.

c) Sistemas de seguimiento de indicadores: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)[18]

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) cuenta con un módulo territorial que apoya las funciones de seguimiento de las metas de gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 con indicadores por departamento. Incluye fichas departamentales y municipales que contienen información estratégica de los territorios.

Su esquema de gobernanza divide tres tipos de actores: los que brindan información, los administradores y los usuarios de información. Dentro del primer grupo se encuentran los ministros, directores de departamentos y establecimientos públicos. Estos son los responsables políticos de la información suministrada al sistema. La coordinación del informe está a cargo del jefe de la oficina de planeación de cada entidad, que, a su vez, es el interlocutor entre esta y los administradores del sistema. El grupo de administradores del sistema lo conforman la Presidencia de la República y la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP. En tanto que el primer integrante realiza la coordinación política y define las prioridades del gobierno, el segundo es el coordinador técnico, operativo y tecnológico del sistema. Por último, los usuarios de la información son el Alto Gobierno, la ciudadanía en general y los órganos de control.

En el momento en que se realizó esta revisión, el sistema aparece actualizado a 2018 y los indicadores analizados tienen periodicidad anual, semestral, trimestral y mensual. Es de libre acceso y se encuentra solo en español. Funciona en un navegador de Internet común y se puede consultar desde dispositivos móviles. Los indicadores tienen desagregación territorial por regiones y departamentos. Los ámbitos temáticos cubiertos son: ambiente, economía, educación, social, salud e infraestructura. Los metadatos presentan la fuente de los datos y una descripción detallada. La periodicidad específica no se presenta dentro de estos. Se puede descargar las tablas de datos, pero no los gráficos que el sistema presenta.

A pesar de que existen datos que presentan carácter territorial, estos aún no se encuentran georreferenciados, por lo que el vínculo con la ICDE no es directo. Sin embargo, y de acuerdo con consultas realizadas al DNP, con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" se espera iniciar un trabajo de inclusión de información georreferenciada en SINERGIA, que en un futuro cercano se pueda compartir con la ICDE a los efectos de fortalecer la relación de los ciudadanos con el Estado.

[18] "El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo", [en línea] https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx.

d) Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Sistema Estadístico Nacional (SEN)

La información proveniente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es empleada por los diversos sistemas de información, como TerriData, y se elabora en la ejecución de los planes institucionales de las entidades estatales en cumplimiento de las metas de los Planes Nacionales de Desarrollo que se monitorean a través de SINERGIA. Se destacan también las mesas de estadísticas territoriales del Sistema Estadístico Nacional (SEN) como uno de los principales mecanismos de coordinación de TerriData.

El DANE define el Sistema Estadístico Nacional como "el conjunto articulado de componentes que, de manera organizada y sistemática, garantiza la producción y difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país. Sus componentes son las entidades u organizaciones que lo integran, usuarios, procesos e instrumentos técnicos para la coordinación, políticas, principios, fuentes de información, infraestructura tecnológica y talento humano".

Su objetivo es suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes, respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, la pertinencia, la interoperabilidad, el acceso, la oportunidad y la coherencia de las estadísticas producidas en el país.

3. Uruguay

En el Uruguay se identificaron varios subsistemas estadísticos con pertinencia sobre los temas del desarrollo territorial que funcionan de manera simultánea.

a) Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay (IDEuy)[19]

La Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay (IDEuy) es un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República. Se trata de un conjunto de políticas, lineamientos, estándares, tecnologías y recursos humanos; una articulación interinstitucional que tiene como finalidad ordenar la producción y facilitar la disponibilidad, el acceso y el uso de productos de servicios de información geográfica del territorio nacional uruguayo, así como también apoyar los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

Sus objetivos específicos incluyen coordinar, planificar y promover la producción de información geográfica, y dictar normas, estándares y recomendaciones para garantizar la interoperabilidad, la calidad y el acceso a la información generada. Para cumplir con estos y otros objetivos, la IDEuy puede comunicarse directamente con toda la administración pública, los organismos públicos y las entidades privadas.

Está conformada por una Comisión Directiva y un Consejo Nacional Honorario de Información Geográfica. La primera, que está integrada por representantes de la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), se encarga de la conducción habitual de la IDEuy. El segundo, en tanto, se encarga de diseñar las líneas generales de acción y está integrado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Congreso de Intendentes y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

La IDEuy se preocupa especialmente por los datos, su calidad y disponibilidad. Es por esto que se indica que una infraestructura de datos espaciales debe caracterizarse por un alto grado de interoperabilidad técnica y semántica. La primera hace referencia a poder comunicar varios sistemas en tiempo real, mientras que la segunda se refiere a la capacidad de un sistema para entender el contenido, la calidad y el significado de los datos de otro sistema.

[19] Véase [en línea] https://ide.gub.uy/.

En el sistema se encuentran enlaces de acceso a los geoportales, metadatos y visualizadores de datos geográficos que los nodos o las instituciones adheridas tienen disponibles[20]. Se puede encontrar también un visor de datos geográficos donde es posible añadir capas en formato Web Map Service (WMS)[21]. Por último, existe un servicio de direcciones geográficas que permite realizar búsquedas de direcciones compuestas por nombre de calle, número de puerta, manzana, solar, localidad, departamento, código postal, ubicación geográfica y demás.

La IDEuy no tiene nodos temáticos de por sí, pero llama nodos a las distintas instituciones adheridas al sistema: el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Sistema Nacional de Emergencia, la Unidad de Seguridad Vial, el Instituto Geográfico Militar (anteriormente Servicio Geográfico Militar), el Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección Nacional de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Educación y Cultura, la Dirección Nacional de Minería y Geología del Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dirección Nacional de Topografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Turismo, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Unidad de Geomática de la Administración Nacional de Correos, Agro-clima y Sistemas de Información (GRAS) del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, la Unidad del Sistema de Información Geográfica de la Intendencia de Maldonado, el Servicio de Geomática de la Intendencia de Montevideo y la Intendencia de Rivera.

b) Sistemas de seguimiento de indicadores: Observatorio Territorio Uruguay (OTU)[22]

El Observatorio Territorio Uruguay (OTU) está a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que depende de la Presidencia de la República. Los organismos externos no suben información ni participan de manera directa en el Observatorio. Tampoco existe una mesa de trabajo interinstitucional. Sin embargo, mantiene contacto constante con diferentes organizaciones gubernamentales a nivel nacional, subnacional y académico para ir actualizando y ampliando la base de datos en el sistema.

Es un sistema de producción y entrega de indicadores con desagregación territorial por regiones, departamentos y municipalidades. Trabaja, además, en la producción y difusión de estudios vinculados a temáticas de descentralización y desarrollo territorial, en temas de finanzas subnacionales y en la publicación de proyectos que apoya la OPP. Es de libre acceso y se encuentra solo en español. Funciona en un navegador de Internet común y se puede consultar desde dispositivos móviles, con la salvedad de que los mapas interactivos no están optimizados para verlos de esta manera.

Está actualizado a 2018 y los indicadores analizados tienen periodicidad decenal y anual. La desagregación temática está hecha por demografía, educación, salud, medio ambiente, tecnología y comunicación, actividad económica y productiva, mercado laboral, institucional, ingreso y bienestar, generaciones, género y raza, viviendas y hogares, cohesión territorial, seguridad ciudadana, y participación social. Es un sistema fácil de entender para el usuario. Los metadatos se presentan de forma clara, tienen descripción y mencionan a los responsables del relevamiento y el procesamiento de los datos, entre otros datos relevantes para el análisis. Además, permite generar y descargar tablas, gráficos y series, y cuenta con un visualizador donde se pueden ver datos georreferenciados, que funciona correctamente y permite descargar los mapas generados en formato pdf.

Si bien no se cuenta con un registro sobre el uso del sistema para la actualización o elaboración de políticas de desarrollo territorial, se tiene conocimiento de que los gobiernos municipales lo utilizan para la elaboración de planes y proyectos. Se destaca que en su "Mirador Ciudadano" se permite visualizar los distintos proyectos que financia la OPP, su ubicación, nivel de avance, objetivos, beneficiarios, inversión y a qué ODS contribuyen.

20 La definición de geoportal dada por la Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay es la siguiente: "Un tipo de portal web especializado cuya finalidad es ofrecer a los usuarios el acceso a una serie de recursos y servicios basados en Información Geográfica (IG)".

21 El servicio Web Map Service (WMS) o servicio de publicación de mapas permite realizar una solicitud de imágenes de mapas georreferenciados de una o más bases de datos geográficas que pueden estar distribuidas en más de un servidor.

22 Véase [en línea] http://otu.opp.gub.uy.

c) Instituto Nacional de Estadística (INE) y Sistema Estadístico Nacional (SEN)

El Instituto Nacional de Estadística (INE) es un nodo en la IDEuy y constituye una base de datos fundamental para el seguimiento de indicadores presentes en el OTU. Integra, además, el Sistema Estadístico Nacional (SEN) junto con las oficinas de estadística de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos del contralor del Estado, de los entes autónomos y servicios descentralizados, y de los gobiernos departamentales. No obstante, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y los privados también realizan actividades estadísticas que aportan desde la producción y el análisis al sistema.

Es un sistema que busca regular la planificación, elaboración y difusión de las estadísticas que realizan los organismos que lo integran sobre la base de distintos criterios. Sus objetivos son: contribuir al diseño y la evaluación de políticas públicas de desarrollo sobre la base de evidencias, y brindar a los ciudadanos, los investigadores, las instituciones y las empresas del sector privado información estadística para la adecuada toma de decisiones.

A través del Inventario de Operaciones Estadísticas del SEN se puede acceder a los distintos indicadores disponibles, así como a los metadatos y microdatos correspondientes[23].

4. Síntesis

Como se ha indicado, varios países de la región cuentan con dos tipos de sistemas de información para el desarrollo territorial. Por una parte, están las infraestructuras nacionales de datos espaciales, generalmente a cargo del mayor instituto geográfico presente en el país. Estos son organismos que intentan integrar, normalizar y estandarizar la información de tipo geográfico disponible en el país, lo que se logra con la adhesión de las distintas instituciones públicas y privadas que cuentan con sistemas tecnológicos de georreferencia de información a través de mapas interactivos donde se pueden incorporar distintos tipos de capas (los sistemas de información territorial).

Por otra parte, están los sistemas de seguimiento de indicadores, que cuentan con información desagregada por territorios. Generalmente están bajo la tutela de los distintos ministerios o secretarías de planificación o similares, y se alimentan sobre todo de datos de las oficinas de estadísticas, que en algunos casos hacen de ente coordinador. Algunos de estos sistemas también cuentan con visualizadores de mapas interactivos, como los presentes en los sistemas de información territorial, pero no pertenecen a las infraestructuras nacionales de datos espaciales, a pesar de cumplir con los distintos criterios y normas que estas establecen.

Algunos administradores de sistemas de seguimiento de indicadores manifiestan la intención de incorporar a futuro información ya no solo que esté desagregada territorialmente, sino que sea geográfica per se. Esto presenta desafíos de creación de capacidades institucionales y de coordinación de los sistemas estadísticos nacionales y las infraestructuras de datos espaciales para la normalización, el funcionamiento y la actualización de estos sistemas que forman parte del ecosistema de instrumentos de información territorial para la toma de decisiones.

Junto con la tendencia a incorporar información geográfica, se resalta la creación de distintas infraestructuras de datos espaciales de nivel subnacional y local.

Un punto importante es la poca mención que se hace de los sistemas de seguimiento de indicadores y de los sistemas de información territorial en los distintos planes de desarrollo nacionales (o planes de ordenamiento territorial), lo que puede indicar que en algunos países estos sistemas aún se encuentran en una fase de desarrollo o son de uso interno de las instituciones.

[23] Se considera como operación estadística al conjunto de actividades que tienen por objeto la producción original de datos primarios mediante la recolección propia de datos; la elaboración de datos sobre la base de datos administrativos originales; la elaboración de resultados sobre la base de datos secundarios y la recopilación de resultados y la confección de análisis y de síntesis; y el desarrollo de herramientas metodológicas para la producción estadística y los trabajos de normalización e infraestructura estadística.

D. Conclusiones

El conocimiento y la interpretación de los problemas territoriales, así como la implementación de acciones públicas eficaces orientadas a su solución, requiere contar con información oportuna, pertinente, confiable, continua y accesible, que contribuya al diagnóstico, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de planes, estrategias y políticas públicas territoriales.

En este capítulo se exploró el estado de la información territorial para el diseño, la implementación y el seguimiento de planes, políticas y estrategias nacionales de desarrollo territorial. Se identificaron significativos avances de los países de la región en esta materia, considerando, asimismo, experiencias internacionales de interés.

En términos generales, la región exhibe grandes avances en materia de oferta y uso de información territorial, como lo muestran algunos casos analizados en este capítulo. Ello permite pensar en procesos de cooperación horizontal en este campo, donde el ILPES puede actuar como catalizador de aprendizajes compartidos.

Los avances, no obstante, se dan en una gran variedad de campos e instituciones, con lo que se plantea el desafío de una adecuada integración y coordinación a los efectos de optimizar su aporte a los procesos de planificación territorial nacional. Se identificaron al menos tres grandes ejes de evolución de las formas de producción y uso de información para el desarrollo territorial. Un primer eje, derivado de las principales labores y funciones de los ministerios y las secretarías de planificación que se han esforzado por mejorar su calidad y oportunidad, y por hacerlo a escala de las jurisdicciones tanto intermedias como locales. Un segundo eje, relacionado con la producción de información geográfica, generalmente liderada por los institutos de geografía y los centros que tradicionalmente han estado a cargo de esta tarea en los países de la región. Por último, aunque no menos importante, está lo realizado en el marco de indicadores de los ODS, que ha permitido a los países organizar de manera integrada información e indicadores tanto a nivel nacional como subnacional.

Estas tres líneas o ejes de producción de la información para el desarrollo territorial tienen su propia configuración en cada país, con instituciones líderes que no necesariamente son análogas en todos los casos. De la misma manera, los mecanismos y los grados de articulación que se dan entre ellas también son muy variables. Esta articulación entre líneas o ejes se superpone a otra entre niveles, puesto que en cada caso hay iniciativas y actores mundiales, nacionales, intermedios y locales que participan en cada instancia con niveles de cohesión diferentes.

Todo lo expuesto supone plantearse la necesidad de diagnosticar y comprender con mayor precisión este cuadro institucional y así determinar complementariedades, superposiciones, posibles contradicciones y vacíos. De esta forma, y de manera análoga a lo indicado en el capítulo III, es necesario transitar de un conglomerado de sistemas de información para el desarrollo territorial a un ecosistema. Esta construcción significa, por tanto, que cada país identifique y diseñe los espacios institucionales más idóneos para la articulación o coordinación de productores y usuarios de información territorial.

Este proceso de articulación entre sistemas tiene como requisito el adecuado ordenamiento e integración de cada una de sus partes. El uso correcto de la información para todas las etapas de las políticas territoriales requiere del desarrollo de sistemas integrales de indicadores que orienten su acción de manera amplia y coherente. Ello implica también la necesidad de mantener un número razonablemente acotado de indicadores, en línea con la propuesta de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), que permitan orientar los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

El uso de las nuevas tecnologías de la información para la generación, el análisis y la accesibilidad de la información territorial es una gran oportunidad que no se debe desperdiciar. Para ello se requiere un avance en paralelo de la capacidad de reflexión, social, política e institucional que permita integrar técnica e institucionalmente los grandes avances que están ocurriendo tanto en materia de información estadística como geoespacial.

Bibliografía

Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe,* Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.

Buitelaar, R. y otros (2015), "La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina", *serie Desarrollo Territorial,* Nº 18 (LC/L.3972; LC/IP/L.338), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Castells, M. (2002), *La era de la información: economía, sociedad y cultura,* vol.1, Ciudad de México, Siglo XXI.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.

___(2017), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.

___(2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.

___(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.

___(2014), *Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.

___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.

___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.

Chaparro, L. (2013), "La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991: un primer acercamiento", *Administración & Desarrollo*, vol. 41, Nº 57.

Comisión Europea (2015), "Better regulation toolbox" [en línea] http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf.

___(2010), *Comunicación de la Comisión Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas.

Cunill-Grau, N. (2014), "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, Nº 1.

Fuenzalida, M. y otros (2015), *Geografía, geotecnología y análisis espacial: tendencias, métodos y aplicaciones*, Santiago, Triángulo.

Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018), *Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CE 17/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Grupo de Expertos sobre la Integración de la Información Estadística y Geoespacial (2018), *Global Statistical Geospatial Framework: Linking Statistics and Place. Current Status and Plans for Development*, julio [en línea] http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/8th-Session/documents/Global-Statistical-Geospatial-Framework-July-2018.pdf.

Innerarity, D. (2018), *Política para perplejos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Máttar, J. y L. Cuervo (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N°148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naciones Unidas (2018), "Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/71/313) [en línea] https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%2Indicator%20Framework%20after%20refinement_Spa.pdf.

___(2017), "Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/71/313), Nueva York.

Naser, A. y G. Concha (2014), "Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, Nº 79 (LC/L.3794; LC/IP/L.332), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, París, OECD Publishing.

___(2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, París, OECD Publishing.

Quiroga Martínez, R. (2009), "Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe", *serie Manuales*, Nº 61 (LC/L.3021-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Schuschny, A. y H. Soto (2009), "Guía metodológica: diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/W.255), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sistema Estadístico Europeo (2012), *Quality Assurance Framework of the European Statistical System* [en línea] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4392716/ESS-QAF-V1-2final.pdf/bbf5970c-1adf-46c8-afc3-58ce177a0646.

Stiglitz, J., A. Sen y J. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, París, Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social.
Stiglitz, J., J. Fitoussi y M. Durand (2018), *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, París, OECD Publishing.
SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (2007), *Estudio evaluación ex-post creación de 11 comunas: 1994-2004: informe final*, Santiago.
UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2005), *Hacia las sociedades del conocimiento: informe mundial de la UNESCO*, Ginebra.
Unión Europea (2017), "Towards a harmonised methodology for statistical indicators. Part 3: Relevance of indicators for policy making, *Manuals and Guidelines*, Eurostat, Luxemburgo.
___(2015), *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*, Bruselas.
___(2014), "Towards a harmonised methodology for statistical indicators. Part 1: Indicator typologies and terminologies", *Manuals and Guidelines*, Eurostat, Luxemburgo.
___(2010), *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Bruselas [en línea] http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf.
Wong, C. (2006), *Indicators for Urban and Regional Planning: The Interplay of Policy and Methods*, Oxford, Routledge.
Yang, L. (2014), "An Inventory of Composite Measures of Human Progress", *Occasional Paper on Methodology*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Anexo IV.A1
América Latina y el Caribe: información territorial

Cuadro IV.A1.1
Sistemas de indicadores territoriales

País	Sistema de indicadores		
Argentina	Atlas de indicadores (ATLAS ID)	Organismo a cargo	Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (antes Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, ambientales, económicos, transporte, ordenamiento territorial, institucionales
		Cobertura espacial	Nacional, provincial, departamental
		Periodicidad y actualidad	Decenal, quinquenal, anual, mensual, semanal, puntual, actualizado a 2019
		Sitio web	https://atlasid.planificacion.gob.ar/atlas.aspx
	Observatorio Federal Urbano[a]	Organismo a cargo	Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (antes Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, ambientales, económicos, transporte, ordenamiento territorial, institucionales
		Cobertura espacial	Nacional, provincial, departamental, gobiernos locales
		Periodicidad y actualidad	Decenal, quinquenal, anual, mensual, semanal, puntual, actualizado a 2019
		Sitio web	https://ofu.mininterior.gob.ar/OFU
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Fichas e Indicadores Autonómicos	Organismo a cargo	Servicio Estatal de Autonomías
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, económicos, ambientales
		Cobertura espacial	Nacional, municipal, departamental, regional
		Periodicidad y actualidad	Anual, actualizado a 2018
		Sitio web	http://atesea.gob.bo/sea/index.php?option=com_content&view=category&layout=as002074free:category&id=2&Itemid=179
Brasil	Observatorio de Desarrollo Regional (ODR)	Organismo a cargo	Ministerio de Desarrollo Regional (MDR)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, educativos, económicos, ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, ambientales
		Cobertura espacial	Municipios, microrregiones, mesorregiones, estados, macrorregiones
		Periodicidad y actualidad	Temporalidad no especificada, actualizado a 2014. El Observatorio está en periodo de traslado a un portal donde tendrán datos más actualizados
Chile	Observatorio Regional	Organismo a cargo	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, económicos, ambientales
		Cobertura espacial	Nacional, regional
		Periodicidad y actualidad	Anual, trimestral, trimestral móvil, mensual, semanal, diaria, 2019
		Sitio web	http://www.observatorioregional.cl/
Colombia	TerriData	Organismo a cargo	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, económicos, ambientales, infraestructura, educativos, salud, seguridad, ordenamiento territorial, institucionales
		Cobertura espacial	Regional, departamental, municipal
		Periodicidad y actualidad	Decenal, bianual, anual, semestral, trimestral, mensual. actualizado a 2019
		Sitio web	https://terridata.dnp.gov.co/
	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)	Organismo a cargo	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Ambientales, económicos, educativos, sociales, salud, infraestructura
		Cobertura espacial	Regiones, departamentos
		Periodicidad y actualidad	Anual, semestral, trimestral, mensual, actualizado a 2018
		Sitio web	https://sinergiapp.dnp.gov.co
Costa Rica	Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES)	Organismo a cargo	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, seguridad, ambientales, económicos, institucionales
		Cobertura espacial	Cantón, parroquia, distrito, circuito
		Periodicidad y actualidad	Anual, actualizado a 2017
		Sitio web	https://www.mideplan.go.cr/?option=com_content&view=article&id=748
	Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT)	Organismo a cargo	Instituto Geográfico Nacional (IGN)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, ambientales, geográficos, educacionales, culturales
		Cobertura espacial	Nacional, regional, local
		Periodicidad y actualidad	Anual, actualizado a 2019
		Sitio web	http://www.snitcr.go.cr/about

Cuadro IV.A1.1 (conclusión)

País	Sistema de indicadores		
Ecuador	Sistema Nacional de Información (SNI)	Organismo a cargo	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, educacionales, salud, económicos, institucionales, agropecuarios, infraestructura
		Cobertura espacial	Nacional, provincial, local
		Periodicidad y actualidad	Decenal, quinquenal, anual, mensual, actualizado a 2018
		Sitio web	http://sni.gob.ec/inicio
Guatemala	Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT)	Organismo a cargo	Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Geográficos, hidrográficos, servicios, demográficos, institucionales, ambientales
		Cobertura espacial	Municipios, departamentos
		Periodicidad y actualidad	Actualizado a 2018
		Sitio web	http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/servicios/sistemas-en-linea/sinit
Honduras	Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT)	Organismo a cargo	SEPLAN
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, económicos, geográficos, ambientales, infraestructura
		Cobertura espacial	Nacional, departamental, municipal
		Periodicidad y actualidad	Actualizado a 2011
		Sitio web	http://www.sinit.hn/
Paraguay	Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Organismo a cargo	Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
		Ámbitos temáticos cubiertos	Incluye planes de desarrollo por municipalidades y departamentos, además de la pobreza por localidad (2012)
		Cobertura espacial	Municipal, departamental
		Periodicidad y actualidad	Planes actualizados a 2019
		Sitio web	http://geo.stp.gov.py/user/stp/maps
Perú	Brechas territoriales	Organismo a cargo	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Salud, educacionales, transporte, infraestructura
		Cobertura espacial	Nacional, departamental, provincial, distrital
		Periodicidad y actualidad	Anual, mensual, actualizado a 2018
		Sitio web	https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/
	Indicadores ODS	Organismo a cargo	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, económicos, ambientales
		Cobertura espacial	Nacional, regional, departamental, bahías
		Periodicidad y actualidad	Quinquenal, bianual, anual, puntual
		Sitio web	https://ods.inei.gob.pe/ods/
República Dominicana	Sistema de Información Estadística Territorial (SIET)	Organismo a cargo	Oficina Nacional de Estadística (ONE)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, económicos, educacionales, institucionales, geográficos, ambientales, participación política, seguridad, salud
		Cobertura espacial	Provincias, regiones, municipios, distritos
		Periodicidad y actualidad	Decenal, decenal continuo/ cuatrienal, anual, trimestral, mensual, puntual, actualizado a 2015
		Sitio web	http://siet.one.gob.do/
Uruguay	Observatorio Territorio Uruguay (OTU)	Organismo a cargo	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
		Ámbitos temáticos cubiertos	Sociodemográficos, educacionales, salud, ambientales, económicos, tecnología y comunicación, infraestructura, seguridad, participación política
		Cobertura espacial	Regiones, departamentos, municipios, localidades
		Periodicidad y actualidad	Decenal, anual, actualizado a 2018
		Sitio web	http://otu.opp.gub.uy/filtros/buscar_indicadores

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de los sitios web respectivos.
Nota: Cuando los ámbitos cubiertos son demasiados se reagrupan a criterio del autor.
[a] Aún en construcción al momento de consulta. Datos provenientes de documentos y publicaciones oficiales.

Cuadro IV.A1.2
Infraestructuras de datos espaciales

País	Infraestructura de datos espaciales nacional	Descripción
Argentina	IDERA	Comunidad de información geoespacial que tiene como objetivo propiciar la publicación de datos, productos y servicios, de manera eficiente y oportuna como un aporte fundamental a la democratización del acceso de la información producida por el Estado y diversos actores, y al apoyo en la toma de decisiones en las diferentes actividades de los ámbitos público, privado, académico, no gubernamental y sociedad civil.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	IDE-EPB	Iniciativa de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia a través de la cual se busca dotar a instituciones y usuarios en general de información geográfica de interés, independientemente del dispositivo desde el cual se acceda para disponer de una información geográfica relevante, armonizada y de calidad para apoyar el desarrollo social, económico y ambiental del país.
Brasil	INDE	Tiene como propósito catalogar, integrar y armonizar datos geoespaciales existentes en las instituciones del Gobierno brasileño, productoras y custodias de ese tipo de datos, de manera que puedan ser fácilmente localizados y explotados, y accederse a ellos para los más diversos usos, por cualquier cliente con conexión a Internet. Los datos geoespaciales serán catalogados a través de sus respectivos metadatos, publicados por los productores y custodios de los datos.
Chile	IDE	Red de instituciones públicas que trabaja de manera coordinada y colaborativa con el objetivo de poner a disposición de toda la comunidad información geoespacial actualizada y confiable, que sea útil para la gestión pública y privada, atendiendo también a las necesidades ciudadanas.
Colombia	ICDE	Se entiende como un ecosistema que permite la construcción e implementación colectiva de políticas y facilita los procesos de gestión de los recursos geográficos, que incluyen datos, información y conocimiento, para armonizarlos, disponerlos y reutilizarlos por el Gobierno y la sociedad, como sustento de la gobernanza y la toma de decisiones.
Cuba	IDERC	Permite compartir la información geográfica en un ambiente cooperativo interinstitucional para apoyar la toma de decisiones sociales, económicas y ambientales. Abarca las políticas, tecnologías, estándares y recursos humanos necesarios para la efectiva recolección, administración, acceso, entrega y utilización de los datos espaciales a nivel nacional en función de la toma de decisiones económicas, políticas y sociales y del desarrollo sostenible.
Guatemala	IDE	Ofrece ortofotografías aéreas, bases estadísticas, otras capas de información geográfica producida en el país e indicadores territoriales específicos para apoyar toma de decisiones en el territorio. Permite la consulta, ubicación, búsqueda, conexión, medición de información geoespacial sin utilizar ningún programa especializado.
Jamaica	LICJ	Busca desarrollar el marco de políticas y las directrices para el desarrollo y crecimiento de la información geográfica, crear el marco que facilite y proporcione acceso a datos geoespaciales entre todas las partes interesadas, crear y gestionar un portal de información geoespacial nacional, adoptar, adaptar, crear y mantener estándares nacionales para la recopilación de datos espaciales, gestión, descubrimiento e intercambio y promover y facilitar la creación y mantenimiento de conjuntos de datos espaciales digitales.
Panamá	IPDE	Busca fomentar normas, estándares y la articulación de los recursos a fin de propiciar una política de gestión de datos espaciales que abarque la producción, el uso, el acceso y su intercambio, y al mismo tiempo garantizar la interoperabilidad entre las distintas instituciones que integraran esta instancia. El Sistema de Información Geográfico Nacional deberá publicar la información oficial de las instituciones que conforman la Infraestructura Panameña de Datos Espaciales.
Perú	IDEP	Conjunto articulado de políticas, estándares, organizaciones, recursos humanos y tecnológicos destinados a facilitar la producción, el uso y el acceso a la información geográfica del Estado, a fin apoyar el desarrollo socioeconómico y favorecer la oportuna toma de decisiones.
República Dominicana	IDERD	Permitirá el diseño de políticas públicas impulsoras del desarrollo y la promoción de una red pública abierta con datos estandarizados y homogéneos (en construcción).
Trinidad y Tabago	NSDI	Infraestructura de información integrada que proporciona datos geográficos y de otro tipo a diversos usuarios. Proporciona a las agencias gubernamentales el acceso a amplios datos y herramientas para respaldar los procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas.
Uruguay	IDEUY	Órgano desconcentrado de Presidencia de la República, con autonomía técnica, que tiene por finalidad ordenar la producción y facilitar la disponibilidad, el acceso y el uso de productos y servicios de información geográfica del territorio nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
Venezuela (República Bolivariana de)	IDEVEN	Tiene como objetivo facilitar la disponibilidad, el acceso y uso de los datos, metadatos, servicios e información de tipo geográfica a toda la administración pública, sector productivo, sector educativo y comunidad organizada, brindándoles la posibilidad de integrar su propia información en la plataforma. De esta forma y con la participación de todos los sectores de la sociedad venezolana se busca promover el desarrollo social, económico y ambiental del territorio nacional.

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de los sitios web respectivos.

CAPÍTULO

V

Implementación y financiamiento de políticas de desarrollo territorial

Introducción

A. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento del desarrollo

B. La descentralización y las condiciones de financiamiento del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

C. La banca de desarrollo y la financiación del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

D. Las políticas para el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe y sus estrategias financieras

E. Conclusiones

Bibliografía

Anexo V.A1

Introducción

Se entiende por implementación el conjunto de acciones necesarias para crear las condiciones y generar los productos que se necesitan a fin de lograr los objetivos señalados en los planes y las políticas. La implementación impone desafíos de gran complejidad. En efecto, la relación entre el diseño y las condiciones de ejecución de las políticas y los planes pone en tensión un amplio conjunto de aspectos propios de las relaciones entre las personas, las instituciones y los niveles jerárquicos en el interior de las organizaciones; así mismo, desafía la capacidad de manejar creativamente la comunicación, la diversidad cultural e incluso las dimensiones más íntimas de la persona, como sus expectativas, temores y aprehensiones[1]. Aparte de estos desafíos de carácter general, la implementación ha sido señalada como una de las debilidades de América Latina y el Caribe, por lo que en la región es importante abordarla[2].

