

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024

Nuevas capacidades para la transformación territorial

Elena Díez Pinto  
Luis Riffo Pérez  
Alicia Williner  
Carlos Sandoval  
María del Pilar Délano



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Documentos de Proyectos

# Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024

Nuevas capacidades para la transformación territorial

Elena Díez Pinto  
Luis Riffo Pérez  
Alicia Williner  
Carlos Sandoval  
María del Pilar Délano



Este documento fue preparado bajo la supervisión de Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa de trabajo del Instituto. La elaboración del documento estuvo a cargo de Elena Díez Pinto, Jefa del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial y de Luis Riffo Pérez, Alicia Williner, Carlos Sandoval y María del Pilar Délano, de la misma Área. La coordinación general estuvo a cargo de Luis Riffo Pérez. Se agradece la colaboración de Fernando Calderón para la preparación del capítulo I, de Joaquín Tognoli para el capítulo III, y de Gonzalo Frei y Rosa María Olave para el capítulo IV. En la redacción del capítulo II se contó con la valiosa colaboración de Xavier Mancero y Andrés Gutiérrez, de la División de Estadísticas de la CEPAL.

Se agradecen los aportes de Luiz Beduschi, Oficial Principal de Políticas en Desarrollo Territorial de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para América Latina y el Caribe, Milena Carranza Vargas, Coordinadora del Área de Planificación Regional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Paola Jirón, Presidenta del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial de Chile, João Mendes da Rocha Neto, Director del Departamento de Políticas de Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Integración y Desarrollo Regional del Brasil, y Horacio Medrano, Director de Promoción de Consejos de Desarrollo en el Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. Se agradecen las observaciones y los comentarios de María del Milagro Muñoz, ex-Directora de Planificación Regional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica, Fabio Pimentel, Investigador del Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil), y Alejandra González, Consultora del ILPES.

En la publicación del documento se contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) mediante su programa de planificación y gestión pública para la implementación de la Agenda 2030 y el fortalecimiento de su dimensión regional, así como de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del proyecto "Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe" ("Resilient and inclusive public management systems for sustainable development in Latin America and the Caribbean").

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

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

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2024/148  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2025  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2401267[S]

Esta publicación debe citarse como: E. Díez Pinto y otros, "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025.

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

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Transformaciones latinoamericanas, crisis en cascada y perspectivas para un desarrollo inclusivo</b> .....	<b>11</b>
A. Los cambios en la nueva América Latina.....	11
1. Cambios estructurales .....	13
2. Cambios socioculturales .....	18
B. La crisis multidimensional en la sociedad de riesgo global .....	20
C. Los nuevos sujetos del desarrollo .....	22
D. Hacia un nuevo constructivismo político.....	25
E. Conclusiones .....	27
<b>Bibliografía</b> .....	<b>28</b>
<b>II. Desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe: tendencias recientes</b> .....	<b>31</b>
A. Concentración territorial .....	32
B. Disparidades territoriales .....	36
C. Concentración territorial v/s disparidades territoriales.....	39
D. Territorio y pobreza: casos regionales.....	41
E. No dejar a nadie atrás: nuevos métodos integrados de análisis socio-territoriales .....	48
F. Conclusiones .....	56
<b>Bibliografía</b> .....	<b>57</b>
Anexo II.A1 .....	58
<b>III. Políticas nacionales de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe</b> .....	<b>61</b>
A. Desarrollo y territorio: enfoques conceptuales para la planificación y las políticas públicas .....	62
1. Las fronteras difusas entre los conceptos de espacio, región y territorio .....	62
B. Experiencias recientes en políticas nacionales de desarrollo territorial.....	66
1. El desarrollo territorial en el marco de la planificación nacional del desarrollo en América Latina y el Caribe .....	66

2.	Conducción nacional del desarrollo territorial: institucionalidad .....	73
3.	Políticas explícitas de desarrollo territorial .....	77
4.	Políticas implícitas de desarrollo territorial: desarrollo urbano, desarrollo rural y ordenamiento territorial .....	91
5.	Programas innovadores en la promoción del desarrollo de los territorios .....	94
C.	Capacidades TOPP y políticas de desarrollo territorial .....	96
1.	Capacidades técnicas .....	97
2.	Capacidades operativas .....	98
3.	Capacidades prospectivas .....	99
4.	Capacidades políticas .....	100
D.	Conclusiones .....	102
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>103</b>
	Anexo III.A1 .....	105
<b>IV.</b>	<b>Diálogo y conflictos sociales territoriales .....</b>	<b>109</b>
A.	Conflicto, conflictividad social, diálogo y territorio: conceptos y nociones clave .....	109
1.	Conflicto social .....	109
2.	Conflictividad social .....	110
3.	Diálogo .....	111
4.	Territorio .....	111
B.	Conflictividad en América Latina y el Caribe: caracterización y tendencias .....	112
1.	Caracterización .....	112
2.	Tendencias de la conflictividad en América Latina y en los territorios .....	113
C.	Abordaje de conflictos en los territorios: tipologías, enfoques y experiencias .....	117
1.	Tipologías de conflictos sociales en los territorios .....	117
2.	Enfoques para el abordaje de conflictos sociales en los territorios .....	120
D.	Casos de diálogo y resolución de conflictos .....	123
1.	Proceso de Diálogo en Panzós, Alta Verapaz, Guatemala: una oportunidad para generar confianza, ordenar el territorio y planear el desarrollo sostenible, 2018-2019 .....	123
2.	Bolivia – Tarija. “Tarija dialoga” - Fundación UNIR (2017-2019) .....	126
3.	Conflicto por múltiples derechos: reclamaciones campesinas a la empresa Emerald Energy, Colombia, 2022 .....	130
4.	Chile – Cerro Navia: Diálogos ciudadanos, 2020-2023 .....	133
E.	Conclusiones y recomendaciones para la Institucionalización del abordaje de conflictos sociales en los territorios .....	137
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>138</b>
<b>V.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>141</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	América Latina y el Caribe: tipos de eventos conflictivos 2019-2023 .....	21
Cuadro 2	América Latina (8 países): 47 territorios con mayores rezagos relativos, 2022 .....	55
Cuadro 3	Lineamientos de política explícita de desarrollo territorial en instrumentos nacionales .....	68
Cuadro 4	Diferenciación regional en los instrumentos de planificación nacional del desarrollo que contienen lineamientos estratégicos de desarrollo territorial .....	70
Cuadro 5	Entes nacionales encargados de las políticas de desarrollo territorial .....	74

Cuadro 6	Marcos de política y normativos de descentralización, regionalización y fortalecimiento de la autonomía de entes territoriales subnacionales .....	76
Cuadro 7	Procesos de seguimiento y evaluación de la PNDR .....	86
Cuadro 8	Criterios para la regionalización .....	90
Cuadro 9	Instrumentos de política de desarrollo implícitas: desarrollo urbano y rural.....	91
Cuadro 10	Capacidades TOPP para el desarrollo territorial .....	101
Cuadro III.A1.1	Sistematización de datos.....	106
Cuadro III.A1.2	Entes públicos nacionales que participan de la planificación e implementación de la política nacional de desarrollo territorial.....	106
Cuadro 11	Tipologías de conflictos sociales territoriales .....	118

## Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: proporción y población estimada en millones de personas por área geográfica, 1970-2021.....	15
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (22 países): población total viviendo en aglomeraciones urbanas de menos de 300.000 habitantes y porcentaje estimado de habitantes viviendo en el segmento “rural-urbano” .....	15
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: valor añadido del PIB por sectores de la economía, 1970-2021.....	16
Gráfico 4	América Latina (países): promedio del ratio de ingresos laborales mensuales rural/urbano .....	17
Gráfico 5	América Latina (10 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante y concentración territorial de la población y el PIB, 2022 .....	35
Gráfico 6	América Latina (10 países) y OCDE (16 países): índice de concentración territorial del PIB, 2022.....	36
Gráfico 7	América Latina (9 países): disparidad territorial del PIB por habitante 2003-2022 .....	37
Gráfico 8	OCDE (13 países): disparidad territorial del PIB por habitante 2003-2022 .....	38
Gráfico 9	América Latina (10 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante, concentración territorial de la población y el PIB, y disparidad territorial del PIB por habitante, 2022 .....	38
Gráfico 10	América Latina (10 países) y OCDE (16 países): disparidad territorial del PIB por habitante, 2022 .....	39
Gráfico 11	América Latina (9 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante y disparidad territorial del PIB por habitante, 2022.....	40
Gráfico 12	América Latina (10 países) y OCDE (16 países): concentración territorial del PIB vs disparidades territoriales del PIB por habitante 2022.....	40
Gráfico 13	América Latina (10 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante y concentración territorial del PIB, 2022 .....	41
Gráfico 14	México y Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca: tasa de pobreza monetaria, 2022 .....	42
Gráfico 15	Panamá y Comarcas Indígenas: tasa de pobreza monetaria, 2021.....	43
Gráfico 16	Colombia y Departamentos del Chocó, La Guajira, Sucre y Cesar: tasa de pobreza monetaria, 2023 .....	44
Gráfico 17	Brasil y Estados de Maranhao, Alagoas, Paraíba y Bahía: tasa de pobreza monetaria, 2023 .....	44
Gráfico 18	Guatemala y Departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché: tasa de pobreza monetaria, 2023 .....	45

Gráfico 19	República Dominicana y Regiones Enriquillo y El Valle: tasa de pobreza multidimensional, 2023.....	46
Gráfico 20	Bolivia (Estado Plurinacional de) y Departamentos de Potosí y Chuquisaca: tasa de pobreza monetaria, 2022 .....	46
Gráfico 21	Chile y Regiones de Ñuble, La Araucanía y Biobío: tasa de pobreza monetaria, 2022 .....	47
Gráfico 22	Uruguay y Departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo: tasa de pobreza monetaria, 2023 .....	48
Gráfico 23	América Latina (17 países): población en situación de pobreza, por división administrativa mayor, 2022 .....	49
Gráfico 24	América Latina (12 países) y entidades territoriales (230): relaciones entre pobreza, ingresos y años de estudio, 2022 .....	54
Gráfico 25	Dimensión y tipos de Conflictos Ambientales en América Latina.....	115
Gráfico 26	América del Sur: cantidad de conflictos por tipo .....	116
Gráfico 27	Centroamérica: cantidad de conflictos por tipo.....	116
Gráfico 28	El Caribe: cantidad de conflictos por tipo .....	117

## Recuadros

Recuadro 1	Modelos de estimación en áreas pequeñas para la desagregación de indicadores.....	53
Recuadro 2	Índice compuesto de condiciones generales de vida (ICGV) .....	53
Recuadro 3	Gobernanza, gobernanza anticipatoria, gobernanza experimental .....	100
Recuadro 4	Características del diálogo como proceso .....	111
Recuadro 5	Características de los conflictos socioambientales .....	114
Recuadro 6	Capacidades y herramientas para el trabajo preventivo .....	120
Recuadro 7	Capacidades y herramientas para el trabajo resolutivo .....	121
Recuadro 8	Capacidades y herramientas para el trabajo transformativo.....	122
Recuadro 9	Capacidades operativas y técnicas para el diálogo y el abordaje de conflictos sociales en los territorios .....	122

## Diagramas

Diagrama 1	Diez brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo .....	12
Diagrama 2	Once grandes transformaciones en el modelo de desarrollo .....	12
Diagrama 3	Espacio, región y territorio.....	63
Diagrama 4	Instrumentos de planificación nacional del desarrollo y políticas públicas .....	67
Diagrama 5	Espacios de planificación e instancias de gobernanza regional de la Política Nacional de Desarrollo Regional de Costa Rica .....	83
Diagrama 6	Objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Regional: operacionalización .....	85
Diagrama 7	Estructura de gobernanza de la PNDR .....	85
Diagrama 8	Composición del CNDT .....	87
Diagrama 9	Organigrama del CNDT.....	87
Diagrama 10	Fases de intensidad de los conflictos sociales activos.....	119

**Mapas**

Mapa 1	América Latina y el Caribe (24 países): peso relativo de la población de cada entidad territorial sobre el total de su país, 2022 .....	33
Mapa 2	América Latina y el Caribe (11 países): peso relativo del PIB de cada entidad territorial sobre el PIB total de su país, 2022.....	34
Mapa 3	América Latina y el Caribe (10 países): peso relativo del PIB de cada entidad territorial sobre el PIB total de América Latina y el Caribe, 2022.....	34
Mapa 4	América Latina (17 países): proporción estimada de la población en situación de pobreza (izquierda) y en desocupación (derecha), por División Administrativa Mayor, 2022 .....	50
Mapa 5	Colombia: proporción estimada de la población en situación de pobreza, por División Administrativa Mayor, años de estudio y etnia, 2021.....	51
Mapa 6	Colombia: proporción estimada de la población en desocupación, por División Administrativa Mayor, área y sexo, 2021.....	52
Mapa 7	Subregiones de Brasil .....	78
Mapa 8	Distribución de las regiones de Costa Rica .....	81
Mapa 9	Conflictividad ambiental en América Latina y el Caribe .....	115



## Introducción

El actual contexto de crisis en cascada que experimenta el mundo, y la región, plantea grandes incertidumbres y desafíos para el estilo o modelo de desarrollo vigente de América Latina y el Caribe, el cual se encuentra inmerso en tres dilemas o trampas. a) la trampa del crecimiento, b) la trampa de la desigualdad y, c) la trampa de la baja capacidad institucional y de gobernanza efectiva (Salazar- Xirinachs, 2024).

Cada una de las tres trampas tiene una clara expresión territorial, en donde los territorios con mayores rezagos y vulnerabilidades del continente las padecen con mayor fuerza. Algunas de las tipologías de territorios que se encuentran en riesgo, y donde muchas veces coinciden diversos factores, son: territorios amenazados por sequías o fenómenos climáticos extremos; zonas costeras e isleñas amenazadas por el incremento del mar; territorios indígenas expuestos a la exclusión y la marginación; barrios o zonas urbanas con elevadas privaciones; territorios afectados por la violencia; territorios con actividades extractivas en conflicto con comunidades; áreas rurales con estructuras productivas de baja productividad y bajos ingresos, entre otros.

Varios de los tipos de territorios señalados mantienen un rezago relativo histórico respecto de los promedios nacionales de los países, a pesar de observarse avances y mejoras importantes en las condiciones generales de vida de la población, y son ellos los que constituyen los “lugares dejados atrás” y donde se manifiestan las “geografías del descontento” (Florida, 2021; MackKinnon y otros, 2022).

A estos efectos, la magnitud y profundidad de las desigualdades territoriales de América Latina y el Caribe son de tal nivel que no sólo constituyen un importante problema de equidad y justicia social, sino que también pueden transformarse en un serio problema de legitimidad institucional, de desconfianza ciudadana y de incremento de tensiones y conflictos territoriales. A la inversa, avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado o balanceado, como ha sido la aspiración permanente en la región, permitiría potenciar el crecimiento económico, incrementar la legitimidad y la confianza, y valorar la gran diversidad social del continente.

