

# Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial

Estudios de caso en América Latina

Iván Silva Lira  
Rafael Echevarría Perico

Colección **Estudios nº 5**

---

Serie **Análisis**  
Área **Descentralización**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



# Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial

## Estudios de caso en América Latina

Iván Silva Lira  
Rafael Echevarría Perico

Estudio nº 5  
Serie: Análisis  
Área: Descentralización

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosoci-al-ii.eu  
info@eurosoci-al-ii.eu

**Con la colaboración:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Este documento ha sido preparado por Ivan Silva Lira y Rafael Echeverría Perico en el marco del acuerdo CEPAL/EUROsociAL (FII/13/001-DDS), bajo la coordinación de Rudolf Buitelaar, jefe del Área Gestión del Desarrollo Regional y Local del ILPES y Luis Riffo, investigador del ILPES.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, julio 2014



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Introducción . . . . .	7
I. Síntesis análisis comparativo . . . . .	9
1. Contextos institucionales variables . . . . .	9
2. Diferencias de énfasis en algunas estrategias . . . . .	11
II. Cohesión territorial. Fundamentos conceptuales . . . . .	17
1. Pertinencia / problemática. . . . .	17
2. Cohesión social / económica . . . . .	22
3. Una perspectiva desde el territorio . . . . .	27
4. Cohesión territorial . . . . .	35
5. Estado y Políticas nacionales para la cohesión territorial . . . . .	39
6. Políticas de Desarrollo Regional . . . . .	42
 Análisis de casos nacionales	
Guatemala . . . . .	49
Colombia . . . . .	53
Costa Rica . . . . .	57
México . . . . .	61
El Salvador . . . . .	65
Panamá . . . . .	69
Argentina . . . . .	73
Brasil . . . . .	77
Perú. . . . .	81
Ecuador . . . . .	85
Uruguay . . . . .	89
Bolivia . . . . .	93
 Conclusiones . . . . .	97
 Bibliografía . . . . .	99



## Introducción

Una de las características más visibles de América Latina y el Caribe es la fuerte brecha existente en niveles de desarrollo económico y social entre lugares en un mismo país. Existen lugares donde la población goza de una calidad de vida similar a la que se tiene en países desarrollados, junto con lugares donde la población tiene una calidad de vida muy inferior. América Latina tiene gran cantidad de regiones con poca población y bajo peso económico, y un pequeño número de regiones que concentran gran parte de la población y la producción<sup>1</sup>.

El desarrollo regional/cohesión territorial es un tema que está emergiendo o volviendo a las agendas nacionales latinoamericanas de gobierno, y que de forma creciente está adquiriendo la atención de analistas y de tomadores de decisión. La implementación de políticas nacionales que propicien la convergencia territorial y que logren un desarrollo territorial equilibrado, sustentable e incluyente, se hace cada vez más necesario para el progreso de los países.

El nuevo interés por la dimensión territorial del desarrollo a nivel de las agendas nacionales, visible con mayor nitidez desde comienzos de los 2000, tiene como fundamento un conjunto de factores objetivos que han emergido en la última década y que requieren de una aproximación territorial más explícita desde el nivel nacional de las políticas públicas. Entre ellos pueden mencionarse los desafíos en materia de desigualdades sociales, de competitividad territorial y de sustentabilidad ambiental.

Es con este propósito que EUROsociAL, en conjunto con el ILPES, se encuentran trabajando en la sistematización y análisis del estado actual de las estrategias, planes o políticas nacionales de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, con el propósito de colaborar con los países de la región en sus procesos de diálogo y cooperación sur-sur y de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Para estos efectos se elaboraron un conjunto de estudios que abordaron dos grandes temas: a) Políticas nacionales de cohesión territorial y b) Estado actual de las estadísticas sub-nacionales en los ámbitos sociales y económicos. Este esfuerzo se complementó con otro estudio

---

1. Ver ILPES (2013) Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina, ILPES, Santiago de Chile.

solicitado al EPRC de la Universidad de Strathclyde en el que se analizó la situación de las políticas de desarrollo territorial en Europa.

En el presente documento se presentan resultados de un análisis comparativo para 13 países de América Latina, que considera una breve descripción de la forma de organización territorial, la estructura institucional de las políticas territoriales y las principales estrategias, planes o políticas identificadas a nivel nacional.

En primer término se entrega una breve síntesis del análisis comparado de las principales políticas, planes y estrategias nacionales de desarrollo regional identificadas. En segundo lugar, se presenta una discusión sobre aspectos conceptuales relevantes para el análisis de las políticas de cohesión territorial. Finalmente, se entrega una caracterización por país de las formas de organización territorial, el marco institucional de las políticas de desarrollo regional y de las principales estrategias nacionales de desarrollo regional recientes.

## I. Síntesis. Análisis comparativo

El análisis de los trece casos considerados en este informe permite comprobar claramente que el problema de las brechas o desigualdades socio-espaciales es identificado como un aspecto central para el desarrollo de los países ya que en todos ellos se destacan objetivos tales como lograr mayor equilibrio, balance, integración o cohesión territorial y asimismo están en proceso de elaboración o implementación diversas estrategias nacionales para enfrentarlas.

En este contexto, resulta interesante destacar el hecho de que tanto en la interpretación de las causas u orígenes de las desigualdades territoriales, así como de sus impactos, se observan ciertas diferencias entre países. En efecto, en algunos casos estas desigualdades se identifican como barreras para mayores grados de competitividad y por tanto para un mayor crecimiento económico nacional. En otros casos, las desigualdades se perciben como un obstáculo para el logro de mayores niveles de autonomías locales y de profundización democrática. Finalmente, otros enfoques combinan argumentos de justicia social, legitimidad política y eficiencia económica.

Esta diversidad de argumentos sobre la naturaleza e impactos de las desigualdades socio-espaciales tiene como expresión enfoques también diferenciados en cuanto a los principales lineamientos o estrategias propuestos para enfrentarlas.

En esta breve síntesis comparada se analizarán algunas dimensiones en las cuales pueden apreciarse algunas de estas diferencias de énfasis.

### 1. Contextos institucionales variables

Un primer aspecto a destacar tiene que ver con los contextos institucionales variables en los que se diseñan, implementan y monitorean las recientes políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo regional, lo que puede explicarse por la trayectoria

histórica de cada país en materia de organización de los procesos de planificación<sup>2</sup> así como por enfoques de políticas territoriales más recientes.

De los casos analizados es posible identificar cuatro tipos de situaciones o contextos institucionales.

En primer término, se observan casos en los que la conducción completa de los procesos de diseño, implementación y monitoreo de planes, políticas y estrategias nacionales de desarrollo regional radica en ministerios nacionales de planificación. Este es el caso de Ecuador, con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES; de Colombia, con el Departamento Nacional de Planeación (DNP); de Costa Rica, con el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN); de Uruguay, con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); de Guatemala, con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), de Argentina, con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINFPLAN) y de Panamá, con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Un segundo grupo lo conforman países donde fueron creados ministerios territoriales específicos a cargo del tema, como lo muestran las experiencias de Brasil, con el Ministerio de Integración Nacional (MI), Chile, con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) que tiene rango de ministerio, y México, con la reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). En estos casos aparecen como principales desafíos la articulación con los ministerios nacionales sectoriales y el diálogo con los distintos niveles territoriales de gobierno.

En un tercer grupo de países se observa la presencia de más de una institución nacional vinculada con el proceso de elaboración y conducción de estrategias nacionales de desarrollo regional, estos son los casos de Bolivia y Perú. En el caso de Bolivia, dos de las instituciones con responsabilidades visibles en materia de desarrollo regional son el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y el Ministerio de Autonomías. En el caso de Perú, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tienen responsabilidades la Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Finalmente, se observa un caso especial donde la iniciativa nacional está directamente vinculada al ejecutivo, como es el caso del programa Territorios de Progreso, de El Salvador, que depende de la Presidencia de la República a través de la Secretaría Técnica.

---

2. Al respecto ver Leiva, Jorge (2010) Instituciones e instrumentos para la planificación gubernamental en América Latina, CEPAL-IPEA, Brasilia.

## 2. Diferencias de énfasis en algunas estrategias

La revisión de los casos también permite constatar la existencia de algunas diferencias en cuanto a énfasis estratégicos que contribuyan al desarrollo regional, las que pueden agruparse en los siguientes aspectos.

### a. Competitividad, corredores o áreas de desarrollo territorial

En primer término, se observa un grupo de países que ponen el acento en políticas de desarrollo productivo o de generación de ventajas competitivas, por ejemplo en los casos de Colombia, Perú y Panamá. En el primero se propone como una de las acciones centrales la promoción y desarrollo de ejes de integración y Áreas de Desarrollo Territorial buscando generar economías de aglomeración y articulación entre territorios de avanzada y rezagados.

En el caso de Perú, que tiene como objetivo general lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales, una estrategia clave es el impulso de corredores de desarrollo, sustentados en nuevas infraestructuras y provisión de servicios, un nuevo sistema de ciudades intermedias y la promoción de cadenas productivas basadas en potencialidades geográficas.

En el caso de Panamá, si bien el plan estratégico 2011-2014 no contempla explícitamente un eje u objetivo de desarrollo regional, se pone el acento en la promoción de un grupo de sectores productivos estratégicos —logística, agricultura y turismo— destacando sus especificidades regionales y las necesidades diferenciadas por tanto de acciones de política pública. El enfoque global se sustenta también en el desarrollo de ventajas competitivas que permitan una mejor inserción en la economía global.

### b. Infraestructura de conectividad e integración

La infraestructura aparece en la mayoría de los países como un eje relevante de las estrategias, tanto desde una perspectiva de integración espacial, como de cohesión social o promoción de ventajas competitivas.

No obstante, este sector adquiere mayor centralidad en el caso de Argentina, donde el Plan Estratégico Territorial 2016 posiciona al desarrollo de infraestructuras como el propósito central del plan, buscando una mayor integración del país.

El desarrollo de infraestructuras asociadas a procesos de desarrollo económico también aparece con mucha visibilidad en los casos de Panamá, Perú y Colombia, con especial vinculación hacia la generación de ventajas competitivas.

Por otra parte, y dada las fuertes diferencias en materia de desarrollo social al interior de los países, en algunos casos se destaca la prioridad asignada a infraestructuras en

materia de servicios sociales básicos, como lo refleja el caso del programa Territorios de Progreso de El Salvador, y el Programa para el Desarrollo de Áreas Prioritarias, de México, conducida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

### **c. Descentralización de competencias y recursos**

El diagnóstico crítico de los elevados grados de centralismo, de las fuertes brechas en materia de competencias institucionales, y de bajos niveles de participación ciudadana en los procesos de gestión local, entre otros aspectos, se ha expresado en varios de los casos analizados en profundas propuestas de descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos locales y en el fortalecimiento de instancias de participación de actores locales.

Como ejemplos de esta preocupación pueden señalarse los Planes Nacionales de Descentralización de Ecuador y Perú así como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de Bolivia. Todos ellos buscan fortalecer las instituciones sub-nacionales de gobierno, principalmente a partir de transferencias de competencias y recursos, que permitan mejorar las capacidades de gestión.

Cabe señalar que en los casos de Ecuador y Bolivia, la descentralización se inserta en un proceso de cambios que propone explícitamente cambios estructurales en el modelo de desarrollo vigente a partir, por ejemplo, de modificaciones sustantivas en materia de la matriz productiva y de la inserción socio-política y económica de los pueblos indígenas.

Un caso especial es el de Uruguay, que a partir de la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, de 2009, crea el tercer nivel de gobierno y administración, el Municipio. Con esta ley se generan 89 municipios a 2010 y otros 11 a partir de 2015.

### **d. Mayor articulación y/o gobernanza nacional-subnacional**

Otra perspectiva visible en algunos de los casos estudiados es el énfasis en el mejoramiento de las coordinaciones institucionales, tanto en el nivel nacional de gobierno como entre los diferentes niveles territoriales. Este énfasis aparece especialmente en los casos de Brasil, con su Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que busca fortalecer los procesos de articulación y diálogo entre el nivel federal, estadual y municipal.

Esta preocupación está presente también en los procesos en curso de elaboración de nuevas políticas nacionales de desarrollo regional en México y en Chile. En el primer caso, dado su carácter de República Federal, aparece como un requisito central, la necesidad de diálogo y coordinación entre los distintos niveles territoriales de gobierno, lo que se expresa en la propuesta de un Federalismo cooperativo.

En el caso de Chile, modificaciones legislativas recientes han expandido las capacidades de decisión de los gobiernos regionales en materia de inversiones y gasto público

—los que no obstante aún cuentan con una autoridad nombrada por el presidente de la república— por lo que el actual proceso de elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Regional tiene como desafío dar cuenta de este nuevo escenario.

### **e. Formas de financiamiento**

Aún cuando en este informe no se ha abordado el tema del financiamiento de las recientes políticas y estrategias nacionales, aspecto que será profundizado en próximos estudios, pueden avanzarse algunos breves hechos estilizados al respecto. Una síntesis general permite apreciar una diversidad de fuentes de financiamiento en los países analizados, las que pueden agruparse preliminarmente en las siguientes formas:

- Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, como lo muestran las experiencias de Chile, Bolivia.
- Incentivos fiscales para territorios especiales, como en los casos de Manaus en Brasil, y regiones extremas del norte y sur de Chile.
- Fondos especiales de cooperación internacional, como el programa Uruguay Integra.
- Regalías mineras, como en los casos de Colombia y Perú, con base en hidrocarburos y minería extractiva principalmente.
- Bancos especiales de desarrollo, como el caso del Banco del Nordeste de Brasil.
- Finalmente, en otros casos el financiamiento se expresa en términos generales en los presupuestos generales de la nación.

A modo de síntesis general en la siguiente tabla se presenta un resumen de las principales políticas, planes y/o estrategias nacionales de desarrollo regional vigentes identificadas en los trece casos de estudio.

En ella se identifica en primer término la división política administrativa oficial de cada país desde la entidad territorial mayor a la menor. Al respecto debe subrayarse la gran diversidad existente entre los países de América Latina para cada nivel territorial, tanto en términos de superficie y población como en lo referido a competencias y recursos, lo que implica que deben considerarse con cautela las comparaciones inclusive para similares niveles de las divisiones político administrativas.

A continuación se identifican las principales iniciativas nacionales en materia de desarrollo regional, encontrándose algunas de ellas todavía en proceso de elaboración, junto con las instituciones nacionales encargadas de su diseño, implementación y monitoreo.

Finalmente, se entregan algunos elementos resumidos respecto de sus principales objetivos y ejes centrales de cada iniciativa.

Las fuentes de información para cada país se encuentran en la bibliografía anexa.

	Organización territorial	Estrategia, Plan o Política Nacional	Institución coordinadora	Objetivos o principios nucleares	Ejes centrales de la Política
<b>Brasil</b>	26 Estados 1 Distrito Federal 5.568 Municipios	Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR II	Ministerio de Integracao Secretaría de Desenvolvimento Regional	Autonomía, descentralización, coordinación, cooperación. Equidad, cohesión y solidaridad regional	Federalismo cooperativo. Equidad. Competitividad. Gobernanza multinivel
<b>Argentina</b>	23 Provincias + 1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires 528 Departamentos 2.274 Gobiernos locales	Política Nacional de Desarrollo Territorial Plan Estratégico Territorial 2016	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública	Equilibrio, integración, sustentabilidad y justicia social. Policentrismo	Infraestructura
<b>Ecuador</b>	24 Provincias 221 Cantones 820 Parroquias	Plan Nacional Buen Vivir Estrategia Territorial Nacional Plan Nacional de Descentralización 2012-2015)	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Equidad interterritorial. Cohesión territorial. Estado policéntrico. Plurinacional	Desconcentración y descentralización del Estado. Transformación de matriz productiva
<b>Perú</b>	24 Departamentos + 1 Provincia Constitucional (25 gobiernos regionales) 195 Municipalidades provinciales 1.840 Municipalidades Distritales	Plan Bicentenario 2021. Eje 5 Plan Nacional de Descentralización (2012-2016)	Secretaría de Descentralización. CEPLAN. Ministerio de Economía y Finanzas	Competitividad. Desarrollo equilibrado e integral	Descentralización de competencias y recursos. Infraestructura. Clusters, cadenas productivas
<b>Colombia</b>	32 Departamentos + 1 Distrito Capital 104 Provincias o subregiones 1.123 Municipios	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Capítulo II.	Departamento Nacional de Planeación Subdirección territorial y de inversión pública	Convergencia territorial	Ejes de integración y áreas de desarrollo territorial. Descentralización de competencias y de recursos
<b>Bolivia</b>	9 Departamentos 112 Provincias 339 Municipios	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2015	Ministerio de Planificación Ministerio de Autonomías	Autonomía	Descentralización. Territorialización de las políticas públicas nacionales

	Organización territorial	Estrategia, Plan o Política Nacional	Institución coordinadora	Objetivos o principios nucleares	Ejes centrales de la Política
<b>México</b>	31 Estados + 1 Distrito Federal 2,457 Municipios 16 Delegaciones (DF)	Política Nacional de Desarrollo Regional	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Dirección General de Desarrollo Regional	(en proceso de elaboración)	(en proceso de elaboración)
<b>Costa Rica</b>	7 Provincias 81 Cantones	Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. (Propuestas regionales PND)	Ministerio de Planificación Área de Planificación Regional	Desarrollo inclusivo	Fortalecimiento de entidades subnacionales. Mejorar coordinación
<b>Uruguay</b>	19 Departamentos 89 Municipios (100 en 2015)	Programa Uruguay integra	Oficina de Planeamiento y Presupuesto Área de Políticas Territoriales	Cohesión territorial	Articulación de políticas nacionales con iniciativas de base territorial
<b>Guatemala</b>	22 Departamentos 334 Municipios	Plan K'atun Nuestra Guatemala 2032. (En proceso de elaboración)	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial	(en proceso de elaboración)	(en proceso de elaboración)
<b>El Salvador</b>	14 Departamentos 262 Municipios	Territorios de progreso	Presidencia de la República. Secretaría de Asuntos Estratégicos. Secretaría Técnica y Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Territorial	Participación ciudadana	Articulación institucional y Participación Ciudadana
<b>Panamá</b>	15 Provincias 262 Municipios	Plan Estratégico 2011-2014. Programa de Desarrollo del Darién (PRODAR)	Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Planificación Regional	Competitividad	Infraestructura. Educación
<b>Chile</b>	15 Regiones 54 Provincias 346 Comunas	Política Nacional de Desarrollo Regional	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	(en proceso de elaboración)	(en proceso de elaboración)



## II. Cohesión territorial. Fundamentos conceptuales

### 1. Pertinencia / problemática

La importancia del análisis de la cohesión territorial estriba en la naturaleza de las condiciones de desarrollo de los países latinoamericanos, marcados por constituir la región más desigual del mundo. La naturaleza de esta inequidad se hunde en razones históricas que se expresan en un conjunto de indicadores y comportamientos económicos del desarrollo, que marcan el dilema que fundamenta la reciente adopción de criterios de cohesión, como parte de las políticas públicas. En esta sección se hace una revisión de los principales fundamentos o diagnósticos sobre la naturaleza desigual del desarrollo.

#### a. Crecimiento, distribución y asimetrías

América Latina presentó, durante el período previo a la última crisis financiera, un comportamiento de crecimiento económico y estabilidad que se vio reflejado en un significativo descenso de los índices de pobreza. En los últimos cuatro años de crisis económica, el comportamiento macroeconómico de la región ha puesto en evidencia el avance logrado en términos de una institucionalidad que ha permitido enfrentar la crisis sin mayores traumatismos en los agregados macroeconómicos, tal como había ocurrido en crisis anteriores<sup>3</sup>.