Debido a las limitaciones de espacio y a las características de este trabajo, y a pesar de que todos estos aspectos son pertinentes e importantes, se explorará solo uno, que no es menor: el del financiamiento y los recursos[3]. Este tema se abordará haciendo énfasis en lo nacional[4] y a través de una sucesión de momentos que conducen a dos resultados centrales: primero, a plantear los principales desafíos que supone gestionar el financiamiento de las políticas de desarrollo territorial (tanto los estructurales como los derivados de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), y, segundo, a definir un conjunto de criterios que se han de tener en cuenta al diseñar e implementar los instrumentos de financiamiento destinados a estos fines (Planbarómetro territorial).

Aunque las agendas mundiales son fruto de la iniciativa y los acuerdos elaborados por los países, en esta exposición se toman como punto de partida a fin de acogerlas como contexto y orientación de las medidas que en ellos se deben tomar. Por tanto, en la primera sección se sitúa el desafío del financiamiento en el contexto mundial contemporáneo, marcado por la presencia de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como de las condiciones particulares de acceso a recursos para el desarrollo. En la segunda y la tercera sección se hace un balance de dos de los componentes más importantes que han estado presentes en la historia reciente de la financiación de las políticas de desarrollo territorial en la región: la descentralización y la banca de desarrollo. En la cuarta sección se explora el momento actual, en la línea de lo avanzado en el capítulo III, se identifican las principales políticas de desarrollo territorial mencionadas en los países de la región y se precisa la manera como en ellas se define la disponibilidad de recursos financieros para su ejecución. Es en esa sección y en las conclusiones del capítulo donde se proponen los criterios básicos que se deben considerar al diseñar las formas y los mecanismos de financiación de las políticas de desarrollo territorial (Planbarómetro territorial).

A. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento del desarrollo

Las políticas de desarrollo territorial (CEPAL, 2017a) deben formar parte de los medios de implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015b), la *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III* (Naciones Unidas, 2017), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013 y 2015c)

1 Las siguientes son algunas afirmaciones que aparecen al respecto en *The Oxford Handbook of Public Policy*: la política pública no es solamente un asunto de argumentación, sino también de negociación; gobernar depende cada vez menos de ordenar a través de estructuras jerárquicas de autoridad y cada vez más de negociar por medio de una serie de alianzas flotantes descentralizadas; nunca debe darse por hecho que las políticas se implementarán en el terreno tal y como se tenía previsto, pues frecuentemente no es así; los hacedores de política nunca tendrán certeza de qué recursos se tienen, o se tendrán, para perseguir un conjunto de propósitos (Goodin, Rein y Moran, 2006, págs. 7, 8, 12, 14 y 19).

2 En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se señala que, en lo que respecta al factor de implementación de las políticas públicas, la región de América Latina y el Caribe ocupa el puesto cinco entre siete regiones y solo supera a África y Asia Meridional (Franco Chuaire y Scartascini, 2014, pág. 12).

3 Cuando se presentó un borrador de este documento en la XXVII Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, llevada a cabo en Santo Domingo el 30 de agosto de 2018, se señaló de forma particular la necesidad de abordar el tema del financiamiento.

4 Se entiende así que, a nivel de los gobiernos subnacionales, los desafíos de financiamiento tienen sus particularidades y ellas no se abordarán en este documento.

y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015a). Por tanto, esta reflexión debe enmarcarse en lo que tanto la CEPAL (2015a) como las Naciones Unidas (2019) vienen planteando acerca del financiamiento, los desafíos y las restricciones contemporáneas del desarrollo.

Por las características, la amplitud y la duración de los desafíos en cuestión, la agenda para el desarrollo posterior a 2015 requiere una gran movilización de recursos, así como un cambio en el modo de financiarlos, organizarlos y asignarlos. Dado su carácter de desafío colectivo, implica movilizar de forma conjunta fondos públicos y privados. Esta conjugación debe perseguirse considerando que los países de la región difieren en sus capacidades para acceder al financiamiento privado y que los flujos provenientes de estas fuentes son volátiles, asimétricos y tienen un impacto limitado en el desarrollo. Por esta razón, se necesitarán intervenciones gubernamentales eficientes y selectivas que permitan aprovechar los mercados y flujos privados con miras a cumplir con los ODS. Además, es necesario tener en cuenta el declive relativo de las formas más tradicionales de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De esta manera, los mecanismos de financiamiento innovadores y las nuevas formas de cooperación deberán ser componentes significativos de la arquitectura del financiamiento para el desarrollo: mientras que en las formas tradicionales de cooperación se pone un gran énfasis en la reducción de la pobreza como objetivo principal, en la cooperación Sur-Sur se subraya más bien el crecimiento basado en el desarrollo de la infraestructura, la cooperación técnica y el intercambio de conocimientos. En esta medida, es indispensable mejorar las capacidades de movilizar recursos internos fiscales, hacer frente a los flujos financieros ilícitos que representan una enorme salida de recursos y, en algunos casos, tomar iniciativas de reestructuración de la deuda soberana (por ejemplo, la de los países del Caribe). Finalmente, la movilización de los recursos internos por medios fiscales debería complementarse con el fortalecimiento del papel de los bancos de desarrollo[5] (CEPAL, 2015b, págs. 5-10).

La tarea de los gobiernos nacionales debe orientarse en un sentido semejante al que se ha venido trabajando en este documento: integrar, ordenar y gestionar conjuntamente los esfuerzos que, en la mayoría de los casos, operan de forma dispersa, fragmentada y descoordinada. En estas condiciones, debe apuntarse a elaborar un ecosistema de políticas públicas orientadas al desarrollo territorial, que en este caso se concrete en un ecosistema de políticas e instrumentos destinados a financiar el desarrollo territorial.

En efecto, tanto la CEPAL (2015b, pág. 15) como el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2019, xviii y cap. II) insisten en la necesidad de adoptar marcos nacionales integrales de financiamiento. Según afirma el antemencionado Equipo, en el marco integrado de financiamiento no se necesita reinventar la rueda: es una herramienta para identificar e implementar políticas y reformas específicas a fin de incrementar su efectividad, coherencia y alineamiento con el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2019, pág. 11). Con ese propósito, se recomienda una secuencia de trabajo en cuatro momentos: i) diagnóstico; ii) diseño de la estrategia de financiamiento; iii) definición de los mecanismos de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas, y iv) mecanismos de coordinación y gobernanza.

En la estrategia o el plan nacional de desarrollo se plantea lo que debe financiarse, y en el marco financiero integrado se debe explicar con qué recursos se los pondrá en marcha. A nivel mundial, de 2006 a 2016 casi se duplicó la cantidad de planes de desarrollo que se formularon, y estos muestran un apreciable alineamiento con la Agenda 2030. Sin embargo, con frecuencia, y como se verificará más adelante, el componente más débil de estos planes es el financiero: en 79 de 107 planes analizados no se precisan los costos ni las fuentes de financiamiento y, en los que sí se los considera, el presupuesto fiscal es el medio más frecuente (Naciones Unidas, 2019, pág. 12).

Se espera que en los marcos integrados de financiamiento se consideren los medios de implementación tanto financieros como no financieros, que en la estrategia se integren las variadas políticas e instrumentos de financiamiento, y que se especifique el aporte de las diferentes instituciones y actores (Naciones Unidas, 2019, pág. 12). El panorama financiero mundial es tan complejo que, por ejemplo, en el campo de la asistencia para el desarrollo se cuentan cerca de 1.000 instrumentos disponibles. Sin estrategias nacionales precisas será muy difícil sacar partido de las oportunidades y mitigar los riesgos.

[5] "Los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales han demostrado ser una exitosa fuente de recursos de mediano y largo plazo a través del financiamiento de inversiones en infraestructura, desarrollo productivo y social, y mitigación de los efectos del cambio climático" (CEPAL, 2015b, pág. 9).

Aparte de estas estrategias, se requiere modificar los criterios con los que se asignan y movilizan los recursos financieros, y es en este ámbito en que tanto la banca de desarrollo como el componente fiscal de la descentralización desempeñan un rol crucial. Como ha dicho la CEPAL (2015b, pág. 38): "la arquitectura mundial para el financiamiento del cambio climático precisa algo más que racionalización: es necesario cambiar toda la lógica en que se basa en financiamiento para el desarrollo y reconocer que los criterios sociales y ambientales —y no solo los económicos— deberían formar parte de los principios rectores del financiamiento para el desarrollo. En consecuencia, se precisa una metodología estandarizada para evaluar las dimensiones ambientales de cada actividad, de modo que estas puedan incluirse en el análisis de costo-beneficio que determina la obtención de financiamiento".

B. La descentralización y las condiciones de financiamiento del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

Pensar en un marco integrado de financiamiento de las políticas de desarrollo territorial no significa, como se dijo anteriormente, inventar la rueda. Por esta razón, se examinarán dos componentes que deben revisarse por su trayectoria (instituciones y políticas con cuatro décadas o más de existencia), su naturaleza (han movilizado una magnitud importante de recursos) y su impacto futuro: la descentralización, en este caso en su componente fiscal, y la banca de desarrollo. En esta sección nos ocuparemos de la primera.

La larga trayectoria de la descentralización, sumada a la profunda transformación que ha causado en las relaciones intergubernamentales territoriales y al esfuerzo económico que ha representado, justifica preguntarse qué enseñanzas nos ha legado y qué impacto puede haber tenido en las desigualdades territoriales.

Como acaba de afirmarse, la descentralización tiene una larga trayectoria de profundidad mundial[6]. Según Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009, pág. 3), durante los últimos 40 años una onda descentralizadora recorrió el mundo. Mientras que a principios de los años setenta el número de países verdaderamente descentralizados —sin incluir aquellos que lo eran solo en el papel— era muy limitado, hoy la descentralización es un rasgo esencial de los regímenes políticos en todo el mundo. Ha sido el centro de transformaciones en materia de política, no solamente en los países desarrollados, sino también en muchos países en transición y en desarrollo de Asia, América Latina y África.

La descentralización ha tenido un profundo impacto en las relaciones intergubernamentales territoriales. En América Latina y el Caribe tomó especial fuerza desde la década de 1980; coincidió con la oleada de democratización de los países de la región y, en esa medida, el interés por ella apuntó en sentidos muy variados y trascendentales. En lo político, se asoció con la necesidad de revitalizar la democracia, la participación y el acercamiento entre las demandas ciudadanas y las respuestas públicas. Se consideró además que este acercamiento contribuiría a mejorar la calidad y pertinencia de los servicios, así como a mejorar su eficiencia y a disminuir sus costos. En lo territorial se esperó que la autonomía político-administrativa creciente, la revitalización de la democracia y el mayor acceso a los recursos constituyeran ingredientes de revitalización económica y social que contrarrestasen el centralismo endémico de la región y contribuyesen a disminuir las desigualdades. En esta sección nos ocuparemos específicamente del último aspecto mencionado.

En su componente fiscal, la descentralización se expresa en una creciente devolución a los niveles subnacionales (intermedios y locales) de las responsabilidades en materia de provisión de bienes y servicios públicos financiadas con distintas fuentes, como recursos propios, transferencias intergubernamentales y endeudamiento. Alrededor de 2015, el volumen de trasferencias era importante pero muy diferente de un país a otro: oscilaba en alrededor de 8 puntos del PIB en países como México, la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia; de 2 a 4 puntos en el Ecuador, el Brasil y Colombia, y de 0,5 a 1 punto en el

[6] Véase una periodización del proceso de reasignación de funciones entre los niveles de gobierno de la región en Rezende y Veloso (2012).

Perú, el Uruguay y Chile (CEPAL, 2017b, pág. 106, gráfico IV.7). También alrededor de 2015, el peso de los gobiernos subnacionales en materia de gasto era aún más importante, pero igualmente muy heterogéneo, pues oscilaba entre 15 puntos del PIB en la Argentina y 3 puntos del PIB en el Uruguay (CEPAL, 2017b, pág. 100, cuadro IV.1).

En materia de responsabilidades respecto de la prestación de servicios, los sistemas nacionales son también muy variados y su funcionamiento es relativamente complejo (Galilea, Letelier y Ross, 2011, y Letelier, 2012). No obstante, la tendencia dominante ha sido la de fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales en materia de prestación de servicios sociales y locales. Aunque las responsabilidades de gasto varían de país en país y por nivel de gobierno, en general en América Latina y el Caribe se han descentralizado las funciones de provisión y financiamiento de servicios sociales de educación y salud pública, e infraestructura de servicios básicos como agua potable y saneamiento. Otras funciones del nivel subnacional incluyen servicios de recolección de residuos, barrido y limpieza, transporte local, mantenimiento de parques y jardines, alumbrado público, y la emisión de licencias de construcción y funcionamiento (BID, 2015; Eguino y otros, 2010, citados en Muñoz, Pineda y Radics, 2017, pág. 9).

En este contexto, vale preguntarse si este esfuerzo tan significativo y duradero ha redundado en la reducción de las desigualdades territoriales, y además interesa conocer los aprendizajes legados en materia de financiamiento del desarrollo territorial. Esta pregunta se abordará en varios momentos, considerando aspectos complementarios y acudiendo a diferentes fuentes de información.

1. La descentralización y las desigualdades territoriales en una perspectiva mundial

Los resultados de las investigaciones empíricas a nivel internacional no convergen en señalar un impacto definido de la descentralización sobre las desigualdades sociales territoriales. Sin embargo, a pesar de las ambigüedades, es posible extraer algunas tendencias y lecciones significativas. Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009) indagaron la relación entre descentralización política y fiscal entre 1990 y 2006 en 26 países que tenían diferentes niveles de desarrollo y pertenecían a diferentes regiones del mundo: 19 países desarrollados y siete en desarrollo, entre los cuales solo dos eran latinoamericanos. "Los resultados de la investigación muestran que la pregunta acerca del impacto de la descentralización sobre las disparidades no es la más importante sino más bien, la de en qué circunstancias es que la descentralización puede contribuir a reducirlas" (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009, pág. 34).

En ese sentido, los mencionados autores establecen en sus conclusiones una clara distinción entre los países desarrollados y los que se encuentran en desarrollo. En los primeros, la descentralización fiscal contribuye a reducir las brechas territoriales, mientras que, en los segundos, las amplía. Esta diferencia u oposición se explica porque la transferencia de poderes y recursos a los gobiernos subnacionales beneficia más que proporcionalmente a aquellos que tienen mayores capacidades para mejorar la eficiencia productiva y distributiva de la provisión de servicios (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009, pág. 9). "En la mayoría de los otros casos, la corrupción de las instituciones, el menor acceso a capital, las estrechas bases fiscales, y las debilidades infraestructurales, educativas, y tecnológicas, representan una seria desventaja para las regiones más pobres para alcanzar la meta de mejorar la eficiencia y la pertinencia en la prestación de servicios" (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2009, pág. 10).

Esta observación tiene varias implicaciones de interés. En primer lugar, es importante aclarar que, en donde las desigualdades se han ampliado, la causa no ha sido la descentralización, sino la asimetría en cuanto a las capacidades institucionales, sociales y económicas[7]. La descentralización es condición necesaria pero no suficiente para que se reduzcan las brechas territoriales. No basta con el esfuerzo

[7] "Como lo expresara Rodden (2003), los efectos de la descentralización están condicionados por la naturaleza que adopte el proceso, de forma que los beneficios potenciales de la descentralización no se basan en la descentralización *per se*, sino más bien en las características institucionales específicas del proceso" (Pinilla, Jiménez y Montero, 2014).

económico y fiscal que se haga en los países, sino que, especialmente en los territorios de menor desarrollo, además de descentralizar hay que crear, consolidar y ampliar las capacidades públicas e institucionales a escala local y territorial.

En segundo lugar, de lo anterior también parece derivarse una consecuencia importante en materia de financiamiento: es necesario que la financiación para la inversión crezca en armonía con el aumento del equipamiento físico y los recursos para ponerla en marcha y gestionarla. En otras palabras, en las estrategias de financiamiento se debe reconocer la diferencia entre las capacidades institucionales de los territorios y se deben manejar distintas maneras de financiar la inversión y el funcionamiento[8], a fin de permitir que los menos desarrollados avancen paralelamente en la creación y la consolidación de capacidades institucionales que permitan aprovechar mejor las oportunidades que la descentralización crea.

2. La descentralización y las disparidades fiscales territoriales en América Latina y el Caribe

Una mirada centrada esta vez en la región permite preguntarse acerca del impacto que la descentralización tiene sobre las desigualdades territoriales en cuanto a la capacidad de gasto per cápita. Aunque en esta sección se hará énfasis en el efecto de las transferencias, no debe pasarse por alto que estas tienen lugar en un contexto de muy baja recaudación de ingresos propios[9]. Lo anterior se asocia al hecho de que las transferencias se han destinado principalmente a cubrir los desequilibrios verticales. Más adelante se examinará si se han implementado mecanismos compensatorios (transferencias de igualación) para atender los desequilibrios horizontales.

La región se caracteriza por desigualdades territoriales elevadas y persistentes que son muy importantes en el ámbito fiscal. Estas disparidades son el resultado de una combinación particular y perversa de desequilibrios fiscales verticales y horizontales[10].

Muñoz, Pineda y Radics examinan la capacidad de los sistemas de trasferencias para disminuir las disparidades fiscales entre los gobiernos subnacionales de la región. Miran en detalle los casos de Colombia, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay. Estas disparidades se explican por una combinación de factores. Por una parte, las fuentes de generación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales son muy diferentes debido a las desigualdades en la distribución territorial de la riqueza y la actividad económica[11]. Por otra parte, los costos de prestar los servicios tienden a ser más altos en las zonas donde la densidad poblacional es menor y la extensión territorial mayor, zonas que, por lo general, tienden a coincidir con las más pobres (Muñoz, Pineda y Radics, 2017, págs. 5 y 8). Finalmente, las capacidades institucionales territoriales son muy diferentes y, en esa medida, las condiciones para recaudar y aprovechar mejor los recursos propios[12], captar recursos externos y prestar servicios de manera eficiente son muy heterogéneas.

Una vez considerados los distintos mecanismos, fórmulas y fondos de transferencias entre los gobiernos centrales y subnacionales en los países de la región, Muñoz, Pineda y Radics (2017, pág. 50) concluyen

8 "Un sistema de relaciones fiscales estable y un proceso de descentralización exitoso requieren un adecuado sistema de financiamiento para poder llevar adelante en forma adecuada las funciones asignadas a cada nivel de gobierno. No obstante, no sólo es importante el nivel de financiamiento de cada nivel de gobierno sino también el 'mix' que combina, en el caso de los gobiernos subnacionales, ingresos tributarios y no tributarios propios, transferencias intergubernamentales y, en algunos casos, la opción de endeudamiento" (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011, pág. 39).

9 Para obtener información acerca de la poca autonomía tributaria subnacional que hay en la región y sobre cómo medirla, se sugiere consultar a Brosio, Jiménez y Ruelas (2018). En cuanto a la baja recaudación del impuesto a la propiedad inmueble, véase OCDE y otros (2019).

10 Se habla de desequilibrio fiscal vertical cuando los recursos que se asignan por ley a cada nivel jurisdiccional no alcanzan para cubrir las responsabilidades de gasto. Los desequilibrios horizontales derivan del hecho de que no todos los niveles subnacionales son iguales, presentan necesidades y capacidades distintas y, por tanto, deben prestar servicios a sus habitantes en una cantidad y calidad diferente (Wiesner, 1992).

11 "Por ejemplo: en Argentina, el 62% de la recaudación de impuestos provinciales está concentrada en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires; en Brasil, un tercio de la recaudación de los estados está concentrada en San Pablo; en cuanto a la recaudación del impuesto predial en México, un 46% es recaudado por el DF; mientras que, en Colombia, Bogotá concentra un 30% de la recaudación de este tributo" (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011, pág. 40).

12 "A pesar de que los impuestos sobre bienes inmuebles son el instrumento más apto para captar ingresos tributarios a nivel local su recaudación es baja en todos los países. Problemas catastrales, de valuaciones alejadas de los valores de mercado, de ausencia de procesos automatizados de gestión y de falta de voluntad política para cobrar el gravamen constituyen las principales falencias observadas" (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011, pág. 40).

que, si bien la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe es muy desigual, en promedio las transferencias fiscales reducen esas disparidades en alrededor de un tercio. Por ejemplo, si solo se consideran los ingresos propios, las desigualdades en capacidad de gasto per cápita de los gobiernos locales del Perú y Colombia son muy altas, pues ascienden a un coeficiente de Gini de 0,65 en el primer país y de 0,467 en el segundo. En contraste, una vez considerados los diferentes tipos de trasferencias, estas desigualdades descienden a un coeficiente de 0,49 en el primero y de 0,22 en el segundo (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
América Latina (8 países): efectos de igualación por componente de los sistemas de transferencias, 2009-2014
(Coeficiente de Gini ponderado por población)

País	Año	Efectos acumulados por componente						
		Ingresos propios	1 + Coparticipaciones	2 + Transferencias discrecionales	3 + Regalías	4 + Cofinanciamiento/ transferencias de capital	5 + Transferencias condicionadas	6 + Ingresos totales
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gobiernos regionales								
Argentina	2010	0,3125	0,2097	0,2088	0,2269			0,22698
Brasil	2011	0,2158	0,1440		0,1424			0,1609
Colombia	2009	0,2734	0,1784		0,2215	0,2215		0,2201
México	2013	0,2277	0,1192		0,1264		0,1864	0,1528
Perú	2014	0,3186	0,1414		0,1396			0,1396
Uruguay	2012	0,2550	0,1541				0,2050	0,1541
Gobiernos locales								
Chile	2013	0,4410	0,1940			0,2200		0,2730
Colombia	2009	0,4670	0,2147		0,2245	0,2181		0,2266
Ecuador	2014	0,2956	0,2022		0,2176			0,1630
Perú	2014	0,6540	0,4060		0,4800			0,4980

Fuente: A. Muñoz, E. Pineda y A. Radics, Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017 y J. Díaz-Cassou y H. Viscarra, "Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Ecuador", Reporte preliminar, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016.

Sin embargo, hay dos casos que merecen especial atención, pues se desvían con claridad de la tendencia general previamente establecida: uno es el de las trasferencias originadas en el pago de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, y, el otro, el de los sistemas concursables. En cuanto al primer caso, y en el mismo sentido de los estudios e investigaciones realizados por Jiménez (2019), Muñoz, Pineda y Radics (2017, pág. 60) concluyen lo siguiente: "Las regalías tienden a ser regresivas y a empeorar las desigualdades en los ingresos per cápita de las distintas regiones. Es notable que, en Perú y Colombia, y en menor medida en México, los recursos de regalías aumenten dichas disparidades. […] En cuanto al efecto cumulativo, en Perú a nivel municipal, en México a nivel estadual y en Colombia para ambos niveles, la introducción de regalías revierte de manera significativa el efecto ecualizador del Foncomún, las participaciones y el Sistema General de Participaciones (SGP), respectivamente. Esto se debe sobre todo al carácter devolutivo de las mismas, que solo beneficia a una minoría de entidades territoriales aledañas a los sitios donde se realiza la actividad de explotación".

En cuanto al segundo caso, en refuerzo de lo que se ha venido afirmando acerca del impacto de las diferencias entre las capacidades institucionales a nivel territorial, los sistemas en que se recurre a formas de asignación por convenio o por concurso aportan a los desequilibrios fiscales. En este sentido, Muñoz, Pineda

y Radics (2017, pág. 60) expresan lo que sigue: "Por su parte, para Colombia y Brasil, el cofinanciamiento y los convenios de transferencias, respectivamente, también tienen efectos regresivos sobre la distribución de la capacidad fiscal. Del mismo modo, en Chile se documenta cómo las transferencias de capital, en su mayor parte el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), incrementan las disparidades en cuanto a los ingresos públicos. Este resultado estaría obedeciendo al hecho de que las entidades territoriales más desarrolladas son igualmente las más capaces, desde el punto de vista técnico y administrativo, para cumplir con las directrices técnicas de aval de los proyectos de los sistemas de inversión pública, o las mejor posicionadas desde el punto de vista financiero para hacer el *pari-passu* de proyectos o para acceder al endeudamiento".

3. La descentralización y las desigualdades socioeconómicas territoriales en América Latina y el Caribe

Los balances más recientes sugieren que la descentralización ha contribuido a mejorar el nivel de vida de las personas e, incluso, a disminuir las diferencias en las condiciones de vida territoriales de la población, como resultado de la perseverancia en el esfuerzo descentralizador, fruto de los obstáculos enfrentados y de las respuestas diseñadas. Después de una fase de efervescencia durante las décadas de 1980 y 1990, el proceso generó graves desajustes fiscales (Gómez Sabaini, Jiménez y Martner, 2017) que tuvieron que corregirse y dieron lugar a una época nueva y, al parecer, positiva: "En este sentido, y para finales de los años noventa, se abogó por una actitud más cautelosa hacia las reformas descentralizadoras, imponiendo marcos regulatorios más estrictos y desarrollando sistemas de seguimiento y evaluación de los entes subnacionales" (Daughters y Harper, 2007, citado en Pinilla, Jiménez y Montero, 2014, pág. 84).

A partir de lo anterior, se refuerza la idea de que no es la descentralización en sí misma, sino las condiciones específicas de su aplicación, las que pueden redundar en la obtención de resultados sociales y económicos positivos: "Se parte, por lo tanto, de la idea que tal vez es cierta clase de descentralización (mucho más compleja) la que ha podido promover la eficiencia en la provisión y realización de los derechos sociales en América Latina. Una descentralización que impulsa la fortaleza fiscal de los entes subnacionales (principalmente su fortaleza tributaria), su autonomía, y que proporciona un marco institucional efectivo, con sistemas de monitoreo, seguimiento y control. También son fundamentales las condiciones y las capacidades gerenciales en las que se desarrolla el proceso" (Pinilla, Jiménez y Montero, 2014, pág. 84).

En 2014 se investigó el impacto social de la descentralización en un amplio conjunto de países de la región[13], y los resultados empíricos sugieren que dicho impacto fue positivo: "En general, el ajuste de los modelos es suficiente y la significación de las distintas variables es siempre alta, confirmando la relación entre las mismas. Es apreciable cómo el impacto de la descentralización es siempre positivo y significativo respecto a todos los resultados sociales que se están analizando y factores incluidos, sólo variando en lo que refiere a su intensidad (establecido por el valor absoluto de sus coeficientes). Frente a las condiciones sanitarias (mortalidad infantil) encontramos evidencia de una relación positiva y significativa, que será mayor en países más rurales y de mayor renta, con instituciones más democráticas y con un mayor peso de la burocracia central. Respecto a los resultados educativos (tasa de alfabetización), la relación también es significativa y positiva, circunstancia que se ve reforzada en países de menor renta y con sistemas tributarios con mayor porcentaje de impuestos directos. Igualmente, la consecución de infraestructuras sociales (porcentaje de población con acceso al agua potable) se ve favorecida por el aumento en los niveles de ingreso público subcentral, y su impacto aparece independiente de los factores ambientales considerados" (Pinilla, Jiménez y Montero, 2014, págs. 103 y 104).

Esos últimos resultados convergen con las mediciones realizadas por la CEPAL (2015a y 2017a) mediante el índice de desarrollo regional (IDR), cuya metodología se detalla en el recuadro V.1.

[13] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela (República Bolivariana de) y Uruguay.

Recuadro V.1
Metodología de construcción del índice de desarrollo regional

El propósito del índice de desarrollo regional (IDR) es medir los niveles de desarrollo relativo en sus dimensiones económicas y sociales. De acuerdo con varios criterios metodológicos propuestos en la literatura, 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. A fin de mantener casi toda la información obtenida en 2010 (véase CEPAL, 2015), a la hora de seleccionar los indicadores se consideraron aquellos que en la mayoría de los países se recabaran con regularidad a nivel nacional y subnacional, y cuyas definiciones conceptuales fueran relativamente similares. El único que se excluyó fue la tasa de ocupación, que no estaba disponible a escala subnacional en todos los países. Al igual que en 2010 (CEPAL, 2015), se utilizó el PIB por habitante con exclusión de la minería extractiva, porque esta última tiene una elevada presencia en algunas entidades territoriales y provoca distorsiones significativas. Se sabe que, en estos casos, un nivel elevado de PIB por habitante no necesariamente expresa mejores condiciones de desarrollo, dado que la mayor parte de la riqueza generada tiende a transferirse hacia fuera de los territorios productores. Por esto se consideró que un PIB por habitante en que se excluyera la minería extractiva se acercaría más a lo que podría considerarse como ingresos propiamente territoriales.

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

i) Porcentaje de población rural
ii) PIB per cápita, sin minería extractiva
iii) Tasa de analfabetismo
iv) Población con educación superior
v) Tasa de mortalidad infantil
vi) Esperanza de vida
vii) Tasa de homicidios
viii) Viviendas sin agua interior
ix) Hogares o viviendas con computador
x) Tasa de ocupación

A los efectos de calcular el resultado compuesto, se aplicó el procedimiento de normalización de valores reescalados en relación con estos diez indicadores. Las distribuciones resultantes oscilan entre valores de 0 y 1. A continuación, se suman directamente los puntajes obtenidos, con base en un sistema de ponderaciones homogéneas:

$$IDR_t = \frac{\sum_{i=1}^{N} w_i y^t_{ir}}{\sum_{i=1}^{N} w_i} \quad \text{donde} \quad y^t_{it} = \frac{x^t_{ir} - min\,(x^i_r)}{max_r(x^t_q) - min_r(x^t_q)}$$

La distribución final del IDR se ordenó de mayor a menor y posteriormente se dividió en quintiles, para así obtener los siguientes rangos o estratos: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago, 2015.

En el cuadro V.2 se muestra la evolución de las diez variables del IDR entre 2010 y 2015. La evidencia que se obtiene coincide con los hallazgos ya presentados de Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009) y Muñoz, Pineda y Radics (2017), según los cuales las desigualdades territoriales disminuyeron. Si se comparan los valores de cada variable en el quintil superior e inferior, se obtienen unos cocientes o razones que permiten aproximarse a la magnitud de las desigualdades territoriales (véase la última columna del cuadro V.2). Los casos extremos ayudan a comprender esta medición: mientras que la esperanza de vida de los territorios más pobres y los más ricos es casi idéntica (razones de 1,09 y 1,08 en 2010 y 2015), la tasa de analfabetismo es alrededor de cinco veces mayor en los territorios pobres (4,74 y 4,96 en 2010 y 2015).