Una perspectiva transformadora del estilo de desarrollo, como la planteada por CEPAL, coloca entonces a las desigualdades territoriales como un problema de gran relevancia que requiere ser enfrentado desde perspectivas que consideren distintas escalas o niveles de gobierno (multinivel), la diversidad de agentes sociales (multiactor), la integración de diversos sectores (multisectorial), y diversas temporalidades

(corto, mediano y largo plazo). Ello coloca al centro de las preocupaciones los temas de la gobernanza, el diálogo social y la construcción de futuros, bajo un enfoque que apunte a fortalecer capacidades de distinta naturaleza —técnicas, operativas, políticas y prospectivas— como se propone por parte de CEPAL<sup>1</sup>.

Considerando este contexto introductorio, en el primer capítulo se abordan un conjunto de transformaciones societales de América Latina y el Caribe, que dan cuenta de una profunda mutación de las sociedades de la región, enfatizando en particular el carácter informacional que han adquirido, y sus efectos sobre la economía, la política, la cultura entre otros.

En el capítulo II se entrega una caracterización reciente sobre el estado y tendencias de la concentración y las disparidades territoriales, principalmente económicas y sociales. En él se destaca la continuidad de un modelo territorialmente desbalanceado y en donde se observan incluso un incremento en las disparidades económico-territoriales en años recientes. Asimismo, se presentan opciones innovadoras para la medición en áreas pequeñas.

En el capítulo III, se da cuenta del estado actual de la acción de los gobiernos nacionales para enfrentar las desigualdades territoriales, revisando y sistematizando las principales políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo territorial. El capítulo constata la gran variedad y complejidad de esfuerzos realizados por los países, destacando algunas iniciativas recientes en donde se busca innovar en esta materia. Identifica también un conjunto de capacidades específicas para el diseño, implementación y monitoreo y evaluación de las políticas nacionales de desarrollo territorial.

En el capítulo IV, se releva una tendencia creciente de los conflictos territoriales en la región, enmarcados en los contextos de crisis, desigualdad y transformaciones analizados, y se da cuenta de enfoques y métodos de diálogo con base en casos seleccionados. El capítulo señala la necesidad de incorporar capacidades en diálogo en todos los niveles del Estado, identificando algunas de ellas de especial pertinencia.

Finalmente, el capítulo V, entrega un conjunto de recomendaciones o lineamientos que pueden contribuir a fortalecer los esfuerzos realizados por diversos agentes, sector público, sector empresarial, el mundo académico, la sociedad civil y las comunidades organizadas, entre otros. Ellos van desde aspectos de institucionalidad y capacidades básicas, hasta aspectos de mayor complejidad y sofisticación.

---

<sup>1</sup> Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*, Santiago, CEPAL. En particular el capítulo III.

## I. Transformaciones latinoamericanas, crisis en cascada y perspectivas para un desarrollo inclusivo

Las dinámicas territoriales desiguales de América Latina y el Caribe, junto con las políticas y estrategias desplegadas para enfrentarlas, no son procesos ajenos al contexto global de crisis en cascada que está experimentando el mundo, y que plantean serias limitantes al modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño (Salazar-Xirinachs, 2024). Ello ha configurado escenarios de gran incertidumbre, complejidad y disrupciones de distinta naturaleza, que han generado nuevas geografías de la desigualdad, como lo destacan los estudios recientes sobre las geografías del descontento, o los territorios dejados atrás (Martin y otros, 2022; Florida, 2021; OCDE, 2023; MacKinnon y otros, 2022).

Considerando este marco, el presente capítulo busca entregar una mirada sinóptica de grandes cambios o tendencias globales que ha experimentado la región en décadas recientes, y que influyen en los ritmos, formas y orientación de las dinámicas territoriales de América Latina y el Caribe<sup>2</sup>.

En particular se revisarán los siguientes ámbitos: 1) Los cambios societales que experimentó la región desde principios de siglo, 2) Las mutaciones experimentadas de una sociedad de riesgo global vivida desde 2007 como una crisis multidimensional global que continua y se redefine en la actualidad, 3) Los rasgos de un nuevo tipo de desarrollo asociado a la inclusión social, a la innovación informacional y la sostenibilidad ambiental. Se enfatizará el concepto de agencia de los actores del desarrollo y la democracia y, finalmente, 4) La emergencia de una nueva politicidad como opción de una vida digna. Se enfatizará la cuestión territorial como un rasgo transversal de estas transformaciones<sup>3</sup>.

### A. Los cambios en la nueva América Latina

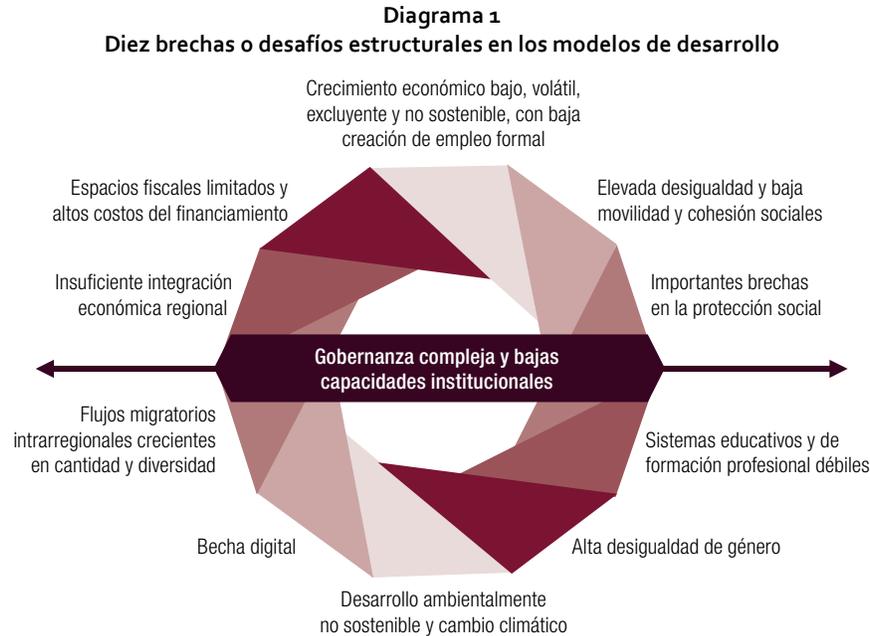
América Latina y el Caribe han experimentado en las últimas dos décadas el despliegue de dos perspectivas o estilos de desarrollo divergentes. Una sustentada bajo orientaciones de tipo neoliberal y otra de tipo

<sup>2</sup> En este Panorama se utilizará la noción de territorio como concepto o referencia general equivalente a otros conceptos usados en la literatura, como los de espacio, región, local o geográfico. El concepto de territorio tiene la particularidad de incorporar de manera implícita, y otras veces explícita, la dimensión política, de gobierno o gobernanza, por parte de agentes, grupos comunidades.