Sin embargo, este comportamiento favorable, en medio de difíciles condiciones de entorno económico global, no se reflejó en la reducción de los altos índices de concentración y pobre efecto redistributivo de la riqueza generada. Desde los años ochenta del siglo pasado, se ha hecho énfasis en la importancia de alcanzar altos niveles de crecimiento como condición para sentar las bases del desarrollo. Esta fue la promesa neoliberal y parte fundamental de las recetas del Consenso de Washington. Hay una condición estructural en el modelo de desarrollo económico latinoamericano que hace que el crecimiento y la generación de la riqueza no tengan efectos redistributivos. Este es el

---

3. Ver CEPAL (2013) Panorama Social de América Latina.

principal dilema del desarrollo latinoamericano, al cual las políticas aún no logran encontrar una respuesta adecuada.

El modelo capitalista que impera en los países latinoamericanos, fundamenta el principio redistributivo por medio del mecanismo básico del empleo como el principal transferidor de ingreso y renta, que debe tener como consecuencia el incremento de la demanda agregada y la generación de un círculo virtuoso de crecimiento económico, mayor consumo, mayor producción y mejores empleos con mejores ingresos. Esta no es la realidad de la economía de nuestros países, debido a la inexistencia de mecanismos de conexión entre las inversiones y ampliaciones de la producción y la dinámica de expansión de mercados laborales de mejor calidad.

La baja capacidad distributiva del mercado, no ha sido atenuada por las políticas públicas sociales compensatorias y redistributivas, reforzando una estructura estable de desigualdad inercial que no se altera significativamente en el largo plazo.

Esta situación se expresa en diferentes formas de desigualdad, esto es, de desequilibrios en la distribución de los beneficios del crecimiento económico, lo cual genera una condición de segmentación que impide la movilidad ascendente en la escala económica.

La más evidente desigualdad es la que se presenta entre personas y hogares, que se expresa en sociedades duales, con extremos de pobreza y riqueza, acompañadas por una estrecha proporción de clase media. Las distancias de ingreso entre los más pobres y más ricos, son significativamente mayores que en cualquier otra región del mundo, sean estas de mayor o menor nivel de desarrollo económico. Pero las diferencias no se limitan al ingreso, sino que se expresan en diferencias de acceso a oportunidades de diferente tipo, a acceso a los bienes públicos, a la educación y a la garantía de derechos fundamentales. Incluso se presentan diferencias marcadas en el acceso a la justicia y al ejercicio político de representación.

Se ha entronizado una verdadera cultura de la desigualdad que hace que sea socialmente aceptado en el imaginario colectivo, la existencia de estas diferencias. Si bien existen diferencias entre los países, con pocas excepciones, este es el patrón predominante en América Latina<sup>4</sup>.

La desigualdad va más allá de las personas y los hogares, individualmente considerados. Hay grupos especialmente vulnerables a condiciones de desigualdad, por razón de su raza, género y edad. Las poblaciones originarias de América y las afrodescendientes, representan unos de los grupos con mayor grado de desigualdad. Existe una

---

4. Ver CEPAL (2010) La Hora de La Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir; y CEPAL (2012) Cambio Estructural para la Igualdad. Una Visión Integrada del Desarrollo.

discriminación de profundo arraigo histórico de la sociedad mayor, como un residuo de modelos coloniales, hacia estos grupos de población, generando mecanismos de inequidad que se reflejan en niveles muy bajos de ingreso, barreras de acceso a las oportunidades de mercado y a las mismas políticas públicas. Otro grupo que sufre condiciones particularmente intensas de desigualdad son las mujeres, con la presencia de barreras objetivas para un acceso igualitario con los hombres, violencia y falta de oportunidades. Igualmente se presentan evidencias de desigualdad hacia jóvenes y población de la tercera edad.

Otra de las dimensiones de la desigualdad puede ser más polémica, pero es igualmente contundente. Se trata del desequilibrio existente en la remuneración desigual que tienen los factores productivos. Diversos estudios muestran que las distorsiones e imperfecciones de los mercados se traducen en que la retribución al capital es inequitativamente mayor que el factor trabajo. No es tan fácil dilucidar la forma como, ante serios problemas de productividad de los factores, estos se reflejan en inequitativas formas de retribución.

Una de las más claras evidencias de esta desigualdad es la elevada informalidad de los mercados laborales en los países latinoamericanos, no obstante mostrar en años recientes una reducción importante, lo cual, en forma relativa a otras regiones del mundo, es evidencia de la precarización del trabajo<sup>5</sup>. Un ejemplo extremo lo constituye la evidencia en algunos países de la existencia aún de trabajo esclavo. El caso de la tierra presenta particularidades similares a las del capital, dada la característica especulativa que ha alcanzado en muchos países de la región.

Finalmente, como expresión sintética de las anteriores desigualdades, existe una expresión territorial que se manifiesta en las diferencias geográficas en la distribución de la pobreza, marginalidad y oportunidades. Más allá de las condiciones naturales, como pueden ser zonas naturalmente aisladas o zonas de alta aridez, o de las ventajas comparativas de unas localizaciones sobre otras, existe un componente significativo de desigualdad en contra de zonas geográficas en particular. La más clara evidencia de este patrón es lo ocurrido entre las áreas urbanas y rurales, e inclusive entre las mismas áreas urbanas entre sí. Es evidente la enorme concentración de inversión pública en infraestructura en los grandes centros urbanos de América Latina, lo cual sin duda, discriminó en contra de otras regiones, generando un fenómeno inducido de deterioro de unas regiones en beneficio de otras.

Pero hay una relación adicional de propensión a la discriminación de territorios particulares, como reflejo de las desigualdades por concentraciones particulares de grupos poblacionales particularmente vulnerables, en los casos de regiones predominantemente indígenas o campesinas.

---

5. Ver OIT (2013) Panorama Laboral 2013 de América Latina y el Caribe, OIT, Lima.

Las desigualdades son expresión de asimetrías en el acceso a las condiciones básicas para el desarrollo, lo cual genera un círculo vicioso de discriminación. A menor acceso, menores oportunidades y por tanto menor acceso. El desarrollo trae consigo un espiral endógeno de posibilidades de desarrollo, creando círculos asimétricos de grupos o territorios, generando mecanismos de reproducción de la pobreza y la desigualdad. Los diferenciales de capacidades son, a su vez, causa y consecuencia de las asimetrías entre grupos sociales y territorios.

Existen asimetrías estructurales cuando las dotaciones para grupos poblacionales o territorios, generan frenos permanentes para desarrollar el potencial productivo y de crecimiento. Las dotaciones naturales son la primera fuente de asimetría, lo cual es muy evidente en las zonas rurales basadas en modelos primarios de explotación de recursos naturales. Los capitales naturales, humanos o sociales no se distribuyen homogéneamente en el espacio nacional de un país. De esta distribución surgen estructuras desiguales que determinan los patrones lógicos de asimetría.

Pero las políticas públicas pueden ser igualmente inductoras de asimetrías cuando estas actúan como reforzadoras de las condiciones estructurales de desigualdad. Es evidente que el Estado tiene una alta influencia, por medio de las inversiones diferenciales, en las capacidades de grupos, particularmente cuando estos tienen la capacidad de cooptar al Estado, y territorios para acceder en forma equilibrada a bienes públicos, infraestructura o redes de innovación. En el desarrollo regional son múltiples los ejemplos de modelos que han reforzado las asimetrías, destacándose el caso de las áreas metropolitanas gestadas por políticas públicas que favorecieron la concentración poblacional como parte del modelo de industrialización, particularmente intenso en la primera mitad del siglo XX.

En un entorno de desigualdad se generan modelos bipolares con condiciones extremas en cada una de las puntas de la distribución. Estas condiciones duales, que no permiten un continuo de movilidad, sino segmentaciones refractarias al cambio, se constituyen en barreras estructurales al desarrollo. Existen diversos tipos de dualismo en la base económica.

Como se ha mencionado, la distribución del ingreso aparece como uno de los rasgos característicos de las economías latinoamericanas. La casi totalidad de países latinoamericanos presentan altos grados de concentración, con extremos distantes, donde conviven grupos de población con ingresos equivalentes a los más altos ingresos de un país desarrollado, con una alta proporción de población con ingresos por debajo de las condiciones mínimas de subsistencia. Las medidas de concentración y de distancia son la expresión de mundos cualitativamente diferenciados, que se expresan en una convivencia necesariamente conflictiva. Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por estos patrones de zonas de altos ingresos, como enclaves,

dentro de amplísimos grupos de marginación y pobreza. Esta condición de ruptura social es un rasgo distintivo de la realidad social latinoamericana.

El resultado de este patrón de ingreso, es una estructura de consumo igualmente dual. Los mercados se segmentan de forma simétrica con estas distribuciones de ingreso, en dos tipos de economía que conviven, pero que no se integra. En un extremo de la curva de consumo se genera una cultura consumista que responde a mercados de altísima elasticidad al ingreso, y se expresa en espirales de consumo suntuario, donde el motor de crecimiento se basa en estrategias para generar nuevas necesidades de consumo y la expansión de mercados con poca capacidad de dinamizar el aparato productivo. En el otro extremo se encuentra una economía de supervivencia, con muy baja capacidad adquisitiva, en mercados con serias restricciones al crecimiento. El crecimiento de una clase media, como patrón dinamizador característico de las sociedades desarrolladas, sigue siendo una ausencia en el modelo dual latinoamericano. Es cierto que se han presentado períodos cuando esta clase media ha tenido avances, pero su sostenibilidad es frágil aún, como lo indican los efectos de la actual crisis económica que le ha golpeado significativamente.

La productividad es otro de los espacios en los cuales se hace evidente la situación dual de la economía en la región. En América Latina se encuentra simultáneamente la presencia de altos niveles de productividad en una economía empresarial de gran factura, sea por la vía de la maquila o de grandes corporativos nacionales y multinacionales. En la industria, la agricultura o los servicios, los países analizados cuentan con modelos de altísimo desempeño, capacidad competitiva en los mercados internacionales y enlazamientos exitosos dentro de cadenas de valor de muy alta productividad.

Pero en el otro extremo se encuentra una gran cantidad de empresas con serios problemas de productividad, poca capacidad para insertarse en mercados competitivos, apenas en los niveles de subsistencia y fuera de los circuitos de valor agregado de la economía más dinámica. Los extremos de la productividad se constituyen en otro de los factores claros de la desigualdad y las asimetrías mencionadas, expresando la ausencia de canales de movilidad de las empresas para el logro de un incremento real de la productividad general de la producción, al igual que limita los incentivos y estímulos para los incrementos sustantivos de la productividad y eficiencia económica, por restricciones a la competitividad.

Otra de las manifestaciones de la dualidad de la economía latinoamericana es la, ya mencionada, informalidad de los mercados laborales. En las últimas décadas el incremento en el empleo se ha dado en los sectores informales, antes que en los mercados laborales más institucionalizados. La ausencia de contratos, derechos laborales limitados, acceso restringido a la seguridad social y precariedad en las capacidades de negociación, han

hecho que el tema del empleo adquiriera una importancia sustantiva, dado que es extraordinariamente limitante como mecanismo redistributivo. En el extremo opuesto, se encuentran estructuras de enormes privilegios para una minoría de trabajadores con condiciones particularmente favorables, representada por burocracias públicas, tecnocracia o niveles ejecutivos de grandes empresas. Estas diferencias son expresión, nuevamente de modelos duales, que no tienen mayores capacidades para establecer canales de movilidad laboral y, por tanto, social.

## 2. Cohesión social / económica

Ante las bases de desigualdad en los procesos analizados, se reconoce el esfuerzo realizado por los países latinoamericanos con el propósito de enfrentar las debilidades del modelo en cuanto a los pobres resultados en términos de óptimos sociales del desarrollo. Las estrategias para corregir estos desequilibrios se centran en políticas sociales y económicas que abren la perspectiva de la cohesión como un propósito central.

### a. Barreras al desarrollo

El principal instrumento de intervención, dentro de las estrategias de desarrollo económico recientes, ha estado ligado a la política y al gasto social que el Estado realiza con el propósito de compensar los desequilibrios a los que el mercado no ha tenido capacidad de respuesta. Dentro de estas políticas es necesario diferenciar los componentes básicos de los derechos sociales, como salud, previsión social, educación y vivienda, que tienen un carácter general y concentran un componente sustantivo del gasto público, de las acciones contingentes de focalización en poblaciones vulnerables y marginadas.

La provisión de servicios sociales se considera como uno de los espacios de mayor avance en América Latina, como puede verse en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, desarrollo humano y calidad de vida, los cuales han mostrado avances sustanciales en las últimas décadas, en forma generalizada.

Pero las condiciones de marginalidad de grandes grupos poblacionales y regiones, impiden el acceso pleno a los sistemas sociales, requiriendo de la formulación de políticas específicas para la atención a la pobreza y lucha contra la discriminación. Si bien, estas estrategias forman parte de las políticas sociales, sus estrategias de focalización y diferenciación les dan características particulares que requieren de esquemas normativos e institucionales especiales.

La definición de pobreza tiene aproximaciones particulares de acuerdo con las diferentes concepciones y marcos desde los cuales se analice. En la actualidad predomina la visión oficial de la pobreza desde una perspectiva económica, que la define en términos

de capacidad de consumo, estableciendo una cota mínima de ingreso que permite acceder a los bienes y servicios básicos de una canasta normativa, en otros términos, pobre es aquel que no tiene la posibilidad de adquirir en el mercado su sustento básico para una vida digna. Sin embargo, hay otras perspectivas políticas y sociológicas que incorporan al concepto de pobreza otras dimensiones entre las que se encuentran las oportunidades, el reconocimiento y la pertenencia a un grupo, como componentes claves del concepto de una vida digna, lo cual no se encuentra en el mercado.

Pero el aspecto más relevante, para la discusión sobre la cohesión, radica en la concepción neoliberal de la pobreza como un problema de capacidades individuales y la responsabilidad del Estado para compensar o superar los déficit individuales con mayores capacidades y mejores oportunidades, frente a una concepción basada en el reconocimiento de la pobreza, no como un problema individual, sino colectivo, como un problema social. Esto implica una visión diferente, entre la que asigna un carácter estructural de la sociedad que no tiene un propósito integral de beneficio general, sino que concibe el esfuerzo individual como el mecanismo para atender la marginación y la pobreza y otra que entiende la pobreza como un problema de la sociedad en general. No es menor la diferencia, en términos de sus implicaciones en el desarrollo del concepto de cohesión.

La tendencia en las políticas innovadoras de algunos de los países de América Latina, como el caso de Brasil o los países que promueven modelos socialistas mixtos, como Ecuador, indican una tendencia hacia anteponer el sentido garantista de derechos, como una responsabilidad social, colectiva, a la consideración individualista de la pobreza como problema de la población afectada.

El modelo de desarrollo económico, basado en el sector privado como generador de riqueza, cuenta con sistemas de distribución para que el conjunto social acceda a condiciones adecuadas de bienestar, por la vía del empleo y la provisión de bienes y servicios, principalmente, y un sistema de política social de carácter redistributivo basado en sistemas impositivos que permiten al Estado proporcionar los bienes públicos complementarios. La discusión sobre el Estado de Bienestar que hemos referido, puede sintetizarse en la discusión sobre cuánto de cada uno de estos componentes proporciona el balance adecuado, dadas unas condiciones particulares de desarrollo.

El problema de la exclusión, como componente de la pobreza, pero no exclusivo de ella, refleja las condiciones estructurales que impiden a grupos de población a acceder a las dinámicas económicas redistributivas del mercado, particularmente a mercados laborales eficientes, o a las políticas sociales provistas por el Estado. Es justamente este uno de los más graves problemas que aqueja a América Latina, la exclusión como carácter distintivo de modelos de crecimiento económico con precarios mecanismos inclusivos. Este es el drama del crecimiento sin empleo, que afecta no sólo a los países en desarrollo, sino que es uno de los graves efectos de un modelo especulativo de crecimiento que se encuentra en los cimientos de la actual crisis mundial.

La inclusión económica es, por tanto, una de las mayores preocupaciones de las políticas de desarrollo. La definición de las mejores opciones de inversión o la estructuración de modelos de producción, ha estado dependiendo de una visión restringida de competitividad, donde el principio neoliberal de crecimiento como sustento del desarrollo, se choca con la realidad de que no cualquier crecimiento genera desarrollo. En otras palabras, el crecimiento con exclusión no genera desarrollo, pero al tiempo, se convierte en factor que lastra el crecimiento.

Pero también en el acceso a los servicios sociales provistos por el Estado, se presentan procesos de exclusión. La terciarización, es decir, la privatización de la provisión de los servicios sociales, que fue otro de los legados de los años noventa y del principio de reducción del Estado, ha mostrado diferentes mecanismos de exclusión, que hacen que sus coberturas sean reducidas, como ocurre con la previsión y seguridad social, por ejemplo. La exclusión en los sistemas sociales es, por tanto, uno de los problemas generalizados en nuestros países, que han obligado a diferentes estrategias complementarias, de altos costos, para balancear un sistema compensatorio ineficiente.

Más allá de la inclusión económica, en el escenario del mercado, y la inclusión social, en el escenario de los sistemas de servicios sociales, existen otros espacios determinantes del desarrollo, referidos a la inclusión como pertenencia a grupos sociales, a comunidades de diverso tipo o a territorios propios. La afiliación a un grupo social se constituye en un fundamento clave del bienestar y fuente de oportunidades y reconocimiento. Esto incluye las posibilidades reales de participación y representación política, con las cuales se incide en el escenario y las rutas del desarrollo.

La inclusión económica, social y política, permite procesos de movilidad social dentro de un grupo o una línea de bienestar, que asocia el proyecto individual de bienestar con un proyecto colectivo de desarrollo. Mayor bienestar dentro del grupo al cual se pertenece, con él y gracias a él, es parte esencial de la inclusión como condición básica para el desarrollo.

## **b. Cohesión**

En este marco de reflexión sobre las barreras al desarrollo, aparece la cohesión como un concepto emergente, de indiscutible atractivo refrescante de las discusiones sobre políticas públicas asociadas al desarrollo. El origen del concepto, asociado a las políticas públicas, se encuentra en Europa donde el proceso histórico de consolidación de su unidad comunitaria ha puesto de relieve las enormes diferencias existentes entre sus territorios y naciones y la necesidad de enfrentar, simultáneamente, la integración y el fortalecimiento de sus territorios.

No deja de ser un concepto polisémico que es necesario abordar cuidando su contribución o cualificación al sentido del desarrollo. Como ha sido referido en este documento, la inclusión dentro de un sistema económico productivo, un sistema social y un espacio político de representación, pueden ser considerados como los principios del desarrollo.

El concepto de inclusión, hace referencia a una relación entre un individuo y la sociedad a la cual pertenece, donde tienen lugar las dinámicas de los sistemas mencionados. El concepto de inclusión parece suficiente para establecer las bases de un desarrollo con bienestar y es un mecanismo objetivo claro de carácter económico, social y político. ¿Por qué parece necesario un concepto, como la cohesión, que vaya más allá de la inclusión?

Habría varias formas de abordar esta pregunta, pero se puede traer nuevamente la reflexión sobre el sentido individual o colectivo del desarrollo. Una visión de carácter individualista, en extremo liberal, es que el desarrollo de una sociedad es la suma del bienestar de sus individuos, lo cual se logra a través de los mecanismos de inclusión ya discutidos. Nada podría agregar el concepto de cohesión a esta visión. Sin embargo, si se asume un sentido colectivo, donde el desarrollo se entiende como un proceso armónico general, que considera el bienestar de los individuos, pero reconoce un contenedor social, colectivo, grupal, incluso territorial, que lo alberga.

En este marco, la cohesión suma al concepto de la inclusión el de pertenencia a un grupo, y la cohesión, a diferencia de la inclusión, se refiere a ese grupo. CEPAL ha definido la cohesión en este mismo sentido, usando la inclusión y pertenencia como fundamento<sup>6</sup>. Para el presente análisis se hace necesario, en consecuencia, tener la referencia clara del grupo al cual se refiere la cohesión o al cual se orientan sus objetivos.