Cuadro V.2
América Latina: desigualdades territoriales según el promedio de las variables del índice de desarrollo regional por quintil, 2010 y 2015

Variable	Año	Quintil alto	Quintil medio alto	Quintil medio	Quintil medio bajo	Quintil bajo	Razón
Esperanza de vida *(en años)*	2010	76,29	75,63	74,30	72,67	69,90	1,09
	2015	77,55	76,28	75,28	73,64	72,09	1,08
Mortalidad infantil *(en número de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)*	2010	10,74	12,25	15,23	18,33	31,49	2,93
	2015	9,65	11,23	13,22	17,35	21,72	2,25
Tasa de analfabetismo *(en porcentajes)*	2010	3,08	5,76	7,57	11,30	14,62	4,74
	2015	2,52	4,96	7,27	8,86	12,49	4,96
Población mayor de 25 años con educación terciaria *(en porcentajes)*	2010	16,15	14,11	12,69	10,60	9,26	1,74
	2015	23,87	22,26	21,61	19,33	17,17	1,39
Población rural *(en porcentajes)*	2010	10,05	18,86	28,64	37,41	45,38	4,51
	2015	11,37	19,42	26,85	36,52	41,61	3,66
Viviendas sin agua interior *(en porcentajes)*	2010	11,90	18,79	31,37	44,28	59,75	5,02
	2015	9,30	11,88	17,38	23,99	34,35	3,70
Tasa de ocupación *(en porcentajes)*	2010	45,77	42,62	38,98	38,13	33,74	1,36
	2015	44,84	43,19	42,22	42,76	43,90	1,02
PIB per cápita sin minería extractiva *(en miles de dólares)*	2010	11,10	7,28	5,05	4,02	2,43	4,58
	2015	12,27	8,12	5,81	4,06	3,41	3,59
Hogares o viviendas con computador *(en porcentajes)*	2010	43,81	31,57	24,92	19,46	13,97	3,14
	2015	51,16	41,88	35,93	27,40	22,42	2,28
Tasa de homicidios *(en número de homicidios por cada 100.000 habitantes)*	2010	11,30	16,73	25,49	23,55	23,74	2,10
	2015	7,12	12,23	15,20	14,05	21,88	3,07

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/120), Santiago, 2017 y Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015 (LC/W.671), Santiago, noviembre de 2015.

La evolución observada, como se dijo, es favorable. Entre 2010 y 2015 se observa una tendencia a la disminución de las desigualdades territoriales de la región. En efecto, si se compara el valor de las desigualdades entre 2010 y 2015, se verifica que este disminuye en casi todas las variables. De un total de diez variables, hay tres excepciones que crecen: la tasa de analfabetismo, la tasa de homicidios y, aunque levemente, la esperanza de vida.

C. La banca de desarrollo y la financiación del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

Por las características, la trayectoria y las posibilidades de la banca de desarrollo, pensar en un marco integral de financiamiento del desarrollo territorial requiere revisar el aporte actual y futuro de dicha banca. En una mirada mundial de sus características y potencialidades, a partir de una investigación realizada sobre 64 bancos de desarrollo alrededor del mundo (Banco Mundial, 2018), la banca de desarrollo se puede caracterizar como sigue: hay bancos de desarrollo en casi todos los países, independientemente de cuán desarrollados estos sean; esta banca tiende a ser pequeña en términos de activos, pero muy relevante en la medida en que los gobiernos la usan para prestar servicios financieros en sectores o regiones donde los intermediarios financieros privados no abastecen de forma adecuada; se trata de un bloque muy diverso en términos de tamaño, desempeño financiero, objetivos, modelos de negocio, prácticas de gobernanza y fondos utilizados, y, por último, su servicio se orienta principalmente al sector privado, pues un 87% se orienta sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, un 78% sirve a las grandes corporaciones y un 64% trabaja con intermediarios financieros privados (Banco Mundial, 2018, pág. 6 y 9).

En la banca de desarrollo se tiene conciencia de que hay grandes retos y desafíos por venir, entre ellos, uno de carácter mundial y estratégico: el de ponerse al servicio del desarrollo sostenible. En efecto, en la reunión de 2015, el Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo planteó que creía firmemente en el papel crucial de la banca de desarrollo para promover el desarrollo sostenible y contribuir a la transición hacia sendas económicas bajas en carbono y climáticamente resilientes (IDFC, 2015, pág. 1). En consonancia con lo anterior, se tiene presente la necesidad de movilizar una enorme cantidad de recursos, así como la importancia de recurrir a todas las diferentes formas de financiación, a saber, locales e internacionales, públicas y privadas (ALIDE, 2018b, pág. 2).

El aporte potencial y efectivo de la banca de desarrollo se realza en función de sus particularidades, a saber, su capacidad para movilizar recursos y escalarlos mediante coinversiones privadas y de financiadores institucionales, en condiciones en que se reconoce el contexto de riesgo particular y la perspectiva de largo plazo que requieren las inversiones para el desarrollo sostenible (IDFC, 2015). Según ALIDE (2018b, pág. 2): "Precisamente, todo ello constituye retos y desafíos para los Estados y sus instituciones, entre las cuales se encuentran los bancos de desarrollo (BD), que por su naturaleza deben financiar proyectos de larga maduración o de mayor riesgo: empresas más pequeñas, actividades o productos nuevos de las cuales se tiene poco conocimiento en el mercado financiero; localidades o territorios alejados que no cuentan con oferta financiera; y, en general, atender la demanda de financiamiento de actividades, sectores, territorios potencialmente rentables en lo económico y social; así como identificar oportunidades de negocio y orientar a los Estados en las políticas de financiamiento para el desarrollo".

Además, es destacable el papel contracíclico que desempeña la banca de desarrollo (Banco Mundial, 2018, pág. 22), es decir, como instrumento que amortigua el impacto del ciclo macroeconómico. Finalmente, la banca de desarrollo es estratégica porque permite hacer espacio para que surjan innovaciones financieras que se adapten a los retos del desarrollo sostenible y emitan señales e incentivos para que la banca y los sistemas privados de financiamiento transiten hacia la misma senda. Así, una de las razones de ser más significativas de esta banca de desarrollo es su capacidad para innovar y dirigir recursos hacia actividades que pueden cambiar la ruta del desarrollo y liderar procesos de cambio estructural de las economías (Além y Ferreira, 2015).

En estas tareas, los instrumentos y las orientaciones de la banca de desarrollo de la región se han venido adaptando. Esto se evidencia, por una parte, en el papel que dicha banca desempeña en la construcción de resiliencia urbana y territorial, respecto de lo cual se encuentra en muy diferentes etapas de madurez e implementación: se ofrecen créditos de largo plazo y capitalización en proyectos adecuados a sus condiciones de tiempo y riesgo, se disponen líneas específicas para inversiones ambientales y de eficiencia energética, y se financian proyectos destinados a la reducción, la reutilización y el reciclaje de materias y residuos sólidos, y a la gestión de recursos hídricos, por mencionar los más significativos (ALIDE, 2018b, pág. 35).

A los efectos de este trabajo es de particular importancia y relevancia el esfuerzo de estas instituciones por crear mejores condiciones de inclusión financiera para los territorios que, por sus características geográficas, sociales o infraestructurales, están excluidos de los circuitos financieros comerciales y más convencionales. Algunas experiencias ilustran las estrategias concretas por medio de las cuales la banca de desarrollo mejora la accesibilidad territorial al crédito (véase el recuadro V.2): disminución del riesgo financiero; orientación de la inversión hacia proyectos que mejoren la sostenibilidad de las ciudades y los territorios; flexibilización de los criterios de asignación para adaptarse a la heterogeneidad de los demandantes de crédito, y mejora de las capacidades institucionales para acceder a los créditos y gestionarlos de forma adecuada.

Recuadro V.2
Casos de financiamiento a través de la banca de desarrollo

Fideicomiso Público de Contratación (FPC), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), México: Esta iniciativa tiene por objeto facilitar a los gobiernos subnacionales el acceso al crédito de largo plazo, disminuir los costos y ampliar las fuentes de financiamiento. Está a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras), fundado en 1933 como institución de banca de desarrollo de México. Se pone en práctica a través de un fideicomiso que mejora la percepción de los riesgos y disminuye los costos financieros al obtener tasas de interés alineadas con los niveles de calificación del FPC. Gracias a lo anterior se consigue, además, que la banca comercial participe en el financiamiento de proyectos de infraestructura y se propicia el fortalecimiento financiero e institucional de las entidades federativas. La fuente de pago son los recursos derivados de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales, donde el fideicomiso funge como el acreditado en lugar de estos últimos. Con ello, el FPC brinda un mayor grado de holgura en las finanzas públicas locales y permite a los gobiernos subnacionales destinar un mayor monto de recursos a otras obras de infraestructura, así como a programas sociales que beneficien a sus habitantes y permitan atender sus carencias.

Programa Desenvolvimento Territorial (Prodeter), Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), Brasil: Este programa está a cargo del Banco do Nordeste (BNB), que se fundó en 1952 y representa al Gobierno federal en la ejecución de políticas públicas y programas de desarrollo por medio de la oferta de financiamiento con tasas de intereses competitivas para emprendedores, independientemente de su tamaño. Dentro de sus competencias está también la administración del Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE) y del Fondo de Inversión del Nordeste (Finor). El Prodeter comprende 19 etapas que se inician con la selección de municipios, la capacitación del personal involucrado y la construcción e implementación de un plan de acción territorial. A partir de reuniones coordinadas por un agente de desarrollo y celebradas con actores productivos locales y agentes políticos, los actores locales y territoriales escogen una actividad económica que se debe priorizar, definen un problema o "cuello de botella" de esa actividad económica, y establecen objetivos generales y específicos, metas y acciones que se han de ejecutar para atenuar los efectos del problema identificado. Estos actores también son responsables, junto con el agente de desarrollo, de gestionar el plan y evaluar los resultados esperados. De esta forma, Prodeter contribuye al desarrollo territorial y local por medio del fortalecimiento de la organización, el aumento de la competitividad de la región y de sus cadenas productivas, la incorporación de innovaciones tecnológicas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. De esta manera, contribuye a crear una sinergia entre los conocimientos tradicionales y los que se producen en las instituciones de investigación, enseñanza y difusión del conocimiento técnico. En su primera etapa, que tuvo lugar en 2016, el Prodeter elaboró 21 planes de acción territorial en 21 territorios e involucró a cerca de 2.000 productores de 150 municipios. En el primer semestre de 2017 se incluyeron 50 territorios nuevos. Los recursos movilizados en el primer año de financiamiento representaron 1.949.281,31 dólares.

Fortalecimiento de la Economía Local y Crecimiento Bajo en Carbono, Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), Colombia: El programa Fortalecimiento de la Economía Local y Crecimiento Bajo en Carbono tiene por objeto financiar proyectos sostenibles en virtud de mecanismos que permitan corregir fallas de mercado, preservar el entorno y sus recursos, y generar ingresos sostenidos para los municipios. Está a cargo del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), creado en 1964 como organismo de fomento y desarrollo regional de Colombia. Dicho instituto estructuró una nueva línea de financiamiento para pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) que permitió capitalizar los proyectos y obtener el dinero faltante para el cierre financiero, a través del descuento de los flujos futuros que se obtendrán de los contratos de venta de energía. En este mecanismo, los gobiernos locales participan como socios y dueños de las pequeñas centrales hidroeléctricas, reciben el 3% de sus utilidades y, gracias a ello, les es posible financiar obras públicas y disminuir su dependencia del gobierno central. Se promueve así el crecimiento económico sostenido, inclusivo y responsable de las subregiones, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales. Se promueve la gestión integrada del recurso hídrico mediante el uso y el manejo coordinados del agua, el suelo y otros recursos relacionados con las microcuencas. De esta manera, el IDEA logra estructurar y gestionar inversiones estratégicas que generan valor y contribuyen a la sostenibilidad financiera, a la reducción de los gases de efecto invernadero, al uso coordinado del agua y los demás recursos de las microcuencas, y al bienestar social. Gen+ (entidad técnica constituida por el IDEA en 2008 como respuesta a

Recuadro V.2 (conclusión)

un esfuerzo conjunto entre el sector público y el privado) es la operadora del programa y participa en cada etapa de los proyectos, con una visión estratégica de largo plazo. A la fecha, los proyectos de generación renovable no convencional que se encuentran en operación y en construcción corresponden a cinco pequeñas centrales hidráulicas: Generadora Alejandría, San José, Juan García, Penderisco 1 y Conde. El monto total de la inversión asciende a 132 millones de dólares, de los cuales 88 millones son financiados por el IDEA. Con estos proyectos se genera 1,7 veces menos toneladas de CO_2 al año que con los proyectos financiados entre 2008 y 2015. Todos los proyectos del programa se inscriben en la Unidad de Planeación Minero Estratégica (UPME) del país, y actualmente hay 43 proyectos inscritos en dicha unidad.

Eco.business Fund, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Alemania: El Eco.business Fund se estructuró en Luxemburgo como una sociedad de inversión de capital variable o fondo de inversión especializado (SICAV-SIF) con el objeto de promover la protección del medio ambiente a través del sector empresarial. Financia sus actividades en virtud de una alianza de inversores públicos y privados, y promueve la financiación de empresas que adopten formas de producción y tecnologías sostenibles en la agricultura, la silvicultura, la pesca y el turismo. Las inversiones se canalizan a través de instituciones financieras locales a las que el fondo les ofrece soluciones de deuda de largo plazo. Se pretende que, en el mediano plazo, los intermediarios financieros locales inviertan en el sector sostenible sin depender del apoyo del Eco.business Fund. Se promueven así prácticas empresariales que contribuyen a conservar la biodiversidad, hacer un uso sostenible de los recursos naturales, mitigar el cambio climático y adaptarse a las consecuencias de este. El Eco.business Fund está a cargo del KfW (banco de desarrollo de la República Federal de Alemania), cuya misión es poner énfasis en la cooperación con los países de América Latina y el Caribe en las áreas de desarrollo socioeconómico, infraestructura, energías renovables, cambio climático, protección del medio ambiente y uso sostenible de recursos naturales. El Fondo también proporciona asistencia técnica a los intermediarios financieros y sus clientes para facilitar la implementación de los productos de los clientes e incrementar su impacto. Desde su creación ha movilizado 213,5 millones de dólares en capital, de los cuales 38 millones provienen del sector privado. Al cierre del primer trimestre de 2018, había entregado ya 170,4 millones de dólares a diez instituciones financieras de seis países, lo que se tradujo en préstamos a más de 950 empresas locales. Actualmente opera en América Latina y el Caribe, y prevé replicar el modelo en otras regiones en los próximos años.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), *Innovación financiera para el desarrollo local y territorial*, Premios ALIDE, diciembre de 2018.

En síntesis, la experiencia concreta de la banca de desarrollo permite reflexionar y aprender de qué forma se hace frente al desafío señalado en los apartes de este capítulo: no basta con poner recursos financieros al alcance de los territorios, sino que es necesario acompañar este esfuerzo a fin de mejorar las condiciones institucionales territoriales para que se puedan aprovechar de forma adecuada las oportunidades que los recursos representan.

En el mismo sentido, en la banca de desarrollo se reconoce y resalta algo que es de suma importancia para el proceso de construcción de marcos integrados de financiamiento del desarrollo territorial, a saber, que la mayor parte de su capacidad para cumplir con sus objetivos requiere de una amplia convergencia con la política pública (sectorial, macroeconómica y territorial) y con la creación de un ecosistema de instituciones financieras (Banco Mundial, 2018, pág. 7).

D. Las políticas para el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe y sus estrategias financieras

En lo que va del capítulo se han examinado algunos procesos complejos, como los desafíos mundiales de la financiación y la descentralización, además de las instituciones financieras de gran relevancia, como la banca de desarrollo. De estos procesos e instituciones se obtienen enseñanzas y recomendaciones significativas que en esta sección se traducirán en factores que caracterizan los instrumentos financieros. Estos factores se someterán a una primera prueba en que se los aplicará a las mismas fuentes documentales que se analizaron en el capítulo III, pero enfocándose ahora en los instrumentos de financiación. Posteriormente, en el capítulo VI, los factores quedarán plasmados a modo de criterios en el Planbarómetro territorial.

Se proponen siete factores que se representan gráficamente en la diagrama V.1, a saber:

i) Visión de largo plazo: se entiende que los factores que determinan las desigualdades de desarrollo de los territorios tienen resistencia al cambio y están marcados por grandes inercias; por tanto, las intervenciones deben llevarse a cabo en plazos amplios para que puedan tener alguna incidencia significativa.

ii) Capacidades locales: la financiación, especialmente la que se destina a los gobiernos subnacionales menos desarrollados, tiene un mayor impacto si contribuye a consolidar las capacidades locales o subnacionales de gestión pública para el desarrollo, sobre todo si estas están dirigidas a gestionar mejor los recursos financieros.

iii) Integración de múltiples actores y niveles: la definición de las necesidades y las posibilidades de financiamiento tiene como base los territorios, pero compromete a un conjunto variado de actores, niveles y sectores. Por tanto, es deseable que en estos recursos financieros se considere la participación de múltiples actores (internos y externos) y niveles de gobierno. Se espera que el impacto de los recursos sea mayor en la medida en que surjan de iniciativas de distintos niveles y den lugar a procesos de concertación entre ellos.

iv) Equilibrio entre gasto corriente e inversión[14]: se requiere contar con recursos adecuadamente asignados para afrontar los gastos de las intervenciones ideadas para alcanzar un mayor desarrollo territorial. Es necesario que el progreso en infraestructura física se dé a la par de los avances relacionados con la capacidad de los gobiernos subnacionales para gestionarla y aprovecharla. Por tanto, esta financiación tendrá mayor probabilidad de ser durable y de tener impacto en la medida en que se considere el necesario equilibrio entre el gasto de funcionamiento y la inversión, y se diseñen conjugaciones adecuadas.

v) Flexibilidad ante la diversidad territorial: el territorio es por naturaleza diverso. Por tanto, es importante que estos instrumentos sean adaptables a la heterogeneidad de las condiciones del desarrollo territorial, y que cuenten con componentes de flexibilidad afines a esta condición.

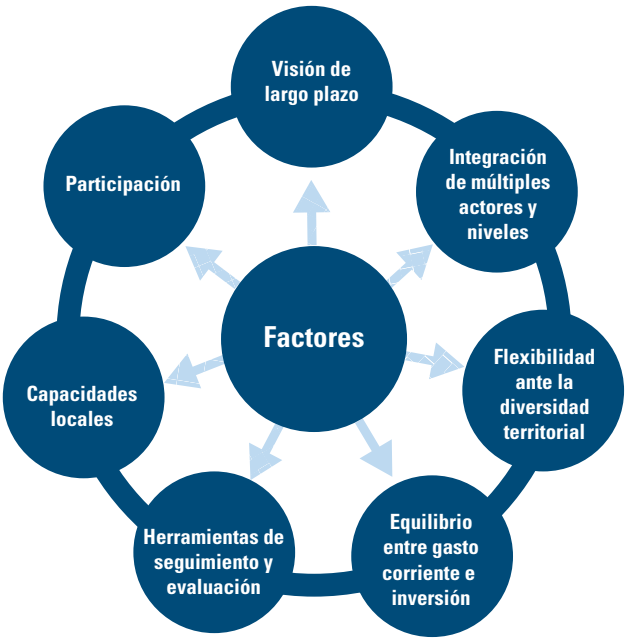
vi) Herramientas de seguimiento y evaluación: la buena gestión, la eficiencia y la probidad en el uso de los recursos depende del adecuado funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación. Es clave, por tanto, determinar si se consideran o no mecanismos que los hagan posibles.

vii) Participación: entendida como participación ciudadana o de la comunidad, se considera relevante, pues se relaciona más con la transparencia de la gestión.

Se revisaron las políticas de desarrollo territorial, se identificaron sus fuentes de financiamiento (véase el anexo V.A1) y se estableció una clasificación que se presenta gráficamente en el diagrama V.2.

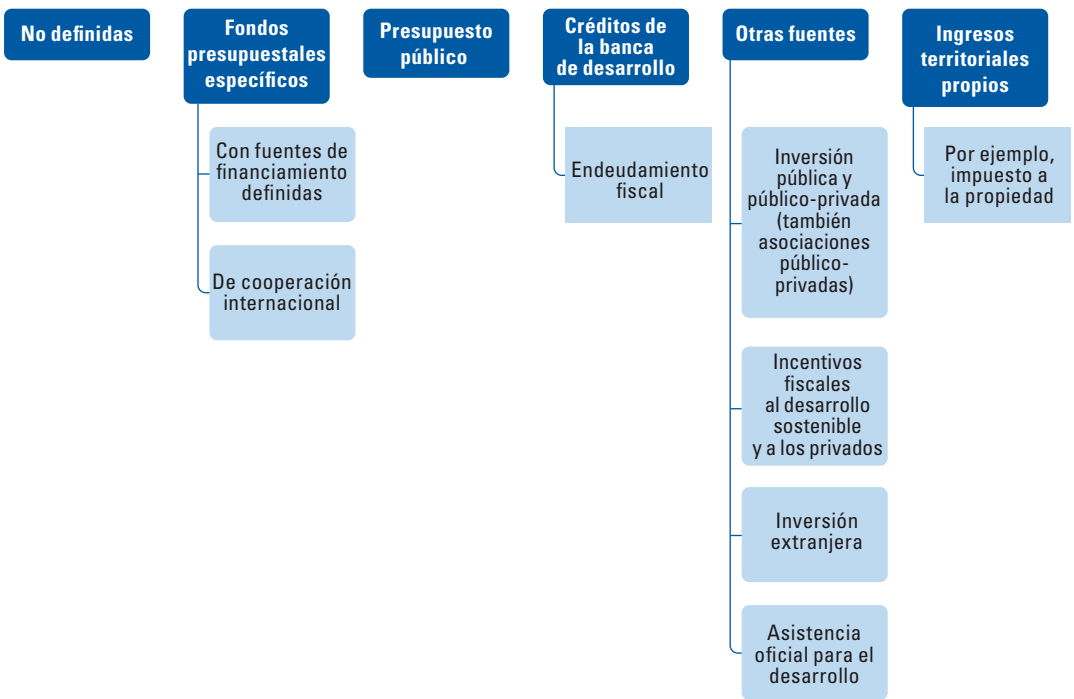
[14] Con este factor se señala un aspecto muy importante del desarrollo territorial: el papel que desempeña el diseño financiero a la hora de generar capacidades locales. No obstante, hay que tomarlo con cautela y revisarlo a la luz de los resultados que arroje la aplicación del Planbarómetro territorial, puesto que depende de la distribución específica de las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno. En los casos en que el suministro de infraestructura no está descentralizado, abogar por equilibrio entre gasto corriente e inversión podría no ser pertinente.

Diagrama V.1
Factores que caracterizan el financiamiento



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

Diagrama V.2
Tipos de fuentes de financiamiento



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

En la clasificación anterior se identifican las siguientes fuentes de financiamiento, que se ilustran con ejemplos en el cuadro V.3:

- No definidas. En un primer grupo se identifican las políticas en que no se definen las fuentes de financiamiento o en que esto se hace apenas a modo de intención.
- Fondos presupuestales específicos. En un segundo grupo se identifican las políticas en que se recurre a la existencia de un fondo definido. Esta condición significa que las políticas tienen una existencia legal presupuestal que, en algunos casos, se traduce en la identificación de una fuente con destinación específica (una tasa, un impuesto o una participación en una regalía, por ejemplo) y en otros no. En ese último caso, quedan sujetas a lo que se decida en el momento de aprobar el presupuesto anual.
- Presupuesto público. Se utiliza esta categoría cuando se habla de recurrir a esta fuente, pero no se le define un origen específico.
- Créditos de la banca de desarrollo. Estos casos corresponden al uso de créditos provenientes de este tipo de instituciones.
- Otras fuentes. En algunos casos se propone acudir a mecanismos para atraer otras fuentes, pero no necesariamente se indica de manera exhaustiva de qué forma hacerlo ni qué cantidades se espera recibir. Se habla de usar incentivos o de atraer inversiones públicas, privadas, nacionales o extranjeras. En ocasiones, estas fuentes son de cooperación internacional o de asistencia oficial para el desarrollo.
- Ingresos territoriales propios. Finalmente, en estos casos se habla de usar los recursos fiscales propios de los gobiernos subnacionales como fuente de financiación.

Cuadro V.3
Ejemplos ilustrativos de la información contenida en cada tipo de fuente de financiamiento

No definidas	– En la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales del Brasil (2006) se establece que dicha política tiene como principal objetivo promover el desarrollo sostenible de los pueblos y las comunidades tradicionales, y que entre sus objetivos está garantizar a estos el acceso y la gestión facilitados a los recursos financieros provenientes de los diferentes órganos de gobierno. – En la Política Nacional de Medio Ambiente de El Salvador se menciona que el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático debe asegurar el financiamiento de los servicios e inversiones prioritarias destinados a reducir vulnerabilidades y que se debe priorizar la captación de financiamiento climático externo no reembolsable.
Fondos presupuestales específicos	– En la pág. 23 de la Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios de El Salvador se propone lo siguiente: promover la asignación de un porcentaje del presupuesto general de la nación con el propósito de crear un fondo para el financiamiento de proyectos; impulsar la propuesta del impuesto predial y otros instrumentos fiscales innovadores, e impulsar la creación del Fondo Regional de Compensación Territorial. – En la pág. 29 de la Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Jamaica se crea el Fondo Nacional para Desastres y se dice que este ha de comprender un monto equivalente al 1% o a otro porcentaje que se disponga del total que se paga anualmente a cada autoridad local por los impuestos a la construcción. – En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 de México se establece que los recursos del Fondo Metropolitano se aplicarán a través del fideicomiso público de administración y pago denominado Fondo Metropolitano constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Fondos de cooperación internacional	– En el Plan de Acción Estratégico sobre la Biodiversidad 2014-2020 de Antigua y Barbuda se dispone la creación del SIRF (Sustainable Island Resource Fund), un fondo que permite la obtención de financiamiento para lograr las metas medioambientales que se proponen en el país. Actúa como un departamento del gobierno. Los recursos vienen de fuentes nacionales e internacionales, tarifas de entrada a parques, cargos por contaminación, impuestos al carbón y otros gravámenes. Se han firmado acuerdos bilaterales internacionales con el Fondo Verde para el Clima (FVC), la Unión Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Se estima que la mayor fuente de recursos será la generación de electricidad eólica. – Dieciocho países caribeños[a] participan en el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA). El acuerdo por el que se crea este organismo contempla un presupuesto administrativo (art. 24) y un fondo de asistencia de emergencia (art. 25). Ambos son financiados por contribuciones de los Estados participantes y, en el caso del fondo de asistencia, el acuerdo recoge la posibilidad de que se acepten contribuciones de fuentes externas, de conformidad con condiciones dictadas por estas fuentes y aprobadas por la junta directiva del organismo, siempre que no impliquen ninguna discriminación en cuanto a qué Estados participantes reciban dicha asistencia. – El plan de acción nacional para la biodiversidad estratégica (National Strategic Biodiversity Action Plan) 2014-2020 de Antigua y Barbuda prevé la creación de un fondo de asistencia que recaude fondos para cuidar las áreas protegidas y reducir el consumo de combustibles fósiles en el país. En el documento se indica asimismo que las mayores fuentes del país son el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea. Hasta 2015 la División Ambiental logró acceder a fondos de hasta tres millones de dólares.

Cuadro V.3 (conclusión)

Presupuesto público	– En la pág. 33 de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Argentina se establece lo siguiente: "No se trata de crear un nuevo fondo, sino de coordinar los presupuestos existentes y reorientar los ingresos presupuestarios para lograr sostener el proceso. Eventualmente se buscarán fondos externos no reembolsables […]. […] se plantea la necesidad de una coordinación inteligente entre fondos provinciales, nacionales y locales para alcanzar los objetivos propuestos". – En los Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI) del Estado Plurinacional de Bolivia se establece que las principales fuentes de financiamiento para estos planes, así como para todos los planes, subsistemas, plataformas e instrumentos del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) provienen, según la Ley 777, del Tesoro General de la Nación, de préstamos y donaciones extranjeras o de otros recursos. – En la pág. 9 de la Ley N.º 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) de 2016 del Estado Plurinacional de Bolivia se dispone lo siguiente: "Los recursos para la implementación de los planes, subsistemas, plataformas e instrumentos del Sistema de Planificación Integral del Estado, podrán provenir de: Tesoro General de la Nación, de acuerdo a disponibilidad financiera; Préstamos o donaciones nacionales y/o extranjeras". – En el art. 59 de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador (pág. 34), se dispone lo que sigue: "El financiamiento para el funcionamiento institucional del ámbito nacional y departamental para el cumplimiento de las atribuciones que les asigna la presente Ley, será integrado al Presupuesto General de la República". En el art. 60 dice así: "El financiamiento para la inversión territorial, que prevean los Planes de Desarrollo Territorial, se deberá asegurar mediante la coordinación de los presupuestos públicos del gobierno nacional y los gobiernos municipales".
Créditos de la banca privada y de desarrollo	– En las págs. 110 a 112 de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y su Plan de Acción 2018-2030 de Costa Rica se dispone lo siguiente: "Financiamiento del desarrollo urbano: crear oportunidades y condiciones para incorporar a la Banca Comercial, Banca de Desarrollo, Agencias Multilaterales y a la empresa privada, nacionales y extranjeras". – En el art. 93 de la Ley Orgánica del Ambiente, núm. 7554, del año 1995 de Costa Rica se dispone la creación del Fondo Nacional Ambiental, cuyos recursos provendrán de legados y donaciones, contribuciones de organismos nacionales e internacionales, privados o públicos, garantías de cumplimiento ejecutadas, fondos puestos en fideicomisos provenientes de préstamos internacionales, e ingresos procedentes de la venta de guías de evaluación de impacto ambiental. En el art. 113 de la antemencionada ley se establece lo siguiente: "Cartera crediticia ambiental. El Sistema Bancario Nacional podrá abrir una cartera crediticia ambiental destinada a financiar los costos de reducción de la contaminación en procesos productivos, mediante créditos a una tasa de interés preferencial que determinará el Banco Central de Costa Rica".
Otras fuentes: incentivos fiscales y otros fondos	– En la pág. 15 de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030 de Costa Rica dice así: "Infraestructura de Servicios para el desarrollo de los territorios rurales: Promover la inversión en bienes y servicios básicos, que permitan el desarrollo económico y social de los habitantes, con énfasis en territorios con mayores necesidades básicas insatisfechas. Las instituciones públicas canalizarán la inversión pública, en forma articulada entre sí y se incentivará la inversión privada en los territorios con mayor rezago en bienes y servicios, relacionados con infraestructura en general, recursos energéticos, salud y sanidad, transporte, educación, vivienda, entre otros". – En la misma política de Costa Rica se hace referencia, en cuanto a la gestión de recursos y mecanismos de financiamiento para el desarrollo de proyectos territoriales, a recursos del sistema de la banca de desarrollo, el sistema bancario nacional, el sistema financiero no bancario (como los microcréditos rurales), los bancomunales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la cooperación internacional o fideicomisos, entre otros. – En la pág. 24 de la Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios de El Salvador se habla de la gestión y la modernización encaminadas a descentralizar las competencias del gobierno nacional para asignarlas a las municipalidades asociadas y se establece que se deben crear condiciones de infraestructuras y equipamientos para estimular la inversión privada en el territorio. En la pág. 28 se menciona que se han de promover la articulación o vinculación de los modelos de gestión territorial con la inversión pública y privada. – En la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022 de Costa Rica se indica que, como estrategia para financiar el desarrollo de infraestructura y servicios, puede considerarse la implementación de alianzas público-privadas. Entre otras medidas que inciden, se mencionan las siguientes: fortalecer los gobiernos locales en cuanto a la gestión de los recursos financieros y la inversión en infraestructura, facilitar la comunicación entre las municipalidades y las instituciones públicas que tienen competencias que se traslapan con las municipalidades, y propiciar que las instituciones públicas que desarrollan obras públicas en forma descentralizada hagan uso de las contribuciones especiales para financiar dichas obras. – En la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR I y II) del Brasil se dice que los incentivos fiscales son instrumentos de la Política Nacional de Desarrollo Regional. – En los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial núm. 026 de 2010) del Perú se establece lo que sigue acerca de los incentivos: "Constituyen medidas económicas, legales o institucionales diseñadas para estimular actividades tendientes a una ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Por su enfoque hay tres formas básicas de incentivos: **a) los incentivos monetarios**, estos utilizan fondos para gratificar resultados favorables al Ordenamiento Territorial. Algunos ejemplos son: indemnizaciones, fondos renovables, incentivos internacionales y de cooperación internacional, inversión pública en infraestructura; **b) incentivos disuasivos**, tales como tarifas, cuotas y multas; y **c) incentivos no monetarios**, como prestación de servicios en educación, capacitación o investigación, programas sociales, reconocimientos y premios, creación de mercados, facilitación de las certificaciones y otros".
Ingresos territoriales propios	– En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, núm. 1454 de 2011 de Colombia se menciona que en dicha ley, además de disponerse la creación de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, se establece que para financiar las Regiones Administrativas y de Planificación se utilizarán los recursos y aportes de las respectivas entidades territoriales que la conformen y los incentivos que disponga el Gobierno nacional; el presupuesto no provendrá del Presupuesto General de la Nación ni del Sistema General de Participaciones ni del Sistema de Regalías nacional. – En la pág. 173 del Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay se establece lo que sigue: "Autonomía presupuestaria municipal: A diferencia de los demás organismos estatales, los municipios cuentan con una mayor autonomía presupuestaria, al recibir montos globales para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, los municipios tienen la capacidad de generar recursos propios, los cuales son gastados o invertidos en función a las demandas locales".