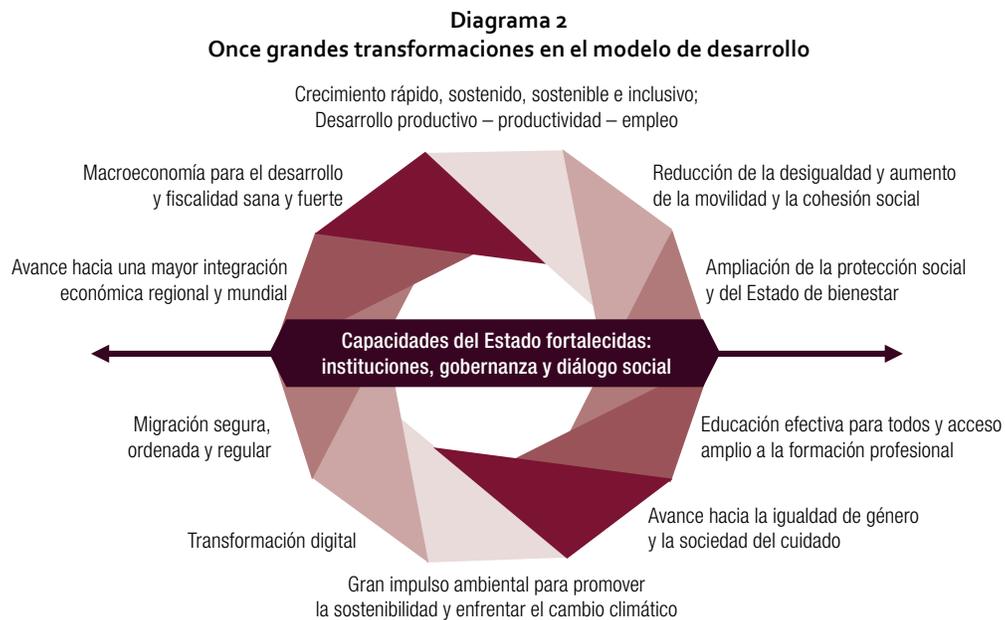
<sup>3</sup> Este capítulo ha sido elaborado en lo esencial por Fernando Calderón, y considera como antecedentes básicos investigaciones realizadas en colaboración con Manuel Castells, y realizadas por una red académica de diversas universidades de la región y del mundo en torno de los diferentes modos de desarrollo de la era de la información en 5 continentes: China, Silicón Valley, Finlandia, Sudáfrica y casos latinoamericanos. Asimismo, utiliza como referencias los enfoques elaborados en torno del trabajo sobre Transformación Productiva con equidad de la CEPAL, promovido por Fernando Fajnzylber y el enfoque de desarrollo humano promovidos por Mahbub ul Haq y Amartya Sen.

neo-desarrollista. La evidencia disponible permite sugerir que ambos estilos, en sus diversas expresiones, muestran signos de agotamiento, o tienen serios límites para reproducirse, situación que ha producido una profunda crisis del sistema político y del Estado.

Como se indicó en la introducción la región se encuentra en una crisis de desarrollo, expresada en tres trampas: a) Una trampa del bajo crecimiento, b) Una trampa de alta desigualdad y c) Una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza efectiva. Estas trampas se manifiestan a su vez en un conjunto de 10 brechas o desafíos estructurales, respecto de las cuales la CEPAL ha planteado 11 lineamientos para enfrentarlas, como lo indican los dos diagramas siguientes.



Fuente: Salazar-Xirinachs (2024, p.19).



Fuente: Salazar-Xirinachs (2024, p.32).

Al centro de las transformaciones sugeridas, se ha identificado como clave el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de gobernanza y de diálogo social, para dar cuenta de una inadecuación de las capacidades estatales para enfrentar el nuevo escenario global.

Considerando este marco introductorio, este capítulo aborda un conjunto de cambios o transformaciones societales latinoamericanas y caribeñas, que han producido los diferentes estilos de desarrollo implementados en las últimas tres décadas y que se encuentran vinculados también en parte con las transformaciones globales que se van dando a escala internacional, y que tienen importantes efectos territoriales.

Estos cambios suscitados en la propia sociedad, la economía y la cultura latinoamericana, hicieron surgir una nueva Latinoamérica, con rasgos territoriales muy diferenciados, y que se buscará sintetizar en este capítulo. Ello permitirá plantear algunas ideas sobre la necesidad de innovar los modelos de desarrollo y de democracia, en torno de nuevos actores y orientaciones emergentes, y nuevas perspectivas sobre las políticas territoriales.

Obviamente las sociedades nación latinoamericanas tienen rasgos nacionales, y territoriales específicos de carácter asincrónico, es decir con diferentes estructuras, variadas direcciones de cambio, sentidos e intensidades peculiares de sus dinanismos societales empero comparten problemas y desafíos comunes en los cuales se centrará el presente texto.

## 1. Cambios estructurales

El primer cambio relevante tanto a nivel de empresas como a nivel macro de países, es que se generó un nuevo tipo de economía que se ha denominado "Extractivismo Informativo"<sup>4</sup>. Esto quiere decir que se introdujeron tecnologías de información, comunicación, producción, comercialización y financiación digital a escala global, pero con expresiones o manifestaciones territoriales altamente diferenciadas.

Existen varios modos de desarrollo extractivo informacional y diferentes formas de impacto y transformación del territorio que además supone diferentes tipos de relación entre los gobiernos subnacionales, las empresas y los actores territoriales. Las nuevas estrategias de innovación del desarrollo necesitan comprender estos nuevos dinanismos, no homogenizarlos, y realizar estudios prospectivos territoriales que permitan no solo elaborar escenarios posibles sino estrategias donde se vincule lo territorial con lo nacional y lo global y ver como esto se vincula con procesos y recursos con políticas de inclusión social.

Este nuevo desarrollo informacional concentrado territorialmente, además ha producido complejas diferenciaciones socio-territoriales tanto en los mismos espacios institucionales (provincias departamentos gobernaciones etc.) como también respecto territorios excluidos de este tipo de actividad economía, dejando como saldo una importante asociación entre las nuevas desigualdades y los nuevos espacios territoriales.

Por ejemplo, en Casares, la empresa Grobocopatel en La Pampa húmeda Argentina se puede observar una suerte de "nave espacial" que organiza la exportación de granos y un orden territorial hegemónico donde todo se gestiona informacionalmente para producir en una de las áreas agrarias más dinámicas de la Argentina, vinculadas por cierto con sistemas de innovación tecnológica de la Universidad de Buenos Aires. Un grupo reducido de jóvenes gestionan 24 horas al día en la punta de la nave espacial, el monitorean el funcionamiento de los precios y las dinámicas del comercio de la soja en el mundo. Se observa el mercado chino y el europeo las 24 horas y como en función de esos datos se toman decisiones sobre qué sembrar, cómo sembrar, cuánto sembrar, con qué tecnología, con qué tipo de semilla, qué tipo de maquinaria sería más pertinente, cómo se hacen asociaciones con productores, etcétera.

<sup>4</sup> Ver Castells, M. y F. Calderón (2019) La Nueva América Latina, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Ese es uno de los modelos significativos porque es el que tenía mayor incorporación científica y tecnología nacional. En el norte, en la misma Argentina, la producción de litio en Jujuy las empresas transnacionales japonesas y australianas organizan la gestión informacional que proviene de afuera del país. Mientras que, en Vaca Muerta, en la Provincia de Neuquén al sur, se da una combinación de varios mecanismos de gestión empresarial, por ejemplo: se importa arena de china para hacer el fracking, que se monitorea por sistemas de información y comunicación en red, con sensores instalados en cientos de dispositivos encima de cada pozo, pero se gestionan desde otros lugares de la región.

Es decir, los modelos extractivos informacionales son distintos, aunque operen en un solo país. Esto sucede en todas partes de Latinoamérica: sucede con las empresas y territorios de gas, con las de cobre, carbón, oro, con el café, etcétera. y este es el cambio más fuerte que se dio en la estructura económica de América Latina (Cretini et al. 2013).

El segundo tipo de mutación en términos estructurales es la nueva economía criminal<sup>5</sup>. No solo ha pasado a ser una de las principales fuentes de acumulación del capital financiero global, sino que ha producido importantes transformaciones en la economía, en la cultura, en la política, en las redes sociales, en la vida cotidiana en diversas territorialidades a lo largo y ancho de la región, además con gran capacidad de innovación empresarial en función de un mercado global que crece permanentemente. Incluso ha aumentado el consumo y se ha entrelazado con redes sociales especiales en todos los países y que tiene efectos en las políticas y en la vida social cotidiana, entremezclándose tanto con el mercado como con el Estado.