Pero entendiendo que la inclusión y la pertenencia son los mecanismos de operación de la cohesión, falta un sentido de logro final que explique el poder convocante que ha demostrado. La cohesión refiere a un sentido de unidad, de equilibrio interno entre un grupo o colectivo, refiere a un sentido de solidaridad, de compromisos recíprocos entre sus miembros. La cohesión es un atributo de un sujeto concreto, y la definición de ese sujeto es clave en la definición de la cohesión. Una sociedad es cohesionada cuando hay mecanismos operantes de inclusión y sentido de pertenencia de sus miembros que comparten un objetivo común, en este caso, un objetivo de desarrollo. De alguna forma, es una utopía orientadora de las decisiones de políticas de desarrollo.

La cohesión es en sí mismo un objetivo adicional del desarrollo, que expresa una voluntad de afirmación como grupo, sociedad, colectivo o territorio. Esto se podría expresar en que al crecimiento, la equidad, sostenibilidad y gobernanza, se adiciona la cohesión como meta. La expresión de la cohesión puede no ser tan fácil de identificar como las anteriores, pero su aproximación como pertenencia e inclusión, pueden ser un principio clave para su seguimiento.

Al tiempo, nos lo indica la experiencia europea, la cohesión es una estrategia aceleradora del desarrollo. La razón se puede hallar en la naturaleza de un modelo de inclusión y

---

6. Ver CEPAL (2010) Cohesión Social en América Latina. Una Revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores y CEPAL (2007) Cohesión Social. Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.

pertenencia, que tiene la capacidad de dinamizar los actores sociales y orientarlos en la dirección de un objetivo colectivo, un proyecto colectivo de desarrollo.

### c. Convergencia

La cohesión evoca una condición de desigualdad, desequilibrio o asimetría, por tanto una expresión de distancia entre los diferentes miembros del grupo o sociedad, respecto de condiciones constitutivas del bienestar y desarrollo. La cohesión aborda estas distancias, generando mecanismos para reducirlas, esto es, para generar convergencia que podría entenderse como un proceso de igualitarismo.

Sin embargo, la convergencia, al igual que la cohesión, no debería entenderse como un mundo deseable de igualdad total. La heterogeneidad social, cultural, económica o política, es parte consustancial a las sociedades posmodernas. La libertad para elegir proyectos personales o económicos, dentro de un conjunto social, es una de las bases de la nueva democracia. Por ello la idea de un igualitarismo llano, no tiene cabida. Pero esto no debería aplicar para los principios de inclusión y pertenencia. Cada uno de los miembros de la sociedad debería convergir a un espacio igualitario de oportunidades para elegir, para construir su proyecto, albergado por el proyecto colectivo.

En un sentido más amplio, la convergencia debería expresarse como las reducciones en las brechas de desarrollo, expresadas estas en dimensiones económicas, sociales o culturales. Las estrategias de cohesión, tienen expresión concreta en políticas de convergencia que deben afrontar la solución a las diferencias explicadas por un acceso inequitativo, injusto podría decirse, a las oportunidades del desarrollo.

La convergencia hace referencia a una de las dimensiones claves del desarrollo, relativa al proyecto colectivo de la sociedad, a su sostenibilidad y modelo, a sus valores, a su axiología y fines últimos, su teleología. La globalización, iniciada por canales económicos y políticos, se hace realidad en su dimensión cultural. El amplio debate sobre la presión homogeneizadora de la hiper comunicación que forma parte del proceso globalizador tiene mucho que ver con un proceso de convergencia, como se ha apreciado en la sentencia amenazante del *fin de la historia* que se proclamaba como emblema del *pensamiento único* de la sociedad neoliberal de finales del siglo pasado.

Pero al tiempo que la globalización avanza, lo hace el resurgimiento de las singularidades, de las expresiones y visiones nacionales, regionales y locales, defendiendo el derecho a la diferencia, poniendo sobre la mesa uno de los más esperanzadores mensajes para el desarrollo futuro, la universalización de las culturas y las diferencias. La convergencia no puede significar la unicidad de los proyectos de desarrollo, sino la posibilidad de un proyecto universal conformado por multiplicidad de proyectos sociales o territoriales. La cohesión, en este sentido, será la expresión de una sociedad diversa, heterogénea, pero que converge a un mundo igualitario de oportunidades.

### 3. Una perspectiva desde el territorio

Hasta aquí se ha considerado la cohesión en la perspectiva del desarrollo económico y social, relativa a los procesos entre grupos sociales o al interior de ellos. Ahora es pertinente hacer la consideración desde una perspectiva diferente, que incluye el sentido espacial e histórico dinámico que aporta el territorio como categoría social. La cohesión, en sus dimensiones económica, social y política que se ha hecho referencia, tiene una expresión territorial.

El territorio es la construcción histórica social con referente institucional, como instancia de gestión y dominio de un recorte espacial. El territorio es un sistema complejo que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural por parte de un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas e institucionales y una cultura envolvente que recoge los códigos, valores e identidad. El territorio se basa en un sentido de adscripción y pertenencia, que en últimas se expresa en una territorialidad que soporta la acción colectiva y posibilidades de tener un proyecto común.

Esta categoría de gestión ha sido el fundamento del desarrollo regional desde hace décadas y ha perfilado estrategias de significativo impacto en los modelos de desarrollo adelantados en la región. Pero el concepto de cohesión asociado al territorio es de más reciente aparición, específicamente en el entorno de las políticas estructurales de la Unión Europea.

Lo que es necesario destacar es que en el contexto latinoamericano hay una tendencia creciente a la incorporación del territorio como una categoría esencial en el desarrollo, tanto en términos generales como en los ámbitos sectoriales. Más allá del desarrollo regional, que siempre lo ha tenido como referente claro, la adopción del denominado *enfoque territorial* está formando parte de las visiones de reorientación de las políticas públicas en general y de la gestión de políticas particulares. Entre ellas es necesario destacar las políticas ambientales, desarrollo rural, atención a la pobreza, seguridad alimentaria, turismo, industria y desarrollo tecnológico, como ejemplos de lo que pretende ser una nueva generación de políticas.

En este marco, el territorio incorpora una categoría aglutinante de enorme significado para las estrategias de desarrollo y una forma complementaria para entender la cohesión y la convergencia.

#### a. Brechas territoriales

El concepto de brechas territoriales aduce a las diferencias en la distribución de las actividades y dinámicas económicas en el espacio y es la expresión de la desigualdad que se genera por los procesos de inversión, acumulación y remuneración de los diferentes componentes de la producción. La naturaleza diferencial del espacio, expresa

una lógica que puede ser explicada por diferentes patrones de localización de los recursos y de los mercados de las diferentes actividades económicas. No siempre estas diferencias y heterogeneidad pueden ser calificadas como brechas territoriales, ya que es natural la especialización y concentración en cualquier espacio, generando sistemas o redes territoriales con nodos y espacios de influencia.

En un espacio geográfico económico se estructuran diferentes tipos de aglomeraciones o densidades de actividad económica y concentración demográfica, pero no necesariamente estas concentraciones pueden ser asimiladas a territorios. La precisión no es sólo semántica y se origina en las definiciones conceptuales que diferencian entre espacio, paisaje y territorio. Para efectos del presente análisis se asume la definición de territorio como una construcción institucional, esto es, cuenta con un reconocimiento normativo y organizacional para la gestión de su desarrollo. Un ecosistema particular, una cuenca, una zona de frontera, un parque natural, la región de influencia de una ciudad o de un proyecto de infraestructura puede ser un espacio, o un paisaje, integral, sistémicamente estructurado y multidimensional, pero no es territorio si no cuenta con un reconocimiento de tipo institucional.

La importancia de esta definición estriba en la idea de que un proyecto de territorio tiene una categoría política que se concreta en la posibilidad de ser gestionado como tal. Los territorios son, entonces, categorías normativas, relacionadas con formas orgánicas de sus elementos en esquemas de gobernanza y ejercicio de poder. La importancia de esta precisión se relaciona con la posibilidad de identificar unidades espaciales para referenciar temas como el de rezagos territoriales. Las visiones y aproximaciones regionales, dan cuenta de los espacios económicos, naturales o socio demográficos, no necesariamente territoriales. En este sentido, las unidades territoriales se refieren a una estructura comandada por el reconocimiento de territorio nacional, regional y municipal que hacen los marcos constitucionales de los países, así como los diferentes arreglos con niveles relativos de autonomía (macro, meso o micro regionales) que son ordenados para la gestión de componentes estratégicos del desarrollo de cada uno de estos repartos territoriales.

Un sistema territorial, tiene la característica de anidamiento jerárquico, que se expresa en un sentido multiescalar, esto es, que cada nivel contiene al inmediatamente inferior. La nación se conforma de estados (departamentos, provincias, según el caso) y estos a su vez de municipios, generando una simultaneidad territorial que se resuelve en mecanismos de coordinación, subsidiaridad y solidaridad, de acuerdo con los principios del ordenamiento territorial.

Teniendo en consideración esta estructura territorial, el análisis de las brechas territoriales hace referencia a las distancias de los indicadores de desarrollo entre territorios, como espacios de gestión. Para el propósito que nos ocupa, relacionado con políticas públicas para la cohesión territorial, focalizar el análisis en este marco es de enorme

importancia, ya que, como se verá en el análisis específico de los países, esta categoría de territorio tiene un rol instrumentador clave.

Los territorios más dinámicos, concentradores de actividad económica, pero al tiempo, generadores de relaciones funcionales con otros territorios, como el caso de los distritos industriales o las áreas metropolitanas, se constituyen en polos generadores de crecimiento económico, irradiando o vinculando actividades interconectadas en otros territorios vecinos o distantes, según la naturaleza de su actividad económica.

El territorio *líder* puede ser considerado en cualquier nivel de la escala territorial, una región o un municipio y su función establecerá brechas o diferencias de inequidad, cuando la concentración de la dinámica económica se realiza sin integrar, incluir, a los territorios circundantes, o cuando lo hace a expensas de sus recursos.

Esto significa que no todos los territorios exitosos en cuanto a crecimiento económico, tienen la capacidad de ser jalonadores de desarrollo, para un espacio mayor que su espacio específico, es posible que no dinamicen redes territoriales.

Es el concepto o categoría de *espacio económico*, desde una perspectiva de la geografía económica que se refleja en modelos de análisis regional. Es el punto de partida, que busca ubicar el tema en su relación de pertenencia sistémica y funcional con un espacio más amplio que puede denominarse *región*. En términos geográficos y económicos, la región constituye un sistema integrado de relaciones económicas, sociales y políticas, normalmente definidas con base en lugares centrales o polos jalonadores o determinantes del desarrollo de un espacio amplio de influencia. El concepto de *hinterland* se refiere el espacio de influencia de uno de estos polos o aglomeraciones que concentran los factores determinantes del crecimiento, que establecen lazos de *dominancia* sobre estos espacios.

Históricamente los centros regionales o polos jalonadores tienen un origen en las dinámicas propias de las economías agrícolas, particularmente las exportadoras que favorecieron la formación de centros comerciales, con especial importancia de los puertos. Sin embargo, en las fases de expansión industrial, esta concentración estuvo determinada por los procesos de acumulación, favorecidas por modelos de industrialización inducida con una alta intervención pública. Los espacios rurales de la economía agrícola, pasaron de ser generadores de patrones de concentración a subsidiarios de los procesos de industrialización.

La cuestión central del desarrollo regional radica en los factores que determinan y conforman las aglomeraciones, muy relacionadas con las economías de escala y los rendimientos crecientes, que hacen que se registren patrones crecientes de concentración en zonas de mayor capacidad, en lo que podría constituirse en un círculo virtuoso, de no ser porque dan lugar a la segunda cuestión fundamental de esta aproximación, las

brechas territoriales o regionales. Estas brechas son la esencia de la preocupación del desarrollo desde la perspectiva regional, ya que el patrón que se ha impuesto es el de la profundización de las brechas intra e interregionales. Las estrategias de *convergencia* son el fundamento de las políticas regionales que, como en el caso europeo, conducen a un macro objetivo político denominado *cohesión territorial*. Estas buscan encontrar los factores y dinámicas que permitan que las diferencias entre territorios en términos de ingreso, inversión y calidad de vida tiendan a reducirse. Es parte esencial de la discusión sobre las diferencias entre las precarias condiciones de vida rurales, frente a las urbanas, de zonas marginales frente a los centros.

Este marco analítico permite entender y, por tanto, prever formas más efectivas, realistas y pragmáticas de enfrentar las brechas, que tradicionalmente son vistas y tratadas tan sólo es sus dimensiones internas, en forma aislada de su entorno regional. Esto se expresa en las dificultades intrínsecas para enfrentar la diversidad y heterogeneidad, más allá de aspectos culturales, demográficos o sociales internos, considerando el tipo de inserción en un marco regional.

Por ejemplo, un espacio rural, definido por criterios de densidad, presencia de economías primarias o de pequeña agricultura, puede ser esencialmente diferente de otro según forme parte del *hinterland* de una región metropolitana o de una región dominada por un distrito industrial o de un espacio de conservación y preservación natural. En esta perspectiva, lo rural es parte integral e indisoluble de una visión regional, destacando la importancia de la geografía física y económica en la interpretación de las condiciones básicas que determinan el *desarrollo rural*. Esto implica una preocupación por los factores exógenos, a estos espacios, que definen las posibilidades de desarrollo a partir de la comprensión de su papel y relaciones funcionales con la economía que determina las dinámicas en la cual se inserta. Una expresión de ello radica en la importancia de las infraestructuras regionales, los mercados locales y regionales, la capacidad de la región para atraer inversión y los procesos tecnológicos, en la definición de opciones de desarrollo de esos espacios rurales. El desarrollo endógeno, propio de las visiones del desarrollo local, buscan optimizar el uso o aprovechamiento de los recursos disponibles, para responder a esas condiciones que le impone su particular entorno regional, razón por la cual, las estrategias de intervención de las políticas, deben tomar en consideración las enormes implicaciones del desarrollo regional, sobre el desarrollo local.

En esta dirección, la geografía física y económica se constituyen en herramientas claves para el tratamiento y comprensión de los factores que determinan el crecimiento y la consolidación de modelos sostenibles de desarrollo, pero al tiempo, hacen más compleja la simple definición de criterios demográficos o sectoriales para definirlo. No es casual que en la literatura sobre desarrollo regional, la categoría rural no revista una especial significancia o que la dicotomía urbano-rural, esté simplemente desechada como posibilidad conceptual. El concepto de *hinterland*, en su sentido de *área de influencia*, da

cuenta del modelo actual de ordenación del espacio económico que reconoce el peso de las aglomeraciones económicas en las dinámicas del desarrollo y, por tanto, define un enfoque donde lo rural ha de ser visto como parte indisoluble de su marco regional.

El enfoque regional en países como México y Brasil ha sido predominante en las estrategias de desarrollo, concentrando la inversión pública y las estructuras institucionales federativas, con indiscutibles efectos sobre la configuración de los territorios de sus países. Las políticas e inversiones en desarrollo urbano, metropolitano, de infraestructura estratégica, de integración nacional o de ordenamiento territorial y urbano, han tenido una influencia determinante en el papel integrado o residual de las economías, culturas o sociedades del conjunto de los territorios.

## **b. Desarrollo territorial**

El desarrollo territorial se abre paso como una visión particular del desarrollo, antes que como un componente más del mismo. Las estrategias de desarrollo económico y social tienen un escenario natural en el territorio y la comprensión su papel en las lógicas que subyacen a las relaciones entre crecimiento económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental y gobernanza, se abre espacio en las concepciones predominantes en las políticas públicas de la región. La importancia del espacio y la geografía son reivindicadas en nuevas visiones integradoras del desarrollo. Pero este es un proceso que aún tiene mucho camino por recorrer y hoy siguen teniendo gran vigencia las aproximaciones sectoriales y parciales, como se puede ver en los análisis realizados sobre las políticas de los países seleccionados en el presente estudio.

La incorporación de una visión territorial implica una visión desde las lógicas históricas de ocupación y apropiación de los territorios y la capacidad de comprender mejor la naturaleza de los procesos económicos que conducen a una distribución no homogénea de las dinámicas económicas y del desarrollo social. Pero al tiempo, permite entender e intervenir con mayor claridad en la compleja naturaleza de la relación entre crecimiento y bienestar, aportando una aproximación sistémica a la comprensión de una microeconomía basada en empresas individualmente considerada. La economía del territorio, que busca entender la naturaleza de los procesos de aglomeración económica, los efectos de localización y proximidad en las condiciones y ventajas de las actividades económicas, así como la dinámica del crecimiento endógeno, basado en los potenciales localizados, o exógeno, basado en procesos de inclusión-exclusión de las economías más dinámicas, proporciona una mejor comprensión del funcionamiento general de la economía y, en consecuencia, permite intervenciones de política pública más eficaces, en respuesta a la crisis de resultados que las aqueja en las últimas décadas.

El desarrollo territorial está conformado, ineludiblemente, por desarrollo económico y social, luego puede decirse que es un enfoque o una forma de abordaje de estos desarrollos y no uno más de ellos, como se ha mencionado. Esta precisión es importante en

la dirección de definir la expresión territorial de la cohesión que no deja de ser económica y social, como un atributo del tipo de desarrollo, pero que tiene una expresión territorial que es explicada por una aproximación que incorpora al espacio y establece como unidades de cohesión a los territorios.

La definición de una aproximación territorial no es un tema de carácter conceptual o ideológico, es una realidad concreta que está en la base política de las sociedades latinoamericanas. Los territorios, desde lo local hasta lo nacional, son actores determinantes de la gobernabilidad en la gestión pública y de la gobernanza general de la sociedad. Por eso es tan importante su reconocimiento, más allá de estrategias desconcentradoras de eficiencia en la política pública.

Las unidades territoriales que estructuran la sociedad son el resultado de procesos históricos y del establecimiento de sistemas que responden a lógicas y dinámicas económicas y sociales con expresiones políticas y culturales reales, sobre las cuales es posible, y deseable, establecer las estrategias de desarrollo y convertirlas en unidades de intervención. La institucionalidad territorial, tradicionalmente asumida con un carácter meramente instrumental por las políticas públicas, cuenta con los mayores niveles de pertenencia, adscripción e identidad social, lo cual expresa la identidad y territorialidad sobre la cual se sustenta la confianza en una institucionalidad social poderosa.

La institucionalidad formal de los territorios, alcaldías o gobernaciones, con sus débiles desarrollo de capacidades, son tan sólo la expresión parcial administrativa de los territorios y no debe ser confundida con la institución social real de un territorio. En un proceso de globalización, el territorio emerge como la base institucional de mayor confianza y capacidad movilizadora de la acción colectiva y de procesos sostenidos de ordenamiento económico.

En esta perspectiva, el desarrollo se puede abordar desde una visión de equilibrio entre el crecimiento, la equidad distributiva y la sostenibilidad ambiental de los territorios y la cohesión como los procesos de inclusión y pertenencia de los territorios en modelos de convergencia. Esto difiere sustancialmente de la visión de la cohesión referida exclusivamente a las personas o grupos, visión que queda subsumida en una visión de cohesión de los territorios.

La propuesta de considerar los territorios como unidades de intervención de las políticas públicas es una definición crucial para el análisis de las formas como el Estado asume la cohesión territorial, determinando una condición necesaria para considerar que una política pública es de cohesión territorial.

Las dinámicas económicas que impulsan el desarrollo de un territorio determinado pueden estar lideradas por fuerzas internas o provenir de dinámicas externas. El desarrollo endógeno es aquel que se soporta en el aprovechamiento de las capacidades

propias, de su capacidad de crecer a partir de las dotaciones territoriales, de las redes económicas productivas y de las cadenas de valor que se retroalimentan al interior del espacio económico territorial. En contraste, el desarrollo exógeno de un territorio es el que depende de las dinámicas territoriales que ocurren al exterior y que lo integran en forma subsidiaria, convirtiéndolo en parte periférica de un territorio de mayor nivel o de un polo dinámico.

En realidad, lo común es una combinatoria de ambos modelos, sin embargo uno de ellos prevalecerá determinando la naturaleza básica de este desarrollo. Adicionalmente, esta diferenciación está significativamente relacionada con el grado de desarrollo alcanzado por los territorios y su capacidad de inserción en economías mayores.