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los planes, estrategias y leyes consultados.

[a] Los 18 países que actualmente participan en el CDEMA son: Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

Finalmente, se ubicó cada una de estas políticas en alguno de los énfasis temáticos que se habían señalado en el capítulo III:

1. Gestión ambiental
2. Gestión de riesgos de desastres y resiliencia
3. Descentralización
4. Capacidades locales
5. Coordinación multinivel
6. Coordinación intersectorial
7. Desarrollo urbano
8. Ordenamiento territorial
9. Desarrollo rural
10. Infraestructura
11. Diversidad cultural
12. Turismo
13. Potencialidades de las economías locales
14. Información territorial
15. Conectividad digital y tecnología

Como se explicó previamente, un primer hallazgo que arroja el análisis de la información compilada y clasificada coincide con el diagnóstico mundial que se mencionó al principio de este capítulo acerca de que hay un amplio porcentaje de políticas en que no se identifican las fuentes de financiación (véase el anexo V.A1) o en que esto se hace vagamente[15]. En el momento de revisar las políticas destinadas al desarrollo territorial (154 en total), se pudo apreciar que no todas ellas contenían en su descripción un componente que se vinculara con el financiamiento. De hecho, en 58 políticas las fuentes de financiamiento pertenecían a la categoría "no definidas", lo que equivale al 38% del total de políticas revisadas. En este conjunto se incluyen políticas en que apenas se mencionaban intenciones de instrumentos de financiamiento, sin brindar más detalles sobre el tipo de recursos, su aplicación o las fuentes de ingresos.

Un segundo hallazgo coincide de nuevo con lo que se obtuvo a nivel mundial (Naciones Unidas, 2019, pág. 12). En la mayor parte de las políticas en que sí se definían los instrumentos de financiamiento (véase el cuadro V.4), el presupuesto público era el recurso más recurrente, seguido por los fondos presupuestales específicos.

Cuadro V.4
Proporción de políticas territoriales según tipo de fuente de financiamiento
(En porcentajes)

Tipos de fuentes de financiamiento	Proporción de políticas
Fondos presupuestales específicos	31
Fondos de cooperación internacional	13
Presupuesto público	43
Créditos de la banca de desarrollo	11
Inversión pública y público-privada	22
Incentivos fiscales	8
Ingresos territoriales propios	15
Ayuda oficial al desarrollo	3

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

[15] En 79 de 107 planes analizados no se precisan los costos ni las fuentes de financiamiento y, en los que sí se los considera, el presupuesto fiscal es el medio más frecuente (Naciones Unidas, 2019, pág. 12).

Una tercera observación se relaciona con lo que también se constató a nivel mundial (Naciones Unidas, 2019) y que hace referencia a la necesidad de recurrir a las más variadas fuentes de financiamiento, no exclusivamente a los recursos fiscales. Como se muestra en el cuadro V.4, en un 41% de los casos se considera trabajar junto al sector privado: inversión público-privada, incentivos fiscales y créditos de la banca de desarrollo. Aunque no en todos los casos se aclara el medio para acceder a este tipo de fondos, en algunos se sugiere recurrir a los incentivos fiscales, que pueden ser monetarios, no monetarios o disuasivos. En este mismo sentido también es relevante mencionar las fuentes internacionales, que en algunos casos se hacen presentes por medio de fondos extrapresupuestarios con destinación específica o a través de la asistencia oficial para el desarrollo. Aunque esta mención es importante a los efectos de señalar una mirada más amplia sobre el tipo de fuentes de financiamiento que se han de movilizar, que no deben ser solo públicas, en el cuadro V.3 se observa que el nivel de precisión con el que se las identifica no es muy satisfactorio.

Finalmente, en el anexo V.A1 se muestra el resultado de aplicar los factores de caracterización de los instrumentos financieros a cada una de las políticas y formas de financiación analizadas. De este ejercicio se obtienen algunas observaciones útiles, plasmadas en el cuadro V.5. Este cuadro solo considera aquellas políticas en que se hace mención del financiamiento. Entre estas se distinguen dos modalidades: a) aquellas que mencionan el financiamiento en la política y definen un instrumento específico y b) aquellas que solo mencionan el financiamiento en la política. Entre las de la primera modalidad, el factor con mayor presencia es la integración de múltiples actores (47%), seguido de la flexibilidad ante la diversidad territorial (17%); entre los de la segunda modalidad hay una distribución más uniforme, con poca presencia del factor de flexibilidad (9%) y del de equilibrio entre gasto e inversión (0%).

Cuadro V.5
Políticas de desarrollo territorial en que se definieron estrategias de financiamiento: rasgos de las estrategias discriminados por factores

Factores presentes en las estrategias de financiamiento	Políticas de desarrollo territorial que definen una estrategia de financiamiento y un instrumento financiero			Políticas de desarrollo territorial que solo definen la estrategia de financiamiento			Total	
	Número	Porcentaje vertical	Porcentaje horizontal	Número	Porcentaje vertical	Porcentaje horizontal	Número	Porcentaje
Visión de largo plazo	14	12,5	36	25	20,32	64	39	100
Capacidades locales	7	6,25	26	20	16,26	74	27	100
Integración de múltiples actores y niveles	53	47,32	70	23	18,69	30	76	100
Equilibrio entre gasto corriente e inversión	9	8,03	100	0	0	0	9	100
Flexibilidad ante la diversidad territorial	19	16,96	63	11	8,94	37	30	100
Herramientas de seguimiento y evaluación	6	5,35	22	21	17,07	78	27	100
Participación	4	3,57	15	23	18,69	85	27	100
Total	112	100		123	100		235	100

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

Si se analizan por factores, en la modalidad a) tienen un peso preponderante el equilibrio gasto-inversión (100%), los múltiples actores (70%) y la flexibilidad (63%). En contraste, en la modalidad b) predomina el factor de participación (85%), las herramientas de seguimiento y evaluación (78%) y las capacidades locales (74%).

E. Conclusiones

La tarea de los gobiernos nacionales en materia de financiamiento para el desarrollo territorial debe orientarse en un sentido semejante al que se ha venido trabajando en este documento: integrar, ordenar y gestionar conjuntamente los esfuerzos que, en la mayoría de los casos, operan de forma dispersa, fragmentada y descoordinada. En estas condiciones, debe apuntarse a construir un ecosistema de políticas públicas para el desarrollo territorial que se concrete, en este caso, en un ecosistema de políticas e instrumentos destinados al financiamiento del desarrollo territorial.

En efecto, tanto la CEPAL (2015a, pág. 15) como el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2019, xviii y cap. II) insisten en la necesidad de adoptar marcos nacionales integrales de financiamiento. Estos marcos tienen importancia no solo para mejorar el uso de los recursos, sino también la calidad del acceso a los que ya existen. En efecto, el panorama financiero mundial es tan complejo que, por ejemplo, en el campo de la asistencia para el desarrollo se cuentan cerca de 1.000 instrumentos disponibles. Sin estrategias nacionales precisas será muy difícil sacar partido de las oportunidades y mitigar los riesgos.

Aparte de estas estrategias, se requiere modificar la racionalidad con la que se asignan y movilizan los recursos financieros, y es en este ámbito en que tanto la banca de desarrollo como el componente fiscal de la descentralización desempeñan un rol crucial. En cuanto a esta última, las diversas fuentes consultadas insisten en que la pregunta sobre si la descentralización incide en las disparidades no es la más pertinente, sino más bien la de en qué circunstancias es probable que la descentralización contribuya a reducirlas (Rodríguez-Pose y Ezcurra 2009, pág. 34). Por tanto, además de descentralizar hay que crear, consolidar y ampliar las capacidades públicas e institucionales a escala local y territorial. En lo financiero, esto debe significar que se manejen distintas maneras de financiar la inversión y el funcionamiento, de modo que los menos desarrollados avancen de forma paralela en la creación y la consolidación de capacidades institucionales que permitan aprovechar mejor las oportunidades que la descentralización crea.

En cuanto al impacto de la descentralización, distintas fuentes y evidencias señalan que contribuye de forma positiva a disminuir las desigualdades territoriales. Por ejemplo, una vez considerados los distintos mecanismos, fórmulas y fondos de transferencias entre los gobiernos centrales y subnacionales en los países de la región, se puede concluir que, si bien la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe es muy desigual, en promedio las transferencias fiscales reducen esas disparidades en alrededor de un tercio (Muñoz, Pineda y Radics, 2017, pág. 50). Sin embargo, dos casos especiales se desvían de esta tendencia: uno es el de las trasferencias originadas en el pago de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, y el otro es el de los sistemas concursables. También desde el punto de vista del impacto, los balances más recientes sugieren que la descentralización contribuye a mejorar el nivel de vida de las personas e, incluso, a disminuir las diferencias territoriales en las condiciones de vida de la población.

Aunque la banca de desarrollo tiende a ser pequeña en términos de activos, es muy relevante porque los gobiernos la usan para prestar servicios financieros en sectores o regiones donde los intermediarios financieros privados no abastecen de forma adecuada. En ese sentido, los instrumentos y las orientaciones de la banca de desarrollo de la región se han venido adaptando: por una parte, en el papel que dicha banca desempeña en la construcción de resiliencia urbana y territorial, a través del diseño de instrumentos específicos y líneas de financiamiento especiales; por otra parte, mediante el esfuerzo por crear mejores condiciones de inclusión financiera para los territorios que, por sus características geográficas, sociales o infraestructurales, están excluidos de los circuitos financieros comerciales y más convencionales. Esto último es de particular importancia y relevancia a los efectos de este trabajo. Además, la experiencia de esta banca reafirma una conclusión fundamental: no basta con poner recursos financieros al alcance de los territorios, sino que es necesario acompañar este esfuerzo con la mejoría de las condiciones institucionales territoriales, como requisito para aprovechar mejor las oportunidades y abordar los desafíos.

La revisión de estas experiencias y de estos procesos permite obtener enseñanzas y recomendaciones significativas que, en esta sección, se traducen en la identificación de factores que caracterizan los instrumentos financieros. Estos factores se sometieron a una primera prueba al aplicarlos a las mismas fuentes documentales

que se analizaron en el capítulo III. Posteriormente quedarán plasmados en el Plan Barómetro Territorial en el capítulo VI. Los siete factores propuestos son los siguientes: visión de largo plazo; capacidades locales; integración de múltiples actores y niveles; equilibrio entre gasto corriente e inversión; flexibilidad ante la diversidad territorial; herramientas de seguimiento y evaluación; y participación.

Un primer hallazgo que arroja el análisis de la información compilada y clasificada coincide con el diagnóstico mundial que se mencionó al principio de este capítulo acerca de que hay un amplio porcentaje de políticas en que no se identifican las fuentes de financiación o en que esto se hace vagamente. Un segundo hallazgo coincide de nuevo con lo que se obtuvo a nivel mundial (Naciones Unidas, 2019, pág. 12). En la mayor parte de las políticas en que sí se definen los instrumentos de financiamiento, el presupuesto público es el recurso más recurrente, seguido por los fondos presupuestales específicos. Una tercera observación se relaciona con lo que también se constató a escala mundial (Naciones Unidas, 2019) y que hace referencia a la necesidad de recurrir a las más variadas fuentes de financiamiento, no exclusivamente a los recursos fiscales. En los instrumentos analizados, este tipo de recursos se considera en un 41 % de los casos y consisten en inversión público-privada, incentivos fiscales y créditos de la banca de desarrollo.

Finalmente, en el anexo V.A1 se muestra el resultado de aplicar los factores de caracterización de los instrumentos financieros, y esto permite obtener algunas observaciones útiles. El factor más presente en las políticas para el desarrollo territorial fue el de integración de múltiples actores y niveles, que figuraba en el 47% de los casos. Otra fue la situación del factor relacionado con la visión de largo plazo como característica de la fuente de financiación utilizada. Este factor se mencionó en el 12,5% de las políticas analizadas; sin embargo, de este grupo, en el 64% de los casos no había referencia explícita a él en la parte financiera. Cuando si se incorporó el largo plazo como un rasgo del financiamiento, se recurrió principalmente a los fondos presupuestales específicos o al presupuesto público.

Además, solo en un 6% de los casos se manifestó preocupación por mejorar las capacidades locales. Cuando este factor estaba presente, se mencionaba el presupuesto público como medio de financiamiento. El factor relacionado con el equilibrio entre el gasto corriente y la inversión fue el que se observó con menos frecuencia en las políticas, seguido por el de las herramientas de seguimiento y evaluación y el de participación. Que no se incluyan sistemas de seguimiento y evaluación como parte del componente financiero genera inquietudes y plantea importantes desafíos. De la misma forma, sería beneficioso incorporar más a la ciudadanía en estos procesos, a fin de hacerlos más transparentes e incorporar otro elemento de control que permitiría hacer un monitoreo más completo y riguroso del financiamiento de las políticas para el desarrollo territorial.

Bibliografía

Além, A. C. y R. Ferreira (2015), "The public development financial institutions and the long-term financing", *Revista do BNDES*, vol. 43, junio.

ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo) (2018a), *Innovación financiera para el desarrollo local y territorial*, Premios ALIDE, diciembre.

___(2018b), *Banca de desarrollo, retos del presente y desafíos del futuro. (Documento básico)*, Secretaría General de ALIDE, mayo.

Banco Mundial (2018), *2017 Survey of National Development Banks*, mayo.

Brosio, G., J. P. Jiménez e I. Ruelas (2018), "Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 126 (LC/PUB.2018/26-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.

___(2017b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.

___(2017c), *Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación* (LC/CRP.16/3), Santiago.

___(2015a), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/W.671), Santiago, noviembre.

___(2015b), *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media* (LC/L.3968), Santiago.

___(2015c), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1), Santiago.
___(2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, septiembre.
Cullel, M. M. (2006), "Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile", *Politeia*, Santiago.
Franco Chuaire, M. y C. Scartascini (2014), "La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-220, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio
Galilea, S., O. Letelier y C. Ross (2011), "Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento", *Documentos de Proyectos* (LC/W.371), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2011), "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina (un análisis de casos)", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 111 (LC/L.3336), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Gómez Sabaini, J., J. Jiménez y R. Martner (eds.) (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
Goodin, R., M. Rein y M. Moran (2006), "The public and its policies", *The Oxford Handbook of Public Policy,* Oxford University Press.
Jiménez, J. P. (2019), "Regímenes fiscales relacionados con los recursos naturales no renovables, impacto fiscal y distribución del ingreso a nivel territorial: los desafíos después de la bonanza en la región andina", inédito.
IDFC (Club Internacional de Instituciones Financieras para el Desarrollo) (2015), "IDFC is ready to make 2015 a historic moment for development and climate change. Key messages for the Third International Conference on Financing for Development to be held in Addis Abeba from 13 to 16 july 2015".
Letelier, O. (2012), "Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/W.488), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Muñoz, A., E. Pineda y A. Radics (2017), *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Naciones Unidas (2019), *Financing for Sustainable Development Report 2019. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development*, Nueva York.
___(2017), *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III*, Nueva York.
___(2015a), *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (A/RES/69/283), Nueva York, junio.
___(2015b), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*, París, OECD Publishing.
Pinilla D.E., J.D Jiménez y R. Montero (2014), "Descentralización fiscal en América Latina: impacto social y determinantes", *Investigación Económica,* vol. LXXIII, N° 289, julio-septiembre.
Rezende, F. y J. Veloso (2012), "Intergovernmental transfers in subnational finances", *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, G. Brosio y J.P. Jiménez (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
Rodríguez-Pose, A. y R. Ezcurra (2009), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis", *SERC Discussion Papers*, N° 0025, Spatial Economics Research Centre.
Stein, E. y otros (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina, informe 2006*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
Wiesner, E. (1992), *Colombia: descentralización y federalismo fiscal: informe final de la misión para la descentralización*, Bogotá, Servigraphic.

Anexo V.A1

Listado de políticas de desarrollo territorial por país

Cuadro V.A1.1
América Latina y el Caribe: políticas de desarrollo territorial revisadas

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Antigua y Barbuda	Antigua and Barbuda National Strategic Biodiversity Action Plan, 2014-2020	Gestión ambiental, capacidades locales	Fondos presupuestales y de cooperación internacional			X		X'		
	Sustainable Island Resource Management Zoning Plan (SIRMZP), 2012	Gestión ambiental, potencialidades economías locales	No definido							
	The Physical Planning Act No. 6, 2003	Ordenamiento territorial	No considerado en el análisis de financiamiento							
Argentina	Plan Estratégico Territorial (PET), 2018	Ordenamiento territorial, infraestructura	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada			X				
	Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2016	Ordenamiento territorial	Presupuesto público	X'	X'	X'				X'
Bahamas	SMART Bahamas Master Plan	Información territorial, conectividad digital y tecnología	No definido							
	National Policy for the Adaptation to Climate Change, 2005	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia, gestión ambiental	No definido							
	Disaster Preparedness and Response, 2006 (modificada en 2011)	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos de cooperación internacional			X				
	Planning and Subdivision Act No. 4, 2010	Ordenamiento territorial	No definido							
Barbados	Integrated Coastal Zone Management Plan	Ordenamiento territorial	Presupuesto público y fondos de cooperación internacional			X				
	Physical Development Plan Amended, 2017	Ordenamiento territorial	No definido							
	Town and Country Planning Act, chapter 240, 1998	Ordenamiento territorial	No definido							
Belice	National Environmental Policy and Strategy, 2014-2024	Gestión ambiental	Fondos presupuestales							
	Disaster Preparedness and Response Act, 2000	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos de cooperación internacional			X				
	Land Utilization Act, chapter 188, 2000	Ordenamiento territorial	No definido							
	Housing and Town Planning Act, chapter 182, 2000	Ordenamiento territorial	No definido							
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI)	Coordinación multinivel	Presupuesto público	X		X	X		X'	
	Ley de Ordenamiento Territorial	Ordenamiento territorial	No definido							
	Programa Nacional de Gestión de Riesgos, 2017	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos de cooperación internacional y presupuesto público		X'	X			X'	X'

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario, 2009-2019	Gestión ambiental, desarrollo rural, potencialidades economías locales	Presupuesto público y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X	X'	X'		X'	X'	
	Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, 2012		Presupuesto público y otras fuentes: pública, pública-privada, privada		X'	X			X'	X'
	Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), núm. 777, 2016		Presupuesto público	X		X			X	X
Brasil	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I, II Instrumento: incentivos fiscales, 2004		Presupuesto público y otras fuentes: incentivos fiscales			X				
	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I, II Instrumento: fondos de desarrollo regional y constitucionales de desarrollo, 2004		Fondos presupuestales	X		X	X	X	X	X
	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), 2007	Gestión ambiental, diversidad cultural, potencialidades economías locales	No definido							
	Política Nacional sobre Mudança do Clima, 2009	Gestión ambiental, gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales (Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas)			X'				
	Ley n° 6.938 sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, 1981	Gestión ambiental, potencialidades economías locales	No definido							
	Decreto 4.297 sobre Zoneamento Ecológico-Econômico, 2002	Gestión ambiental, potencialidades economías locales, ordenamiento territorial	No definido							
Chile	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC-II), 2017-2022	Gestión ambiental, gestión de riesgos de desastres y resiliencia, capacidades locales	Fondos presupuestales y de cooperación internacional	X		X				
	Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2014	Desarrollo urbano	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada e incentivos fiscales							
	Política Nacional de Desarrollo Rural, 2014-2024	Desarrollo rural	Presupuesto público y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X		X				
	Política Nacional de Localidades Aisladas, 2010	Desarrollo urbano, desarrollo rural	No definido							
	Plan Director de Infraestructura, 2009	Infraestructura	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada			X		X		
Colombia	Contratos Plan	Descentralización	Presupuesto público	X'		X'		X		
	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial núm.1454, 2011	Ordenamiento territorial	Ingresos propios			X		X		

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Colombia	Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia, 2014-2022	Gestión ambiental, potencialidades economías locales, diversidad cultural	Presupuesto público y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X'		X'				X'
	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 2012	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales e ingresos propios (fondos territoriales)					X		
	Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, 2014	Desarrollo rural	Fondos presupuestales	X	X'	X'			X'	
	Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, 2017	Desarrollo rural	Créditos de la banca de desarrollo		X'	X		X		X'
	Política Nacional de Cambio Climático, 2017	Gestión ambiental	Fondos presupuestales y de cooperación internacional y otras fuentes: pública, pública-privada, privada e incentivos Fiscales	X'	X'	X			X'	
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT), 2017-2022	Desarrollo rural	Presupuesto público			X		X		
	Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2018-2030 (y Plan de Acción, 2018-2022)	Desarrollo urbano	Presupuesto público y fondos de cooperación internacional, créditos de la banca de desarrollo y otras fuentes: pública, pública-privada, privada (asociaciones público-privadas)	X'	X	X				
	Política Nacional de Ordenamiento Territorial, 2012-2040[a]	Ordenamiento territorial	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada e incentivos fiscales	X'	X'	X		X'		
	Ley Orgánica del Ambiente, núm. 7554, 1995	Gestión ambiental	Presupuesto público, créditos de la banca de desarrollo y fondos mixtos (presupuestales y de cooperación internacional)			X				
	Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT), 2015-2030	Desarrollo rural	Créditos de la banca de desarrollo y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X'		X'		X'	X'	
	Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2008	Gestión ambiental	Fondos presupuestales y otras fuentes: pública, pública-privada, privada							
	Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural, 2015-2018	Potencialidades economías locales	Presupuesto público, créditos de la banca de desarrollo, fondos de cooperación internacional y otras fuentes: pública, pública-privada, privada			X			X'	
	Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense, 2010-2021	Desarrollo rural	Créditos de la banca de desarrollo y presupuesto público	X'		X		X	X'	

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Cuba	Ley del Medio Ambiente, núm. 81, 1997	Gestión ambiental	Fondos presupuestales					X'		
	Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, 1997	Ordenamiento territorial	No definido							
	Decreto Ley núm. 331 de las Zonas con Regulaciones Especiales, 2015	Gestión ambiental, diversidad cultural, potencialidades economías locales	No considerado en el análisis de financiamiento							
Dominica	National Land Use Policy (NLUP)	Ordenamiento territorial	No definido							
	National Biodiversity Strategy and Action Plan, 2014-2020	Gestión ambiental	Presupuesto público y otras fuentes: asistencia oficial para el desarrollo (AOD)			X'			X'	X'
	National Physical Development Plan (NPDP), 2016	Ordenamiento territorial, diversidad cultural	No definido							
	Physical Planning Act, 2002	Ordenamiento territorial	No definido							
	National Strategy for Climate Change Adaptation in Agriculture, 2014-2020	Desarrollo rural	No definido							
Ecuador	Plan Nacional de Descentralización, 2012-2015	Descentralización	Presupuesto público e ingresos propios	X'	X'	X	X	X		
	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010	Ordenamiento territorial, descentralización	Presupuesto público e ingresos propios	X'	X	X		X		X'
	Agendas zonales, 2008	Descentralización	No definido							
	Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural, 2012	Desarrollo rural	Créditos de la banca de desarrollo y fondos de cooperación internacional	X'		X		X	X'	X'
	Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (ENCC), 2012-2025	Gestión ambiental, gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos de cooperación internacional	X'	X'	X			X'	X'
	Gran Minga Nacional Agropecuaria, 2017-2021	Desarrollo rural, coordinación multinivel	Créditos de la banca de desarrollo			X		X'		
	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016	Ordenamiento territorial	Ingresos propios	X'		X'			X'	X'
El Salvador	Plan Trifinio, 2014-2018	Gestión ambiental, potencialidades economías locales	Presupuesto público y fondos de cooperación internacional			X				
	Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios, 2015	Descentralización	Fondos presupuestales y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X	X'	X'		X	X'	
	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Ordenamiento territorial	No definido							
	Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola, 2011	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Presupuesto público	X'	X'	X'				X'
	Política Nacional del Medio Ambiente, 2012	Gestión ambiental	No definido							

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
El Salvador	Plan Nacional de Cambio Climático, 2017	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales (Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas) y fondos de cooperación internacional			X				X'
	Estrategia Nacional del Medio Ambiente, 2013	Gestión ambiental	Fondos presupuestales	X						X'
	Ley Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	Ordenamiento territorial	Presupuesto público		X	X'		X'	X'	X'
Granada	Physical Planning and Development Control Act, 2002	Ordenamiento territorial, diversidad cultural	No definido							
	Grenada National Land Policy	Ordenamiento territorial	No definido							
Guatemala	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), 2009	Desarrollo rural	Presupuesto público			X'				
	Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, 2004	Descentralización	Presupuesto público, ingresos propios y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X'	X	X			X'	
	Política Nacional de Cambio Climático, 2009	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales y otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X		X				
	Agenda Rural, 2016-2020	Desarrollo rural	Presupuesto público			X	X	X	X	
	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, 2016-2020	Desarrollo rural, potencialidades economías locales	Presupuesto público							
	Política de Fortalecimiento de las Municipalidades	Descentralización	Presupuesto público		X	X		X		
Guyana	Town and Country Planning Act, chapter 20:01	Ordenamiento territorial	No definido							
Haití	Décret portant sur la gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable, 2005	Ordenamiento territorial, gestión ambiental	Fondos presupuestales	X'						
	Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDN)[a]	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Presupuesto público y otras fuentes: asistencia oficial para el desarrollo (AOD)			X				
	Plan national de réponse aux urgences (PNRU)	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Presupuesto público y otras fuentes: asistencia oficial para el desarrollo (AOD)			X				
	Loi sur la régionalisation et l'aménagement du territoire, 1982	Ordenamiento territorial, gestión ambiental	No definido							
Honduras	Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto núm. 180, 2003	Ordenamiento territorial	Presupuesto público	X		X'		X'	X'	X'
	Reglamento General de la Ley de Ordenamiento Territorial. Acuerdo núm. 25, 2004	Ordenamiento territorial	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X		X			X'	X'
	Estrategia Nacional de Cambio Climático Honduras, 2010	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	No definido							

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Honduras	Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras, 2003-2020	Desarrollo rural, potencialidades economías locales	No definido							
	Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo en Honduras, 2010-2022	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Presupuesto público	X'	X'	X	X	X'	X'	X'
	Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario, 2015-2025	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia, potencialidades economías locales	No definido							
	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	Ordenamiento territorial	No definido							
Jamaica	National Land Policy, 1997	Ordenamiento territorial, infraestructura	Ingresos propios y otras fuentes: incentivos fiscales		X'					X'
	National Disaster Risk Management Act, 1993 (actualizada en 2015)	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales			X'				
	The Land Development and Utilization Act de 1997	Ordenamiento territorial, infraestructura	No definido							
	The Town and Country Planning Act, 1999	Ordenamiento territorial, infraestructura	No definido							
México	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016	Ordenamiento territorial, coordinación multinivel	Fondos presupuestales	X'		X'				
	Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano	Presupuesto público, fondos presupuestales y créditos de la banca de desarrollo		X	X				
	Programa Regional de Desarrollo del Norte, Programa Regional de Desarrollo del Centro, Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste, 2014-2018	No tiene	Fondos presupuestales			X		X		
	Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), 2013	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales (Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas)	X'						
Nicaragua	Plan Nacional de Respuesta ante Desastres (PNRDN), 2001	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Presupuesto público			X'		X'		
	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), 2001	Ordenamiento territorial, gestión de riesgos de desastres y resiliencia, descentralización	No definido							
	Política Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Forestal de Nicaragua, 2008	Ordenamiento territorial, potencialidades economías locales, gestión ambiental	Fondos presupuestales		X'	X'		X'		
	Política Sectorial Agropecuaria de Nicaragua, 2002-2020	Desarrollo rural, potencialidades economías locales	No definido							
	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, núm. 217, 1996	Gestión ambiental	Fondos presupuestales (ingresos extraordinarios)			X				
	Decreto núm. 9-96 de Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Gestión ambiental	Fondos presupuestales			X'				X'