Esta economía extractiva informacional criminal, ha penetrado en diferente medida en diversas esferas institucionales clave de los países. Asimismo, está asociada con una crisis cultural de la forma de vida, del consumidor que se complejiza y que además se complementa con nuevos tipos de drogas químicas.

A nivel de la economía global, los niveles de flujos ilícitos por lavado de dinero se estiman en un 2,7% del PIB mundial<sup>6</sup>. Dicha magnitud, que supera al PIB de varios países de la región, constituye un obstáculo difícil de enfrentar de manera aislada por los países, considerando además que produce sus propias territorialidades vía la combinación de formas de trabajo precapitalistas, industrias extractivas y logística de transporte, comerciales y financieras, configurando en lo esencial una crisis de valores éticos.

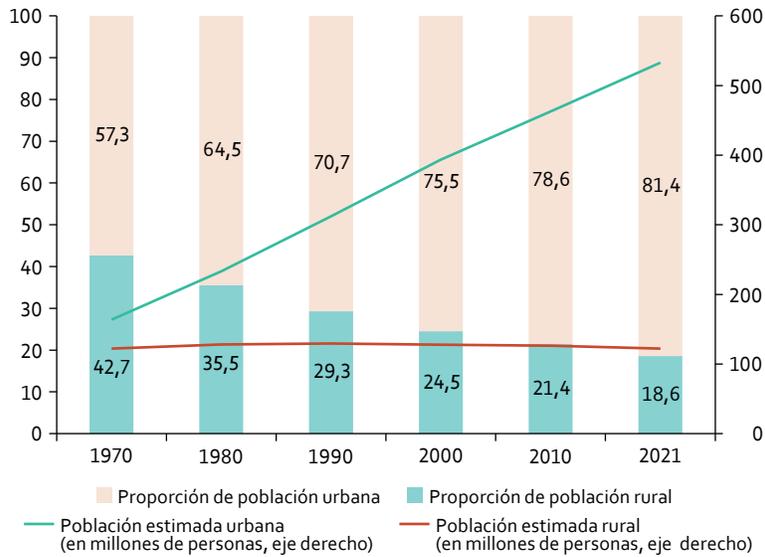
El tercer tema es la nueva urbanización, con la expansión de nuevas territorialidades urbanas policéntricas. La conclusión más clara es que América Latina se ha vuelto un continente urbano. El 80% de la población latinoamericana vive en ciudades, y la mayoría de ellas en macro ciudades. El único lugar del mundo que tiene un 2% más de población urbana es Estados Unidos, que tiene un 82% (Prado y otros, 2017). Latinoamérica es la segunda región del mundo con mayor población urbana que en buena medida se alimenta de recursos naturales.

Al igual que en el resto del mundo, la transformación estructural conllevó una urbanización rápida y masiva en la región. El 42,7% de la población de América Latina y el Caribe vivía en zonas rurales en 1970, mientras que el 18,6% lo hará en 2021. El crecimiento masivo de las grandes metrópolis urbanas y de los centros regionales explica estos porcentajes. En términos absolutos, la población rural estimada se ha mantenido estable en torno a los 122 millones de personas en cinco décadas.

<sup>5</sup> Ver Castells y Calderón (2019) capítulo III.

<sup>6</sup> FACTIPANEL Report (2021) Financial integrity for sustainable development. Report of the High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda.

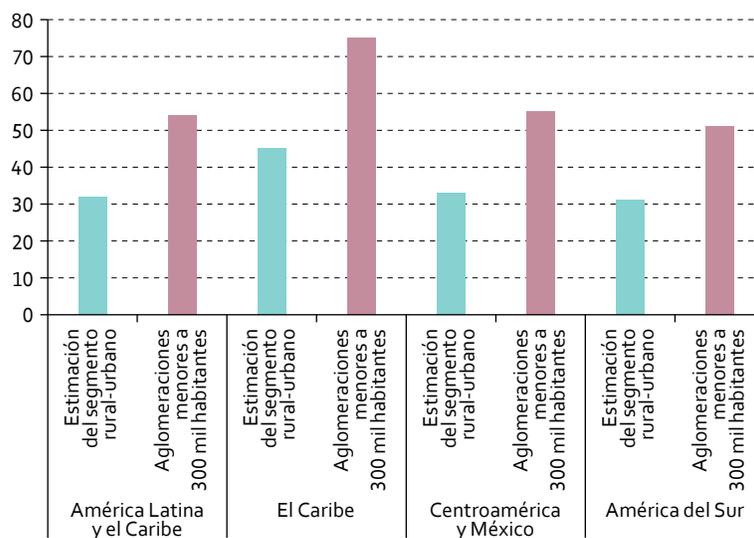
**Gráfico 1**  
**América Latina y el Caribe: proporción y población estimada en millones de personas por área geográfica, 1970-2021**  
*(En porcentajes y millones de personas)*



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) (Banco Mundial, 2023).

Sin embargo, también es cierto que para la región hay un número considerable de la población viviendo en aglomeraciones urbanas de menos de 300.000 habitantes, como muestra el gráfico 2, con alguna viviendo en lo que se podría considerar un segmento “rural-urbano”.

**Gráfico 2**  
**América Latina y el Caribe (22 países): población total viviendo en aglomeraciones urbanas de menos de 300.000 habitantes y porcentaje estimado de habitantes viviendo en el segmento “rural-urbano”<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: World Urbanization Prospects (UNDESA, 2018), and Trivelli & Berdegue (2019).

<sup>a</sup> El segmento rural-urbano se estima con el supuesto de que al menos el 60% de los habitantes en aglomeraciones rurales de < 300.000 habitantes pertenecen a este segmento.

Las ciudades han tenido un proceso de transformación radical. Desde el lado positivo, han aumentado los niveles de desarrollo humano, ha bajado la pobreza, ha mejorado relativamente la calidad de la vida. Pero, en general, en ninguna parte de la región disminuyó seriamente la desigualdad. La región sigue siendo el continente urbano más desigual de la tierra. Los niveles de desigualdad son los más elevados del mundo, por ejemplo, Brasilia y Curitiba tienen un Gini cercano a 0.70<sup>7</sup>, y esto está asociado, también, con estos fenómenos de descomposición y recomposición social y nuevos mundos urbanos pluricéntricos y diversos. Por otra parte, la especulación está en el centro de la reproducción urbana, el capital financiero especulativo está en el centro de la vida económica urbana (Rolnik, 2017).

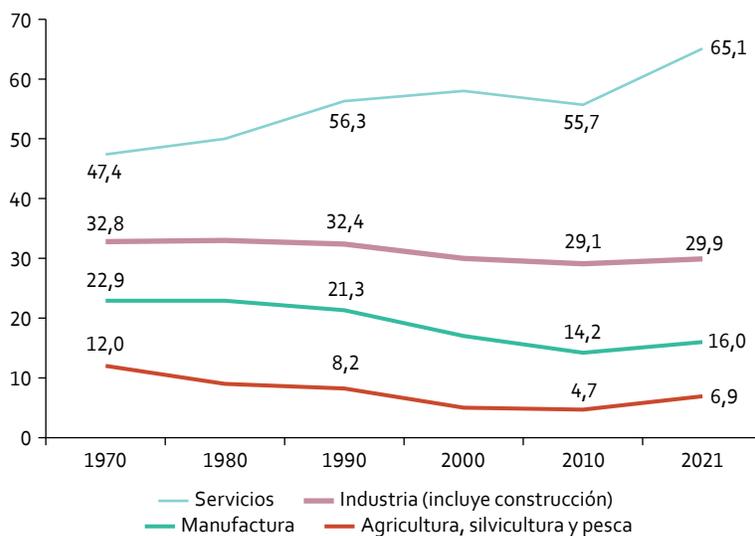
No hay una ciudad estructurada, como en la sociedad industrial, en un espacio público compartido, más bien se han fragmentado las ciudades en múltiples territorios con rasgos monádicos como las residencias privadas —colectivas o las villas miserias aisladas de los centros urbanos históricos. Los territorios urbanos centrales del pasado están en buena medida habitados por población muy pobre que habitan en las calles incluso en la ciudad de Montevideo en Uruguay, una de las que exhibe mejores condiciones de vida.