El desarrollo endógeno tiene como fundamento una visión acotada por la tradición, historia y capacidades propias del territorio, definiendo los modelos productivos y metas a ser promovidos a partir de las potencialidades propias, relacionadas con una base tecnológica y recursos humanos, y estableciendo las relaciones con otros territorios a partir de modelos de exportación. Se considera una opción ecológicamente más ajustada a las particularidades y una alternativa a un desarrollo dependiente y homogeneizante.

El desarrollo exógeno, en contraste, se basa en la dinamización de las economías territoriales a partir de centros o polos que expanden su dinámica a partir de actividades económicas dominantes, típicas del desarrollo industrial y de la concentración urbana que le caracterizó. Este proceso se realiza por diferentes canales de difusión que van integrando los territorios de influencia, creando espacios amplios de integración económica.

La convergencia de los territorios estará influenciada por el tipo de desarrollo existente en un territorio. La teoría de rendimientos decrecientes dice que existirá una tendencia a la convergencia en el modelo exógeno, en tanto que el desarrollo endógeno tenderá a la divergencia, debido a que aquellos territorios con mayor dinámica tenderán a alejarse de aquellos menos influenciados por su dinámica de crecimiento. En esta visión, la integración y comunicación es clave para explicar la dinámica de convergencia y por tanto la cohesión.

El territorio es, en realidad, un sistema conformado por un conjunto complejo de elementos, relaciones y dinámicas con lógica propia, determinados históricamente y localizados en un espacio determinado. Esto le confiere una naturaleza colectiva no aditiva, no es la suma de sus empresas, sino los cluster que configuran su economía; no son las familias que lo habitan, sino las redes sociales que lo conforman; no son los recursos naturales que posee, sino los ecosistemas que lo soportan; no son las organizaciones de la sociedad civil, sino la sociedad civil organizada. Lo que lo distingue no son sus empresas y familias, sino las redes que estas constituyen.

Retomando el sentido escalar y multinivel de los territorios, podemos entender las redes territoriales como estructuras con diferentes grados de conectividad horizontal, entre unidades territoriales de la misma jerarquía (locales, regionales, nacionales) o conectividad vertical, entre unidades territoriales de diferente jerarquía. El grado de conectividad entre los territorios determina las formas de interdependencia, la pertenencia y el grado de inclusión existente en una red territorial. La conectividad puede estar determinada por interacciones económicas o sociales o afinidades culturales o políticas o patrimonios naturales compartidos.

Las últimas décadas, marcadas por la globalización y la revolución de las comunicaciones y la información, han implicado un crecimiento en la conectividad territorial, nunca antes imaginada, transformando los mapas y resignificando la distancia y el espacio, lo que hace que las redes territoriales se conviertan en el futuro indiscutible de las estructuras institucionales para el desarrollo. Contraria a la tendencia hacia un único territorio unificado por la globalización que se pronosticaba, lo que presenciaremos es la posibilidad de fortalecimiento de los territorios locales y regionales, precisamente gracias al aumento de la conectividad.

Gracias a esta conectividad, sería más correcto hablar de un sistema territorial, antes que de los territorios, como se hace usualmente, y aplicar una aproximación sistémica que nos permita entender las entidades y relaciones que lo conforman, los patrones de jerarquía que se establecen a su interior y que determinan los modelos policéntricos que caracterizan cualquier espacio y las relaciones que estos centros tienen con el resto del sistema.

Un sistema territorial, en cualquier escala que sea asumida, formará parte del sistema territorial global y se conformará por subsistemas territoriales locales y regionales. De esta forma, el desarrollo, considerado en su perspectiva territorial, atiende a las dinámicas de crecimiento económico, de equidad social, de sostenibilidad ambiental y de gobernanza en estos sistemas y las consideraciones realizadas sobre la igualdad, la pobreza, marginación y vulnerabilidad se refiere a los territorios como unidades, dentro del sistema.

Alcanzar un comportamiento equilibrado o armonioso de un sistema territorial está referido al logro de las metas, eficiencia en las dinámicas que lo conforman y distribución de los beneficios del conjunto. La concentración o especialización de actividades, población o recursos en los componentes del sistema es de su naturaleza, lo que significa que no necesariamente indica una falta de cohesión. En cambio el comportamiento desequilibrado en cuanto a las tendencias de los indicadores de desarrollo al interior del sistema, marcados por brechas en los componentes claves, esto es la convergencia-divergencia frente al logro de metas territoriales de desarrollo, expresa problemas de pérdida de cohesión o de incapacidad para construirla. En esta visión, la cohesión se interpreta como una medida de funcionalidad del sistema.

Dentro de una concepción de integralidad del desarrollo territorial, los logros en crecimiento, bienestar, sostenibilidad y gobernanza estarán determinados por una estructura de interdependencias con los logros del territorio mayor al cual se pertenece. En una visión de comportamiento armónico, el desarrollo estará dado por una combinación de efectos endógenos y exógenos de territorios integrados. La convergencia estará definida por la capacidad que tenga el sistema para alcanzar simultáneamente los logros del sistema en todos sus componentes, dentro de una estructura de objetivos diferenciados, pero no necesariamente en un marco de competencia entre territorios. Las políticas públicas tienen un papel crucial en la promoción o gestión de la integración de objetivos, estrategias y logros del desarrollo.

## 4. Cohesión territorial

Tomando en consideración el marco anterior que liga la desigualdad, la cohesión económica y social y la convergencia a un referente concreto de carácter territorial, en los términos institucionales precisados, se puede avanzar en la propuesta de una concepción de la cohesión territorial para los países latinoamericanos. Esta definición tiene en cuenta que este concepto no está asumido explícitamente como un criterio de política pública en los países analizados, pero sí está claramente subsumido en los objetivos explícitos de sus políticas de equidad.

### a. Concepto

La cohesión territorial es un objetivo estratégico de integración de las políticas de desarrollo, que busca el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza política de la sociedad, por medio de un equilibrio armónico de los proyectos de desarrollo de cada una de las unidades espaciales que conforman un sistema territorial integrado<sup>7</sup>.

Esta concepción implica el reconocimiento de que los objetivos y componentes de la cohesión territorial no son diferentes de los definidos para la cohesión social y económica y que estos se expresan en términos y componentes similares, esto es, como expresión de convergencia de los indicadores de desarrollo económico, social y ambiental. La convergencia implica que la cohesión se exprese como una dinámica en el tiempo, de forma que muestre la forma como la evolución de los indicadores tienden o no a la cohesión.

La cohesión territorial debe considerar la existencia de sistemas territoriales, no sólo de territorios independientes, aún sus mediciones se realicen sobre unidades territoriales específicas. Esto implica el reconocimiento escalar del territorio que se expresa en que

---

7. Para la discusión europea sobre el tema ver el sitio de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_es.cfm). En particular puede revisarse el documento Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength (2008).

una unidad territorial local, forma parte, con otras similares, de un sistema territorial regional y este, a su vez, con otras unidades regionales, forman parte de un sistema territorial nacional, lo cual puede continuar hasta los niveles regionales internacionales.

La visión territorial del desarrollo trae consigo la consideración de las diferencias al interior de cada uno de los sistemas territoriales, las cuales no son solamente expresión de las dotaciones o de los niveles de desarrollo, sino que involucra aspectos como la cultura y estructura política que se expresa en proyectos de desarrollo particulares, no homogéneos. La existencia de un proyecto autonómico territorial, de carácter local, regional o nacional, implica que los objetivos, metas y definición de logros no pueden ser estandarizados. Las definiciones de pobreza no son las mismas para una comunidad indígena de Chiapas en México, que para los suburbios de la Ciudad de México, aún se utilicen indicadores sintéticos para hacer una aproximación comparativa. Esto indica que es lícito pensar que el proyecto de desarrollo de una unidad territorial local puede diferir sustantivamente de otra, dentro de un mismo sistema territorial regional.

Desde esta perspectiva, la cohesión territorial significa o expresa la capacidad de un sistema territorial para garantizar las oportunidades para que cada unidad territorial contenida, alcance los umbrales de desarrollo expresados por su propio proyecto territorial, al tiempo que permita que el proyecto integrador del nivel superior, albergue estas metas diferenciadas. Pero esto tiene su obvia contraparte, que consiste en que los proyectos territoriales locales o regionales, deben contemplar su papel dentro de los proyectos territoriales regionales o nacionales, respectivamente.

Las estrategias de cohesión territorial permiten la articulación de la eficiencia económica, cohesión social, equilibrio ecológico y gobernanza, en un entorno concreto de carácter integral en un sistema territorial. Con ello se logra tener pautas y orientaciones más claras para las decisiones necesarias en el logro de la equidad en la distribución de servicios, equipamiento e infraestructura, es decir, establece un principio de ordenamiento del territorio.

La cohesión territorial tiene una expresión concreta en la forma como se establecen los patrones de concentración o dispersión de la población, de las actividades económicas y de las infraestructuras, en forma de densidades variables al interior de las unidades territoriales, o entre ellas. Pero no son estas las que determinan la bondad de un modelo territorial, sino las relaciones funcionales entre estas diversas formas de distribución espacial, las cuales están determinadas por las intensidades de intercambio, la distancia y la conectividad. Se debe recordar que la distancia relativa o equivalente dependerá de las tecnologías de interconexión y comunicación, las cuales facilitan cada vez más, la localización periférica.

De allí que sea tan importante la **articulación física** que proporcione accesibilidad a los distintos componentes de un sistema territorial, convirtiéndose esta en un indicador

clave de la cohesión territorial, donde el aislamiento se constituye en la expresión más simple de no cohesión.

Igualmente la cohesión territorial, como componente de la política pública, implica requerimientos específicos de **capacidad institucional** para la promoción y regulación de los procesos de integración de los sistemas territoriales. Como se ha mencionado, las dinámicas propias de los procesos económicos son los verdaderos moldeadores de la estructura territorial y de su cohesión, sin embargo estos no pueden quedar en la libertad absoluta de las reglas del mercado por concretas razones de ineficiencia social, debida a la desequilibrada dotación inicial de los territorios, las imperfecciones y distorsiones de mercados claves de factores y al desigual poder de territorios rezagados. Se hace necesaria la intervención de las políticas públicas para lograr encauzar las fuerzas económicas territoriales para orientar, impulsar o corregir tendencias divergentes en el desarrollo. Pero ello requiere de una institucionalidad capaz de actuar desde y sobre los territorios, es decir, la cohesión territorial exige la existencia fortalecida de instituciones públicas, políticas explícitas e inversiones reales para favorecer los fundamentos de la cohesión territorial, lo cual se constituye en otro indicador clave sus logros.

Pero la viabilidad de modelos convergentes de desarrollo territorial pasa inexorablemente por un desarrollo institucional que vaya más allá de la institucionalidad pública. La cohesión territorial tiene el enorme desafío de lograr una **gobernanza en múltiples niveles**. Como consecuencia de la transición institucional, la participación de las instancias territoriales, de la sociedad civil y del sector privado es crucial para alcanzar el objetivo de desarrollo armónico propuesto desde la perspectiva de la cohesión territorial, en cada uno de los niveles y escalas, y entre ellos. El fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo de capacidades para la concepción, gestión y defensa de los proyectos territoriales es una condición necesaria y su logro, será otro indicador de cohesión territorial.

Este marco de gestión política del desarrollo, conlleva la necesaria reafirmación de las **identidades territoriales** y la necesidad de preservarlas, profundizarlas y fundirlas en territorialidades integradoras. Todo tipo de integración regional, sea de carácter internacional o subnacional, es factible en tanto reconozca, contenga y haga posibles las visiones autónomas y legítimas de los territorios que se integran, por ello se constituye en la síntesis de lo que es común, dentro de la diferencia. La fuerza de estas identidades convergentes, forman parte fundamental de una estrategia de cohesión territorial, la determinan, al reconocer que el sistema territorial se hace integrador de una singularidad diferenciada que reconoce y defiende.

En términos físicos del desarrollo territorial y regional, las estructuras económicas que se expresan en diversos **modelos de concentración y especialización**, constituyen una base económica espacial. Las relaciones sistémicas entre estos espacios económicos, son

la fuerza motora de procesos que tiendan a la cohesión territorial. Los sistemas urbanos y sus relaciones con el entorno de influencia, así como los centros industriales o de servicios y sus relaciones con las áreas de influencia económica, en el marco de cadenas de generación de valor agregado, que conforman aglomeraciones económico productivas, son parte fundamental de la cohesión territorial que obligan a incorporar visiones sistémicas e integradoras de la economía, más allá de la competitividad de la firma, como se asume en la microeconomía clásica. La cohesión territorial requiere de una aproximación a la economía del territorio.

La competitividad de un territorio no es más la suma de la competitividad de las firmas que allí se localizan. En términos específicos de mercado, las competitividades individuales de una empresa están condicionadas por multiplicadores que provienen de la competitividad sistémica del territorio y de las aglomeraciones y encadenamientos en los cuales ella está inserta, es decir de las externalidades que condicionan su productividad. Estas externalidades son de carácter macroeconómico, pero principalmente son de carácter territorial y dependen o determinan la lógica de localización. Es por ello que la competitividad de un territorio se expresa en términos de las condiciones de las dotaciones como institucionalidad, redes de innovación, mercado laboral, infraestructura, recursos naturales o seguridad, que brinda como ambiente para la localización de inversiones y actividades productivas. Una medida económica de la cohesión territorial estará ligada a la fortaleza de **integración de estas cadenas localizadas** en el territorio, clústeres, y a la distribución de las dotaciones en el espacio.

Pero esta es apenas una parte de la competitividad de un territorio, la clásica de la competitividad privada, generadora de rentas privadas. Hay otro componente aún más importante para la cohesión territorial, consistente en las externalidades de las actividades productivas sobre el espacio de influencia, esto es, sobre el territorio. El principio de **multifuncionalidad**, sintetiza cabalmente este flujo de externalidades que retornan al territorio lo que este ha invertido en las dotaciones. Las empresas, más allá de obtener sus rentas privadas legítimas, generan empleo, pagan impuestos, proveen bienes y servicios de calidad, hacen uso racional de los recursos naturales disponibles, ayudan a preservar la cultura, contribuyen a la gobernanza, crean las condiciones para la ocupación del territorio y forman parte de su identidad y cultura, todo lo cual constituye rentas sociales. Igualmente, pueden hacer todo lo contrario, con lo cual se tendrían rentabilidades sociales negativas. Estas rentas sociales son una expresión de la cohesión territorial y son factor determinante de un modelo de convergencia, en el cual cada unidad territorial busca maximizar la localización de actividades económicas en términos de rentas sociales, valga la precisión, rentas sociales que son relativas a la visión y proyecto territorial singular de cada territorio.

## 5. Estado y Políticas nacionales para la cohesión territorial

En este marco de desigualdad que caracteriza las economías latinoamericanas, sigue siendo una preocupación central la capacidad de la institucionalidad pública para liderar las transformaciones requeridas, en el logro de ajustes a las tendencias concentradoras de la economía. La debilidad en materia de gobernabilidad es una de las falencias importantes de los Gobiernos de los países analizados. Los principales problemas que se identifican en la capacidad del Estado para establecer mecanismos de orientación de la economía en procura de los balances que proporcionen entornos a los mercados y flujos de recursos y factores productivos hacia economías más equitativas, expresan sólo una parte de los desafíos de un Estado que se busca a sí mismo en un nuevo entorno de desarrollo.

Las transformaciones del Estado latinoamericano, desde su concepción totalizante que alcanzó en los años setenta, en su posterior minimización en los años noventa, su expansión a inicios del siglo y en su reinención a partir de la crisis económica, son tareas pendientes. Los Estados nacionales muestran debilidades en cuanto a un discurso integrador que lidere las reformas requeridas para atender una nueva economía global basada en el conocimiento; adolece de serias debilidades para emprender las intervenciones reguladoras necesarias, en razón a rezagos y captura de su independencia por parte de intereses particulares; hay una enorme debilidad fiscal, tanto por sus bajos niveles, como por su estructura regresiva; las inversiones públicas se concentran en transferencias privadas con bajos niveles de desarrollo de bienes públicos que ataquen los problemas estructurales que afectan el desarrollo; presenta serios problemas de credibilidad y legitimidad por la pérdida de confianza de la ciudadanía. Este es el marco en el cual se intenta reinventar el Estado, promoviendo reformas y ampliando los espacios democráticos.

Las estructuras territoriales son protagonistas de una profunda transición en la gobernanza de la sociedad, es decir, en el ejercicio del poder. Un proceso de cesión de competencias desde el nivel público nacional que caracterizó el Estado de la región, inició un rápido proceso de cambio en las últimas décadas del siglo pasado, con una fuerte dinámica de pérdida del poder hegemónico que tuvo su punto máximo en las dictaduras latinoamericanas en los años 70 y 80.

La relación entre el Estado y la sociedad ha cambiado con nuevos protagonistas del sector privado y el mercado, por un lado, y del tercer sector y la sociedad civil, por el otro. Concretamente, se trata de los procesos de privatización y tercerización o concesión de funciones públicas en actores privados y de procesos de participación de la sociedad civil en modelos de corresponsabilidad y gestión basados en acción colectiva. La expansión del ámbito de acción de las organizaciones no gubernamentales y del sector empresarial han cambiado las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad.

Pero simultáneamente se ha iniciado un proceso igualmente trascendente de cambios en el ámbito territorial. El nivel nacional como espacio privilegiado sufre transformaciones significativas en sus competencias, funciones, responsabilidades y modelo de gestión. El fundamento del cambio está determinado por un nuevo ordenamiento territorial que, como se ha mencionado en los sistemas territoriales, reconoce que el nivel nacional es uno, entre una escala que va desde lo local hasta lo global.

El nivel nacional ha cedido competencias en campos claves de la política pública a niveles internacionales, como es el caso del comercio, medio ambiente o justicia, donde los procesos de integración regional y de globalización han comenzado a gestar nuevas institucionalidades y fortalecerlas, haciendo perder a las naciones su capacidad discrecional para definir temas claves. Pero esto ocurre en forma simultánea con la cesión de competencias a niveles territoriales menores en procesos de regionalización, federalización o descentralización, donde el poder de gestión política, competencia y responsabilidades se relocalizan hacia el nivel municipal y regional.

Esta transición institucional está lejos de ser resuelta. Hoy vivimos un intenso proceso de cambios que afectan los marcos de gestión y las políticas públicas, las organizaciones y sus funciones y, en última, los sistemas territoriales en su conjunto. Como todo proceso de transición de carácter paradigmático, existen importantes fuerzas contrarias que se resisten a dejar los espacios de poder anterior y, por tanto, este no es un proceso tranquilo, es más, presenta conflictos de difícil resolución. No obstante, se erige como un cambio inevitable.

Esta transición proporciona un escenario multinivel a las estrategias de cohesión y convergencia, que se expresa en un conjunto múltiple de actores políticos que definen las rutas del desarrollo dentro de un sistema territorial de protagonistas que van desde lo local hasta lo global.

El objeto de la presente investigación es el de analizar la forma como se contempla la cohesión territorial en el marco de las políticas públicas, es decir, las formas como el Estado interviene en las dinámicas de los sistemas territoriales, con el propósito de promover la convergencia territorial del desarrollo. Dada la naturaleza compleja de los procesos subyacentes a la cohesión, es imprescindible establecer el conjunto de políticas que inciden en los comportamientos de las dinámicas económicas, sociales, ambientales y políticas que pueden determinar condiciones favorables o limitantes de los equilibrios armónicos que definen la equidad en el desarrollo.

Un intento de clasificación de las políticas públicas en términos de su importancia en el análisis, permitirá identificar los componentes que se considerarán en la sistematización de las estrategias en los países seleccionados. Para ello se propone la revisión de tres grupos de políticas: las de carácter macroeconómico, las transversales de corte territorial y las sectoriales con impactos territoriales.