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Panamá	Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, 1997 (actualizado en 2016)	Desarrollo urbano	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada	X						
	Plan Quinquenal de Inversiones de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible, 2015-2019	Ordenamiento territorial	Ingresos propios y fondos presupuestales		X'	X			X	X
	Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano núm. 6, 2006	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano	Presupuesto público		X	X	X			X'
	Política Nacional de Cambio Climático, 2007	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	No definido							
	Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2015	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Fondos presupuestales (Fondo Verde para el Clima de las Naciones Unidas)		X'					
	Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas, 2014	Potencialidades economías locales, diversidad cultural	No definido							
	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, 2006	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo rural	No definido							
Paraguay	Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay, 2012	Ordenamiento territorial, infraestructura, potencialidades economías locales	Ingresos propios	X'					X'	
	Política Ambiental Nacional del Paraguay, 2005	Gestión ambiental	Fondos presupuestales		X'	X'			X'	X'
	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, 2017	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	No definido							
	Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible de Paraguay, 2010-2020	Potencialidades economías locales	Presupuesto público y créditos de la banca de desarrollo	X'		X				
Perú	Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (resolución ministerial núm. 026), 2010	Ordenamiento territorial	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada e incentivos fiscales	X'	X'			X		
	Plan de Acondicionamiento Territorial y Plan de Desarrollo Urbano	Ordenamiento territorial	Ingresos propios y otras fuentes: pública, pública-privada, privada e incentivos fiscales	X		X	X			
	Zonificación Económica y Ecológica (ZEE)	Ordenamiento territorial, potencialidades economías locales	No definido							
	Plan Nacional de Descentralización, 2012-2016	Descentralización	Fondos presupuestales			X	X	X	X	
	Plan Nacional de Fortalecimiento de Competencias para la Gestión Descentralizada, 2014-2018	Capacidades locales, descentralización	Presupuesto público							
	Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 2006-2015	Desarrollo urbano	No definido							
	Plan Especial Territorial (PET)	Ordenamiento territorial	No definido							
	Política Nacional del Ambiente, 2009	Gestión ambiental	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada			X				
	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, 2015	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	No definido							

Cuadro V.A1.1 (continuación)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Perú	Política Nacional Agraria, 2016	Desarrollo rural, potencialidades economías locales	Presupuesto público							
	Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA), 2011-2021	Gestión ambiental	No definido							
	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario, 2012-2021	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Ingresos propios y fondos de cooperación internacional			X	X			
	Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, 2015-2021	Desarrollo rural, gestión ambiental	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada			X				
	Ley General del Ambiente, núm. 28611, 2005	Gestión ambiental	Presupuesto público e incentivos Fiscales			X				
República Dominicana	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), 2015-2030	Ordenamiento territorial	No definido							
	Plan Estratégico Sectorial de Desarrollo Agropecuario, 2010-2020	Desarrollo rural, infraestructura, potencialidades economías locales	Créditos de la banca de desarrollo	X'		X				
	Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agropecuario, 2014-2020	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia, desarrollo rural	Presupuesto público y fondos de cooperación internacional	X'		X				
	Plan Estratégico para el Cambio Climático, 2011-2030	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	No definido							
	Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), 2016-2030	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	No definido							
Saint Kitts y Nevis	National Biodiversity Strategy and Action Plan, 2014-2020	Gestión ambiental, gestión de riesgos de desastres y resiliencia, ordenamiento territorial	No definido							
	National Physical Development Plan (NPDP), 2005	Ordenamiento territorial	No definido							
	Development Control and Planning Act, chapter 20.07, 2002	Ordenamiento territorial, gestión ambiental	No definido							
San Vicente y las Granadinas	Town and Country Planning Act No. 45, 1992	Desarrollo rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial	No definido							
	National Land Policy, 2014	Ordenamiento territorial, gestión ambiental, desarrollo rural	No definido							
	Environmental Management Act, 2009	Gestión ambiental	Fondos presupuestales						X	
Santa Lucía	Saint Lucia: Country Document for Disaster Risk Reduction, 2014[a]	Gestión de riesgos de desastres y resiliencia	Presupuesto público							
	National Land Policy, 2007	Ordenamiento territorial, gestión de riesgos de desastres y resiliencia, gestión ambiental	Presupuesto público e ingresos propios			X'				X'
	National Environment Policy (NEP), National Environmental Management Strategy (NEMS) for Saint Lucia, 2004	Gestión ambiental	Otras fuentes: pública, pública-privada, privada; fondos presupuestales; ingresos propios, y fondos de cooperación internacional	X'	X'	X'				
	Chapter 5.12 Physical Planning and Development Act, 2005	Ordenamiento territorial	No definido							

Cuadro V.A1.1 (conclusión)

País	Nombre de política, estrategia, normativa o plan y año	Énfasis temático	Tipo de financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Suriname	Landsverordening van 13 juni 1973 houdende regelen betreffende de nationale en regionale planning (ordenanza nacional del 13 de junio de 1973 sobre las regulaciones en materia de planificación nacional y regional), 1973	Ordenamiento territorial, gestión ambiental	No definido							
Trinidad y Tabago	Town and Country Planning Act, chapter 35:01 (actualizado en 2015)	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo rural	No definido							
	National Spatial Development Strategy (NSDS), 2013-2023	Ordenamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo rural	No definido							
	Environmental Management Act (EM Act), chapter 35:05, 2000	Gestión ambiental	Fondos presupuestales							
	National Environmental Policy (third revised draft), 2018	Gestión ambiental	No definido							
Uruguay	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)[a]	Gestión ambiental	Fondos presupuestales			X'		X		X'
	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2008	Ordenamiento territorial	No definido							
	Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	Ordenamiento territorial	No definido							
	Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional I y II	Infraestructura	No considerado en el análisis de financiamiento							
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan Nacional de Ordenación del Territorio, 1998	Ordenamiento territorial	No definido							
	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, 1983	Ordenamiento territorial	Presupuesto público					X		X

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

Nota: Las columnas (1) a (7) hacen referencia a los criterios de implementación y corresponden a: (1) Visión de largo plazo; (2) Capacidades locales; (3) Integración de múltiples actores y niveles; (4) Equilibrio entre gasto corriente e inversión; (5) Flexibilidad ante la diversidad territorial; (6) Herramientas de seguimiento y evaluación; (7) Participación. La X indica que el criterio estaba presente y asociado al financiamiento, mientras que la X' indica que el criterio estaba presente en la política, pero no en su financiamiento. En aquellas políticas con tipo de financiamiento "No definido" no se realizó la identificación de los criterios de implementación.

[a] Políticas no consideradas en la revisión del capítulo III, pero que sí fueron incluidas en la revisión del capítulo V.

CAPÍTULO

VI

Modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial: Planbarómetro territorial

Introducción

A. Antecedentes del Planbarómetro territorial

B. Visión de conjunto: aplicación del Planbarómetro territorial

C. Primer momento: identificación de la familia de políticas de desarrollo territorial y análisis de proximidad o cercanía

D. Segundo momento: familia de políticas de desarrollo territorial y análisis de su estructura

E. Primer paso del tercer momento: dimensiones, criterios y ponderaciones subregionales del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial

F. Segundo paso del tercer momento: elementos de las dimensiones de análisis del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial

G. Cuarto momento: interpretación de los resultados

H. Conclusión: modo de uso del modelo de Planbarómetro territorial y observaciones finales

Bibliografía

Introducción

En este capítulo se cierra el documento proponiendo un modelo que permite a los Gobiernos de la región (especialmente a los nacionales) identificar un conglomerado de políticas de desarrollo territorial (familia de políticas de desarrollo territorial), caracterizar su estructura y obtener insumos relevantes para la posterior construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. En cada uno de los capítulos previos se proponen los fundamentos y se aporta información que permite determinar los grandes componentes del modelo, así como sus fases, dimensiones y criterios más específicos. En su conjunto, el modelo constituye un agregado de interrogantes que los diseñadores, implementadores y evaluadores de las políticas deben formular como base para detectar fortalezas, debilidades, vacíos y desafíos.

A lo largo de todo el análisis se observó que en los países de la región hay un amplio interés en promover el desarrollo territorial, entendido como disminución de las desigualdades territoriales, y una variada práctica institucional al respecto. Ese interés ha dado lugar a la configuración de un conjunto muy rico, pero relativamente disperso, de planes, políticas, sistemas de información y mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial. Como se ha propuesto en lo capítulos previos, esta situación debería evolucionar hacia la constitución de un ecosistema.

El ecosistema de políticas de desarrollo territorial hace referencia a un conjunto de políticas, planes y normativas que tienen un impacto territorial. Estas políticas, planes y normativas deben interactuar de modo sinérgico para que se diseñen, implementen y evalúen acciones públicas que incidan más en la disminución de las desigualdades territoriales y la creación de capacidades en los territorios y actores locales.

En la sección A del capítulo se presentan los antecedentes del modelo del Planbarómetro territorial. En la sección B se ofrece una panorámica del ejercicio que se ha de realizar: de sus insumos y de los requisitos que se sugieren a los efectos de su operación y funcionamiento. En esa descripción se identifican y reconocen cuatro grandes momentos, cada uno de los cuales consta de varios pasos. Esos momentos y pasos se describen en las secciones C a F. En la sección G se ofrecen algunas posibles estrategias para interpretar los resultados, configuradas de modo que sean útiles para la posterior toma de decisiones. En la última sección se plantean algunas conclusiones o reflexiones finales.

A. Antecedentes del Planbarómetro territorial

Desde hace unos cinco años, y con más énfasis desde la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, el interés del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se ha enfocado en conocer y mejorar los procesos y los procedimientos asociados con la planificación para el desarrollo (Cuervo y Máttar, 2017). Hacer un abordaje integral de la Agenda 2030 y de cualquier proceso de planificación que concuerde con ella requiere gestionar de forma adecuada las interacciones entre los sectores, los niveles y los actores, así como las escalas de tiempo. Por esta razón, se identificaron algunos retos o desafíos que se deben afrontar para que la planificación permita lograr este abordaje integral, a saber:

- Multiescalaridad: en el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo territorial se debe intervenir desde los diferentes niveles del Estado y desde distintas escalas de acción (global, central, intermedia, local y vecinal). La acción articulada entre estos niveles y escalas es uno de los requisitos clave para el éxito de las políticas de desarrollo territorial, así como para visualizar sus problemas y destacar sus potencialidades.
- Pluritemporalidad: las intervenciones públicas y privadas destinadas a promover el desarrollo territorial tienen lugar en función de lógicas y racionalidades temporales muy diversas, algunas de corto plazo y otras de mediano y largo plazo. Estas lógicas no necesariamente se acompañan entre sí ni son coherentes; por tanto, es necesario procurar una adecuada vinculación entre ellas. Además, es indispensable considerar el desafío de asegurar que los esfuerzos más sostenidos en el tiempo cuyo objeto sea enfrentar problemas estructurales se conjuguen adecuadamente con la necesidad de actualizar las respuestas o brindar unas que sean acordes a las condiciones coyunturales.

- Intersectorialidad: la mirada, las herramientas y la lógica de las políticas territoriales varían también de acuerdo con la perspectiva sectorial desde la cual se las mire. Por tanto, al construir un abordaje integral de los problemas se debe tomar conciencia de estas diferencias. Asimismo, se debe tener en cuenta que en el ámbito propiamente territorial hay dinámicas y aproximaciones particulares, dadas las singularidades, la localización y la proximidad de los elementos en el territorio.
- Actores y poder: esta dimensión se vincula con la forma en que los diferentes actores presentes en la implementación de las políticas de desarrollo territorial participan y ejercen su poder e influencia para satisfacer sus propios intereses o, por el contrario, negociar y conciliar con los demás actores para lograr los objetivos de la política. Son los actores sociales quienes ponen en práctica las acciones de coordinación entre los niveles del Estado y entre las instituciones y los sectores, y, al mismo tiempo, quienes vinculan las temporalidades en una mirada de largo, mediano y corto plazo. Por ello se entiende que esta dimensión vincula dinámicamente las tres anteriores.

Con la idea de que se aborden esos desafíos de forma práctica, el ILPES ha diseñado herramientas que permiten caracterizar los sistemas de planificación de los países e identificar sus fortalezas, vacíos y desafíos. Este es el sentido y el significado del Planbarómetro que el ILPES entrega a los ministros de planificación de la región desde 2017. El modelo que se presenta en este capítulo da continuidad a la metodología original, y lo extiende al enfocarlo en el tema de las políticas de desarrollo territorial. En su construcción se recurrió, además de a los fundamentos conceptuales, normativos y de la práctica de los países, a una consulta a expertos de la región, así como a una validación práctica de varios casos nacionales.

Para diseñar el Planbarómetro territorial se revisaron diferentes metodologías de análisis de políticas e instrumentos de planificación territorial cuyos objetivos tienen enfoques muy variados. En algunos enfoques se hace énfasis en el diseño de las políticas públicas en general y en otros se profundiza en los aspectos específicos de su implementación en el ámbito del desarrollo territorial. En un limitado conjunto de ellos se ponen en relieve las iniciativas destinadas a evaluar el impacto territorial de las políticas y los planes. Teniendo en cuenta todo lo dicho, en este modelo se intenta hacer una síntesis en que se mantienen las características esenciales del Planbarómetro, a saber: simplicidad de aplicación, facilidad de interpretación y creación de un ambiente propicio al análisis colectivo e institucional.

En lo propiamente territorial, en este modelo se recogen también algunos aportes que merecen destacarse:

- El enfoque de gestión y la calidad de las políticas públicas: Scartascini, Stein y Tommasi (2009); Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2009); Chuaire y Scartascini (2014), y Niven (2003).
- La evaluación de la calidad de las políticas y ordenamiento territorial (DNP, 2017).
- Las directrices internacionales sobre gobiernos locales y urbanos (Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales y Directrices Internacionales sobre Acceso a los Servicios Básicos para Todos[1], Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial[2] y Nueva Agenda Urbana[3]).

A pesar de la riqueza y los aportes de estos trabajos, poco se profundiza en los desafíos propios de la ejecución e implementación de las políticas de desarrollo territorial. Un aporte importante en este sentido es el cuadro de mando integral, cuyo objeto es vincular efectivamente la formulación y la ejecución, para lo cual se identifican barreras de muy diverso tipo, como las siguientes: dificultades para que las personas o los funcionarios a cargo de la implementación comprendan y se apropien de los instrumentos que proporcionan las estrategias; carencia de los incentivos o desincentivos adecuados y necesarios para que las personas avancen en el cumplimiento de las políticas; ausencia de mecanismos de monitoreo en los procesos de implementación, y, por último, desvinculación entre las políticas y la definición de los recursos para implementarlas (sobre todo de los presupuestos y los planes de inversión) (Niven, 2003).

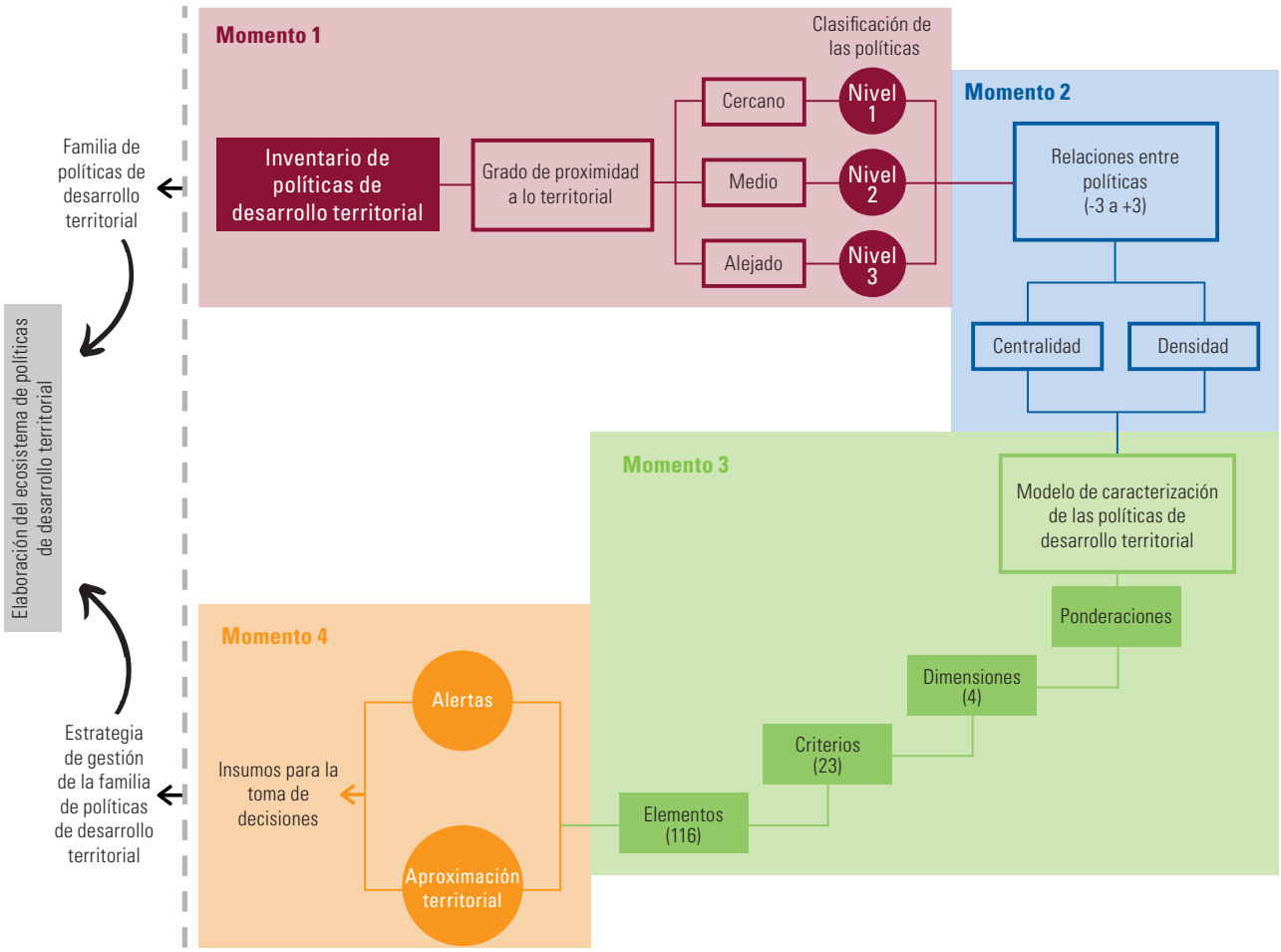
1 Aprobadas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en sus resoluciones 21/3, de 20 de abril de 2007, y 22/8, de 3 de abril de 2009.
2 Véase ONU-Hábitat (2015).
3 Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en 2016.

En este modelo se enfatizan los procesos de implementación de las políticas de desarrollo territorial en el nivel central del Estado, aunque en algunos casos podría ser extensible al nivel intermedio. En efecto, en varios países de la región es posible considerar que en el nivel intermedio del Estado se diseñan e implementan políticas de desarrollo territorial. Por su naturaleza, es evidente que en el nivel de estados de los países federales existen las competencias para hacerlo (por ejemplo, en el caso de México, el Brasil o la Argentina); sin embargo, en algunos países unitarios, como puede ser el caso de Chile (SUBDERE, 2009) y de Guatemala (SEGEPLAN, 2015), también se consideran mecanismos descentralizados al diseñar e implementar políticas de desarrollo territorial.

B. Visión de conjunto: aplicación del Planbarómetro territorial

En esta sección se hace una presentación panorámica y general de todo el procedimiento (véase el diagrama VI.1). En el resto del capítulo se detallan cada uno de los pasos y se presentan las herramientas de análisis sugeridas.

Diagrama VI.1
Modelo de Planbarómetro territorial



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

El Planbarómetro territorial se propone como herramienta que los Gobiernos nacionales o intermedios de la región han de aplicar con el propósito de caracterizar el estado de situación de sus políticas de desarrollo territorial e identificar vacíos, incongruencias y posibles contradicciones (lo que se describe a la derecha de la línea punteada gris en el diagrama VI.1. Una vez aplicado el plan y caracterizada la situación, se espera que los responsables de la política pública adopten las medidas institucionales normativas, de gestión o de orientación política que permitan transitar de una familia de políticas de desarrollo territorial hacia un ecosistema (lo que se presenta a la izquierda de la línea punteada gris en el diagrama VI.1). El instrumental necesario para este tránsito escapa al alcance del Planbarómetro territorial, cuya finalidad es dar el primer paso en este sentido, que consiste en entregar insumos, crear conciencia y generar los ámbitos de interlocución y deliberación que contribuyan a instaurar las condiciones de trabajo en equipo que faciliten el tránsito arriba mencionado.

El punto de partida son las diferentes políticas de desarrollo territorial presentes en los países de la región, que se identificaron en el capítulo III (el inventario de políticas de desarrollo territorial que se menciona en el diagrama VI.1). Se observó que hay un amplio conjunto de políticas de afinidad territorial, es decir, que están orientadas a disminuir las desigualdades o crear capacidades territoriales. El Planbarómetro territorial tiene como finalidad principal analizar las características que presenta este conjunto que se ha denominado familia de políticas territoriales (insumos para la toma de decisiones en el diagrama VI.1). El objetivo propuesto se logra no solo por medio de la correcta aplicación de las técnicas propuestas, sino también a través de un trabajo en equipo (posiblemente intersectorial y multinivel) destinado a hacer un ejercicio de autoanálisis institucional, poniendo la mirada en un conjunto de criterios que se articulan en los desafíos de la planificación multinivel, a saber, la pluritemporalidad, la intersectorialidad, y los actores y el poder. De acuerdo con lo anterior, es importante y preferible que la convocatoria a la aplicación del modelo de Planbarómetro territorial la lleven a cabo las autoridades que actúan como entes rectores de la planificación o del desarrollo territorial en los diferentes niveles en los cuales se pueda aplicar. Esto se debe a la necesidad de contar con participantes que tengan conocimiento suficiente de los diferentes componentes, actores y procesos involucrados, y que al mismo tiempo tengan la competencia para emprender acciones encaminadas a mejorar estas situaciones.

El análisis se debe hacer de manera grupal, por ejemplo, en un taller con expertos o funcionarios involucrados en el desarrollo territorial, y se debe fomentar una discusión participativa donde la composición de los grupos permita reflexionar, deliberar y aprender los unos de los otros. La conformación de los grupos de discusión influirá en los resultados que puedan obtenerse de la aplicación de la herramienta, por lo tanto, es necesario tomar algunas consideraciones especiales para identificar o disminuir el sesgo que se genera debido a los diferentes perfiles de los participantes (la pluralidad del grupo es un activo).

El procedimiento debe garantizar el análisis reflexivo y participativo en cada una de las fases que componen el modelo, buscando llegar a acuerdos acerca de las calificaciones que se han de asignar. Se requiere, por tanto, conocer el conjunto de la familia de políticas de desarrollo territorial, y no basta solamente con el análisis individual de cada una de ellas. Este análisis tiene por objeto mejorar el conocimiento de este ámbito, para así proceder a potenciar la capacidad de cumplir con los objetivos de las políticas de desarrollo territorial, es decir, disminuir las desigualdades territoriales.

La secuencia de las actividades prácticas de aplicación se describen con mayor detalle a continuación.

1. Recopilación de las políticas y documentos de respaldo

Antes de llevar a cabo el taller de aplicación del Planbarómetro territorial se precisa recopilar un conjunto de información necesaria para justificar los juicios y valoraciones que se emitirán en el grupo de trabajo. El coordinador de la actividad será el encargado de organizar esta etapa y dar a conocer los resultados del proceso a los participantes del taller antes de su realización. Se sugiere que cada uno de los capítulos del presente documento se utilice como referencia para esta recopilación: el capítulo I, para comprender las diferentes orientaciones de política; el capítulo III, para hacer el inventario de las políticas de desarrollo territorial y los planes, así como para caracterizarlos; el capítulo IV, para rastrear las líneas de producción y consumo de información destinada al desarrollo territorial, y, el capítulo V, para identificar y caracterizar los instrumentos de

financiamiento del desarrollo territorial. En el caso de los países del Caribe, el modelo general será de utilidad, pero se sugiere adaptarlo a la luz de los análisis y las recomendaciones que se adelantaron en el capítulo II.

Como ya se afirmó, este proceso debe realizarse de manera participativa en grupos de trabajo compuestos por funcionarios o actores sociales variados que participen en la temática territorial, sin necesidad de convocarlos a reuniones presenciales. Se solicita que la información se sistematice considerando los formatos establecidos en el cuadro VI.4.

Entre las principales fuentes de información que se requiere sistematizar se encuentran las siguientes:

- Inventario de políticas de desarrollo vinculadas al tema territorial.
- Listado de principales planes de desarrollo territorial.
- Normativas o leyes que tengan impacto territorial y que estén vigentes.
- Documentos en que se analicen o evalúen el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo territorial.
- Información sobre proyectos, actividades y presupuestos vinculados a las políticas identificadas en el inventario.

2. Convocatoria y organización de los grupos de discusión

A modo de sugerencia, la composición de los grupos podría ser la siguiente:

- Dos representantes del órgano rector de planificación para el desarrollo.
- Dos representantes del órgano rector de las políticas territoriales.
- Un representante de la asociación de municipios.
- Un representante de la asociación de gobiernos intermedios.
- Dos representantes del órgano colegiado del nivel subnacional, elegidos por votación popular (instancia de representantes electos que cogobiernan con la autoridad máxima del nivel subnacional).
- Dos representantes de un consejo o instancia participativa del nivel subnacional especializados en materia de desarrollo territorial.
- Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil que estén vinculados a los instrumentos de planificación, por ejemplo, que hayan participado en la elaboración de un plan o que sean ejecutores de alguno.
- Un representante del órgano rector de nivel nacional o estadual en el caso de la aplicación a nivel local.
- Un experto en desarrollo territorial que provenga de una universidad o un centro de investigación.

Con esta propuesta de 14 participantes se deberán conformar dos grupos de siete personas cada uno. Cada grupo debería estar integrado por al menos tres funcionarios públicos y dos representantes de las organizaciones o instancias mencionadas. Si no se logra contar con esta diversidad de integrantes en el grupo, el ejercicio se debe llevar a cabo con un total de por lo menos ocho personas en uno o dos grupos, teniendo siempre presente que un factor indispensable es el de la discusión y la reflexión grupal; por lo tanto, el ejercicio no se puede hacer de forma individual por ningún motivo. La composición de los grupos y el número de personas sugerido se justifican por la amplitud de la información y los temas que se deben cubrir.

En el diseño de las actividades de aplicación del modelo de Planbarómetro territorial se define un conjunto de roles que se pueden organizar de la siguiente manera:

- Coordinador de la actividad: para llevar a cabo los talleres se requiere un coordinador de grupo, quien guiará todo el proceso. Se sugiere un experto en planificación para el desarrollo que pertenezca al órgano rector de planificación.

- Asistente: es importante que se tome nota de las respuestas y discusiones que surjan en los talleres, por lo tanto, si el coordinador no puede hacerlo debido al gran número de participantes, será necesario contar con alguien que haga las veces de secretario para dejar registro de todas las intervenciones del grupo.
- Participantes: la herramienta se aplica mediante grupos de discusión cuya función es que los integrantes vuelquen todo su conocimiento en materia de planificación para el desarrollo y debatan en torno a las variables críticas que se presentan en la herramienta y el estado actual de ellas en el territorio analizado.

Los grupos de discusión se pueden organizar de dos maneras alternativas. Una primera opción es distribuir a los participantes de manera homogénea. Teniendo en cuenta la cantidad de asistentes al taller de aplicación, se buscará que las instituciones estén representadas de manera equilibrada entre los grupos. La segunda modalidad de distribución es que en cada grupo se concentren representantes de las diferentes instituciones. Esta forma de distribuir permite identificar, al registrar e interpretar los resultados, las distintas perspectivas que tienen los actores participantes acerca de la implementación de las políticas de desarrollo territorial.

El proceso de aplicación de la metodología consiste en un taller grupal, en donde los expertos o las personas que participan en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial concuerdan opiniones respecto a un conjunto de criterios. Estos datos son procesados y posteriormente interpretados por los asistentes a los talleres.

3. Identificación de la familia de políticas de desarrollo territorial y caracterización de su estructura

Antes de caracterizar cada una de las políticas de desarrollo territorial, es necesario conocer el conjunto (la familia), para posteriormente proponer estrategias de gestión que permitan configurarlas como un ecosistema. Por ello, en esta fase se propone, como primer paso, identificar y analizar el conglomerado de políticas que tienen alguna relación con la temática del desarrollo territorial y organizar ese inventario para, en un segundo paso, entender su estructura en función del grado de proximidad (cercano, medio o alejado) que estas políticas tengan con respecto a lo que se entiende como objetivos o finalidades del desarrollo territorial.

De esta manera, tomando como base los objetivos de las políticas de desarrollo territorial se califican las diferentes políticas a fin de situarlas en su posición y en su rol dentro de la familia, lo que aportará criterios para construir el ecosistema de políticas territoriales.

4. La familia de políticas de desarrollo territorial y sus condiciones de coordinación

Continuando con el proceso, en un tercer paso se propone elaborar una matriz en que las políticas se relacionen con los objetivos identificados, la entidad rectora, el nivel de cercanía con los objetivos de desarrollo territorial y la formalidad del tema en su perspectiva y aproximación territorial (véase el capítulo III).

En este paso se valoran los rasgos relacionados con la coordinación (interacción) entre los componentes. Con este propósito se propone usar un método de caracterización y diagnóstico en que se utilizan y extienden los factores que se usaron para analizar la relación entre los planes de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial: objetivos, temporalidad, identificación de espacios o territorios, uso de la información, y referencia. Estos permiten construir un indicador sintético para orientar la reflexión sobre el grado de coordinación del conglomerado de políticas de desarrollo territorial.

Cada factor se va valorando de acuerdo con los niveles propuestos, y se obtiene un valor que va de +3 a -3, donde los valores negativos denotan una relación contradictoria y los positivos un alto grado de complementariedad. Los valores de las relaciones se presentan tanto en forma de matriz como de diagramas.

Con ello, en esta fase es posible poner a prueba y revisar las relaciones entre las políticas de desarrollo territorial, para lo cual se comienza por determinar si el grado de centralidad[4] y el valor respecto de los objetivos de desarrollo territorial que se calculó anteriormente coinciden o no. Este estudio proporciona información importante sobre la estabilidad del sistema, ya que, de no existir correspondencia, será una señal de alerta que deberá considerarse y tenerse en cuenta. Además, es posible realizar una revisión de la densidad de las relaciones y obtener una aproximación de las capacidades que tiene el sistema para abordar de manera coordinada los objetivos de la políticas de desarrollo territorial.

Finalmente, estos ejercicios permiten clasificar las políticas de desarrollo territorial en niveles, a partir del grado de articulación existente entre ellas. Con esta información se podrá proceder al siguiente paso, que es la caracterización de las políticas.

5. Taller de caracterización de las políticas de desarrollo territorial (modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial)

En esta fase del proceso se sugiere decidir si se va a analizar la familia de políticas de desarrollo territorial completa, o si, alternativamente, se hará una selección de estas. Esta decisión dependerá de los resultados obtenidos en el análisis de la familia de políticas de desarrollo territorial, así como de la magnitud de este conglomerado. Una vez tomada esta decisión, se procederá a aplicar el modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial a cada una de las políticas seleccionadas.

Existen variadas opciones para recopilar la información que surge de la discusión y que permite visualizar los resultados de esta. Se dispone de una planilla de cálculo, una versión web y una alternativa en papel en formato de texto. Esta última versión requiere que los participantes hagan los cálculos manualmente y confeccionen los gráficos de radar de igual modo[5].