Un cuarto tema, particularmente importante, es el impacto de estas transformaciones estructurales en el mundo rural-agrario. Por un lado, se han expandido enormemente las empresas extractivas de exportación, principalmente a China desde Sudamérica y, por otra, la dimensión rural ha perdido peso económico-social en los mercados frente al dinamismo del comercio internacional, la terciarización creciente de la economía, y los fenómenos de hiper-urbanización y migración que por cierto son muy diferentes en cada país.

Los dos gráficos siguientes dan cuenta de la disminución del peso relativo global de la agricultura en el valor agregado de América Latina y el Caribe y la mantención de diferencias importantes en las condiciones generales de vida entre las áreas rurales y urbana, expresadas en la razón de ingresos laborales mensuales rural/urbano que en promedio alcanza a un 0,70.

Como muestra el gráfico 3, en las últimas cinco décadas, la cuota de la agricultura se redujo a la mitad, pasando del 12% en 1970 al 6,9% en 2021, y el sector servicios muestra un aumento significativo, que ha sido especialmente pronunciado entre 2010 y 2021, representando actualmente el 65,1% del PIB.

**Gráfico 3**  
América Latina y el Caribe: valor añadido del PIB por sectores de la economía, 1970-2021  
(En porcentajes)

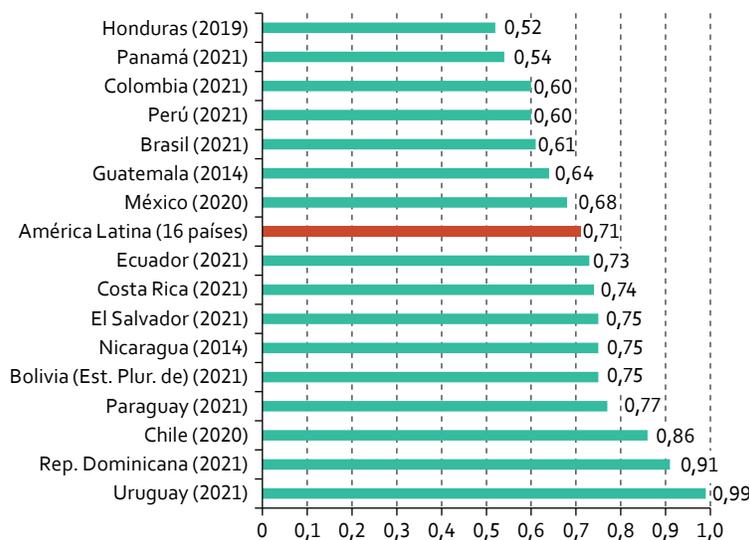


Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) (Banco Mundial, 2023).

<sup>7</sup> Ver Castells y Calderón (2019) en particular el capítulo sobre urbanización, y Prado y otros (2017).

En tanto que en materia de brecha de ingresos rural-urbanos el gráfico 4 muestra que para 16 países considerados el promedio alcanza a un 0,70, con un rango en donde el menor valor lo registra Honduras, con ingresos rurales que llegan a la mitad del ingreso urbano, y el mayor valor se observa en Uruguay, en donde los ingresos rurales son prácticamente igual a los promedios urbano.

**Gráfico 4**  
América Latina (países): promedio del ratio de ingresos laborales mensuales rural/urbano  
(En porcentajes)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS & World Bank, 2023).

Un fenómeno particularmente grave es el impacto de las nuevas dinámicas económicas agrarias en el medio ambiente, como lo demuestran los enormes incendios forestales en la Amazonia y su severo impacto ambiental y humano. Según estimaciones científicas recientes, en los gigantescos incendios producido en meses recientes en la Amazonia boliviana habrían fallecido alrededor de 10 millones de animales.

No obstante, como lo destacan Salcedo y Guzman (2014), quienes analizan los problemas y las potencialidades del dinamismo de las economías familiares diversificadas en diferentes territorios, estos señalan la importancia estrategia que aún tienen estas economías rurales para un modelo de desarrollo sustentable e innovador.

Las transformaciones territoriales son campos de conflicto en mutación, que fueron producidos por los cambios estructurales mencionados, que además provocaron nuevos problemas en el campo institucional y el orden nacional. Si se logran vincular políticas de descentralización con un fortalecimiento de la democracia local es posible un fortalecimiento del Estado que favorezcan el papel de las comunidades territoriales en la dinámica global de desarrollo. Por otra parte, si no se producen políticas territoriales integradas y participativas y se reproduce un distanciamiento entre Estado, desarrollo y territorio, los resultados de los cambios posibilitaran mayor conflicto entre los territorios y las dinámicas socioeconómicas.

Todos estos cambios estructurales han transformado la territorialidad de manera transversal en diferentes espacios e instituciones. En el centro de estas mutaciones esta la gestión y comunicación digital.

Un fenómeno transversal a todas estas mutaciones asociado con los efectos de la crisis multidimensional global son los procesos de desigualdad experimentados en la región, principalmente el crecimiento de las

distancias sociales y sus consecuencias subjetivas y políticas<sup>8</sup>. En este sentido, se producen aumentos de la pobreza y la desigualdad de manera compleja, la cual afectaría en mayor medida a las mujeres, a las personas en áreas rurales, a los jóvenes menores de 18 años, a la población afrodescendiente e indígena.

Oxfam, por ejemplo, analiza la relación creciente entre riqueza y pobreza en la región. "Así hasta enero del 2024 existían 98 mil millonarios los cuales habrían acumulado una riqueza de 481 mil billones de dólares, similar al PIB anual de Chile y Ecuador, y los dos más ricos de la región concentran más riqueza que la mitad más pobre de la región, unos 334 millones de personas (Oxfam, 2024).

Todo ello con sistemas tributarios muy limitados e injustos como relata el informe. Así, por ejemplo, el 1 % más rico de la región paga proporcionalmente menos impuestos que las personas del 50% más pobre de la región. Asimismo, las consecuencias políticas para la democracia son muy altas. El Latino barómetro en su informe del 2023 señala que solo el 48 % de las personas apoyan la democracia en la región.

En síntesis, todos estos cambios estructurales han transformado la territorialidad de manera transversal en diferentes espacios e instituciones, encontrándose al centro de estas mutaciones la gestión y comunicación digital.

## 2. Cambios socioculturales

Los cambios culturales y multiculturales que se han dado en la región, y que marcan una nueva América Latina, están vinculadas también con los cambios estructurales. La principal mutación es la instalación de la sociedad red como principal forma de consumo y comunicación en la región que con la pandemia se ha multiplicado.

Esto está asociado con una tendencia a la individualización, al consumo, a la tecno-sociabilidad y también reforzado por la cultura de la diáspora de los migrantes que se comunican en las redes. Este es otro fenómeno central: El incremento de las migraciones al interior de los países, entre países de la región, y de la región hacia Estados Unidos y Europa principalmente, pero también hacia Australia y a Canadá. La Organización Internacional para las Migraciones ha estimado un incremento de la población mundial migrante, entre 2000 y 2024, desde una proporción de 2,6% (150 millones de personas) a un 3,8% (281 millones de personas)<sup>9</sup>.

El eje organizativo de esta sociedad red es una nueva tecno-sociabilidad, medida por el acceso a las redes de información y comunicación, donde la tendencia de América Latina es creciente, estando ya dentro del promedio mundial. Por ejemplo, en el caso del uso de los grandes sistemas de comunicación como Google y demás, América Latina es el lugar donde más se consume. No se produce ninguna red informacional significativa, pero es el lugar del mundo donde más se consumen.