Las políticas macroeconómicas determinan el entorno general de comportamiento de la economía y tienen diferentes tipos de afectación sobre los sistemas territoriales, las más importantes de ellas son las políticas fiscales y las comerciales. Entre las políticas transversales se incluye la estrategia nacional de ordenamiento territorial, las de ordenamiento físico espacial, tanto de carácter ambiental como de desarrollo regional y urbano, entre las cuales sería adecuado incluir las políticas de desarrollo rural y local, como formas específicas focalizadas con criterios territoriales. Dentro de las sectoriales se incluyen las económicas y sociales, en cuanto a sus consideraciones de diferenciación y focalización de carácter espacial y territorial.

Dentro de este marco general se brinda especial importancia a aspectos cruciales de las políticas públicas y sus mecanismos instrumentales de intervención. Entre ellos se busca la identificación de temas claves del ordenamiento territorial como los mecanismos concretos para aplicar los criterios de solidaridad, coordinación y subsidiaridad territorial, los cuales están íntimamente ligados con la cohesión territorial, al igual que los sistemas normativos de definición de competencias y recursos en los diferentes niveles territoriales. En particular, los mecanismos precisos para la búsqueda de la gobernanza territorial, de existir en forma explícita en las políticas, será un aspecto clave.

La **innovación** es uno de los aspectos claves para el análisis de la cohesión territorial y los procesos de convergencia, desde la perspectiva de los sistemas territoriales de innovación y desarrollo tecnológico, que se convierte en catalizador determinante del potencial de los recursos disponibles en un territorio. Dentro del criterio de innovación, se deben considerar las innovaciones sociales e institucionales. La capacidad de una unidad territorial para adaptarse a las condiciones del entorno de desarrollo, son la esencia de la innovación, lo cual le atribuye a esta un factor determinante en el logro de procesos de desarrollo endógeno.

La política de **desarrollo científico y tecnológico** tiene una dimensión definitiva clave en cuanto tenga una estrategia de discriminación regional o territorial, que le de un carácter de especialización orientada a los requerimientos específicos y diferenciados de los modelos de productividad y competitividad de los territorios.

Las **estrategias de desarrollo económico**, particularmente las correspondientes a la regulación y estímulo de sistemas de financiamiento, crédito, ahorro, inversión y seguros son determinantes como restricciones significativas para el desarrollo territorial, en tanto se presenten patrones de segmentación y distorsiones que discriminen territorialmente o se presenten barreras institucionales. Igualmente se consideran las políticas de comercio interno, de creación o fortalecimiento de mercados locales y regionales y la conectividad de las cadenas de comercialización. Igualmente significativa es la política de incentivo y atracción de la inversión privada, nacional e internacional, cuando tiene una definición clara de orientación territorial.

Las **políticas medioambientales** tienen un enorme impacto de tipo territorial, tanto las correspondientes a sus estrategias de ordenamiento del suelo y de sistemas de áreas protegidas, como en la aplicación de instrumentos de regulación de comando y control, dado que ellas se reflejan en el potencial de desarrollo del territorio, posibilidades de especialización en temas novedosos de economía verde o de servicios ambientales, que están llamados a crear nuevos escenarios de posibilidades económicas de inserción de territorios tradicionalmente marginados.

Estos son algunos componentes destacados, entre otros, de política pública que es necesario revisar en la búsqueda de los mecanismos de implementación de la cohesión territorial como uno de los objetivos de desarrollo.

Finalmente es necesario destacar la necesidad de identificar modelos de gestión territorial en la política pública. Este es un proceso de consolidación de cambios institucionales que afectan transversalmente las políticas públicas y que definen un marco que se ha dado en llamar *nueva generación de políticas públicas de enfoque territorial*.

La gestión territorial se conforma de cuatro componentes básicos. 1. la definición de un territorio, recorte espacial, institucionalmente considerado y perteneciente a un sistema territorial, reconociendo su identidad e institucionalidad, como el objeto de la intervención de las políticas públicas; 2. el establecimiento de pactos territoriales que convocan a los actores territoriales en procesos de negociación y consenso, de compromiso y corresponsabilidad, autogestión, auto institución y formulación de un proyecto territorial vinculante, con visión y estrategia conformada por proyectos estratégicos territoriales; 3. una estrategia explícita de ordenamiento territorial que define competencias, funciones, responsabilidades, mecanismos de financiamiento, coordinación y subsidiaridad entre los niveles involucrados dentro de un sistema territorial; y 4. el establecimiento de instrumentos que permitan la coordinación, articulación y sinergia de las políticas sectoriales en una unidad territorial particular, de forma que se garantice la concurrencia para el desarrollo.

Este modelo de gestión territorial, como parte de las políticas públicas, en su función de marco orientador tiene una alta relación con los modelos institucionales para la cohesión territorial.

## 6. Políticas de Desarrollo Regional

Como es natural, las concepciones teóricas que se han presentado dan origen a distintos tipos de políticas públicas en el plano territorial<sup>8</sup>. Algunos autores, hablan de políticas de

---

8. Ver Riffo, L. (2013) 50 años del ILPES. Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, y Moncayo, E. (2001) Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial.

primera, segunda, tercera y hasta cuarta generación para referirse a ellas. En un plano muy resumido las políticas de primera generación son todas aquellas de corte keynesiano que apuntaban, desde la óptica nacional, a la corrección de disparidades interregionales. Respecto a ellas, hay una batería de distintos instrumentos que corresponden a los desarrollos que se enmarcan en esta tipología. Hay consenso en señalar que estas políticas, cuando tuvieron algún grado de aplicación, operaron hasta mediados de la década de 1970 que es cuando entra en abierta crisis el llamado estado del bienestar.

No se debe soslayar que en este período, entre los años 1950 y 1970, conviven dos enfoques contrapuestos, uno el de corte keynesiano que cuestiona el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y, por tanto, plantea la necesidad de una intervención externa. Y el otro, el neoclásico, que supone la perfecta movilidad de los factores y predice un movimiento espontáneo de igualación a largo plazo de las tasas de crecimiento entre las distintas economías. En este último caso, por tanto, las estrategias de política regional se restringen a facilitar la movilidad de los factores. En el caso del capital, mediante incentivos destinados a aumentar la rentabilidad de las inversiones en las regiones menos desarrolladas; y, en el caso del trabajo, a través de programas que favorezcan la emigración, con la finalidad de reducir el desempleo en las regiones más pobres.

Hacia el final de este período, y más precisamente a partir del año 1973, comienza, particularmente en América Latina y el Caribe, un período de casi total ausencia de políticas territoriales coincidentes con la explosión de la crisis mundial del petróleo y el agotamiento del modelo fordista de producción, que sumergen a estos países en un largo período de crisis económica y social. Como ya se dijera, la CEPAL denominó acertadamente a los años 80 que estaban por venir, la década perdida, lapso en el cual la planificación se bate en retirada y el Estado ve reducida su participación a la mínima expresión coincidiendo con las recomendaciones del Consenso de Washington. Lo que caracteriza la política territorial de estos años, y que se disemina por todo el continente con distintas intensidades, es la activación de procesos de descentralización empujados, más por una lógica de eficiencia y disminución del tamaño del estado que de verdadera vocación de fortalecimiento del desarrollo territorial a nivel de las regiones. Un caso explícito de este tipo de políticas es el proceso de descentralización de la salud primaria y la educación básica y media en Chile que se transfiere a manos de las Municipalidades, con todos los problemas que ello ha significado a lo largo del tiempo y que ha llevado a proponer, muy recientemente y como parte de la campaña activa de los candidatos a la presidencia de este país en 2013, la total desmunicipalización de la educación por los escasos logros alcanzados en este campo.

Valga la pena señalar, sin embargo, que la profundización de los procesos descentralización cimentaron las bases para una mayor autonomía en el liderazgo de los procesos de desarrollo local desde los territorios, desde abajo hacia arriba. Incluso se podría decir que ante la ausencia de políticas nacionales explícitas de desarrollo regional a escala nacional, los territorios no tuvieron más alternativa que comenzar a ser responsables y protagonistas

de su propio destino. Esto, a su vez, coincide con el impulso a las políticas regionales de segunda generación, que apuntan a sustituir la vieja política regional de reducción de disparidades, por un modelo de pluralismo regional, en el cual cada territorio aprovechando su potencial endógeno, sus propias tradiciones y vocaciones de producción local, se vincule con las tecnologías avanzadas de producción, propias de una nueva era industrial que da mayor protagonismo a las pymes, para generar procesos sostenidos de crecimiento y desarrollo económico y social. Se caracterizan, en el contexto de estas políticas, las medidas de apoyo a las pymes, el cambio tecnológico, la activación de sistemas locales de empresas, la articulación público privada y la transformación de los sistemas productivos locales con características más innovadoras y con capacidades competitivas. Se integra a estas medidas de acciones de política, por tanto, la necesidad de avanzar en el desarrollo de Sistemas Regionales de Innovación (SRI), que se instalen en el territorio, para constituir un conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas.

Finalmente, los enfoques de tercera generación, que se comienzan a aplicar ya hacia mediados de los años 1990, sin descartar las propuestas de los de segunda generación y en el contexto de un mundo crecientemente globalizado, enfatizan las propuestas de la competitividad sistémica, que van un paso más adelante a las consideraciones de política más apegadas a las empresas en sí mismas, sino que a las condiciones de competitividad del entorno territorial. Se hacen más latentes aquí, las medidas de política que apuntan a la interacción entre los factores materiales y no tangibles del territorio, relacionados con la necesidad del desarrollar distintos tipos de capitales, como el social, cultural, institucional, territorial y otras medidas de esta naturaleza que son esenciales para la puesta en marcha de una visión integral del desarrollo regional.

Las políticas regionales de última generación tienen necesariamente que enfrentar el fenómeno de la globalización, especialmente el tema de la mundialización de los negocios y el proceso de que se ha dado en llamar de desmaterialización de la economía vinculado al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y de los Servicios. Como ya se decía en otro apartado, hoy en día los territorios están más interconectados, las actividades económicas se pueden realizar en cualquier lugar del planeta, con lo cual los territorios pueden tender a perder identidad, pero más bien esto mismo fortalece el protagonismo de los factores localizados que no son trasladables y hacen atractivo a un particular territorio y le agregan competitividad.

A modo de resumen sintético que vincula los distintos aspectos de las teorías con las estrategias y las políticas, en el Cuadro 4 se intenta relacionar todos estos elementos. Como se puede observar, se han dividido las distintas aproximaciones en 4 períodos, para cada uno de los cuales se han identificado los problemas claves del período, los objetivos de la política a partir de estos problemas, las teorías dominantes y las estrategias y políticas que se derivan de ellas.

El cuadro es explicativo por sí mismo, pero valga la pena hacer algunos apuntes.

- i. Desde el punto de vista de los problemas claves, se puede advertir que la década de los 50, 60 y 70 están dominadas por el tema de las disparidades territoriales, en el contexto de políticas interregionales que tienen una mirada nacional del desarrollo territorial. Los objetivos de las políticas apuntan principalmente a la disminución de las disparidades, el desarrollo de áreas atrasadas y el abordaje de regiones particulares con problemas. En este contexto, se generan una serie de teorías principalmente de corte keynesiano, que partiendo de la base que el desarrollo es necesariamente desigual, proponen una serie de políticas que van desde la atracción de inversiones a zonas específicas, pasando por la localización de empresas públicas, hasta el desarrollo polarizado de grandes complejos industriales. En paralelo conviven los enfoques neoclásicos, que apuntan a políticas de otras características.

Décadas	Problemas clave	Objetivos	Teorías	Estrategias	Políticas
50	Disparidades interregionales	Disminución de disparidades Desarrollo de áreas atrasadas Regiones con problemas	Etapas de crecimiento. Crecimiento equilibrado	Acelerar el proceso de crecimiento regional Prioridad a la industria	Mejorar dotación infraestructuras Atracción de inversiones Reforzar ligazones intersectoriales
			Teoría de la base de exportación	Ampliar la base de exportación Aprovechar efectos de arrastre	Apoyo actividades exportadoras Atracción empresas que reexporten Localizar empresas públicas
60 a 70s	Disparidades interregionales	Disminución de disparidades  Desarrollo de áreas atrasadas  Regiones con problemas	Teorías neoclásicas del crecimiento	Movilidad interregional de los factores Prioridad a mecanismos mercado	Incentivo a movilidad mano de obra Incentivos al capital para compensar falta de atracción regiones + pobres Corregir imperfecciones merc. laboral
			Neo-Keynesianas Teorías del crecimiento acumulativo	Corrección del mercado Compensación de regiones pobres v/s industrializadas	Incentivar inversiones áreas atrasadas Inversiones empresariales s. público Infraestructuras regiones más pobres
			Teorías de polos de crecimiento	Crear focos de crecimiento a través de industrias claves	Localización complejos industriales Apoyo a sectores polarizados

Décadas	Problemas clave	Objetivos	Teorías	Estrategias	Políticas
80s y mitad de 90s	Generalización de la crisis económica	Ajuste sectorial Modernización Crecimiento	Desarrollo endógeno Desarrollo desde abajo	Aprovechar y explotar el propio potencial de crecimiento Descentralizar la política regional, políticas locales	Apoyo iniciativas empresariales locales Incentivos creación local empresas Incentivos creación local empleos Formación profesional, educación Difusión nuevas tecnologías
Mitad de lo 90s hasta ahora	Globalización: efectos regionales desiguales	Territorios competitivos Modernización Estructuras productivas eficientes	Desarrollo endógeno Acumulación flexible Teoría sobre los entornos innovadores	Vinculación del DELR con cambio tecnológico Elección de prioridades tecnológicas Reforzar los elementos favorecedores de la innovación y de la formación de redes	Apoyo a la difusión de nuevas TICs Apoyo a la inversión en I+D+i Creación entorno favorable innovación Factores impulsores competitividad territorial: conocimiento, aprendizaje localizado Refuerzo capitales intangibles Apoyo a pymes y emprendedores Articulación público-privada social

- ii. Los años 80 están caracterizados por la generalización de la crisis económica, un cierto retroceso de las políticas nacionales de desarrollo regional y la emergencia de respuestas desde los territorios. Se apunta al desarrollo de las potencialidades endógenas de los territorios como respuesta a la crisis y de ahí que se promuevan en forma generalizada políticas que apuntan a hacer explícito el desarrollo de este potencial. Surgen como políticas, los incentivos a la generación de empresas, la formación y atención al desarrollo del capital humano, pero sobre manera, la necesidad de provocar estímulos al desarrollo de las capacidades territoriales.
- iii. Los años 90, y hasta nuestros días, están permeados por el fenómeno de la instalación y permanencia, aparentemente sin retroceso, del fenómeno de la globalización que obliga a la necesidad de que los territorios desarrollen nuevas fortalezas y capacidades. En particular, cobran particular relevancia los temas y políticas de innovación territorial.

## **Análisis de casos nacionales**



# Guatemala

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

Guatemala es un Estado Unitario, organizado en ocho regiones, 22 departamentos y cerca de 334 municipios. Al Estado corresponde promover el desarrollo económico de la nación, promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente, velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia, fomentar la construcción de viviendas populares, impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad, impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar.

Mapa 1. Guatemala. División Política Administrativa.



## 2. Estructura Institucional

Para la convergencia territorial el país cuenta con una serie de ministerios y secretarías sectoriales que buscan la integración y trabajan en políticas territoriales. Particularmente se reconocen el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerios de

Agricultura, Ganadería y Alimentación y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

SEGEPLAN administra el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo el cual formula la política general del gobierno y define las prioridades para el gasto público buscando lograr la integración de las acciones sectoriales en los territorios. La Secretaría también es responsable por la planificación y el ordenamiento territorial mediante el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). La gestión de las políticas cuenta también con el Sistema de Consejos de Desarrollo que son instancias de deliberación y participación ciudadana. El objetivo principal es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas y planes de desarrollo.

El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por distintos niveles, en la siguiente forma:

1. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural – responsable por la elaboración de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
2. Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural – formula políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales. Los planes son enviados al Consejo Nacional para su incorporación a la Política Nacional de Desarrollo de la Nación.
3. Consejos Departamentales de Desarrollo – formula políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios. Los planes son enviados al Consejo Nacional para su incorporación a la Política Nacional de Desarrollo de la Nación y de la región.
4. Consejos Municipales de Desarrollo – garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.
5. Consejos Comunitarios de Desarrollo – promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad.

Este marco de planificación nacional orienta las prioridades y metas de la inversión y el gasto público. El proceso presupuestario es responsabilidad de la Dirección Técnica del Presupuesto que es una dependencia de del Ministerio de Finanzas Publicas. El proyecto de presupuesto debe ser presentado al Legislativo a cada año.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

El Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala a 2032, que se encuentra en la etapa final de consenso nacional, incorpora en forma explícita una estrategia territorial, en reflejo de una tradición del país en política pública, que ha puesto un especial énfasis en la reducción de las brechas territoriales, en parte como resultado de los Acuerdos de Paz suscritos por el país a finales de la década de los años noventa del siglo pasado. Así se expresa en la existencia de un Sistema Nacional de Planeación, que considera como uno de sus tres principios el de la *territorialización*.

El plan orientador de la agenda nacional se ha denominado K'atun, en referencia al período básico de la cronología maya, equivalente a 20 años, para considerar un período de 2013 a 2032. El plan invoca la necesidad de construir una visión de país, sobre una base técnica de ejercicio prospectivo. En su base de objetivos plantea tres dimensiones claves, la equidad étnica, la de género y la territorial.

El sentido fundamental de la equidad es expresado en tres dimensiones que deben marcar los objetivos generales del desarrollo, la equidad étnica, la de género y la territorial, como marco e impronta general del Plan. Se busca encontrar un modelo de regionalización territorial basada en una visión de distribución espacial de la población, con la idea de construir regiones que orienten el desarrollo, que generen estructuras articuladoras y estructurantes de corredores económicos y dinámicas rurales.

La conectividad y el rol articulador de la malla urbana es una de las consideraciones básicas de ordenamiento y la configuración de un espacio rural comunicado, ordenado y tecnificado, donde la identidad actúe como factor cohesionador. La integración urbano rural se manifiesta como un factor clave de la cohesión territorial. Igualmente se considera al recurso hídrico y a la energía como los fundamentos de la integración regional.

# Colombia

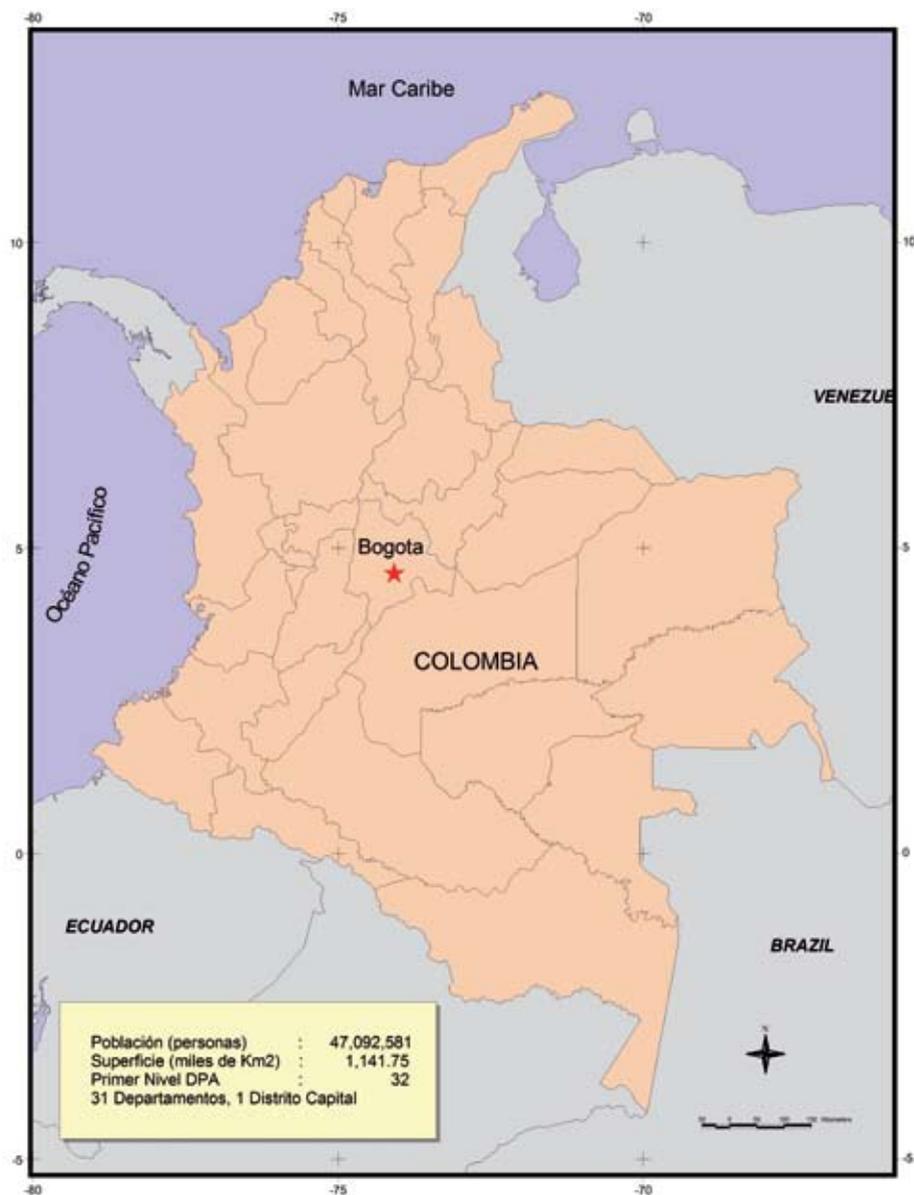
## I. Marco General

### 1. Organización territorial

La constitución colombiana de 1991 determina al país como un Estado social de derecho, unitario, centralizado políticamente y descentralizado administrativamente.