El coordinador de la aplicación del Planbarómetro territorial podrá decidir si utiliza las ponderaciones generales del modelo (véase la sección E) o si aprovecha la diferenciación entre las ponderaciones que surgen de las respuestas distintivas originadas en las consultas a expertos de la región. Las opciones disponibles son el modelo general, el modelo para el Brasil y el modelo para los países del Caribe.

Para completar la información necesaria se pide que, durante el taller presencial, los participantes determinen si está presente o no cada uno de los elementos asociados a los criterios del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial planteado (véase el cuadro VI.1). Al ingresar los datos se indica si, a juicio del grupo, el elemento descrito en relación con cada uno de los criterios está presente o no. Si la respuesta es afirmativa, es decir, si se indica que el elemento está presente se ingresa un valor x en la planilla de cálculo, es importante justificar la respuesta dada mediante argumentos que permitan documentar la decisión del grupo. A esos efectos, el formulario de ingreso de la información cuenta con un espacio para el registro de esta justificación en la columna siguiente a la que se usa para identificar cada elemento.

Cada grupo deberá aplicar el procedimiento, es decir, seleccionar las casillas de verificación que aparecen en la columna Valor. Una vez que el grupo acuerda la presencia o no del elemento en el estado actual de ese criterio en el conjunto de políticas, es preciso detallar la justificación de por qué han llegado a esa conclusión y señalar algún medio de verificación que dé cuenta de ello (véase el cuadro VI.1). Se entiende como medio de verificación una fuente de información en la que pueda hacerse un seguimiento de la presencia o no del elemento, por ejemplo, una base de datos, un informe, un registro administrativo u otro. En el caso de que ninguno de los elementos esté presente, se podrán dejar sin seleccionar los elementos de ese criterio.

4 La centralidad de una política se entiende como el grado de interrelaciones con respecto a los otros instrumentos de planificación o políticas. A mayor grado de centralidad, la política es más influyente dentro del ecosistema de políticas de desarrollo territorial. La densidad de relaciones entre políticas se calcula como un porcentaje entre la suma de los vínculos efectivos identificados entre el conjunto de políticas y el máximo posible de vínculos que se pueden presentar; su valor máximo es 100%, que se presenta cuando todas las políticas tienen un vínculo con todas las demás políticas identificadas para el conjunto.

5 Los formatos de llenado de las matrices pueden obtenerse en [en línea] https://www.cepal.org/es/notas/planbarometro o http://bit.do/planbarometro.

Cuadro VI.1
Justificación de la valoración de los criterios

Criterio	Dimensión	Descripción	Valor	Elementos	Justificación	Medio de verificación
1. Se declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre los territorios.	Intersectorialidad		□	Se define como objetivo único.		
				Se define como objetivo único y se detalla en las estrategias.		
				La reducción de las desigualdades territoriales se define a nivel intermedio y local.		
2. Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).	Multiescalaridad		□	Se consideran las diferentes realidades de cada territorio para establecer los objetivos y las estrategias.		
				Se definen mecanismos explícitos de coordinación entre los niveles del Estado para implementar la política de desarrollo territorial.		
				Existen programas o recursos destinados al fortalecimiento institucional a nivel subnacional en el marco de la implementación de la política de desarrollo territorial.		
				En el nivel subnacional se pueden adaptar los objetivos de la política de desarrollo territorial a la realidad local.		
3. Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.	Intersectorialidad			No existen funciones superpuestas o duplicidad entre ellas.		
			□	Existen objetivos acordados entre las instituciones.		
			□	Existen mecanismos explícitos de coordinación entre las instituciones.		
			□	Existen grupos de decisión específicos entre las instituciones públicas.		
			□	Existen mecanismos de sincronización de tiempos (prioridades) entre las instituciones públicas.		
			□	Existen mecanismos de articulación de los recursos disponibles entre las instituciones (personal, recursos financieros, infraestructura y otros).		
4. Se permite crear una visión compartida de largo plazo o superar los ciclos políticos.	Intertemporalidad			Se define un horizonte temporal.		
				Se define un horizonte temporal significativo.		
				El horizonte temporal es coherente con otras políticas o instrumentos de planificación.		
5. En la implementación se incluyen instrumentos de participación.	Actores y poder		□	Se convocan participantes mediante criterios previamente conocidos y validados.		
			□	Se incorpora una variedad de sectores, grupos o tipos de actores.		
				Existen mecanismos de consulta a la sociedad y estos se aplican.		
			□	Se utilizan alianzas público-privadas para implementar la política.		
			□	Existen mecanismos formales para incorporar las iniciativas que surgen de la sociedad y estos se aplican.		
				Existen mecanismos de control ciudadano que aplica la sociedad.		
				Existen mecanismos para que la sociedad apruebe la política de desarrollo territorial y estos se aplican.		
6. En la implementación se considera la diversidad territorial.	Multiescalaridad		□	Se definen territorios específicos.		
			□	Se reconoce la vocación territorial.		
				Se incorpora una clasificación de la tipología de los territorios.		
				Se identifican efectos cruzados o impactos entre los territorios.		
			□	Se crean instrumentos para adaptar las políticas a la realidad del territorio.		

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

En la medida en que se vayan completando las casillas de selección, la información se irá procesando automáticamente y los valores aparecerán como un porcentaje de cumplimiento del criterio en la hoja denominada Procesamiento (véase el cuadro VI.2). En esa hoja también se muestran los resultados que se obtienen a partir de las diferentes ponderaciones que se usan cuando la herramienta se aplica en el caso del Caribe.

Cuadro VI.2
Ejemplo de procesamiento de la información sobre las políticas de desarrollo territorial
(En porcentajes)

Criterio	Dimensión	Porcentaje bruto	Porcentaje general	Porcentaje en El Caribe
1. Reducción de desigualdades	Intersectorialidad	33,33	14,5	28
2. Coordinación vertical	Multiescalaridad	25,00	9,3	0
3. Coordinación horizontal	Intersectorialidad	83,33	28,1	28
4. Visión de largo plazo	Intertemporalidad	0,00	0,0	0
5. Participación	Actores y poder	57,14	24,1	29
6. Diversidad territorial	Multiescalaridad	60,00	21,7	20
7. Uso de información territorial	Intertemporalidad	46,15	15,0	15
8. Financiamiento	Intertemporalidad	54,55	19,7	45
9. Articulación con el plan nacional	Intersectorialidad	60,00	16,6	40
10. Variedad de instrumentos	Intersectorialidad	33,33	8,0	17
11. Territorialización de políticas nacionales	Multiescalaridad	33,33	7,6	0
12. Evaluación de resultados	Intertemporalidad	100,00	24,1	67
13. Actualización	Intertemporalidad	80,00	5,8	27
14. Subsidiaridad	Multiescalaridad	66,67	6,4	22
15. Liderazgos	Actores y poder	50,00	6,6	17
16. Identidades	Actores y poder	33,33	5,2	11
17. Enfrentamiento de la corrupción	Actores y poder	50,00	14,0	22
18. Rendición de cuentas	Actores y poder	77,78	5,6	26
19. Estabilidad	Intertemporalidad	33,33	9,3	14
20. Eficiencia	Actores y poder	75,00	21,0	32
21. Formalidad	Actores y poder	66,67	18,7	29
22. Credibilidad	Actores y poder	75,00	21,0	32

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

En la tercera hoja de la planilla, denominada Gráficos, aparecerá un gráfico de radar general y uno por cada dimensión de la herramienta, para interpretar visualmente los resultados que se obtuvieron como porcentajes.

6. Interpretación de los resultados y formulación de estrategias de mejora

Los resultados obtenidos a partir del ejercicio permiten identificar un conjunto de características respecto a la manera en que se están implementando las políticas y ofrecen el marco para construir un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Como se aclara en el diagrama VI.1, esa tarea es posterior y externa al diseño y la aplicación del modelo de Planbarómetro territorial que se expone en el presente. La planilla de cálculo disponible para la aplicación del ejercicio también ofrece una herramienta para analizar los vínculos entre políticas de desarrollo territorial. El gráfico de redes de políticas de desarrollo territorial ofrece una panorámica respecto a las relaciones entre las políticas y deja de manifiesto los vacíos vinculados a la existencia de ciertos instrumentos y su relación con los otros del ecosistema. Junto con lo anterior, la densidad de las vinculaciones unida a la centralidad de las políticas que tienen objetivos más cercanos a los objetivos centrales de una política de desarrollo territorial de nivel 1 plantea una condición de equilibrio de niveles de políticas.

Finalmente, una vez realizados los análisis de cada paso y miradas sus interrelaciones, es indispensable pasar al momento de definir las estrategias de mejora. Estas implicarán decisiones de política, pues significarán tomar sendas muy variadas: de cambio marginal, de cambio incremental o de transformación radical.

Ahora que ya se ha expuesto el proceso de aplicación del modelo de Planbarómetro territorial en su conjunto, a continuación se pasa a detallar cada uno de sus pasos o momentos.

C. Primer momento: identificación de la familia de políticas de desarrollo territorial y análisis de proximidad o cercanía

La investigación y el análisis adelantado para este trabajo puso en evidencia que, en el momento actual, sería inexacto hablar de la existencia de una sola política de desarrollo territorial. La situación sugiere, como se ha insistido, que existe una familia de políticas territoriales que tienen diferentes denominaciones y enfoques, pero que son afines entre sí por el interés en promover el desarrollo territorial y disminuir las desigualdades, tal y como se definió en los capítulos I y III. Por tanto, antes de caracterizar cada una de las políticas de desarrollo territorial, es necesario conocer el conjunto, para posteriormente pasar a proponer estrategias de gestión que permitan configurarlas como un ecosistema.

A fin de facilitar la recolección, el procesamiento y la interpretación de las diferentes políticas existentes, se utiliza el cuadro de inventario de políticas. Su forma es la que se presenta en el ejemplo que aparece en el cuadro VI.3. En ella se identifica cada una de las políticas que se pueden relacionar con vínculos o impactos territoriales. Es importante incorporar políticas que puedan estar formalizadas en instrumentos de diferente tipo, es decir, que puedan expresarse como normas jurídicas o técnicas, o incluso que puedan formar parte de un plan, una agenda o una estrategia. En el cuadro VI.3, esta información se registra en la columna Tipo (2). En la columna Objetivos de la política (3), se deben indicar los objetivos centrales de esta última. Posteriormente, estos se asimilarán con los objetivos estandarizados que se describen en la columna 4, que se jerarquizan o clasifican de acuerdo con el grado de vinculación con la políticas de desarrollo territorial. El establecimiento de relaciones entre los objetivos y la agregación de estos permite caracterizar el conjunto de objetivos de la política y asimilarla a un nivel que se registra en la columna 5. Las siguientes columnas del cuadro VI.3 permiten recoger información complementaria a fin de establecer un panorama general de los diferentes instrumentos y políticas.

En segundo lugar, se propone entender la estructura de este conjunto de políticas de desarrollo territorial analizando varios aspectos: la proximidad, la centralidad y la densidad. En cuanto a la proximidad, esta familia de políticas de desarrollo territorial se comprenderá en función del grado de cercanía que cada una de ellas tenga con respecto a los que se entienden como objetivos o finalidades del desarrollo territorial. En efecto, en la práctica, aunque su denominación esté formalmente identificada con la temática territorial, los objetivos generales y específicos de cada política podrían estar asociados con estas finalidades de forma directa o apenas indirecta.

Como procedimiento para hacer esta calificación o establecer este grado de cercanía se propone utilizar el resultado obtenido en el capítulo III y aplicar el procedimiento que se describe a continuación. En el cuadro VI.4 se consigna el resultado del análisis del capítulo III, en que se identificaron los objetivos generales de las políticas de desarrollo territorial (se revisaron cerca de 150 políticas). Esos objetivos se agruparon en 40 grandes denominaciones que se enumeran en la columna de la derecha. Por medio de una serie de consultas y talleres, estas 40 grandes denominaciones de objetivos se jerarquizaron según su nivel de proximidad o cercanía con el desarrollo territorial, tal y como se lo define en el capítulo I[6]. De este procedimiento se obtuvieron los valores que se consignan en la columna de la izquierda, donde 1 representa el objetivo más próximo a los del desarrollo territorial y 40 el más lejano.

[6] Para clasificar los objetivos se desglosaron los componentes de la definición de las políticas de desarrollo territorial y se valoró la cercanía de los objetivos a la temática en diferentes talleres realizados con funcionarios públicos de la región que habían participado en cursos del ILPES, así como mediante procesos de cooperación técnica y una consulta a expertos de la región.

Cuadro VI.3
Ejemplo de cuadro de inventario de políticas, planes y normativas

Nombre de la política (1)	Tipo (2)	Objetivos de la política (3)	Equivalencia con los objetivos estandarizados y clasificación jerárquica de estos[a] (4)	Nivel de la política (5)	Institución rectora (6)	Formalidad (7)	Temas (8)	Perspectiva de la política (9)	Aproximación territorial (10)
Política de convergencia regional	Política	- Mejorar las condiciones de vida en las regiones más pobres - Lograr una mejor conectividad de las zonas más aisladas	Disminuir las desigualdades territoriales (1º) Integrar los territorios más aislados (3º)	I	Ministerio del Interior	Explícita	Desarrollo urbano	Temática	Sectorial
Ley de ordenamiento territorial	Norma	- Poner en valor la cultura local - Identificar las potencialidades del suelo agrícola - Fortalecer los mecanismos de fiscalización	Potenciar o fortalecer la identidad territorial (10º) Usar la tierra de forma más eficiente (12º) Definir marcos regulatorios (24º)	II	Ministerio de Vivienda	Explícita	Desarrollo urbano	Temática	Sectorial
Política nacional de desarrollo rural	Política	- Definir nuevos instrumentos de planificación rural - Lograr la recuperación de la producción pecuaria del país - Mejorar las condiciones de vida rural	Fortalecer la planificación territorial (14º) Mejorar la producción rural (17º) Aumentar la calidad de vida de la población rural (18º)	II	Ministerio de Agricultura	Explícita	Desarrollo rural/ agricultura	Transversal	Sectorial
Política urbana	Política	- Identificar zonas metropolitanas y áreas de expansión urbana - Promover el uso de zonas de reconversión industrial como vivienda - Establecer mecanismos de protección de las zonas históricas	Conformar o fortalecer el sistema de ciudades (27º) Usar la tierra de forma más eficiente (12º) Proteger el patrimonio (34º)	II	Ministerio de Vivienda	Explícita	Integración o sinergia entre los territorios	Temática	Multisectorial focalizada en un territorio
Plan de desarrollo urbano	Plan	- Expandir la urbanización hacia zonas con déficit habitacional - Promover la electromovilidad	Promover la conservación ambiental de las zonas en peligro (9º) Enfrentar el cambio climático (11º)	II	Ministerio de Vivienda	Explícita	Infraestructura (distinta a servicios básicos)	Temática	Sectorial
Estrategia nacional de cambio climático	Plan	- Reconvertir los combustibles fósiles	Enfrentar el cambio climático (11º)	III	Ministerio del Ambiente	Explícita	Infraestructura (distinta a servicios básicos)	Temática	Sectorial

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
[a] Estos valores están relacionados con los datos del cuadro VI.4.

Cuadro VI.4
Estandarización de los objetivos generales de las políticas de desarrollo territorial identificados y jerarquía del vínculo con la definición de dichas políticas

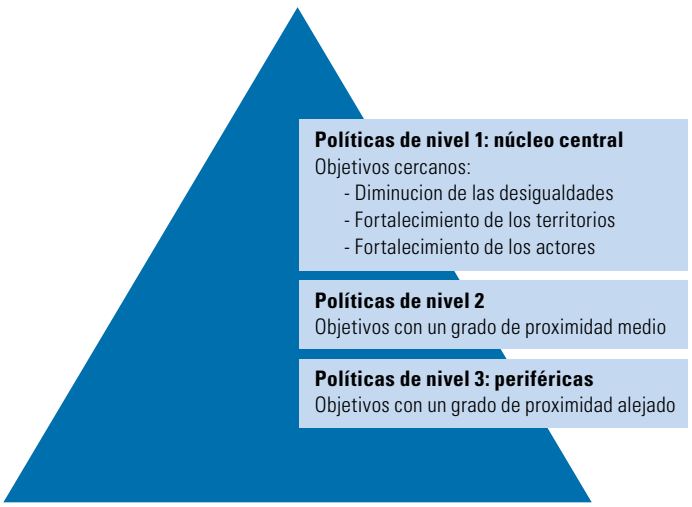
Jerarquía del vínculo	Grado de vinculación	Objetivo
1	Cercano	Disminuir las desigualdades territoriales (desarrollo más equilibrado)
2	Cercano	Fortalecer los liderazgos territoriales
3	Cercano	Integrar los territorios más aislados (integración territorial)
4	Cercano	Mejorar el acceso y el transporte
5	Cercano	Aumentar los recursos financieros disponibles para los territorios
6	Cercano	Mejorar la gestión pública territorial (lo que incluye coordinar y fortalecer las entidades territoriales)
7	Cercano	Promover la democratización territorial
8	Cercano	Fomentar la coordinación entre las entidades públicas
9	Cercano	Promover la conservación ambiental de las zonas en peligro
10	Cercano	Potenciar o fortalecer la identidad territorial
11	Medio	Enfrentar el cambio climático (lo que incluye reducir la contaminación y las emisiones)
12	Medio	Usar la tierra de forma más eficiente
13	Medio	Usar la tierra de forma menos desigual
14	Medio	Fortalecer la planificación territorial
15	Medio	Aumentar la competitividad de los territorios (las potencialidades y las vocaciones productivas)
16	Medio	Mejorar la calidad de vida
17	Medio	Mejorar la producción rural
18	Medio	Aumentar la calidad de vida de la población rural
19	Medio	Aumentar el nivel de participación ciudadana
20	Medio	Reducir la pobreza y la indigencia
21	Medio	Frenar la expansión urbana y la ocupación territorial
22	Medio	Crear sistemas de asentamientos humanos policéntricos
23	Medio	Mejorar la capacidad para enfrentar desastres (resiliencia)
24	Alejado	Definir marcos regulatorios
25	Alejado	Territorializar las políticas públicas nacionales
26	Alejado	Fomentar la gobernabilidad territorial
27	Alejado	Conformar o fortalecer el sistema de ciudades (asentamientos humanos)
28	Alejado	Mejorar el ordenamiento territorial (zonificación, subdivisión, sostenibilidad y otros)
29	Alejado	Mejorar el nivel de infraestructura
30	Alejado	Propiciar el crecimiento económico de las regiones o territorios
31	Alejado	Aumentar el empleo
32	Alejado	Profundizar los procesos de descentralización (lo que incluye la desconcentración y la deslocalización)
33	Alejado	Luchar contra la corrupción
34	Alejado	Proteger el patrimonio
35	Alejado	Aprovechar los recursos naturales
36	Alejado	Fortalecer la función pública del suelo
37	Alejado	Definir o implementar nuevos instrumentos de planificación o políticas
38	Alejado	Mantener la integridad territorial
39	Alejado	Promover la soberanía territorial
40	Alejado	Aumentar la seguridad alimentaria

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base del análisis de las políticas de los países.

El procedimiento que se ha de aplicar será el siguiente. Se identificarán los objetivos principales de cada política de desarrollo territorial y estos se asociarán con alguno de los que se consignan en este listado de 40. Esa correspondencia permitirá definir el grado de proximidad (cercano, medio o alejado) de los objetivos de las políticas con los del desarrollo territorial y permitirá ubicar a los primeros en una jerarquía (de 1 a 40). La ubicación jerárquica se tomará como el valor de la proximidad. Se calculará un promedio simple de las ubicaciones y, mientras más cerca de 1 esté dicho promedio, más próxima se considerará la política; por otra parte, mientras más cerca de 40 esté el promedio, más alejada se considerará la política.

Dado que los objetivos son el núcleo definitorio de las políticas, su análisis y clasificación hacen posible caracterizar el grado de cercanía (proximidad) de la política con la temática del desarrollo territorial. Al mismo tiempo, estas calificaciones permitirán clasificar las diferentes políticas en tres niveles y situarlas en su posición y en su rol dentro de la familia de políticas de desarrollo territorial. Conocer este componente de la estructura de esta familia aportará criterios para construir el ecosistema de políticas territoriales. La familia de políticas de desarrollo territorial se compone de un centro que está integrado por políticas del nivel 1 o del núcleo central, constituido en su mayoría por objetivos cercanos, es decir, en los que se hace referencia explícita a la reducción de las desigualdades territoriales (económicas, poblacionales y sociales), así como al fortalecimiento de las capacidades y activos de los territorios y de sus actores para enfrentar los desafíos del desarrollo. En un segundo nivel encontramos las políticas e instrumentos en que se aborda la problemática territorial y que tienen más que nada objetivos con un grado medio de vinculación (posiblemente corresponden a políticas en que se abordan temas territoriales que son propios de diferentes elementos del territorio). Y en un tercer nivel, que se puede calificar como la periferia de la familia, se encuentran las políticas asociadas sobre todo con objetivos alejados de la definición de las políticas de desarrollo territorial. En este nivel, las políticas tienen preferentemente definiciones más indirectas en materia de objetivos territoriales (por ejemplo, sectoriales con abordaje territorial y multiescalares, entre otros). En el diagrama VI.2 se resume gráficamente el resultado obtenido de este análisis de proximidad.

Diagrama VI.2
Grados de proximidad de las políticas con el desarrollo territorial



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

El ejercicio de inventario y clasificación de las políticas es un paso inicial para analizar la manera en que estas políticas se implementan y la forma en que se articulan entre sí, a fin de entender la estructura y el funcionamiento de una familia de políticas. Estos elementos se utilizarán en los pasos siguientes del Planbarómetro territorial para señalar estrategias de mejora o actualización del ecosistema.

D. Segundo momento: familia de políticas de desarrollo territorial y análisis de su estructura

En este momento, que consta de varios pasos, se continúa con el análisis de la familia de políticas de desarrollo territorial para valorar los rasgos relacionados con la coordinación e interconexión entre sus componentes. Con este propósito, se propone usar un método de caracterización y diagnóstico.

Como se ha venido insistiendo a lo largo de todo el documento, articular y coordinar las políticas con la finalidad de disminuir las desigualdades es un objetivo básico para lograr el tránsito de la familia de políticas hacia un ecosistema. A pesar de que esta condición puede entenderse de diversas formas, la manera más práctica de visualizarla es mediante el grado de interconexión entre la familia de políticas de desarrollo territorial. Esta modalidad de análisis se basa en los principios del enfoque de redes de políticas (Kljin, 1998), en que se destacan las relaciones de complementariedad y posición de las diferentes políticas en el conjunto de instrumentos.

En la metodología propuesta, se utilizan y extienden los factores que se usaron para analizar la relación entre los planes de desarrollo y las políticas de desarrollo territorial en el capítulo III, que permiten construir un indicador sintético para orientar la reflexión sobre el grado de coordinación del ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Los factores que se tienen en consideración son los siguientes:

- Objetivos: este factor se relaciona con la convergencia entre los objetivos de las diferentes políticas.
- Temporalidad: está vinculado con la referencia temporal en la que se sitúan los objetivos y las estrategias de cada política.
- Identificación de espacios o territorios: se centra en si hay convergencia en cuanto a la priorización de territorios con características específicas.
- Uso de la información: se enfatiza la construcción, el uso y la actualización (intersectorial) de la información necesaria para implementar las políticas.
- Referencia: se describe si existe algún tipo de identificación mutua entre las políticas.

A modo de ejemplo, el uso de estos factores puede arrojar información muy relevante, que se puede interpretar de la forma que se ilustra a continuación:

- Posible desequilibrio entre la política de desarrollo territorial y la política de descentralización: esta relación señala que es preciso tener un cuidado especial, porque los instrumentos que se identifican en las políticas pueden dar lugar a que una mayor descentralización implique el aumento de las desigualdades territoriales.
- Complementariedad entre la política de ordenamiento territorial y la política urbana: la política de ordenamiento territorial marca los elementos más relevantes que se identifican en la relación urbano-rural.
- Determinación entre la política de infraestructura pública y la política de desarrollo territorial: la inversión pública tiene un fuerte impacto en la creación de condiciones que promueven el desarrollo territorial. La localización de la infraestructura en la mayoría de los casos se concentra en lugares con mayor población, lo que da lugar a desigualdades.
- Potencial contradicción entre la política urbana y la política de desarrollo territorial: el impulso y la creación de incentivos a la prestación de servicios a nivel urbano impulsa la concentración de la población en las ciudades, lo que provoca un descenso en la calidad de la cobertura rural.

En el cuadro VI.5 se organizan los factores señalados y las valoraciones que se les pueden asignar. Este ejercicio requiere hacer un análisis de las políticas por pares, examinar cada uno de los factores y llegar a un consenso acerca del valor que se ha de asignar. Estos valores van de -3 a +3, donde los valores negativos denotan una relación contradictoria y los cercanos a +3 se consideran relaciones con alto grado de complementariedad.

Esta información se organiza en una matriz que se muestra el cuadro VI.6, cuyos valores son hipotéticos. En esa matriz se cruza cada política con todas las demás, en relación con cada uno de los factores de análisis. Solo será necesario completar la mitad superior de la matriz, ya que ella asume una forma simétrica; es decir que, por simplicidad, no se incorpora el sentido de las vinculaciones.

Cuadro VI.5
Factores que permiten analizar las relaciones entre las políticas e interpretación de ellos

Factor	Interpretación	Nivel	Valor
Objetivos	Identificación de los principales objetivos de cada política en su relación mutua	Objetivos diferentes y contradictorios	-3
		Objetivos similares	0
		Objetivos diferentes pero complementarios	3
Temporalidad	Análisis de los plazos que se definen en cada política para el logro de los objetivos	Plazos diferentes y sin significancia (o no existen temporalidades definidas entre las políticas)	-3
		Plazos similares, pero sin significancia mutua	0
		Horizontes temporales similares con significancia común	3
Identificación de territorios	Espacios geográficos o territoriales que se identifican como prioritarios en las políticas o en el marco de sus intervenciones	Se priorizan diferentes territorios	-3
		Se priorizan algunos territorios comunes	0
		Se priorizan territorios similares	3
Uso de la información	Fuentes o procesos de obtención de datos e información para implementar las políticas	En cada política se construyen y sistematizan fuentes de datos propias	-3
		Se comparten algunas fuentes de información	0
		En ambas políticas se usa la misma base de información	3
Referencia	Identificación de elementos comunes relacionados con la implementación de las políticas	La implementación de la política A obstaculiza la política B	-3
		En las políticas no se hace ninguna referencia a la otra	0
		La política A es previa o necesaria para lograr los objetivos de la política B	3

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

Cuadro VI.6
Ejemplo de llenado de la matriz de análisis del grado de articulación entre las políticas

		Política de desarrollo territorial	Política urbana	Política de ordenamiento territorial	Política de descentralización	Política rural	Política ambiental	Política de participación	Política de turismo	Total influencia
Política de conectividad	Objetivos	2	2	1	2	1	2	3	2	15
	Temporalidad	1	2	-2	2	-2	0	1	0	2
	Territorios	1	3	2	2	-2	-1	3	2	10
	Información	1	2	-3	2	2	-1	1	2	6
	Referencia	-2	-1	1	2	2	-2	2	1	3
	Suma	0,6	1,6	-0,2	2,0	0,2	-0,4	2,0	1,4	7,2
Política de turismo	Objetivos	-3	-3	-1	1	-1	2	-2		-7
	Temporalidad	0	-2	-2	0	-1	-2	0		-7
	Territorios	2	2	2	0	2	-1	-2		5
	Información	2	-2	0	-2	2	1	-3		-2
	Referencia	-2	-2	0	-1	-1	2	2		-2
	Suma	-0,2	-1,4	-0,2	-0,4	0,2	0,4	-1,0		-2,6
Política de participación	Objetivos	-3	-1	0	3	1	1			1
	Temporalidad	0	0	-2	0	-1	-2			-5
	Territorios	2	0	-2	2	0	-3			-1
	Información	2	2	-2	1	2	-2			3
	Referencia	-2	2	1	2	1	-1			3
	Suma	-0,2	0,6	-1,0	1,6	0,6	-1,4			0,2
Política ambiental	Objetivos	-3	-1	2	-1	1				-2
	Temporalidad	0	-1	2	0	-2				-1
	Territorios	2	0	2	-1	1				4
	Información	2	2	2	-2	0				4
	Referencia	-2	2	-2	-1	1				-2
	Suma	-0,2	0,4	1,2	-1,0	0,2				0,6

Cuadro VI.6 (conclusión)

		Política de desarrollo territorial	Política urbana	Política de ordenamiento territorial	Política de descentralización	Política rural	Política ambiental	Política de participación	Política de turismo	Total influencia
Política de desarrollo rural	Objetivos	-3	-2	2	2					-1
	Temporalidad	0	-2	-2	-1					-5
	Territorios	2	-3	2	-2					-1
	Información	2	3	2	-2					5
	Referencia	-2	3	-3	0					-2
	Suma	-0,2	-0,2	0,2	-0,6					-0,8
Política de descentralización	Objetivos	-3	2	-3						-4
	Temporalidad	0	1	0						1
	Territorios	2	3	2						7
	Información	2	3	2						7
	Referencia	-2	-1	-2						-5
	Suma	-0,2	1,6	-0,2						1,2
Política de ordenamiento territorial	Objetivos	-3	2							-1
	Temporalidad	0	1							1
	Territorios	2	0							2
	Información	2	2							4
	Referencia	-2	3							1
	Suma	-0,2	1,6							1,4
Política urbana	Objetivos	-3								-3
	Temporalidad	0								0
	Territorios	2								2
	Información	2								2
	Referencia	-2								-2
	Suma	-0,2								-0,2
Total dependencia		-0,8	4,2	-0,2	1,6	1,2	-1,4	1,0	1,4	

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

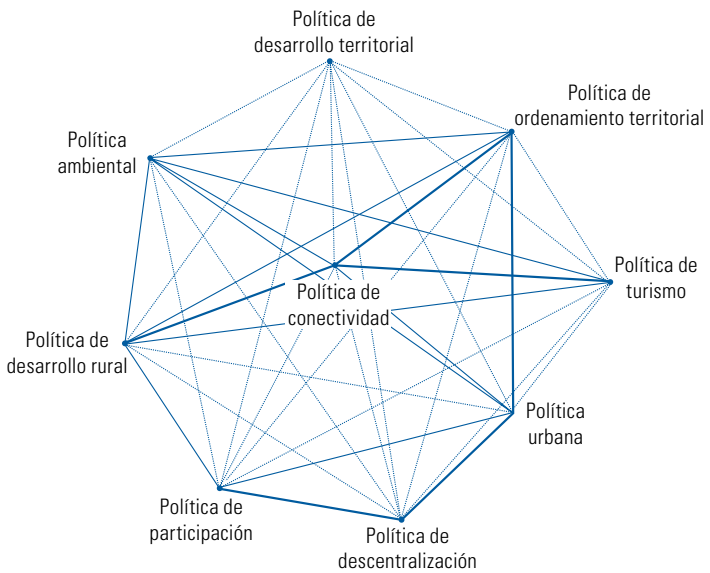
Esta matriz también se puede presentar de forma visual, de manera tal que queden representados gráficamente los valores de las relaciones de coordinación entre las políticas[7]. Esta forma de presentación permite identificar las políticas que son centrales (influyentes) dentro del conjunto, así como aquellas cuya posición es periférica. Se esperaría que sean las políticas de desarrollo territorial quienes ocupen los lugares de mayor centralidad, sin embargo, no es necesariamente así. Puede suceder, tal y como se representa en el ejemplo del diagrama VI.3, que la política de conectividad tenga un rol central dentro del conjunto, a pesar de no ser, formalmente hablando, una política de desarrollo territorial. Como ya se afirmó, lo territorial no se juega de forma exclusiva en el ámbito de las políticas territoriales. Más aún, como se pretende ilustrar con el ejemplo, puede suceder que una política de otro orden tenga más interconexiones y resonancia en el conjunto de la familia de políticas territoriales que las políticas que explícitamente se denominan así. Esta información, como es de esperarse, será estratégica a la hora de tomar decisiones que permitan potenciar el impacto territorial de las políticas, que ya no se mirarán de manera aislada sino en su conjunto. En concreto, la centralidad de las políticas se calcula mediante el grado (Freeman, Borgatti y White, 1991), es decir, la cantidad de vínculos que la política tiene con otras.