Otra transformación cultural muy importante, y que resalta en la crisis de la pandemia, es la crisis del patriarcado<sup>10</sup>. No solamente derivado de los movimientos, las luchas o cambios de mujeres y de las relaciones de género, sino también por cambios demográficos, económicos y sociales en la estructura familiar. Se ha debilitado el monopolio central del hombre como centro de organización de la reproducción de la familia. Ya no monopoliza la vida social una familia mononuclear. Hoy en día las redes familiares son más horizontales, aunque, si bien se ha incrementado el papel y el trabajo de la mujer tanto fuera como dentro del hogar, su rol organizador de la reproducción familiar sigue siendo fundamental.

Asociado con eso se han dado movimientos sociales feministas y de género en general. Esto es muy importante porque la familia es lo que vincula al individuo con la estructura social. Las hipótesis que

<sup>8</sup> Para una visión pormenorizada de las desigualdades ver informe OXFAM y Salazar-Xirinachs, J.M. (2024). Para un análisis más detallado de la crisis multidimensional global (F. Calderón y C. Colombo: Desarrollo humano en A. Latina, Riesgo multidimensional y pandemia algunas ideas para un paradigma renovado. FLACSO Argentina, Programa de investigación en Desarrollo humano 2012). Un estudio similar sobre esta crisis multidimensional global y su impacto en Europa puede apreciarse en Rethinking spatial policy in the era of multiple crisis. R Martin, F Martinelli y J. Clifton. Cambridge Journal of regions 2022).

<sup>9</sup> Ver IMO (2024) World Migration Report 2024, Castells y Calderón (2019), capítulo V.

<sup>10</sup> Ver Castells y Calderón (2019), capítulo VI.

se exploraron con relación a los impactos de la pandemia plantean que, con esta, el peso de la familia y de las redes sociales ha multiplicado su importancia y ha integrado el trabajo y la calle en la red. En buena medida la vida cotidiana de la casa se ha fortalecido (Calderón y Caterina Colombo 2021).

El trabajo en buena medida se hizo, y se hace, en casa. Se estudia en casa, la casa reproduce el hogar y la sociedad. En la actualidad se observan, cada vez más, economías familiares más complementarias y diversificadas y con nuevas dinámicas, en las que entre todos complementan una reproducción mínima que tuvo sus límites con la pandemia y con la crisis global, y que hoy todas las sociedades experimentan en su vida cotidiana. No se sabe a ciencia cierta qué es lo que ha pasado al final del cambio familiar en la sociedad de la información, pero es muy importante destacar la crisis de la familia patriarcal como una crisis también de nivel global y que afecta la vida del planeta de múltiples maneras.

Otro tema cultural fundamental se refiere a los cambios en la religiosidad, contrastados también a nivel global. Un hecho revelador es el aumento de la religiosidad en la crisis global. En América Latina también ha aumentado la religiosidad, aun cuando con una recomposición interna, disminuyendo los grupos católicos e incrementándose diversos grupos evangélicos. Asimismo, hay una correlación cambiante entre tipos de religiosidad, territorio y política, fundamentales para un estudio más en profundidad en función de valores pluralistas y de cultura de la "otredad" global. Este incremento de las creencias religiosas se produce inclusive en países tradicionalmente con altos grados de laicismo, como en Uruguay.

El multiculturalismo, como el resultado del proceso democrático de estos 30 años en América Latina, es también un cambio fundamental. Una conclusión de los estudios es que bajo los regímenes democráticos se han reafirmado y valorizado las identidades originarias y las identidades afrodescendientes, aun cuando en años recientes pueden observarse algunos cambios regresivos (Pedrero, 2023).

Han cambiado la legitimidad del multiculturalismo junto con una demanda de convivencia multicultural instalada en América Latina, como lo muestran la fuerza de los movimientos indígenas en México, Chile, Ecuador o Bolivia, y también los afrodescendientes en Brasil, en donde se valoran y asumen sus identidades vinculadas a los derechos humanos<sup>11</sup>.

Asociado con este cambio se encuentra la emergencia de nuevos movimientos socioculturales con dos características. De un lado, los movimientos sociales son sobre todo de jóvenes que demandan valores éticos. Reclaman ética en la política, gestionan los conflictos políticos y sociales, pero también sobresalen, como se mencionó, los movimientos de género —principalmente movimiento de mujeres—, y también se dieron y dan nuevos movimientos ecológicos vinculados especialmente a los pueblos originarios (Babbington, 2013).

Todos estos movimientos se producen con vinculaciones y redes, no solamente instaladas en América Latina, sino a nivel global. Por ejemplo, en el caso el extractivismo informacional en Vaca Muerta, estudios muestran como la comunidad mapuche usaba un "laboratorio informacional" para programar acciones comunes con los Sioux en Estados Unidos. para frenar la contaminación del agua producida por el fracking. Similarmente, el ejemplo de los movimientos de mujeres argentino y chileno ha repercutido hasta en la India. Entonces, hay una expansión y conexión entre los nuevos movimientos sociales que aún no se han transformado en fuerza política. Algunos movimientos de protesta en Chile, en Brasil como en Perú, Ecuador y Colombia han colocado el tema de los derechos humanos. En el centro de estas demandas esta la búsqueda de una mayor equidad y la reivindicación de derechos humanos específicos.

La misma lógica del conflicto social hoy es más social y multicultural que ideológico. Hoy se asiste a un contexto de conflicto y protesta social tanto de nuevos movimientos sociales progresistas —como redes de esperanza y dignidad— pero también de otros movimientos asociados con los sectores medios y populares y comunidades religiosas conservadoras que también defienden sus derechos ideológicos.

Por otra parte, una transformación central y vinculante en todas las esferas de la vida pública se ha vuelto a multiplicar en América Latina: el espacio digital. Hoy hay un nuevo espacio público que está

<sup>11</sup> Ver Castells y Calderón (2019), en especial capítulo VIII.

estructurado sobre la comunicación digital, y en el centro de esto está la política y el consumo informacional. Este es un fenómeno mundial muy complejo. No hay lugar en el mundo donde no se haga política en este nuevo espacio de comunicación digital.

Sin embargo, en este espacio también se producen brechas importantes. Una de ellas es la ampliación de la brecha entre la velocidad de los cambios tecnológicos comunicacionales y la capacidad de gestionarlos por parte de los partidos políticos y las instituciones.

La democracia liberal, imprescindible para el juego democrático, y los sistemas de representación, tal cual existen, se encuentran debilitados, y como nunca parecen indispensables estrategias innovadoras en el plano de la democracia y el desarrollo.

En este contexto parece muy difícil ver horizontes futuros, pero también se detecta que hay posibilidades de innovación y señales de esperanza, que tienen que ver con una ciudadanía más crítica y demandante, los lazos sociales y la solidaridad propios de la cultura popular latinoamericana.

En síntesis, el espacio público de antaño ha cambiado, irrumpiendo una crisis de subjetividades, elevados grados de polarización, tensiones y conflictos, y una crisis de confianza entre gobernantes y gobernados, y todo ello en un marco de profundos cambios científicos y tecnológicos, como por ejemplo la inteligencia artificial.

## **B. La crisis multidimensional en la sociedad de riesgo global**

La crisis financiera de 2007-2008 puso en cuestión los fundamentos mismos del estilo de desarrollo capitalista informacional global, por lo que puede hablarse de una crisis que no es sólo socioeconómica y financiera, sino también ética, ecológica, política y cultural. Es una crisis sustantiva que afecta los valores y fundamentos mismos de una economía moderna y están afectando de manera profunda a los regímenes democráticos modernos.