Los procesos de gestión de los 32 departamentos y los 1.120 municipios que los componen están determinados por esquemas de descentralización importantes como marcos para la cohesión territorial. Existe, adicionalmente, una figura territorial especial para los territorios indígenas.

Mapa 2. Colombia. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

En el marco de políticas territoriales, la estructura institucional que opera el marco constitucional mencionado corresponde, por una parte, al Ministerio de Agricultura y el del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y por otra, a dos *instituciones*

*adscritas*, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural —INCODER— y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional. Cada una de estas instituciones tiene funciones que apuntan a la formulación y coordinación de políticas para el desarrollo local territorial, tanto rural como urbano.

En términos de planeación, la institución encargada del impulso de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental es el Departamento de Planeación —DNP—. Su principal función es el diseño, orientación y evaluación de las políticas públicas de planificación, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del gobierno.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

En los últimos tres años se ha venido implementando el Plan de Desarrollo *Prosperidad para Todos* que establece las prioridades del Estado Colombiano, bajo un principio de prosperidad democrática, en un claro referente a la necesidad de reforzar la equidad como soporte de la consolidación de los procesos de construcción de la democracia política. El Plan cuenta con ocho pilares que incluyen las dimensiones tradicionales de crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, sostenibilidad ambiental, buen gobierno, relevancia internacional y consolidación de la paz, pero incluye dos pilares relacionados específicamente con la cohesión territorial, estos son la *Convergencia y desarrollo regional* y *Apoyos transversales al desarrollo regional*. A pesar de que el concepto de cohesión territorial no es utilizado en el Plan, estos dos componentes establece con claridad la importancia que se le asigna a la naturaleza regional y territorial del desarrollo nacional, tanto en las causas objetivas de los desafíos que enfrenta, como en los objetivos estructurales del desarrollo en el largo plazo.

El pilar de la *Convergencia y desarrollo regional* expresa en sus objetivos que *‘en la búsqueda de mayor convergencia y desarrollo regional se condensan los grandes objetivos de consolidar la seguridad, reducir la pobreza y generar empleo de calidad en todo el territorio’*<sup>9</sup>. Parte de reconocer las diferencias interregionales e intrarregionales como sustento para asignarle al territorio y sus potencialidades un papel crucial en el desarrollo, basándose en principios del desarrollo endógeno, tanto a nivel local, como regional y subregional, haciendo énfasis en las capacidades impulsoras de los territorios con mayor capacidad de desarrollo.

El segundo pilar del Plan que atiende específicamente la cohesión territorial es el correspondiente a *Apoyos transversales al desarrollo regional*, que busca atender los problemas de institucionalidad que más directamente limitan la capacidad de alcanzar procesos sostenidos de convergencia territorial. Se identifican los siguientes problemas

---

9. Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos, 2010 – 2014, Gobierno Nacional de Colombia.

que resultan en extremo ilustrativos de la filosofía y diagnóstico de la cohesión territorial en Colombia y de las políticas públicas que buscan enfrentarla. Los problemas concretos a atender son '(i) *la relación dispersa entre la Nación y los departamentos y municipios*, (ii) *la asignación homogénea de competencias, responsabilidad y recursos*, (iii) *la asistencia técnica desarticulada, fragmentada y no diferenciada por territorio*, (iv) *la duplicidad y desarticulación de esfuerzos de gestión y presupuestales*, y (v) *la debilidad de las alianzas público – privadas en las regiones*'.

El segundo grupo de estrategias se refiere a la *Consolidación del Sistema de Ciudades* en cuanto a sus impactos regionales y motores de la convergencia territorial, en lo cual se incluye el establecimiento de modelos de financiamiento de proyectos urbanos de impacto regional; conectividad urbano – regional; desarrollo de los modelos de ciudad región y áreas metropolitanas; y mejorar la capacidad del país para caracterizar el sistema, dotarlo de indicadores e información, así como el establecimiento de sistemas de prospectiva y planeación integral.

El reconocimiento del sector turístico como un pilar de modelos de convergencia, es el tercer grupo de estrategias para el establecimiento de un modelo de convergencia. El turismo es declarado como estratégico para los objetivos más explícitamente relacionados con el desarrollo regional, no necesariamente con la cohesión territorial, esto es con la convergencia. Para ello se definen un conjunto de acciones que buscan fortalecer las capacidades de oferta turística nacional, especialmente en aquellas regiones ricas en patrimonio natural o cultural, que basen su desarrollo endógeno en la profundización de su explotación sostenible.

El cuarto grupo de estrategias se centra en la política de consolidación territorial que nace de la guerra misma, como proceso que se desprende de las acciones militares de retoma del control territorial por parte de las Fuerzas del Estado y que requiere de una estrategia integral de políticas económicas, sociales, ambientales e institucionales. Son estrategias en medio del conflicto armado, a diferencia de las referidas de pos-conflicto. Estas políticas son focalizadas en territorios tradicionalmente marginados, de bajos niveles de desarrollo y poca integración regional, caracterizados especialmente por altísima debilidad de la institucionalidad pública. La consolidación es una estrategia de significativos impactos en cuanto a la cohesión territorial, ya que atiende en forma directa y explícita el desarrollo de zonas en extremo excluidas y busca una transición hacia el desarrollo en intervenciones extraordinarias. Se trata de una intervención nacional que se centra en un modelo multidimensional, donde la justicia y seguridad son las claves articuladoras de modelos de desarrollo social, económico, ambiental, cultural y político. La atención a problemas específicos como la tenencia de la tierra, los cultivos ilícitos y las secuelas de la violencia, implica modelos particulares de atención.

# Costa Rica

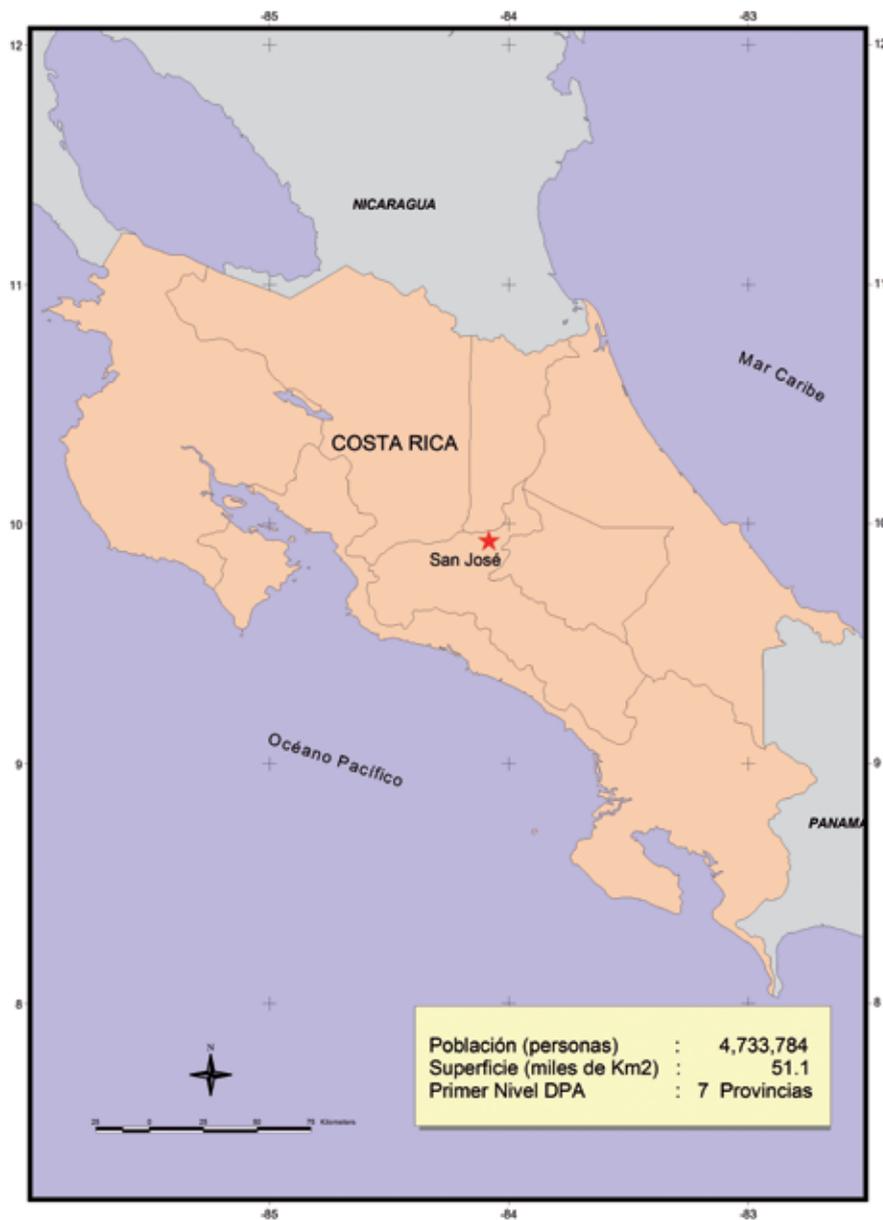
## I. Marco General

### 1. Organización territorial

Costa Rica es un Estado Unitario, organizado política y administrativamente en 7 provincias, las que a su vez se dividen en cantones y municipios. La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. La administración de los cantones está a cargo del Alcalde y el Consejo Municipal que son elegidos mediante elecciones directas.

Finalmente, cada distrito está representado ante la municipalidad por un Síndico, elegido democráticamente, con voz en Consejo Municipal pero sin voto. Las atribuciones del Distrito son recomendar y proponer prioridades para la inversión pública, fomentar la participación ciudadana en las decisiones relacionadas al distrito, coordinar las acciones del gobierno central, la municipalidad, las empresas y las comunidades locales, y monitorear los recursos asignados a los distritos.

Mapa 3. Costa Rica. División Política-Administrativa.



## 2. Estructura Institucional

La convergencia territorial se coordina institucionalmente a través de varios ministerios que coordinan desde sus direcciones y entidades adscritas. Los ministerios que establecen el marco institucional para el desarrollo y la convergencia territorial son el

de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Ministerio de Medio Ambiente y Energía, el Ministerio de Descentralización y Desarrollo local, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) orienta la gestión pública mediante el Sistema Nacional de Planificación que está constituido por el MIDEPLAN, las unidades de planeación de los demás ministerios y algunas instituciones descentralizadas así como organismos de coordinación y asesoría. El sistema es responsable por la elaboración de políticas y planes de desarrollo y la coordinación y evaluación de programas. La Ley de Planificación Nacional ordena la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo, para los periodos presidenciales que son de 4 años.

Esta ley también establece la sujeción al Plan de Desarrollo de la formulación presupuestaria de los entes y órganos del Estado. La Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria la cual pertenece al Ministerio de la Hacienda, tomando en consideración el PND, elabora el proyecto de presupuesto anual con los lineamientos generales y específicos del ejercicio económico.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

En la formulación reciente de la política pública en Costa Rica, se ha establecido un modelo de planificación que incorpora la visión regional y territorial, que consiste en la definición de proyectos estratégicos territoriales para cada una de las regiones de planificación en que se divide el país, estableciendo responsabilidad al Ministerio de Planificación para el seguimiento y coordinación de dichos procesos de planificación. El objetivo explícito de esta estrategia es la de reducir las brechas de desarrollo que se presentan en los territorios costarricenses. Igualmente, la estrategia debe permitir darle ordenamiento a los procesos de participación de todos los actores territoriales, en un modelo de búsqueda de pactos territoriales para la convergencia territorial. El enfoque seguido para este propósito, se desarrollo por medio de un proceso *participativo para la definición de propuestas sectoriales regionales para el Plan de Desarrollo*.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 se ha estructurado con base en cuatro áreas integradoras de las políticas públicas consistentes en *Bienestar Social y Familia, Seguridad Ciudadana y Paz Social, Ambiente y Ordenamiento Territorial y Competitividad e Innovación*<sup>10</sup>, que recoge las respuestas estratégicas para el desarrollo del país.

Costa Rica ha asumido una política explícita de carácter regional como uno de los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo, así como estrategias de diferenciación territorial

---

10. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, 'María Teresa Obregón Solarte', Gobierno de Costa Rica, 2010.

de sus políticas sectoriales estratégicas. En esta dirección se establece la recuperación de los modelos estructuralistas de planeación regional y local, con una visión integral de coordinación intersectorial.

Para ello, la formulación del Plan Nacional de Planeación realizó una desagregación de objetivos y estrategias por regiones, realizando diagnósticos particulares y comprometiendo la totalidad de los planes sectoriales en una desagregación de metas y compromisos específicos de carácter territorial. Esto lleva a que, a pesar de que no se plantean explícitamente objetivos relativos a cohesión territorial o a medidas de convergencia, las estrategias se aplican con criterios de discriminación positiva a favor de las regiones menos adelantadas, en aplicación de criterios de equidad territorial.

La creación de agendas regionales permitió la selección y priorización de un conjunto de proyectos estratégicos territoriales diferenciados por región, logrando orientar la planeación y la inversión a aquellos componentes disparadores de las dinámicas regionales y a la solución de sus principales restricciones de desarrollo.

Un modelo más integral de ordenamiento territorial aparece como telón de fondo de la estrategia regional y territorial de la actual política pública de Costa Rica, a partir del reconocimiento de la importancia de focalizar regional y territorialmente las intervenciones públicas que propenden por el desarrollo integral, pero al tiempo en la necesidad de establecer las estructuras institucionales que permitan la articulación de los diferentes agentes públicos y actores sociales que actúan sobre el territorio. El ordenamiento territorial se ha considerado como una de las principales estrategias de política en el Plan Nacional de Desarrollo, más allá de su tradición adscripción al ámbito medio ambiental, entendiéndolo como una estrategia de largo plazo que ha de ser convertida en una política de Estado, pero sobre la cual se han dado significativos pasos para su formulación.

# México

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

México es un país representativo, democrático y federal, según los parámetros de la constitución nacional. Territorialmente se divide en Estados independientes y municipios, además de contar con un Distrito Federal. La estructura de la Nación cuenta con el gobierno de una presidencia y la gestión de una serie de Secretarías de Estado, mientras que la administración de justicia y el decreto de leyes corresponden a la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la Unión, respectivamente.

A la Nación corresponden competencias de diseño y ejecución de políticas de Estado, administración pública, la sanción de leyes y la administración de justicia. Existen 31 Estados, 2.440 municipios y un Distrito Federal. Las principales competencias de los niveles territoriales son la administración pública estatal y municipal, la prestación de servicios públicos generales, la expedición de leyes estatales, la intervención en la formulación y aplicación de programas que afectan su territorialidad directa.

Mapa 4. México. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

México cuenta con la Ley de Planeación de 1983 con modificación en 2003, sobre la cual estructura el marco de planificación de la Unión. De acuerdo a esta ley, La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de las acciones determinadas por esta ley, en el marco de planeación federal se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

La planeación tiene, adicionalmente, un esquema particular mediante el cual se llevan a cabo los aspectos de planeación nacional del desarrollo, correspondientes a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, llamado de Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el ámbito de este sistema, tiene lugar el proceso de participación y consulta social para la elaboración, actualización y ejecución del Plan. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos

populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participan como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocan según necesidad.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 del Gobierno de México establece las prioridades de política pública para el presente sexenio presidencial, estableciendo cinco ejes que concentran las prioridades nacionales de desarrollo en torno a objetivos mayores de logro de la paz, la inclusión, educación de calidad, prosperidad y responsabilidad global y de tres estrategias transversales, democratización de la productividad, gobierno cercano al ciudadano y equidad de género. Este es el marco general que establece marco general en el cual intentaremos hacer una búsqueda de las especificidades estratégicas para el logro de la cohesión territorial, o de convergencia territorial.

México no establece una estrategia explícita de carácter regional y territorial dentro de las líneas del Plan. Sin embargo, en su desarrollo establece diferentes expresiones diagnósticas y estratégicas con respecto al reconocimiento de diferencias y brechas territoriales de desarrollo. La primera referencia que se realiza a las brechas territoriales se asocia con el tema de la exclusión, en referencia a mecanismos que restringen las oportunidades de desarrollo, en consideración a las diferencias geográficas de las diferentes regiones. Se hace reconocimiento de la existencia de una relación alta del desarrollo y las características territoriales, lo que hace que haya un tipo de determinantes territoriales que actúan sobre la productividad y eficiencia social en el desarrollo.

El primer componente del Plan, referido al logro de la paz, establece la necesidad de un nuevo pacto social basado en gobernabilidad democrática, la cual pasa por el establecimiento de modelos de participación de grupos sociales y de territorios y regiones estratégicas, en la formulación de visiones y planes de acción conducentes al logro de una institucionalidad con mayor fortaleza y legitimidad. El segundo componente del nuevo pacto social es el de alcanzar un federalismo articulado, que expresa la necesaria combinación de mecanismos de coordinación entre los niveles territoriales y las instituciones sectoriales.

En el componente de inclusión, como se ha mencionado, se hace un especial énfasis en las diferencias territoriales como uno de los mayores factores de exclusión, con especial énfasis en las diferencias territoriales entre el espacio urbano y el rural. La vivienda se considera como uno de los más importantes factores de creación de brechas territoriales. Las respuestas a las condiciones de equidad giran en torno al establecimiento de mecanismos de cohesión social, esto es, de equidad en los mecanismos de

acceso a los servicios del Estado, al empleo y a las oportunidades de desarrollo. Entre estos planteamientos se hace explícita la necesidad de alcanzar un uso óptimo del territorio y de sus recursos, con el sentido de brindar mayores oportunidades y retornos sociales a la mayor cantidad de ciudadanos, para lo cual es imperativo un modelo eficiente de ordenamiento territorial.

El componente de prosperidad considera el componente regional como uno de los componentes ordenadores de la producción con base en la necesidad de sectorializar y regionalizar la producción y se reconoce la necesidad de atender las diferencias territoriales de productividad en sectores agropecuarios, siendo este un sector especialmente sensible a las brechas regionales. El desarrollo regional está considerado en el Plan con una mención explícita, que hace énfasis, esencialmente en las diferencias de productividad, particularmente referida a modelos de informalidad empresarial y laboral que resta capacidad a las estructuras productivas de los territorios con rezagos.

La dimensión de sostenibilidad ambiental está referida, en el Plan, al componente de prosperidad, entendiéndose que el aprovechamiento de los recursos naturales es un factor de eficiencia económica y competitividad. Por ello se incluyen acciones referidas al ordenamiento ambiental como un instrumento clave para la orientación de las estrategias económicas con diferenciación territorial.