En el ejemplo construido en el cuadro VI.6, la política de conectividad ejerce un rol central, tal como se muestra en el diagrama VI.3. Su grado de centralidad es ocho, que equivale a ocho vínculos con las demás políticas. Sin embargo, los objetivos de esa política (mejorar el acceso y el transporte, y mejorar el nivel de infraestructura y aprovechamiento de los recursos naturales) están relativamente alejados del desarrollo

[7] La coordinación se entiende en este caso como el volumen de interconexiones entre las políticas. Se supone que, cuanto mayor es el volumen, mayor es la coordinación.

territorial, ya que su clasificación es de 22, considerando el promedio de las posiciones de los objetivos que la componen, cifra alejada del núcleo central (véase el cuadro VI.4, donde los objetivos se clasifican en relación con la temática central de las políticas de desarrollo territorial). El hecho de que una política tenga un alto grado de centralidad y a su vez tenga poca conexión con los objetivos del desarrollo territorial es una señal de gran importancia para comprender la configuración real y concreta del sistema denominado, en este caso, familia de políticas territoriales. Aunque el ejemplo que se ha brindado es ficticio, la política pública tendría un impacto territorial a través de políticas alejadas de lo territorial. Si esta discrepancia se pasa por alto, se producirán impactos inesperados e involuntarios. Si se toma conciencia de ella, se puede hacer el debido reconocimiento y tomar las medidas necesarias para que los efectos no sean involuntarios, sino que sean resultado de lo que se busca.

Diagrama VI.3
Visualización de las relaciones entre las políticas



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
Nota: El procesamiento gráfico de las relaciones entre políticas se apoya en el uso del programa informático Excel y en el plugin NodeXL (véase [en línea] https://archive.codeplex.com/?p=nodexl).

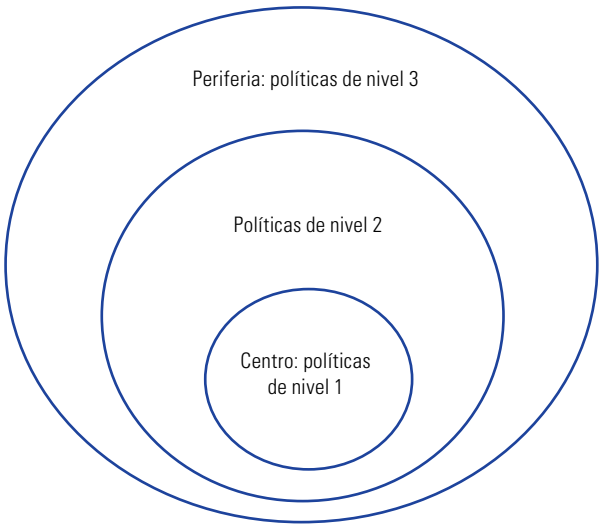
Una segunda dimensión o paso de análisis es la densidad de las relaciones. Se espera que un sistema más denso sea el reflejo de una mayor cohesión e integración entre sus componentes. También es probable que esté más próximo a ser un sistema más complejo. El indicador de densidad se presenta como un porcentaje: cuanto más cerca del 100% esté ese porcentaje, mayor será la integración y cohesión entre los componentes del sistema. Se espera así que en un sistema con mayor densidad haya más capacidades y recursos para abordar de manera coordinada los objetivos de las políticas de desarrollo territorial. La fórmula para calcular estas densidades se presenta a continuación:

$$Densidad = \frac{relaciones\ presentes}{cantidad\ máxima\ de\ relaciones}$$

Se espera que un ecosistema de políticas de desarrollo territorial equilibrado se organice en relación con el nivel de las políticas que se obtuvo al analizar el grado de proximidad de estas con el desarrollo territorial. La caracterización del conjunto de políticas por niveles concéntricos permite visualizar su grado de concentración (en el nivel 1, 2 o 3) al mismo tiempo que los instrumentos que faltan para construir un ecosistema. Las

políticas de nivel 1 deberían situarse en el centro y las de nivel más indirecto, como las del tipo 2 y 3, deberían situarse en la periferia del ecosistema (véase el diagrama VI.4).

Diagrama VI.4
Organización que debería tener el ecosistema de políticas de desarrollo territorial según el nivel de las políticas



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

Analizar la centralidad de las políticas que tienen impacto directo en la disminución de las desigualdades, la densidad de la articulación entre los instrumentos y la proximidad entre las políticas, los planes y las normas arroja información acerca de cómo está configurada la familia de políticas de desarrollo territorial y sugiere las líneas que se deben seguir para poder consolidarlas como ecosistema de políticas, con la finalidad de mejorar su nivel de implementación y alcanzar impactos significativos a escala territorial. Este proceso no tiene recetas únicas, sino que corresponde a una estrategia basada en cada realidad, que se complementa con otras herramientas que permiten abordar aspectos específicos de la gestión pública, como la gestión por resultados, las finanzas públicas y otros.

Este instrumento de caracterización y diagnóstico permitirá tomar conciencia del grado de articulación alto, medio o bajo de las políticas territoriales. De otro lado, aportará sugerencias acerca de las estrategias de acción y de gestión que deberían adoptarse para mejorar esa articulación: la centralidad de las políticas, así como sus relaciones de densidad, serán criterios de gran utilidad. Finalmente, permitirá identificar discrepancias reales o potenciales entre los objetivos y los resultados, y emitir alertas que deberán considerarse en los procesos de implementación y evaluación de las políticas. Aunque este conjunto de acciones escapa al alcance del modelo propuesto, identificarlas y realizarlas es lo que da sentido al esfuerzo de aplicación del Planbarómetro territorial.

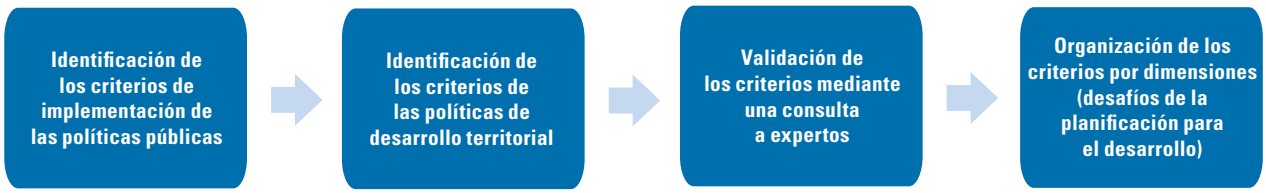
E. Primer paso del tercer momento: dimensiones, criterios y ponderaciones subregionales del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial

Una vez realizado el análisis de la familia o conglomerado de políticas de desarrollo territorial, se propone proceder a caracterizar cada una de las políticas identificadas. Los resultados del análisis anterior podrán sugerir cuáles de estas políticas son estratégicas, y si vale la pena o hay condiciones para examinarlas en

su conjunto o para examinar algunas de ellas de forma selectiva. Por ejemplo, si una política claramente orientada al desarrollo territorial ocupa un lugar periférico en el sistema y tiene poca densidad de relaciones, debería ser examinada para definir la forma de fortalecer su papel dentro del sistema. De la misma manera, si hay políticas que ocupan posiciones neurálgicas dentro del sistema, pero su afinidad con lo territorial es menor, valdría la pena examinarlas y considerar la opción de modificarlas para hacerlas más afines a los propósitos del desarrollo territorial. Las herramientas que se presentan a continuación ofrecen información significativa y sensible, pero no dan la respuesta a estas preguntas. Esta respuesta es de orden político-institucional y requerirá de consideraciones e instrumentos de trabajo adicionales y complementarios a los de este modelo.

En el diagrama VI.5 se presenta una síntesis del proceso sugerido para caracterizar las políticas de desarrollo territorial: el modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial.

Diagrama VI.5
Proceso de selección de criterios para analizar las políticas de desarrollo territorial



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

Con el propósito de ofrecer orientaciones y consideraciones útiles para mejorar la calidad y el diseño de las políticas de desarrollo territorial, se identificaron una serie de criterios que ayudarán a caracterizarlas. Esta caracterización servirá de información básica para que el equipo de trabajo interprete los resultados y delibere acerca de las estrategias que se han de seguir para proponer su mejoramiento.

Los criterios de análisis son las interrogaciones o los temas cuyo abordaje y resolución se consideran indispensables a la hora de diseñar y poner en marcha una política que promueva el desarrollo territorial. A fin de diseñar este modelo, se tomaron como base 18 interrogaciones o temas que luego se validaron y profundizaron. Este primer conjunto surgió de la revisión de la literatura disponible en materia de diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial presentadas anteriormente. Además, se hizo una consulta a expertos en la temática, lo que permitió ponderar los criterios y examinar los elementos de análisis que se deben considerar.

La consulta referida a las políticas de desarrollo territorial se llevó a cabo durante el mes de enero de 2019. Se distinguieron cuatro grupos de respuestas, de acuerdo a los segmentos de expertos consultados:

i) Expertos nominados por autoridades nacionales de planificación (expertos de los países): 111 respuestas.

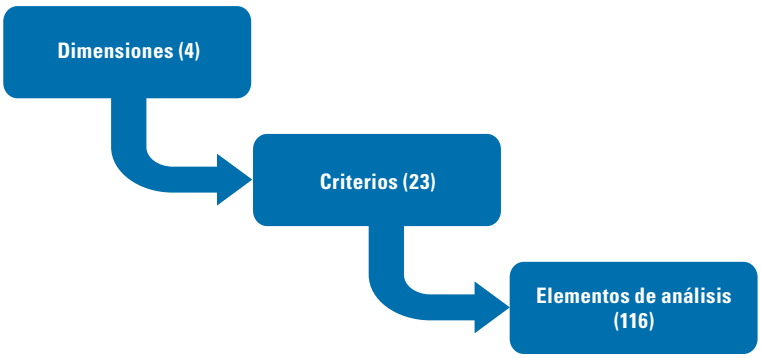
ii) Expertos o especialistas en desarrollo territorial, que eran principalmente exalumnos que habían participado en actividades de capacitación del ILPES (expertos del ILPES): 1.069 respuestas.

iii) Expertos del Brasil, nominados por autoridades nacionales de planificación (expertos del Brasil): 23 respuestas.

iv) Expertos del Caribe, nominados por entidades de planificación de países del Caribe de habla inglesa o representantes de ellas (expertos del Caribe): 32 respuestas.

Como resultado de las consultas y la revisión realizada se creó una estructura del modelo de Planbarómetro territorial, organizada en dimensiones, criterios y elementos, tal y como se representa gráficamente en el diagrama VI.6.

Diagrama VI.6
Estructura del modelo de Planbarómetro territorial



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

En la consulta se preguntó cuáles eran los criterios que se debían tener en cuenta para facilitar o mejorar las políticas de desarrollo territorial. La pregunta central que se formuló a los expertos consultados fue la siguiente: "En base a su experiencia respecto de la realidad de su país, ¿cuáles criterios son los que mejor caracterizan una política de desarrollo territorial que tenga alta capacidad de generar desarrollo territorial?". Se pidió, además, que se valoraran qué criterios eran los más importantes. Por tanto, los resultados de esta iniciativa permitieron también jerarquizar los criterios que facilitan o mejoran la implementación de las políticas de desarrollo territorial.

La valoración y jerarquización de estos criterios no tiene por qué ser uniforme o coincidir en todos los países. En el cuadro VI.7 se reconoce la diversidad de la región y se presentan los resultados de las valoraciones hechas por los expertos de acuerdo con los grupos de población consultados y los ámbitos subregionales.

Cuadro VI.7
Criterios que caracterizan las políticas de desarrollo territorial: proporción de expertos consultados que los consideran relevantes para asegurar una adecuada implementación
(En porcentajes)

Criterio	Expertos de los países	Expertos del ILPES	Expertos del Brasil	Expertos del Caribe
En la implementación se considera la diversidad territorial.	36,14	36,45	(1) 57,14	33,3
En la implementación se considera la subsidiaridad entre los niveles del Estado.	9,64	7,54	7,14	33,33
Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar del Estado (vertical).	37,35	29,54	21,43	0
Se consideran mecanismos de rendición de cuentas.	7,23	23,15	14,29	33,3
Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.	33,73	36,19	21,43	33,33
Se consideran mecanismos de actualización.	7,23	5,63	0	33,33
Se considera una variedad de instrumentos de política (leyes, incentivos, planes, proyectos y otros).	24,10	23,40	21,43	50
Se declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre los territorios.	(2) 43,37	(2) 39,77	(1) 57,14	(1) 83,33
En la implementación se incluyen instrumentos de participación.	(3) 42,17	38,62	50	50,00
Se incluyen mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial.	36,14	34,02	35,71	(1) 83,33
Se incorporan mecanismos para evaluar los resultados.	24,10	28,77	21,43	66,67
Se permite crear una visión compartida de largo plazo o superar los ciclos políticos.	(1) 54,22	(1) 49,10	(1) 57,14	(2) 66,67
Se promueven las identidades territoriales.	15,66	17,65	7,14	33,33
Se promueven los liderazgos territoriales.	13,25	16,11	24,43	33,33
Se articula con el plan nacional de desarrollo.	27,71	(3) 37,34	14,29	(2) 66,67
Se territorializan las políticas sectoriales nacionales.	22,89	23,66	14,29	0
Se usa información territorial para el monitoreo y el seguimiento.	32,53	30,56	(2) 42,86	33,3
Otro (especifique)	1,20	2,17	0	0

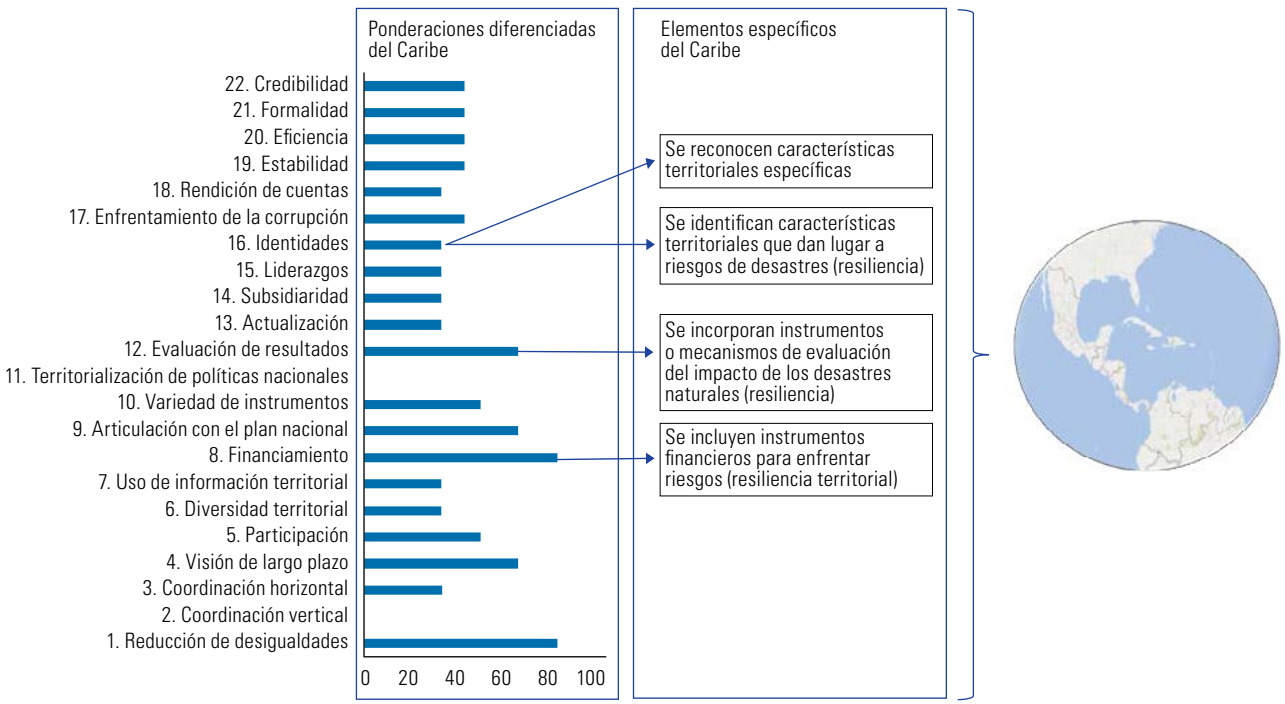
Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Una vez revisadas las respuestas, al conjunto inicial de criterios se agregaron tres nuevos que, además, son validados por la literatura (Chuaire y Scartascini, 2014):

- Estabilidad en las políticas públicas
- Eficiencia en la implementación
- Credibilidad

En el momento de aplicar el modelo, podrán tomarse en cuenta, o bien las ponderaciones globales (primera columna), o bien las propias de cada subregión. En el caso del Caribe de habla inglesa, se establecieron dos mecanismos para crear una versión ad hoc del Planbarómetro territorial que permitiera recoger las características distintivas de la región, además de destacar algunos de los factores más relevantes presentados en el capítulo II, que se vinculan de manera más directa con la implementación de las políticas de desarrollo territorial. La forma en que se estructuró este modelo ad hoc se basa en la ponderación diferenciada de los criterios de análisis y en la incorporación de elementos de análisis más relacionados con la realidad del Caribe. Esto se grafica en el diagrama VI.7.

Diagrama VI.7
Ejemplo de adaptación del modelo a la subregión del Caribe
(En porcentajes)



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

Como se observó en el capítulo I, las políticas de desarrollo territorial pueden tener por finalidad reducir las desigualdades territoriales o promover la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, estas finalidades pueden variar según la orientación de cada país e incluso según la época o el momento en que la política se haya formulado. En efecto, como se vio en el capítulo III, en cada país se configura un palimpsesto de políticas de desarrollo territorial que tienen múltiples objetivos. En cada país se deberá reconocer la situación propia y poner en práctica las capacidades para recoger y plasmar estas diferencias en una herramienta que sea lo suficientemente flexible para dar cuenta de las singularidades que lo caracterizan.

Los criterios seleccionados se organizan en dimensiones de análisis que reflejan la presencia de temas o dinámicas comunes (véase el cuadro VI.8). Estas dimensiones, como se expuso más arriba, corresponden a los grandes desafíos de la planificación para el desarrollo (Cuervo y Máttar, 2017).

Cuadro VI.8
Dimensiones y criterios que se consideran en el Planbarómetro territorial

Dimensión	Criterios
Pluritemporalidad	4. Se permite crear una visión compartida de largo plazo o superar ciclos políticos 7. Se usa información territorial para el monitoreo y el seguimiento 8. Se incluyen mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial 12. Se incorporan mecanismos para evaluar los resultados 13. Se consideran mecanismos de actualización 19. Estabilidad
Intersectorialidad	1. Se declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre los territorios 3. Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional 9. Se articula con el plan nacional de desarrollo 10. Se considera una variedad de instrumentos de política (leyes, incentivos, planes, proyectos y otros) 23. Conformación del ecosistema de políticas de desarrollo territorial
Multiescalaridad	2. Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical) 6. En la implementación se considera la diversidad territorial 11. Se territorializan las políticas sectoriales nacionales 14. En la implementación se considera la subsidiaridad entre los niveles del Estado
Actores y poder	5. En la implementación se incluyen instrumentos de participación 15. Se promueven los liderazgos territoriales 16. Se promueven las identidades territoriales 17. Se consideran mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y las faltas a la probidad 18. Se consideran mecanismos de rendición de cuentas 20. Eficiencia 21. Formalidad 22. Credibilidad

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

F. Segundo paso del tercer momento: elementos de las dimensiones de análisis del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial

Aparte de conocer y caracterizar la familia de políticas de desarrollo territorial, es necesario analizar cada política en profundidad. A tales efectos, y a fin de llegar a una conclusión respecto del cumplimiento o no de cada criterio, es necesario describir cada uno de ellos en mayor detalle y presentar los elementos que se analizan (véase el cuadro VI.9). Cada criterio se compone de un conjunto de elementos afines a esa temática. Cuantos más criterios cumpla el conjunto de las políticas, mayor será la probabilidad de vincular su implementación con la obtención de resultados y posteriormente impactos en los objetivos. Los elementos se conformaron sobre la base del modelo nacional de planificación del desarrollo de Planbarómetro (CEPAL, 2017), la revisión de la teoría, las prácticas recurrentes de los países de la región que han sido sistematizadas y los resultados de la consulta que se hizo a los expertos en 2019, entre otras fuentes.

Es importante destacar que el punto de referencia del análisis es el conjunto de políticas, planes y normativas identificadas en el cuadro VI.9 y no solamente las que tienen la denominación específica en materia de desarrollo territorial (ya sea local o regional)

Cuadro VI.9
Elementos del modelo de análisis de las políticas de desarrollo territorial

Criterio	Descripción	Elementos
1. Se declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre los territorios[a].	De acuerdo con la definición de política de desarrollo territorial, la reducción de las desigualdades es una condición central.	Se define como objetivo único. Se define como objetivo único y se detalla en las estrategias. La reducción de las desigualdades territoriales se define a nivel intermedio y local del Estado.
2. Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).	En este criterio se describen elementos que permiten analizar la articulación y los vínculos entre los niveles del Estado y visualizar la manera en que se enfrentan problemas en que la escala territorial desempeña un rol relevante para explicar los fenómenos analizados.	Se consideran las diferentes realidades de cada territorio para establecer los objetivos y las estrategias. Se definen mecanismos explícitos de coordinación entre niveles del Estado para implementar la política de desarrollo territorial. Existen programas o recursos destinados al fortalecimiento institucional a nivel subnacional en el marco de la implementación de la política de desarrollo territorial. En el nivel subnacional se pueden adaptar los objetivos de la política de desarrollo territorial a la realidad local. Se definen mecanismos explícitos de coordinación entre niveles del Estado para la implementación de la política de desarrollo territorial.
3. Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.	En este criterio se describen elementos que permiten analizar la articulación y los vínculos entre instituciones gubernamentales en un mismo nivel de gobierno (coordinación horizontal o intersectorial).	Las funciones de las instituciones responsables de la política de desarrollo territorial no se superponen y no hay duplicidad entre ellas. Existen objetivos acordados entre las instituciones responsables de la política de desarrollo territorial. Existen mecanismos formales de coordinación entre las instituciones responsables de la política de desarrollo territorial. Existen mecanismos informales de coordinación entre las instituciones responsables de la política de desarrollo territorial. Existen grupos de decisión específicos entre las instituciones públicas. Existen mecanismos de sincronización de tiempos (prioridades) entre las instituciones públicas. Existen mecanismos de articulación de los recursos disponibles entre las instituciones (personal, recursos financieros, infraestructura y otros).
4. Se permite crear una visión compartida de largo plazo o superar ciclos políticos.	La construcción de una visión de sociedad futura consensuada entre las diferentes perspectivas e intereses de los actores sociales es parte de los criterios que señalan una mejor implementación de las políticas de desarrollo territorial. Esto se basa en la idea de disminuir las desigualdades y en la perspectiva de crear capacidades para promover el desarrollo a nivel territorial.	Se define un horizonte temporal de largo plazo (más de un período de gobierno). Se define un horizonte temporal significativo. En la implementación de las políticas participan explícitamente organizaciones del Poder Judicial y el Poder Legislativo del Estado. Se están implementando políticas territoriales que provienen de períodos anteriores de gobierno. Los principios y valores que orientan las políticas están definidos explícitamente. El horizonte temporal es coherente con otras políticas o instrumentos de planificación.
5. En la implementación se incluyen instrumentos de participación.	Mecanismos de participación de la sociedad que se integren de manera transversal a los procesos de implementación de las políticas de desarrollo territorial. Se entiende por sociedad a todos los actores interesados: sector privado, academia, expertos en temáticas específicas, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, organizaciones sociales y otros.	Se convocan participantes mediante criterios previamente conocidos y validados. Se incorpora una variedad de sectores, grupos o tipos de actores. Existen mecanismos de consulta a la sociedad y estos se aplican. Se utilizan alianzas público-privadas para implementar la política. Existen mecanismos formales para incorporar las iniciativas que surgen de la sociedad y estos se aplican. Existen mecanismos de control ciudadano que aplica la sociedad. Existen mecanismos para que la sociedad apruebe los lineamientos de la política de desarrollo territorial, y esos mecanismos se aplican.
6. En la implementación se considera la diversidad territorial.	Los diferentes territorios que componen una nación (municipios, departamentos, provincias y estados, entre otros) comparten características comunes y al mismo tiempo tienen diferencias que condicionan la implementación de las políticas de desarrollo territorial. Cuando en ellas se reconocen estas diferencias, es posible aprovecharlas para llegar a los territorios con respuestas acordes a los problemas, los deseos y las limitaciones que les son propias.	Se definen territorios específicos. Se reconoce la vocación territorial. Se identifican efectos cruzados o impactos entre los territorios. Se incorporan estrategias para potenciar la asociatividad entre los municipios o las entidades del nivel intermedio del Estado. Se incorpora una clasificación de la tipología de los territorios. Se crean instrumentos para adaptar las políticas a la realidad del territorio.

Cuadro VI.9 (continuación)

Criterio	Descripción	Elementos
7. Se usa información territorial para el monitoreo y el seguimiento.	La información territorial constituye la base para tomar decisiones y evaluar su implementación.	Se construyen líneas de tiempo respecto a la evolución de los indicadores. Se identifican carencias de información necesaria para realizar el análisis. Se utilizan datos de fuentes variadas. Se realiza el seguimiento de los indicadores de los planes y las políticas en diferentes períodos. Solo se identifican indicadores cuantitativos y no se incorporan elementos cualitativos al análisis. Se indica quiénes son los responsables de recoger y sistematizar los datos para construir los indicadores. Se identifican indicadores cuantitativos y no se incorporan elementos cualitativos al análisis. Se establecen líneas de base para los indicadores. Se diseñan los indicadores sobre la base de los objetivos. Se diseñan las fórmulas de cálculo de los indicadores. Se establecen metas en relación con los objetivos. Se establecen los mecanismos de recolección de datos para el cálculo de los indicadores. La información que se obtiene del sistema de seguimiento y monitoreo se utiliza para hacer las correcciones, las actualizaciones o los ajustes necesarios para cumplir con los objetivos de las políticas o los cambios que ocurren en ellas.
8. Se incluyen mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial.	Es una de las principales maneras de visualizar el grado de implementación de las políticas de desarrollo territorial. Se hace énfasis en los recursos presupuestarios y en los fondos destinados a su ejecución. Estos recursos pueden provenir de forma explícita de la definición de las políticas o pueden ser fondos que están preestablecidos y que comparten objetivos de desarrollo territorial.	Se considera la posibilidad de crear o ampliar la generación de recursos desde el nivel central. Existe la posibilidad de crear o ampliar la creación de recursos propios. Existe la posibilidad de modificar la gestión de los instrumentos de financiamiento ya existentes. Se incluye apoyo técnico para formular proyectos que han de financiarse. Los recursos o fuentes de financiamiento creados requieren cofinanciamiento (de otras fuentes de recursos o de recursos propios). Los recursos permiten financiar proyectos a nivel de preinversión. Las convocatorias destinadas al financiamiento son claras y sencillas. Las convocatorias destinadas al financiamiento son conocidas. Las convocatorias destinadas al financiamiento son regulares en el tiempo. Se incorporan cantidades mínimas de recursos que se deben destinar a fondos de desarrollo regional. Se definen fondos de reequilibrio territorial. Se incluyen instrumentos financieros para enfrentar riesgos (resiliencia territorial).
9. Se articula con el plan nacional de desarrollo.	Las políticas de desarrollo territorial deben articularse con los instrumentos de planificación en el marco de sus elementos constitutivos, énfasis de políticas, temas y énfasis temáticos.	Se articula en cuanto a los plazos. Se articula en materia de objetivos. Se articula en lo que respecta a la priorización de los territorios. Se articula a nivel de los principios o los valores. Se articula en relación con las prioridades de corto plazo.
10. Se considera una variedad de instrumentos de política (leyes, incentivos, planes, proyectos y otros).	En las políticas de desarrollo territorial que mejor se implementan se considera una amplia variedad de instrumentos para cumplir los objetivos. Esto proporciona formas alternativas y mayor flexibilidad para enfrentar los problemas que surgen durante la ejecución.	Se utilizan instrumentos normativos. Se utilizan instrumentos de planificación. Se definen reglamentos o directrices internas.
11. Se territorializan las políticas sectoriales nacionales.	Las estrategias y los mecanismos de implementación de las políticas de desarrollo territorial deben ser flexibles para dar cuenta de la realidad de los territorios y facilitar el aprovechamiento de las fortalezas de estos y de las oportunidades para desarrollar sus capacidades.	Se identifican objetivos de políticas sectoriales nacionales. Se definen características puntuales de los objetivos de las políticas sectoriales en territorios específicos. Se definen requisitos o etapas previas que deben cumplirse para alcanzar los objetivos de las políticas sectoriales en territorios específicos.
12. Se incorporan mecanismos para evaluar los resultados.	La creación de mecanismos que permitan valorar la calidad de los resultados y el impacto de las políticas de desarrollo territorial es parte central de las recomendaciones que se plantean en la literatura con la idea de mejorar la implementación de dichas políticas.	Se evalúa la ejecución del presupuesto. Se evalúa tomando en cuenta el cumplimiento de metas. Se evalúan resultados. Se evalúa el impacto de las políticas. Se incorporan instrumentos o mecanismos de evaluación del impacto de los desastres naturales (resiliencia).

Cuadro VI.9 (continuación)

Criterio	Descripción	Elementos
13. Se consideran mecanismos de actualización.	Hay mecanismos de retroalimentación y formas explícitas para actualizar las políticas.	Al tomar decisiones se consideran las recomendaciones o sugerencias que se hacen después de evaluar la política. Se establece quiénes son los responsables de actualizar la política. La actualización se define por períodos determinados. Se establecen los mecanismos para actualizar la política. Existe un sistema de gestión del conocimiento que permite sistematizar la información y la experiencia recogidas al implementar la política y ponerlas a disposición en forma clara para tomar decisiones.
14. En la implementación se considera la subsidiaridad entre los niveles del Estado[b].	En las políticas de desarrollo territorial se reconoce el rol que cada nivel del Estado desempeña en el diseño e implementación de estas. Se asume que un ecosistema cuya implementación es mejor se basa en el principio de subsidiaridad entre los niveles del Estado.	Existen mecanismos para desconcentrar las competencias o responsabilidades y asignarlas a los niveles subnacionales. Existe un diagnóstico de la capacidad institucional de los niveles subnacionales del Estado para implementar políticas de desarrollo territorial. Los programas o proyectos se ejecutan mediante asociaciones o instituciones privadas (organizaciones no gubernamentales).
15. Se promueven los liderazgos territoriales.	La presencia de liderazgos positivos a nivel territorial permite potenciar la participación en el momento de implementar las políticas de desarrollo territorial. Los liderazgos canalizan la expresión de los intereses de los territorios al mismo tiempo que permiten generar redes de políticas.	Se reconocen los actores territoriales. Se definen estrategias para involucrar a los actores territoriales. Se consideran mecanismos de fortalecimiento de los actores territoriales. Se definen estrategias para enfrentar el conflicto entre los actores territoriales.
16. Se promueven las identidades territoriales.	Reconocer que existen activos culturales que son diversos es parte de las condiciones que facilitan el logro de los objetivos de las políticas de desarrollo territorial.	Se reconocen características territoriales específicas. El lenguaje es acorde a las realidades locales. Existen estrategias o proyectos de acuerdo a las características territoriales. Se identifican características territoriales que generan riesgos de desastres (resiliencia).
17. Se consideran mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y las faltas a la probidad.	Las políticas de desarrollo territorial tienen objetivos que producen cambios relevantes en las condiciones relativas entre los territorios que pueden crear espacios para el mal uso de los recursos. Al mismo tiempo, la existencia de mecanismos eficientes y transparentes de denuncia e investigación contribuye a que los actores se involucren más en su implementación.	Existen mecanismos de transparencia propios de la política de desarrollo territorial. Existen mecanismos de denuncia específicos y diferentes de los mecanismos normales. Hay una variedad de mecanismos de denuncia. Hay mecanismos de control ciudadano de la política de desarrollo territorial.
18. Se consideran mecanismos de rendición de cuentas.	La rendición de cuentas se puede entender y aplicar en diferentes ámbitos, como la capacidad para generar mecanismos de participación y lograr transparencia en la ejecución de las políticas.	Se declara de forma explícita cuáles son las responsabilidades de los órganos públicos en relación con el impacto de los instrumentos de la política de desarrollo territorial. Se convoca a los participantes de forma equilibrada, representativa, abierta y con criterios conocidos. La sociedad accede con facilidad a los avances en la implementación de la política de desarrollo territorial. Existen mecanismos de control ciudadano de los procesos de implementación de las políticas. La transparencia está regulada por una ley. Las fuentes de datos son conocidas y están disponibles para la comunidad de acuerdo con los principios del gobierno abierto (establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto). Las responsabilidades y competencias de los diferentes actores que participan en la implementación de la política de desarrollo territorial se establecen con claridad en cada una de las instituciones. Se define la responsabilidad de cada actor respecto de los objetivos de los instrumentos de la política de desarrollo territorial. Existen mecanismos grupales para incentivar el logro de los objetivos de los instrumentos de la política de desarrollo territorial.
19. Estabilidad[c]	Se necesita tiempo para que las políticas tengan un impacto y se produzcan cambios en las condiciones a nivel territorial; por lo tanto, se requiere una labor sostenida en el tiempo. Se deben establecer condiciones que puedan ser estables en el tiempo y entre los períodos de gobierno.	Los fines y objetivos se mantienen en más de un período de gobierno. Los partidos políticos y el Congreso tienen cuadros técnicos especializados que analizan la evolución de las políticas de desarrollo territorial. Existen mecanismos formales para modificar la política de desarrollo territorial.
20. Eficiencia	Se debe tener la capacidad de lograr los objetivos de las políticas de desarrollo territorial utilizando los recursos disponibles (financieros, institucionales, humanos y otros) de la mejor forma posible.	Se reasignan recursos de otras fuentes para financiar la política de desarrollo territorial. Existen mecanismos de evaluación del impacto. La política de desarrollo territorial es gestionada por instituciones existentes. Hay un servicio civil especializado y capacitado con regularidad.

Cuadro VI.9 (conclusión)

Criterio	Descripción	Elementos
21. Formalidad	Las políticas de desarrollo territorial requieren de un conjunto de elementos formales y explícitos que permita interpretarlas de modo homogéneo y que al mismo tiempo facilite la difusión, la distribución de los recursos públicos y la coordinación con otras políticas. Formalizar las políticas de desarrollo territorial ayuda a que estas se puedan implementar mediante el compromiso de las instituciones públicas y la comunidad.	Existe un documento explícito en que se describe la política. La existencia de la política se reconoce en general. En otras políticas se identifica o se reconoce la de política de desarrollo territorial.
22. Credibilidad	Las políticas de desarrollo territorial deben ser confiables y válidas. Es decir, los actores sociales, la comunidad y las entidades públicas y privadas deben tener certeza de que el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo territorial tienen como finalidad el bien común.	Las políticas de desarrollo territorial se vinculan entre sí (existe reconocimiento o identificación entre ellas). Las políticas de desarrollo territorial se diseñaron e implementaron considerando principalmente el desarrollo territorial y no los intereses de los grupos de presión. Existen mecanismos claros y eficientes para implementar las políticas de desarrollo territorial. Las políticas de desarrollo territorial se reconocen como referencias válidas en los instrumentos de planificación de los niveles intermedios y locales.
23. Conformación del ecosistema de políticas de desarrollo territorial.	Este criterio tiene por objeto recoger de forma integral el análisis de los indicadores de articulación, densidad y centralidad de las políticas, para valorar la forma y la dinámica del ecosistema.	Las políticas tienen roles definidos en el marco del ecosistema. Existen relaciones entre las políticas (densidad alta). Existen políticas en cada nivel del ecosistema.

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

[a] Si no hay una política de desarrollo territorial formalmente definida, el análisis se realiza sobre la base del conjunto de políticas.

[b] "En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión" (Unión Europea, Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 2004, título III, art. I-11, párr. 3).

[c] En el estudio que llevó a cabo Chuaire y Scartascini (2014) se definen los siguientes criterios: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, implementación y aplicación, orientación al interés público y eficiencia.

G. Cuarto momento: interpretación de los resultados

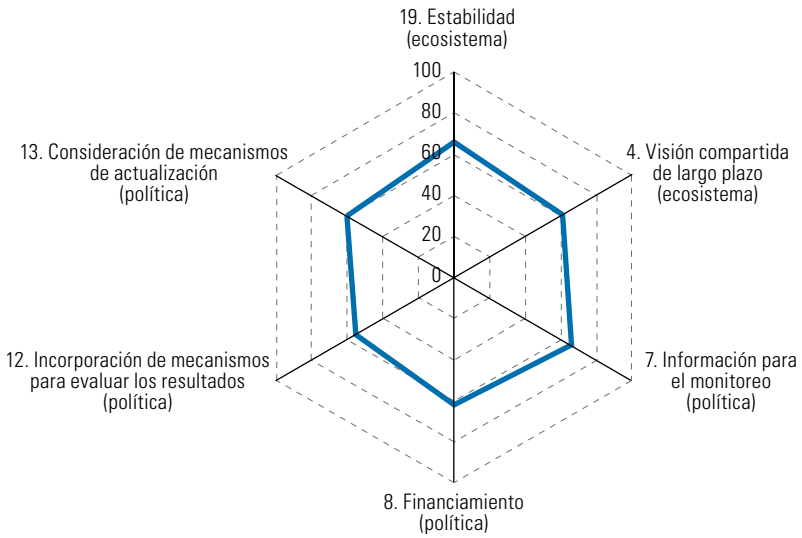
En esta sección se proponen y recomiendan algunas posibles formas de interpretar los resultados del modelo de caracterización de las políticas de desarrollo territorial.

1. Posibles resultados y sus implicaciones: análisis por dimensiones

Al aplicar los criterios que se describen en el cuadro VI.9 se pueden obtener resultados gráficos de distinto orden, más generales o más detallados. Una de las opciones es tomar como unidad de análisis las dimensiones y observar la estructura de los componentes. La forma en que se presentan los gráficos de radar permite identificar características relevantes del conjunto o de sus componentes. Tomando como ejemplo los criterios y valores que se procesan en la dimensión de pluritemporalidad, los resultados pueden dar lugar a diferentes tipos de configuraciones cuya presentación gráfica en los radares ayuda a interpretar los resultados obtenidos.

Una primera configuración es la de los criterios con desarrollo equilibrado. Se da cuando la mayoría de los criterios se presentan de manera equilibrada en la gráfica de radar (véase el gráfico VI.1). Esta situación define que existe un conjunto mínimo de condiciones en las que no se observan grandes diferencias entre los criterios. Desde este punto de vista no se presentan prioridades urgentes relacionadas con brechas por cerrar.

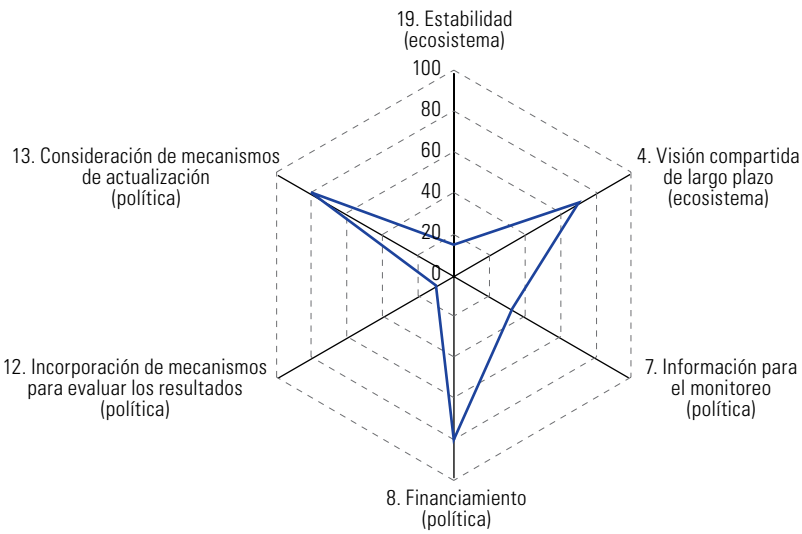
Gráfico VI.1
Análisis de la dimensión de la pluritemporalidad: caso con estructura equilibrada
(En porcentajes)



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

Una segunda configuración es la de la heterogeneidad. Se presenta cuando hay diferencias entre los criterios (véase el gráfico VI.2). Algunos están muy alejados del centro del gráfico (mayor nivel de logro del criterio) y otros más cercanos a este (menor nivel de logro). Se pueden identificar elementos que claramente se deben perfeccionar para constituir una base de mejora o cierre de brechas.

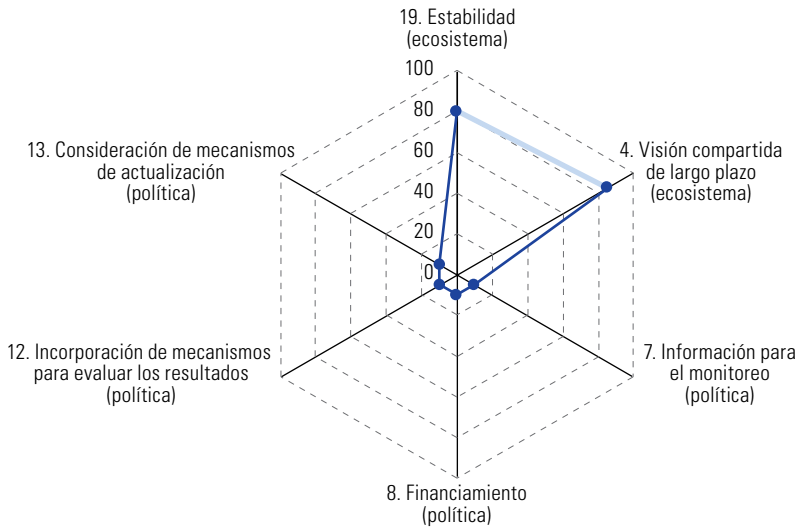
Gráfico VI.2
Análisis de la dimensión de la pluritemporalidad: caso con estructura heterogénea
(En porcentajes)



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

Una tercera configuración es la del sesgo por área o por temas. En este caso se aprecia una concentración en ciertas áreas de la dimensión (véase el gráfico VI.3). Esta configuración permite identificar algún patrón específico de comportamiento respecto de los criterios, como ocurre en el gráfico, donde se aprecia que el logro en materia de implementación de las políticas de desarrollo territorial está concentrado en los criterios que están vinculados al ecosistema y no a las políticas individuales.

Gráfico VI.3
Análisis de la dimensión de la pluritemporalidad: caso con sesgo o concentración
(En porcentajes)



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

2. Posibles resultados y sus implicaciones: alertas o combinaciones interdimensionales significativas

Una segunda manera de organizar los resultados para facilitar su interpretación es mediante el uso de alertas. Estas pueden entenderse como señales o hechos anticipatorios en que se destaca la posible presencia de condiciones respecto de factores que no son deseados o que restringen la capacidad de lograr los objetivos de las políticas. Estas señales pueden usarse como una base para proponer estrategias de mejora en el corto plazo, pues es necesario entenderlas como riesgos coyunturales que tienen un impacto en el futuro.

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

Como se verá, cada alerta resulta de considerar un conjunto muy específico de criterios que permiten enviar señales directas y explícitas en un sentido muy preciso. Las alertas se refieren a los siguientes aspectos: la capacidad para reducir las desigualdades; la capacidad para potenciar los territorios; la capacidad para potenciar los liderazgos territoriales; la orientación al beneficio del interés público; la capacidad para implementar las políticas de desarrollo territorial; el papel de la tecnocracia, o el grado de centralización del sistema. Estas configuraciones se detallan a continuación.

Alerta 1: capacidad para disminuir desigualdades. Esta alerta está considerada como el eje central de las políticas de desarrollo territorial y se construye tomando en cuenta las siguientes configuraciones de criterios:

- Criterio 1: Se declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre los territorios.
- Criterio 6: En la implementación se considera la diversidad territorial.
- Criterio 7: Se usa información territorial para el monitoreo y el seguimiento.
- Criterio 8: Se incluyen mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial.
- Criterio 23: Conformación del ecosistema de políticas de desarrollo territorial.

Alerta 2: capacidad para potenciar el desarrollo de los territorios. Esta alerta se construye considerando las siguientes configuraciones de criterios:

- Criterio 2: Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).
- Criterio 3: Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.
- Criterio 7: Se usa información territorial para el monitoreo y el seguimiento.
- Criterio 8: Se incluyen mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial.
- Criterio 10: Se considera una variedad de instrumentos de política (leyes, normas técnicas, incentivos, planes, subsidios, proyectos y otros).
- Criterio 20: Eficiencia.

Alerta 3: capacidad para potenciar el desarrollo de liderazgos territoriales. Esta alerta se construye considerando las siguientes configuraciones de criterios:

- Criterio 4: Se permite crear una visión compartida de largo plazo o superar ciclos políticos.
- Criterio 5: En la implementación se incluyen instrumentos de participación.
- Criterio 14: En la implementación se considera la subsidiaridad entre los niveles del Estado.
- Criterio 15: Se promueven los liderazgos territoriales.
- Criterio 16: Se promueven las identidades territoriales.
- Criterio 17: Se consideran mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y las faltas a la probidad.
- Criterio 22: Credibilidad.

Alerta 4: implementación de las políticas de desarrollo territorial orientadas al interés público. Aunque este aspecto se visualiza con mucho más claridad en la fase del diseño de las políticas de desarrollo territorial, en la fase de implementación pueden ocurrir desviaciones respecto de la orientación de estas a resolver problemas de interés público en lugar de responder a grupos de presión. Los siguientes son los criterios que configuran la construcción de esta alerta:

- Criterio 4: Se permite crear una visión compartida de largo plazo o superar ciclos políticos.
- Criterio 5: En la implementación se incluyen instrumentos de participación.
- Criterio 12: Se incorporan mecanismos para evaluar los resultados.
- Criterio 17: Se consideran mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y las faltas a la probidad.
- Criterio 18: Se consideran mecanismos de rendición de cuentas.

Alerta 5: capacidad gubernamental para implementar las políticas de desarrollo territorial. Esta alerta permite identificar los criterios más relevantes que describen la capacidad de los órganos públicos para ejecutar las políticas de desarrollo territorial. Los siguientes son los criterios que configuran la construcción de esta alerta:

- Criterio 2: Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).
- Criterio 3: Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.
- Criterio 7: Se usa información territorial para el monitoreo y el seguimiento.
- Criterio 8: Se incluyen mecanismos de financiamiento del desarrollo territorial.

- Criterio 17: Se consideran mecanismos para evitar o enfrentar la corrupción y las faltas a la probidad.
- Criterio 20: Eficiencia.

Alerta 6: excesiva tecnocracia. Puede haber una carencia de consideraciones relativas a la influencia que los actores sociales y las instituciones públicas tienen en el éxito de la implementación de las políticas. Los criterios que construyen esta alerta son los siguientes:

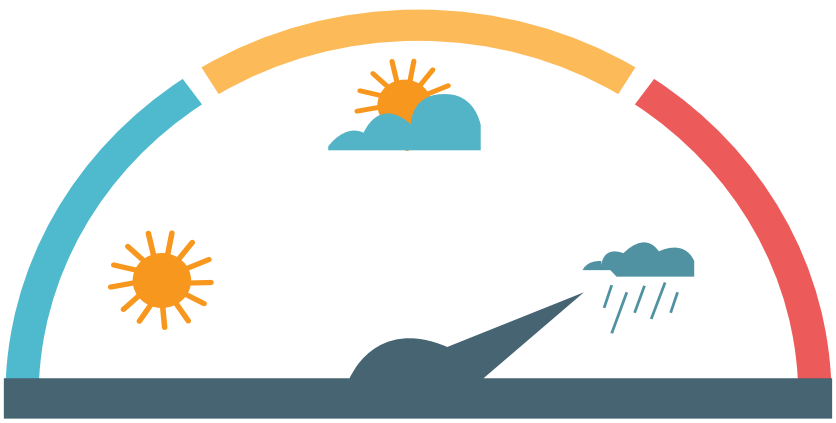
- Criterio 5: En la implementación se incluyen instrumentos de participación.
- Criterio 15: Se promueven los liderazgos territoriales.
- Criterio 16: Se promueven las identidades territoriales.

Alerta 7: políticas centralizadas. La implementación de las políticas puede concentrarse en el nivel nacional, lo que disminuye en gran medida la capacidad para producir impactos. Los criterios que construyen esta alerta son los siguientes:

- Criterio 2: Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).
- Criterio 6: En la implementación se considera la diversidad territorial.
- Criterio 11: Se territorializan las políticas sectoriales nacionales.
- Criterio 14: En la implementación se considera la subsidiaridad entre los niveles del Estado.
- Criterio 15: Se promueven los liderazgos territoriales.
- Criterio 16: Se promueven las identidades territoriales.

Las alertas se calculan automáticamente al utilizar la modalidad de análisis con planilla de cálculo o la versión web (véase el diagrama VI.8). Los rangos de clasificación (rojo, amarillo o verde) se definen considerando en qué grado el valor obtenido en cada criterio se desvía de los patrones mínimos establecidos.

Diagrama VI.8
Ejemplo de representación de las alertas del Planbarómetro



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

La alerta roja se da cuando es muy probable que el hecho se presente. Su interpretación o impacto es negativo en relación con la implementación de las políticas de desarrollo territorial. Se presenta la alerta si el valor obtenido en el análisis es dos veces superior a la desviación estándar.

La alerta amarilla se da cuando la probabilidad de que la situación ocurra es media. La alerta se presenta si el valor obtenido en el análisis es entre una y dos veces superior a la desviación estándar.

La alerta verde se da cuando la probabilidad de que ocurra la circunstancia descrita es baja. La alerta se presenta si el valor obtenido en el análisis no sobrepasa la desviación estándar respecto al patrón del criterio.

3. Posibles resultados y sus implicaciones: concentración de la familia de políticas en su aproximación territorial

Otra posible salida o resultado de aplicar y analizar los criterios es determinar la concentración o el énfasis del sistema en su conjunto hacia lo territorial (la proximidad respecto de lo territorial). La fórmula para hacer el cálculo se presenta de acuerdo a la ponderación de los criterios que se brinda en el cuadro VI.10.

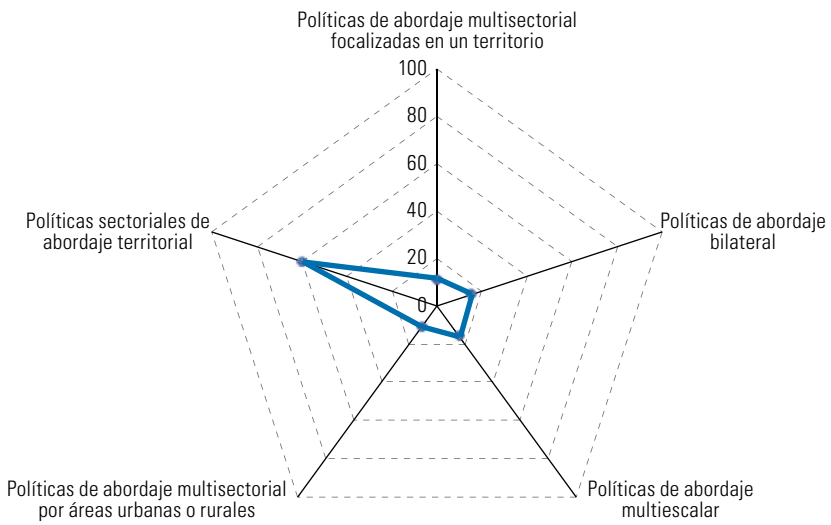
Cuadro VI.10
Concentración del ecosistema de acuerdo con su aproximación territorial
(En porcentajes)

Tipo de aproximación territorial	Criterios	Ponderación
Políticas de abordaje multisectorial focalizadas en un territorio	1. Se declara explícitamente como objetivo la reducción de las desigualdades entre los territorios.	33
	3. Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.	66
Políticas de abordaje bilateral	2. Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).	33
	22. Credibilidad.	66
Políticas de abordaje multiescalar	2. Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).	33
	14. En la implementación se considera la subsidiaridad entre los niveles del Estado.	66
Políticas de abordaje multisectorial por áreas urbanas o rurales	2. Se consideran mecanismos de coordinación multinivel o multiescalar (vertical).	30
	3. Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.	30
	6. En la implementación se considera la diversidad territorial.	30
	16. Se promueven las identidades territoriales.	10
Políticas sectoriales de abordaje territorial	3. Se consideran mecanismos de coordinación sectorial o interinstitucional.	33
	11. Se territorializan las políticas sectoriales nacionales.	66

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

En la aplicación web y la planilla de cálculo, estos valores se calculan automáticamente. En el gráfico VI.4 se muestra cómo se visualizan los resultados.

Gráfico VI.4
Ejemplo de cómo se visualiza la concentración de la aproximación territorial
(En porcentajes)



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

4. Diseño de estrategias de mejora

Una manera de sistematizar las reflexiones que surgen del trabajo de los grupos es utilizar la matriz que se muestra en el cuadro VI.11, en la que se ordenan las características más importantes del ecosistema y se estructuran alternativas encaminadas a solucionar las dificultades encontradas. En esta matriz se incluye una columna que permite identificar a los actores que podrían estar involucrados en su ejecución.

Cuadro VI.11
Ejemplo de matriz de resumen de las discusiones grupales

Característica identificada	Alerta	Posibles alternativas de mejora	Actores involucrados
Políticas poco articuladas	Alerta 2 roja	- Implementar o mejorar los mecanismos de coordinación entre las instituciones ejecutoras - Diseñar nuevos instrumentos de articulación	Ministerio del Interior Gobiernos departamentales
Políticas en que la disminución de las desigualdades no se define como objetivo	Alerta 1 amarilla	- Fortalecer el sistema estadístico para identificar desigualdades con precisión	Instituto de Estadísticas Gobiernos departamentales
Políticas con énfasis en el corto plazo	Alerta 3 roja Alerta 1 amarilla	- Articular las políticas con los planes de largo plazo	Consejo de Desarrollo Nacional
Bajo nivel de participación	Alerta 1 amarilla Alerta 3 roja	- Crear mecanismos de difusión - Hacer convocatorias más amplias a reuniones de priorización	Ministerio del Interior Asociación de municipios Municipios
Concentración de las políticas de desarrollo territorial en políticas sectoriales	Matriz de concentración de políticas	- Mejorar los mecanismos de actualización de las políticas no vigentes	Ministerio del Interior Gobiernos departamentales

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

H. Conclusión: modo de uso del modelo de Planbarómetro territorial y observaciones finales

El modelo de Planbarómetro territorial que se elabora a lo largo de este documento y se detalla en este último capítulo se plantea a partir de puntos de referencia generales que son válidos en un sentido regional, es decir, desde el punto de vista de América Latina y el Caribe en su conjunto, y que tienen un enfoque específico, a saber, el desarrollo con igualdad que la CEPAL planteó en sus documentos de los períodos de sesiones de 2010 a 2018.

El modelo es de amplia validez y aplicabilidad como procedimiento, en lo que respecta al diseño de sus momentos, pasos y secuencia. No obstante, es posible que algunos de los contenidos, categorías, criterios y ponderaciones deban adaptarse al ámbito nacional o subnacional específico en el que se lo quiera utilizar. Este esfuerzo de adaptación debe llevarse a cabo a criterio de cada país y en él se deberá considerar si la aproximación que el modelo ofrece es satisfactoria o si, por el contrario, requiere de algunos ajustes. La adaptación deberá hacerse a criterio del grupo que aplique el modelo, pero, como ya se dijo, no pondrá en cuestión el proceso, la secuencia ni los procedimientos propuestos.

En este capítulo se retoman los aportes y los aprendizajes derivados del análisis de todos los capítulos anteriores. Los aportes y aprendizajes se organizan y sintetizan mediante la elaboración de un modelo, es decir, de un proceso de caracterización y análisis, que arroja información útil para que en un momento posterior se definan las estrategias que permitan pasar de una familia de políticas territoriales a un ecosistema.

Lo territorial no se juega solamente en lo territorial. Este es tal vez uno de los aprendizajes más significativos del trabajo que se presenta en este documento. El interés y la preocupación por el desarrollo territorial se expresan en un conglomerado de políticas de afinidad territorial que, sin embargo, en la mayoría de los casos no constituye un sistema coherente y articulado de políticas públicas cuyas labores y sentidos converjan.

El interés por lo territorial es amplio y variado, pero también desarticulado. Ese es el segundo aprendizaje significativo, que al mismo tiempo constituye el punto de partida para la acción institucional posterior. Se

requiere tomar conciencia y caracterizar la estructura, los componentes y los atributos de cada uno de ellos, para así sentar las bases de una acción posterior: identificar las estrategias de gestión de la familia de políticas territoriales que permitan transitar hacia un ecosistema donde se resuelvan los mayores problemas de coherencia y se mejoren las condiciones en que operan las interacciones sinérgicas que conducen a la reducción de las desigualdades y a la construcción de capacidades territoriales.

Por el momento, el paso siguiente queda fuera del modelo y se refiere a que en cada país se diseñe, caso a caso, una estrategia propia de tránsito, se definan las prioridades y, atendiendo a la realidad institucional y a las prioridades de política propias, se dibuje el camino que, más largo o más corto, conduzca a lograr una ambición de la política pública: configurar un ecosistema de políticas territoriales. La herramienta presentada aporta también un marco de análisis que tiene un patrón común, lo que permite comparar y diferenciar las estructuras y los marcos institucionales relacionados con las políticas de desarrollo territorial.

Bibliografía

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2009), *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas,* Madrid.

Avareto, A. (2009), "Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil", *Documento de Trabajo,* Nº 26, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas,* Libros de la CEPAL, Nº 99 (LC/G.2385-P), Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación* (LC/CRP.16/3), Santiago.

Chuaire, M. y C. Scartascini (2014), "La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas,* Nº IDB-PB-220, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.

Cropper, S. y otros (2010), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations,* Oxford, Oxford University Press.

Cuervo, L. y J. Máttar (eds.) (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas,* Libros de la CEPAL, Nº 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cunill-Grau, N. (2014), "La intersectorialidad den las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, Nº 1.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2017), *Informe consolidado sobre el estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia periodo 2012-2017,* Bogotá.

Forrer, J., J. Kee y E. Boyer (2014), *Governing Cross-Sector Collaboration,* Hoboken, Wiley.

Freeman, L., S. Borgatti y D. White (1991), "Centrality in valued graphs: a measure of betweenness based on network flow", *Social Networks,* vol. 13, Nº 2.

Kljin, E. (1998), "Redes de políticas públicas: una visión general", W. Kickert y J. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks,* Londres, Sage.

Moncayo, E. (2019), "Las políticas regionales y la planeación en Colombia: una visión panorámica. Período 1958-2018" [en línea] https://www.researchgate.net/publication/332109630_Las_politicas_regionales_y_la_planeacion_en_Colombia_una_vision_panoramica_Periodo_1958-2018.

Niven, P. (2003), *Balanced Scorecard Step-By-Step for Government and Nonprofit Agencies,* Hoboken, Wiley.

ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015), *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial,* Nairobi.

Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (2009), "Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of policies", *Working Paper,* Nº 676, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Universidad de San Andrés.

SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia) (2015), *Guía para formulación de políticas públicas,* Guatemala.

SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) (2009), *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales,* Santiago.

Unión Europea (2008), "Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (n° 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad" [en línea] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:ES:HTML.

El territorio es una comunidad humana con sentido de pertenencia, de futuro y de apropiación de un espacio físico, natural o artificial. Se trata de una construcción social que se nutre de la cultura, la política, la tecnología y la infraestructura, y que contribuye a responder a los desafíos del desarrollo, de la sostenibilidad y de la igualdad. Es en esta compleja trama donde interesa conocer y mejorar la calidad de las políticas de desarrollo territorial en los países de América Latina y el Caribe, a fin de reducir desigualdades y crear capacidades.

En este trabajo se hace un balance del estado de situación y se examina la variedad y el alcance del interés de la política pública por lo territorial. En el balance se sugiere no hablar de una política sino más bien de un conglomerado o familia de políticas de desarrollo territorial. En la práctica, esta familia carece de la cohesión y coordinación deseables, por lo cual se llama a consolidarlas en un ecosistema. Con ese propósito se presenta aquí un modelo de análisis, el Planbarómetro territorial, que constituye un primer paso para conseguirlo.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org