Los referentes a estrategias territoriales son de carácter complementarios a las estrategias más importantes, de forma que no es posible decir que el Plan contenga una estrategia articulada y estructurante de cohesión territorial o de estrategias específicas de búsqueda de convergencia. Las estrategias mencionadas e incluidas en la estrategia se refieren a la necesidad de atender las diferencias en cuanto a características y atributos territoriales, como factor de eficiencia de política pública y productiva, pero no por considerar como un objetivo nítido de reducción de brechas territoriales.

La única excepción importante es la declaración de la región sur sureste como un espacio que requiere atención focalizada y priorizada dentro del marco general de desarrollo.

# El Salvador

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

Según la Constitución Política del Salvador, el país es un Estado Unitario, organizado territorialmente en 14 departamentos, subdivididos en municipios. Los departamentos están formados por municipios y cuentan con un gobernador nombrado por el Ejecutivo. Las funciones del gobernador son apoyar y organizar las entidades relacionadas a cultura, deporte, salud y desarrollo local, organizar, coordinar e implementar las políticas de auxilio en casos de desastres, supervisar obras de infraestructura y administrar los caminos, calzadas y puentes públicos y velar por su manutención.

Mapa 5. El Salvador. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

Institucionalmente se cuenta en El Salvador con dos Ministerios, Medio ambiente y recursos naturales, y agricultura y ganadería; y una serie de secretarías y viceministerios como son el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Secretaría para asuntos estratégicos de la presidencia y la secretaría técnica.

La gestión y articulación de las políticas públicas está a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República y el Sistema Nacional de Planificación. La Secretaría ha elaborado un Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 el cual define los objetivos, políticas y programas del gobierno. El proceso presupuestario es responsabilidad de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, mientras que los ministerios sectoriales y las demás entidades del sector público definen sus presupuestos y los presentan a la Dirección que está encargada de aprobarlos y de proponer el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado al Legislativo.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

Las políticas públicas de cohesión territorial y convergencia regional no se encuentran explícitas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, que orienta las estrategias gubernamentales en el actual período de gobierno salvadoreño. El Plan refleja un giro significativo en las orientaciones políticas del país, con un profundo énfasis social y redistributivo.

El Plan se compone de un conjunto de objetivos y estrategias de carácter integral, que en ningún momento contemplan una estrategia específica de tipo regional o territorial, aún cuando el tema de las diferencias en las condiciones de desarrollo, son tenidas en consideración en cada uno de los componentes estratégicos. Se hace especial énfasis en las diferencias urbano rurales, como expresión de un modelo divergente y generador de brechas territoriales de desarrollo, pero no se consideran aspectos explícitos de gestión territorial para el cierre de brechas regionales.

Los objetivos del Plan incluyen la necesidad de alcanzar el equilibrio territorial como un factor que ayudará a un mayor y mejor desarrollo económico, basado en el ordenamiento e integración territorial. El objetivo, de carácter regional más importante, es el que se refiere a convertir a El Salvador en un centro regional centroamericano que lidere el desarrollo regional internacional, sobre la base de especialización regional y el fortalecimiento de su capacidad de ofrecer servicios logísticos y comerciales a la región.

Los objetivos de fortalecimiento institucional, pasan por el refuerzo de los modelos de descentralización y refuerzo de la democracia local, fundamentada en la participación, la definición de competencias entre el gobierno central y los locales.

Entre las áreas estratégicas de intervención, expresada en las metas de desarrollo, sólo son diferenciadas en términos territoriales las metas de cobertura de las acciones referidas a los territorios rurales en cuanto a servicios de electrificación a los 100 municipios rurales de mayor precariedad, la ampliación de los caminos rurales y el cubrimiento de servicios de agua potable en dichos municipios.

Las acciones que conforman la estrategia del Sistema de Protección Social Universal incluyen un programa de Comunidades Solidarias que se constituyen en una estrategia territorializada en asentamientos humanos urbanos y rurales. Estas comunidades se basan en procesos de apoyo en capital humano, infraestructura básica, generación de ingresos, desarrollo productivo y gestión territorial. Son modelos participativos basados en la organización de la sociedad de base de las comunidades marginadas.

Las políticas de desarrollo productivo se han definido en el Plan con carácter de especialización territorial, buscando establecer las potencialidades endógenas y la diferenciación de estrategias y políticas públicas, que buscan identificar sectores desencadenantes

de las dinámicas locales, dotaciones de infraestructuras regionales, coordinación interinstitucional y fomento de la participación de los actores territoriales. Para poner en marcha estas estrategias se realizó una priorización regional que permite atender en forma diferenciada a las zonas de mayor marginación, bajo una lógica que ha sido denominada *territorios de desarrollo*.

El Plan establece una línea de acción específicamente orientada al desarrollo territorial y la descentralización, basada en principios de ordenamiento del territorio, desarrollo con participación democrática, coordinación interinstitucional, acuerdos y pactos territoriales, fortalecimiento de la institucionalidad municipal y la promoción de estrategias microrregionales y de asociación de municipios.

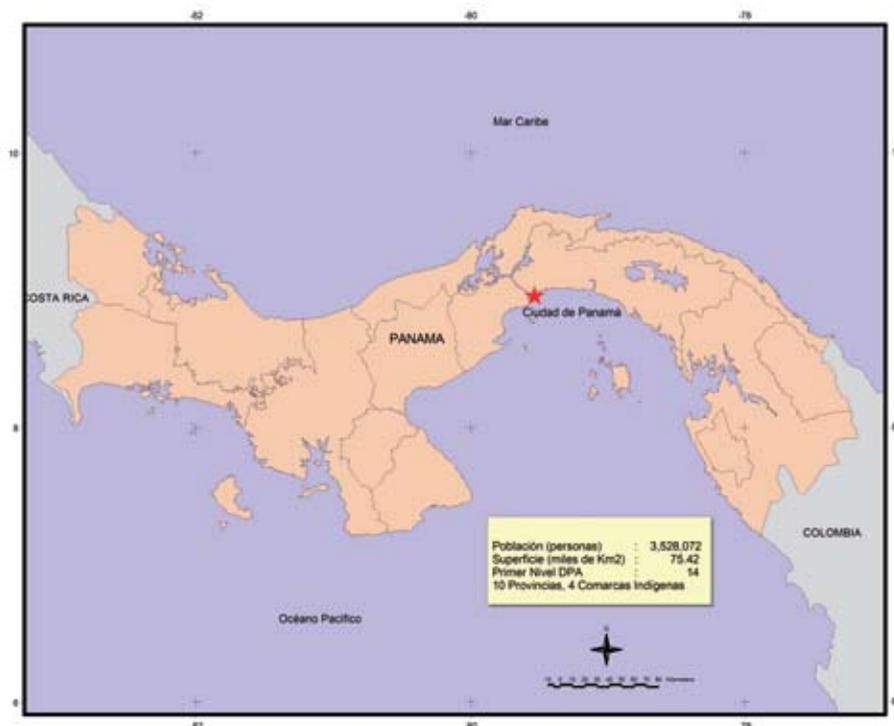
# Panamá

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

Panamá es una república unitaria democrática, organizada en 4 regiones: Occidental, Oriental, Metropolitana y Central. Esta organización es clave en la gestión territorial de políticas públicas más no tiene carácter político administrativo. La división territorial está representada por provincias, distritos o municipios y corregimientos. Las provincias son formadas por municipios y su administración es responsabilidad del Gobernador. El municipio es una organización autónoma y democrática de carácter administrativo. En cada distrito hay un Consejo Municipal integrado por todos los representantes de los corregimientos que hayan sido elegidos. Los distritos también cuentan con un Alcalde que es responsable por la administración municipal. Cada corregimiento, a su vez, cuenta con un representante y dos suplentes elegidos por votación popular directa así como una Junta Comunal.

Mapa 6. Panamá. División Política-Administrativa.



## 2. Estructura Institucional

La estructura institucional como marco para la convergencia se concentra en cuatro órganos principales. El primero es el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial que está encargado de la elaboración e implementación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial así como los Planes Nacionales y Regionales en este ámbito. El desarrollo regional y urbano también es competencia del Ministerio el cual ejecuta actualmente el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.

La segunda institución es la Autoridad Nacional del Ambiente – ANAM que es una entidad autónoma adscrita a la Presidencia de la República. La Autoridad es responsable por la gestión ambiental del país y por la formulación de políticas públicas y planes de ordenamiento ambiental. La Política Ambiental creada por la ANAM tiene como objetivo promover el ordenamiento del territorio garantizando el desarrollo sostenible de la nación.

La gestión del desarrollo regional y local es encabezada por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible —CONADES— que tiene como objetivo impulsar el desarrollo

de las provincias y comarcas mediante la coordinación e integración de las acciones públicas y la participación popular. El desarrollo rural es promovido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario el cual implementa el Plan de acción Estratégico del Sector Agropecuario.

La Ley de Responsabilidad Social Fiscal establece que el Órgano Ejecutivo debe elaborar un Plan Estratégico de Gobierno definiendo las prioridades, metas y objetivos para la política económica y social así como la programación financiera para el periodo de 5 años, estableciendo los criterios para la canalización del gasto público. Los ministerios sectoriales están encargados de elaborar las estrategias para cada sector que son integradas en el Plan Estratégico. Este proceso es coordinado por el Ministerio de Economía y Finanzas el cual cuenta con una serie de direcciones encargadas de la planificación y gestión de políticas públicas. El Plan Estratégico debe ser aprobado por el Consejo de Gabinete y luego por el Poder Legislativo. La Dirección de Presupuesto de la Nación es responsable por la formulación y administración del presupuesto nacional.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

El Plan Estratégico de Gobierno 2010 – 2014 de Panamá tiene un sentido fuertemente marcado por una visión económica de crecimiento, basado en la identificación de aquellos sectores estratégicos en los cuales el país, como conjunto, presenta las mayores ventajas competitivas en el contexto internacional.

No hace consideraciones específicas, en sus objetivos, relacionados con las desigualdades y brechas territoriales, las cuales son consideradas como aspectos de gestión necesarios a tener en consideración en las políticas sectoriales.

En este sentido, se destaca la visión de la agricultura, sobre la base de potenciar la oferta y ventajas comparativas de diferentes regiones del país, el turismo con la posibilidad de aprovechamiento de los atractivos turísticos y el tema ambiental. Un tratamiento especial se da a las regiones indígenas, para las cuales se establece una estrategia de intervención específica y diferenciada.

Panamá cuenta también con un programa especial para el desarrollo de la zona del Darién, el PRODAR, que tiene como objetivos “Impulsar a la provincia de Darién en todos sus componentes, agilizando los proyectos y obras comunitarias en coordinación con todas las instituciones gubernamentales establecidas en la región; supervisar la efectiva ejecución del Plan de Desarrollo Sostenible de Darién, así como, la búsqueda de soluciones a los problemas que la aquejan.”



# Argentina

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

Como forma de gobierno adopta la forma representativa republicana federal. Se organiza territorialmente en Provincias, Capital Federal, la cual corresponde a la Ciudad de Buenos Aires, y finalmente en municipios.

Las provincias, según lo expresado en el artículo 122 de la Constitución, eligen sus gobernadores, sus legisladores y otros funcionarios de provincia, sin que exista intervención por parte del Gobierno Federal. Para la Capital Federal, Ciudad de Buenos Aires, también existirá un régimen autónomo, donde sus autoridades, entre ellas su jefe de gobierno, serán elegidas directamente por el pueblo, según lo descrito en el artículo 129. Tanto en los artículos 5° y 123° de la Constitución se les reconoce a los municipios como entidades autónomas dentro de las provincias.

Mapa 7. Argentina. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

La entidad a cargo de la planificación en Argentina es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, donde a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública se conduce el Plan Estratégico Territorial.

Asimismo, y desde 2008, en el marco de la planificación territorial, se forma el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) que es el ámbito de encuentro que las provincias argentinas, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional han creado a efectos de participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, dirigidas a lograr un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. Tiene como objetivos principales los siguientes:

- Constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales.
- Garantizar la continuidad de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.
- Colaborar en el fortalecimiento institucional de las áreas de planificación de las distintas jurisdicciones.
- Promover la legislación nacional, provincial y municipal en materia de ordenamiento territorial.
- Coordinar y promover la difusión de la cuestión relativa a la planificación y el ordenamiento territorial facilitando, a tales efectos, el conocimiento y la participación social, auspiciando la organización de jornadas, congresos y reuniones regionales, nacionales e internacionales.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

En el año 2004, el Gobierno encomendó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), la definición y puesta en marcha de una Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permitiera reordenar el territorio nacional. De esta manera, se generó el documento “Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (PNDT), que tenía como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Se planteaba que ésta no sería una política territorial tradicional, elaborada sólo por equipos técnicos y en función de una demanda coyuntural, sino que constituiría una política transversal que se inspirara sobre la base de las necesidades reales y concretas de la población.

El Plan Estratégico Territorial (PET), tiene como objetivo identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias, que ayudarán a cumplir los lineamientos planteados en la política de estado definida por el gobierno, donde cada habitante del suelo argentino lograra:

- desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional;
- alcanzar el progreso económico y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen;
- alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo;
- participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas, y finalmente;
- acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

La concepción de desarrollo regional/territorial integrado del PET propone que el Estado Nacional tenga un rol fundamental para impulsar el proceso y el medio principal para eso sería la constitución desconcentrada de una cartera de proyectos de infraestructura por todo el país concebida por las provincias, la cual tendría como resultado la constitución de un nuevo cuadro de distribución de las actividades económicas del país. El hincapié que hace el PET en los problemas de infraestructura está fundamentado en el diagnóstico que a la fecha existía en el país sobre serie de déficits crónicos a nivel de infraestructura y servicios

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial creó el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT) como estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central era articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel Nacional, Provincial y Local.

# Brasil

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

De acuerdo a la Constitución vigente de 1988, La República Federativa del Brasil está compuesta por 26 Estados federados y el Distrito Federal donde se encuentra la capital federal, Brasilia. Cada estado tiene una Asamblea Legislativa unicameral con legisladores estatales que votan las leyes de sus respectivos territorios. Éstas supervisan las actividades del Poder Ejecutivo de los estados y municipios. El Distrito Federal tiene características comunes a los estados federados y a los municipios. A diferencia de los estados federados, no puede ser dividido en municipios, pero puede ser dividido en regiones administrativas

Por otra parte, los municipios de Brasil son divisiones administrativas de los estados brasileños que en la actualidad llegan a 5.564 municipios. La Constitución de 1988 trata a los municipios como parte de la Federación y no simplemente como subdivisiones de los estados. Cada municipio tiene un gobierno local autónomo, integrado por un alcalde, elegido democráticamente para un período de cuatro años, y un órgano legislativo (Cámara Municipal), también elegido popularmente.

Mapa 8. Brasil. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

Las políticas y planes territoriales en Brasil se encuentran presentes en una variedad de entidades públicas. En primer término se tiene al Ministerio de Integración que tiene competencias en materias de formulación y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Regional entre otras.

Otros ministerios tienen programas y actividades de apoyo al desarrollo regional. Se trata del Ministerio de Desarrollo Agrario, MDA, especialmente las acciones vinculadas al Programa de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT) y el Programa de los Territorios de Ciudadanía (PTC); del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, el Ministerio, en su actuación de apoyo a las APLs; del Ministerio de Medio Ambiente – MMA, en los programas de Zonificación Socioeconómica y Ambiental y en el campo del desarrollo rural sustentable; del Ministerio de Trabajo y Empleo - MTE, a través del fomento de la economía solidaria; y del Ministerio de Turismo - MTur con varios proyectos turísticos y de desarrollo territorial. En el PPA 2012-2015, se creó un amplio programa de “Desarrollo Regional, Territorial Sustentable y Economía Solidaria”, reuniendo al MI y a estos ministerios, con excepción del Ministerio de Turismo, en un esfuerzo por avanzar en la necesaria integración de las acciones.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

La iniciativa nacional de mayor visibilidad es la Política Nacional de Desarrollo regional (PNDR). En su primera versión, del año 2003, se enumeran los principales elementos de la política que son los siguientes:

- i. La PNDR tiene cobertura nacional, en múltiples escalas geográficas, ya que las desigualdades regionales en Brasil se manifiestan no sólo entre las Macro Regiones, sino que también intrarregionalmente en todo el territorio.
- ii. Se plantea la necesidad de recrear la estructura institucional regional que se había desmantelado en los gobiernos anteriores, vale decir la SUDENE, SUDAM y SUDECO.
- iii. Dado que el desarrollo regional es un tema transversal, corresponde articular la política regional con la acción de los organismos sectoriales federales del Gobierno, con el sector productivo y con la sociedad civil organizada.

En cuanto al arreglo institucional para la implementación de la PNDR, el documento original (2003) propone tres niveles de coordinación a nivel federal, macro-regional y sub-regional:

- i. A nivel federal, la creación de la Cámara de Políticas de Integración Nacional y Desarrollo Regional (CPDR) y el Comité de Articulación Federativa (CAF), ambos presididos por la Casa Civil de la Presidencia.
- ii. A nivel Macro Regional, para las regiones del Norte, Nordeste y Centro-Oeste, se resalta la importancia de los planes estratégicos de desarrollo y la recreación de las superintendencias regionales, extintas en las administraciones anteriores.
- iii. El nivel sub-regional será responsabilidad de los foros y organismos de desarrollo, que responden por la articulación y coordinación de los programas bajo la gobernanza de los Ministerios en los espacios prioritarios de la Política.

iv. Dada la complejidad regional brasileña, el énfasis en una política nacional fue estratégicamente reafirmada. Otra premisa aceptada en la formulación de la política es que debería ser una política de Gobierno, no limitada a un solo ministerio.

Otra cuestión importante se refiere a las Superintendencias macrorregionales recuperadas tales como SUDAM SUDENE y SUDECO.

En el nuevo **Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) II** se definen como áreas elegibles todo el territorio cubierto por SUDENE SUDAM y SUDECO y otras zonas de Brasil, ubicada en el sur y el sudeste, clasificadas como de Ingresos Medios y Bajos, independientemente de su dinamismo económico. Estas áreas serían denominadas Regiones Elegibles para la PNDR.

Durante la segunda fase de esta política se hace hincapié en que como hay un gran diseminación de políticas de carácter territorial en diversos ministerios se requiere de una capacidad de coordinación que está más allá de las atribuciones del Ministerio de Integración, por lo que es fundamental involucrar el Ministerio de la Casa Civil en el reto de coordinar las políticas con impacto territorial.

Se vuelve a replantear la necesidad de crear el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), muy inspirado en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Además de los recursos del FNDR, la idea es promover la articulación con los Fondos Constitucionales de Desarrollo Regional ya existentes y definidos en la Constitución Federal de 1988, y que actualmente son destinados para las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste.

# Perú

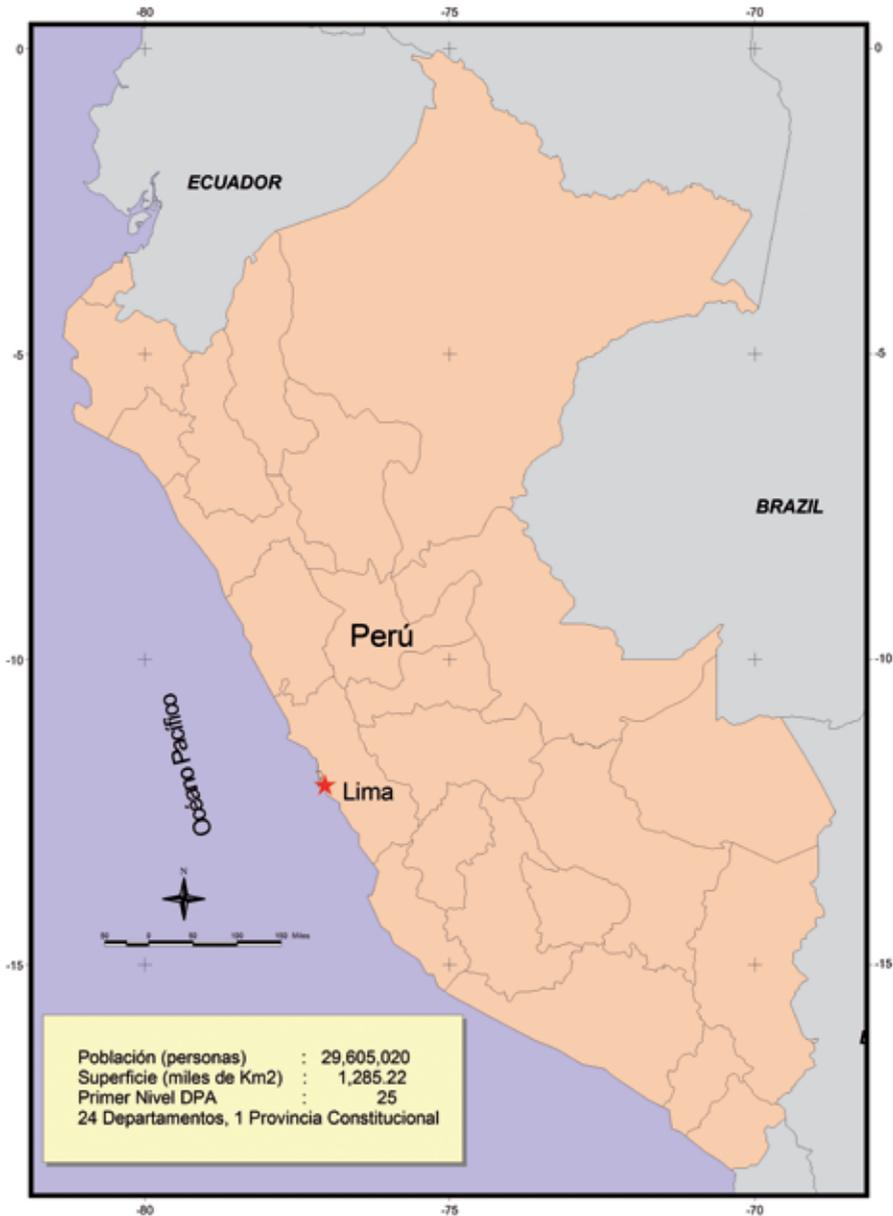
## I. Marco General

### 1. Organización territorial

El Perú se organiza territorialmente en Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos. Las cuales darán forma al gobierno regional y local, comprendiendo el primero a las regiones y departamentos; y el último a provincias, distritos y los centros poblados. Como región se encuentran, también, la Provincia Constitucional del Callao y la Provincia de Lima, el Callao no se divide en provincia sino en distritos.

El Gobierno Regional tiene como estructura orgánica básica al Consejo Regional, de carácter normativo y fiscalizador, al Presidente, y al Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil. Tanto el Consejo Regional como el Presidente serán electos por sufragio directo. El Gobierno Local, que comprende municipalidades provinciales y distritales, se conforma por el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo. Alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo.

Mapa 9. Perú. División Política-Administrativa.



## 2. Estructura Institucional

Tres entidades principales tienen funciones relevantes en materia de planes y políticas territoriales.

En primer término la Secretaría de descentralización del Consejo de Ministros, que tiene a cargo la Política Nacional de Descentralización que se encarga de dirigir y conducir el proceso de descentralización, coordinar y articular la Política General de Gobierno con los Gobiernos Regionales y Locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los gobiernos Regionales y locales, así como conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración regional.

En segundo término, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) encargado de elaborar los planes nacionales de desarrollo y sus dimensiones regionales y que tiene como misión ser “un organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país”

Adicionalmente el Ministerio de Economía y Finanzas que conduce políticas orientadas a promover el crecimiento económico regional.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

Las estrategias nacionales actuales de desarrollo territorial en el Perú corresponden en primer término al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, que tiene como objetivos contribuir al desarrollo integral, armónico y sostenible de los territorios, mediante la separación de competencias y funciones, y el ejercicio equilibrado del poder en los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población, a fin de alcanzar la inclusión, bienestar y paz social en el país.

Dentro de los objetivos específicos que persigue el PND se pueden enumerar los siguientes:

- Respecto a la conducción del Proceso, Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana.
- Descentralización Administrativa.
- Fortalecimiento Institucional.
- Inversión Descentralizada e Integración Económica.
- Descentralización Fiscal.

En segundo lugar se tiene el Plan Bicentenario Perú a 2021 que cuenta con un eje estratégico denominado Desarrollo regional e infraestructura que busca generar un desarrollo territorial más equilibrado e integral.

En este eje se plantea la construcción de corredores económicos, la promoción de la asociatividad y el desarrollo de clusters, y la promoción de asociaciones público-privadas.

Asimismo se plantea del desarrollo de infraestructura física y social desde una perspectiva de macroregiones.

# Ecuador

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

La nueva Constitución Política establece que el territorio del Ecuador es indivisible, y para la administración del Estado y su representación política, plantea la existencia de provincias, actualmente 25, cantones y parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas que serán establecidas por ley.

En su Artículo 225 dice que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

Mapa 10. Ecuador. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es la encargada de Coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Tiene establecida como misión:

Administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.

Es la encargada asimismo de conducir la Estrategia Territorial Nacional y el Plan Nacional de Descentralización. En esta última materia es importante también el Consejo Nacional de Competencias, que coordina el proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

La concepción de desarrollo de su gobierno se plasma concretamente en su propuesta de Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), concebido para el período 2009-2013. El PNBV dedica una de sus partes constitutivas a la dimensión territorial del desarrollo, donde están las estrategias y posibilidades para generar las condiciones para que todas las regiones del país logren el “Buen Vivir”.

El PNBV Territorial tiene como antecedente esencial la Constitución de 2008 y también el primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 que se había formulado a inicios de su gobierno. Pero, además, se agrega a este Plan, con posterioridad, el Plan Nacional de Descentralización (2012-2015), que refuerza los temas territoriales del PNBV.

Según se expone en el PNBV su elaboración supuso enfrentar cuatro grandes desafíos:

- Articular la planificación al nuevo marco constitucional, al reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir.
- Generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados.
- Incorporar de manera efectiva a la planificación y el ordenamiento territorial.
- Impulsar un proceso de participación social.

En cuanto a los aspectos espaciales, la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan, en tanto incorpora el ordenamiento territorial en sus propuestas e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. Esta Estrategia está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas

definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio. En concreto, la estrategia territorial se plantea desde siete temáticas:

- Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos (procurando romper, o más bien tender a equiparar el bipolarismo de Quito y Guayaquil).
- Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la conectividad y la energía.
- Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana.
- Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

Por otra parte, el Plan Nacional de Descentralización 2012–2015<sup>11</sup>, aprobado mediante Resolución N° 003-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias y publicado en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012, viene a reforzar el componente territorial del PNBV.

---

11. Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015. Consejo Nacional de Competencias (CNC), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

# Uruguay

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario, democrático y de carácter presidencialista.

De acuerdo a la ley N° 18.567 del 13 de septiembre de 2009 se creó en Uruguay un tercer nivel de gobierno y administración llamado municipio, gobernados por Alcaldes y concejales. Se establece que habrá municipios en todas las localidades de más de 5.000 habitantes, totalizando 89, creándose los restantes a partir de 2015.

Mapa 11. Uruguay. División Política-Administrativa.



## 2. Estructura Institucional

La Constitución uruguaya encomienda a un organismo de existencia constitucional la elaboración de planes de desarrollo y políticas de descentralización, siendo éste la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Por lo demás en los últimos años se han

enfocado en la en orientar la estructura organizativa en las políticas públicas para favorecer la cohesión social y territorial, en este sentido destaca la creación de algunos ministerios, leyes de presupuesto y otros.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

Con el objetivo de contribuir a la cohesión social y territorial se crea en el Gobierno de José Mujica, el Programa Uruguay Integra, que es una cooperación internacional entre la Presidencia de la República, a través del Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Unión Europea. Sus principales objetivos son reforzar el poder de atracción territorial y promover procesos productivos duraderos; desarrollar y reforzar las capacidades institucionales de los gobiernos departamentales/locales para la formulación, ejecución y gestión de políticas de acercamiento al ciudadano y apoyar la formulación de una estrategia de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana.

El programa parte asimilando la definición de cohesión económica, social y territorial que adopta la UE y que la define “una expresión de solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la UE. El objetivo es el desarrollo equilibrado en toda la UE, reducir las diferencias estructurales entre las regiones y la promoción de la igualdad de oportunidades para todos”, que es lo que se aspira a implementar en el Uruguay<sup>12</sup>.

Para avanzar en la cohesión territorial en Uruguay, el programa plantea que se debe reflexionar y actuar sobre los siguientes ejes conceptuales:

- Desarrollo equilibrado y armonioso, lo que supone promover el desarrollo de todos los territorios y regiones, no solo respetando la diversidad, sino para poder, a partir de la diferencia, construir ventajas específicas territoriales que contribuyan también al desarrollo del conjunto.
- Compensar diferencias de densidad en la localización de la actividad económica. Congruente con lo anterior compensar a aquellos territorios desfavorecidos por la fuerte concentración de la actividad económica en algunos lugares lo que significa fuertes desbalances que afectan de diversas formas las posibilidades de desarrollo de los territorios así como del espacio mayor de integración (el nivel nacional en el caso de Uruguay). La concentración de la actividad económica genera en algunos territorios condiciones más favorables que se auto refuerzan dotándolos de una situación cada vez más privilegiada, pero al mismo tiempo genera posiciones periféricas en otros territorios y regiones (que en el caso de Uruguay se manifiestan en la

---

12. Diagnóstico De Cohesión Territorial Para Uruguay. Insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay. Consultoría: VNG International Autor: Adrián Rodríguez Miranda.

dicotomía sur-norte, por ejemplo), y que requieren de políticas compensatorias por parte del Gobierno Nacional.

- Conectar territorios: superar las distancias. No sólo en términos de buenas conexiones de transporte intermodal, sino que también en cuanto a un acceso adecuado a servicios de salud, educación, energía, acceso a Internet de banda ancha, así como conexiones eficaces a redes de conocimiento e investigación aplicada. En Uruguay la infraestructura de carreteras, que es el principal modo de transporte, marca fuertes desigualdades y debe ser objeto de análisis y atención en forma particular.
- Cooperación: superar la división y el “localismo”. Los problemas antes señalados de conectividad y concentración de la actividad económica solo se pueden abordar eficazmente mediante una gran cooperación a diversos niveles. Esto implica cooperación entre el nivel central (gobierno nacional en Uruguay) y el segundo nivel de gobierno (departamentos), pero también requiere de capacidad de cooperación interregional (entre departamentos) y a nivel puramente local (entre municipios).
- La cohesión debe estar presente en todas las políticas nacionales/regionales/locales, lo que significa que no solo se trata de una política específica para la cohesión territorial (que puede ser necesaria), sino que se trata de que la cohesión territorial sea un corte transversal con presencia en todas las políticas públicas. En el caso de Uruguay, la cohesión territorial debería ser una orientación general con presencia en las diferentes políticas que se impulsan desde el Estado central, pero también debería ser un criterio que orientara la política pública a nivel de los departamentos y, dentro de estos, en los municipios.

# Bolivia

## I. Marco General

### 1. Organización territorial

El Estado Plurinacional de Bolivia se organiza territorialmente en nueve departamentos, que se encuentran divididos en 112 provincias y en 339 municipios. Asimismo, existen territorios indígenas originario campesinos.

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y distribución de competencias directas y compartidas entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas. Existen cuatro niveles de descentralización: El gobierno Departamental, el Municipal, el Regional y el Gobierno Indígena Originario Campesino.

Mapa 12. Bolivia. División Política-Administrativa



## 2. Estructura Institucional

La entidad de planificación del Estado Plurinacional de Bolivia es el Ministerio de Planificación que tiene como propósito dirigir y promover el sistema de planificación integral estatal y sistema de inversión y financiamiento para el desarrollo; así como formular

políticas para el desarrollo de la economía plural, promover la eficiencia, eficacia y equidad en la inversión pública y el financiamiento para el desarrollo y ejercicio pleno de los derechos fundamentales establecidos en la constitución política del estado, de todas las bolivianas y los bolivianos.

## II. Estrategias Nacionales para la Cohesión Territorial

En el Plan De Gobierno 2010-2015 denominado “Primero Bolivia y sus Ciudadanos”, se plantea que se anhela construir un país horizontal en el que la pobreza, la exclusión y el subdesarrollo, sean reemplazados por el bienestar colectivo con autonomía de gestión regional, la inclusión con igualdad de oportunidades y el desarrollo productivo de base ancha; vale decir “la Bolivia Horizontal que todos Queremos”.

Se plantea que siendo Bolivia un país rico en recursos naturales, su mayor capital es su diversidad cultural, colectivamente hablando, y fundamentalmente, la fortaleza individual de su gente y su potencial transformador. Para que esta fortaleza se exprese es preciso generar las condiciones para garantizar la Seguridad Humana, para lo cual el Plan define cuatro Ejes de la Transformación, sobre cuyas bases el gobierno trabajará con todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas: Transformación Moral, Transformación Productiva, Económica y Ambiental, Transformación Social y Transformación Autónoma<sup>13</sup>.

Respecto a esta última se plantea que el país ha ingresado a un proceso de reconfiguración estatal, que implica la migración de un sistema centralista heredado de la época colonial, hacia un sistema desconcentrado en el marco de las autonomías regionales y municipales que vienen a plantear una nueva visión sobre la administración de la República que debe configurarse en tres niveles, articulando adecuadamente sus competencias:

- i. **El Nivel Nacional**, que en lo político deja de constituirse en el centro sobre el cual gravita toda actividad administrativa y política, para constituirse en el escenario donde se desarrolla la vida institucional de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) para otorgar orientación y sentido unidireccional a la nación, donde se definen las políticas macroeconómicas y sociales (Poder Ejecutivo), donde se fortalece las instituciones nacionales que aseguran la pacífica convivencia y se alienta, preserva y resguarda la democracia; donde se vigoriza la economía jurídica y se fiscaliza constructivamente la marcha de la administración (Poder Legislativo); el escenario desde donde se fortalece el sistema de administración de justicia, se garantiza el cumplimiento de la ley y la vigencia plena del estado de derecho, además de ejercer el control de constitucionalidad (Poder Legislativo).

---

13. Plan de Gobierno 2010–2015. “Primero Bolivia Y Sus Ciudadanos”. Agosto de 2009

- ii. **El Nivel Departamental**, se convierte en el epicentro de los asuntos que hacen a la regiones, con Gobiernos Departamentales dotados de autonomías que garanticen el nivel de gestión acorde con las particularidades de cada uno de ellos, con facultades ejecutivas y normativas que les permita planificar su desarrollo e implementarlo de manera eficiente y efectiva.
- iii. **El Nivel Municipal** donde la sociedad encuentra el espacio de desarrollo de la vida en comunidad, la satisfacción de las necesidades básicas inmediatas, vale decir servicios básicos, infraestructura urbana con énfasis en el desarrollo humano. El municipio como un dinamizador de la economía, visión compartida entre la administración y el ciudadano sobre el tipo de desarrollo que se quiere lograr.

## Conclusiones

Este trabajo ha permitido concluir que tanto los marcos normativos e institucionales, como las políticas globales y sectoriales, de América Latina indican una evolución de las estrategias de desarrollo hacia el reconocimiento y privilegio del territorio como una institucionalidad óptima para lograr mejor calidad en políticas públicas. Los marcos constitucionales y la promulgación de múltiples normas orientadoras del desarrollo regional, el ordenamiento territorial, el ordenamiento ambiental, las estrategias de desarrollo local y regional, los avances en descentralización y la ampliación de los espacios de participación, son señales claras de que el componente espacial del desarrollo es importante en la lógica institucional del desarrollo.

Se puede afirmar que existe una base institucional amplia y un instrumental de intervención rico, para la profundización en estrategias de cohesión territorial, pero que se requiere de estrategias explícitas, soportadas en diagnósticos adecuados de convergencia territorial y en la declaratoria política de estrategias de cohesión territorial efectivas.

No es igualmente evidente la consideración de los aspectos claves de la distribución espacial de las dinámicas económicas, ni las posturas con respecto a modelos de fortalecimiento de los mecanismos de integración e inclusión territorial. En este aspecto, el enfoque territorial diferenciado está más ligado a la naturaleza de las ventajas comparativas y al fortalecimiento de mecanismos que permitan avanzar en competitividad de aquellas regiones con mayor potencial, de un lado, y modelos compensatorios para los territorios más rezagados, de otro.

Las políticas sectoriales que mayor incidencia tienen, en esta visión territorial, son las referidas a infraestructura de conectividad, energía, turismo y desarrollo agropecuario. Particularmente se hace énfasis en la necesidad de atender diferenciadamente los potenciales de especialización económica de las regiones, más no los modelos de integración de espacios económicos amplios.

En varios países se pone énfasis en los procesos de descentralización como factor promotor de equilibrios regionales, con estrategias basadas en transferencias de competencias aún cuando quedan menos claras las transferencias de recursos.

En materia de financiamiento, y con base en los informes ampliados, puede constatar-se una gran diversidad de fuentes en los países, entre las que destacan los fondos de desarrollo regional, royalties a recursos naturales e impuestos sub-nacionales.

El análisis realizado permite establecer la importancia de avanzar hacia la discusión de enfoques de convergencia territorial explícitos. La cohesión territorial, tal como la hemos entendido en este estudio, debe expresar modelos claros de estructuración económica en el espacio, realizar diagnósticos que superen la caracterización diferencial de los territorios y de paso a una mejor comprensión de las dinámicas, intercambios y subordinaciones de los espacios económicos, para poder establecer metas, estrategias e instrumentos de intervención con el propósito de lograr afectar los mecanismos e indicadores de divergencia territorial que afectan a las regiones de estos países.

# Bibliografía

## 1. General

CEPAL (2013) *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

— (2012) *Cambio Estructural para la Igualdad. Una Visión Integrada del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile

— (2010) *La Hora de La igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*, CEPAL, Santiago de Chile.

— (2010) *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, CEPAL, Santiago de Chile.

— (2007) *Cohesión Social. Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

Commission of the European Communities (2008) Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength, Brussels.

ILPES (2012) *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*, ILPES, Santiago de Chile.

Leiva, Jorge (2010) Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina, *Serie Textos para Discussão* - CEPAL/IPEA no.5, Brasilia.

Moncayo, Edgar (2001) Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, *Serie Gestión Pública*, 13, ILPES, Santiago de Chile.

OIT (2013) *Panorama Laboral 2013 de América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.

Riffo, Luis (2013) 50 años del ILPES. Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, *Serie Desarrollo Territorial*, 15, ILPES, Santiago de Chile.

## 2. Políticas, planes y estrategias nacionales de desarrollo regional

### Argentina

Plan Estratégico Territorial 2016

<http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605>

### Bolivia

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2015

<http://www.planificacion.gob.bo/sites/folders/documentos/plan.pdf>

**Brasil**

Política Nacional de Desenvolvimento Regional

<http://www.integracao.gov.br/web/guest/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>

**Colombia**

Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

<https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

**Ecuador**

Estrategia Nacional Territorial

<http://www.buenvivir.gob.ec/>

**El Salvador**

Programa Territorios de Progreso

<http://www.territoriosdeprogreso.gob.sv/wordpress/>

**Guatemala**

K'atun. Nuestra Guatemala 2032

<http://www.segeplan.gob.gt/>

**Perú**

Plan Bicentenario. Perú al 2021

<http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario>

**Panamá**

Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014

<http://www.mef.gob.pa/es/transparencia/Documents/PLAN%20ESTRATEGICO%202011-2014.pdf>

Programa de Desarrollo Del Darién

<http://www.seprodacan.gob.pa/>

**Uruguay**

Programa Uruguay Integra

<http://www.uruguayintegra.opp.gub.uy/>



**EUROSociAL** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