La globalización es una dinámica sin fronteras, es un fenómeno iniciado hace 30 años, donde las diversas actividades productivas, financieras y comerciales, políticas y culturales se desarrollan de manera interconectada y simultánea mediante el uso del internet y los equipos móviles "inteligentes", de las redes y los medios de comunicación masiva a los que se ingresa desde cualquier punto del planeta en un tiempo instantáneo.

A nivel social y cultural se ha instalado la "sociedad red" como forma de convivencia que articula las relaciones sociales alimentando el consumo y el individualismo, pero también novedosas protestas de acción colectiva e individual (Castells 2012: 53).

Como han demostrado varios estudios, en los primeros treinta años de cambio global, el capital financiero ha sido el sector más dinámico y avanzado en la red, pero también el factor que precipitó la crisis de la globalización. La situación crea límites fuertes a las democracias republicanas y coloca nuevamente en primer plano el tema del riesgo global.

La pandemia de COVID-19 profundizó este cuestionamiento del modelo al colocar como un tema clave la responsabilidad de los Estados en un asunto de interés público como la salud, incluso subordinando al mismo tiempo la economía y los intereses privados. La guerra en Ucrania y la de la franja de Gaza han complicado todavía más el panorama, repercutiendo en un malestar subjetivo global. La dinámica tecnológica y comunicacional afecta todos los niveles de vida de las sociedades. La desigualdad y la pobreza ha sido una las consecuencias más generalizadas en todo el mundo con consecuencias además en la diferenciación territorial y en los sistemas políticos y medio ambientales.

Todo esto ha afectado la subjetividad y la inseguridad humana. Según Thompson y otros (2018), hay aspectos de esta crisis subjetiva que vienen dañando a las personas. Ha aumentado el sufrimiento de las personas en su vida cotidiana, el ensimismamiento personal y otros factores socaban los deseos de vivir bien, de convivir bien.

En las últimas dos décadas se multiplicaron las protestas sociales contra los nuevos problemas experimentados producidos por la crisis económica-financiera. Las protestas se dirigen contra la desigualdad, el consumo desmedido, la falta de solidaridad, la impunidad de los poderes económicos, la discriminación de los migrantes y las mujeres, el medio ambiente contaminado, y a favor de una mejor calidad de vida, una mayor equidad, una educación que permita el desarrollo individual y colectivo, un sistema representativo y democrático plural y legítimo, la vida con paz. Es decir, se valoran los derechos humanos y la dignidad de las personas. Todo esto en medio de conflictos de poder en las distintas esferas de la vida social que los sistemas políticos aun no pueden gestionar<sup>12</sup>.

En América Latina y el Caribe la **protesta** como expresión de la conflictividad es el tipo de evento predominante con un 48% en los datos registrados entre 2019 y 2023. Este tipo de eventos incluyen individuos y grupos que se manifiestan pacíficamente contra una entidad política, institución gubernamental, política, grupo, tradición, empresa u otra institución privada. Sigue en relevancia la categoría **violencia contra civiles** con un 24%. Este tipo de eventos se consideran actos en que persona organizada en grupo armado inflige violencia a civiles, entre los que se consideran eventos tales como violencia sexual, ataque y secuestro/desaparición forzada.

**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe: tipos de eventos conflictivos 2019-2023**  
(En número de personas)

Tipo de evento	2019	2023	Variación 2023/2019 (En porcentajes)
Protestas	18 531	24 353	31
Violencia contra civiles	12 642	13 730	9
Batallas	9 341	7 449	-20
Disturbios	4 322	3 441	-20
Desarrollos estratégicos	2 105	2 892	37
Explosiones/violencia remota	481	296	-38
Total general	47 422	52 161	10

Fuente: elaborado con base en Aclad, 2024.

Cabe mencionar que muchas de estas nuevas oleadas de protestas tienen en cada país territorialidades muy definidas, ya sea en ámbitos urbanos o rurales, en territorios con actividades extractivas, en territorios habitados por pueblos indígenas, o en territorios impactados por megaproyectos de distinto tipo, entre otras formas de conflicto territorial.

Dentro de los rasgos que caracterizan a las nuevas protestas y movimientos por la dignidad y los derechos humanos pueden mencionarse los siguientes. Funcionan entre la red y las calles y espacios públicos, con fuerte contenido ético y subjetivo. Colocan en el centro del debate la cuestión de la dignidad como respuesta a la crisis. Se trata de movimientos que tienden a ser espontáneos, horizontales, deliberativos, prácticos; también virales (alternan en diferentes espacios), multiculturales, policéntricos, rizomáticos (viven y se reproducen en la red). Manifiestan una crítica al poder y demandan canales de participación. Ubican en el centro de la vida social la dignidad de las personas, entendidas no solamente como "objeto" del desarrollo sino, además, como "sujetos" del mismo.

Aún está por estudiarse cómo se traducen todas estas tendencias en términos de poder y en opciones concretas y posibles de desarrollo territorial. Como sostiene Himanen (2014) repensar el desarrollo implica destacar el papel de la dignidad en el desarrollo y la democracia, y el concepto de dignidad como utopía de

<sup>12</sup> Para una visión global de las protestas en las redes sociales ver Castells (2012).

los derechos humanos. La autonomía y la dignidad se plantean como la conjugación de diversos campos: no se trata solamente de alcanzar un mejor pasar económico, aunque por supuesto esto también importa; se trata de convivir mejor en todos los planos, los cuales están vinculados entre sí.

Así, el cuidado del medioambiente no solamente supone protegerse de la contaminación, que en el presente puede afectar a una población local determinada, sino que implica además una consideración sobre la ecología y la relación de las personas y las sociedades con la naturaleza; el reconocimiento cultural de un grupo particular no supone tan solo el goce efectivo de un derecho, sino que habla de la capacidad de vivir entre diferentes; la ampliación de la representación política no significa apenas la inclusión de un grupo específico postergado, sino la profundización de la democracia en todos los niveles.

Como se observa entonces, crisis, pandemia y guerra ponen en evidencia el carácter indisoluble del vínculo entre individuo y sociedad, entre acción individual y responsabilidad colectiva y compromiso social. Cabe insistir, pues, que la dignidad es un valor clave desde el cual es posible contribuir a una relectura de la vida misma y del desarrollo caracterizada hoy por el peso del conocimiento y su relación con la tecno-economía de la información y las redes de comunicación.

Actores cada vez más globales, como las transnacionales financieras, las inteligencias científico-tecnológicas, los Estados, las redes de comunicación y poder global y los nuevos movimientos y protestas en red, redefinen las situaciones y los horizontes históricos de reproducción de nuestras sociedades.

### C. Los nuevos sujetos del desarrollo

En esta perspectiva puede plantearse que la dignidad y los derechos humanos son los nuevos sujetos y objetos del desarrollo, las que necesitan articular competitividad con equidad y equidad con sostenibilidad ambiental e institucionalidad. La dignidad entonces se posiciona como eje de un desarrollo sostenible-innovador para un paradigma en construcción, que busca expandir con un sentido universal la dignidad de las personas y de sus comunidades fortaleciendo sus derechos humanos respetando y fortaleciendo los derechos de la naturaleza. Esto está vinculado con una nueva subjetividad asociada a la indivisibilidad de los derechos humanos y de una relación fecunda y resiliente de ellos con la naturaleza.

Para poder constituirse como tales, los actores pueden luchar contra fuerzas que limitan su subjetividad (el mercado y la publicidad, lógicas fundamentalistas o esencialistas, restricciones a la expresión de identidades diversas, etc.). Como grupo o como persona, el actor puede convertirse en sujeto al cuestionar una lógica alienante que tiende a reproducir su posición subordinada en las relaciones de poder. Cuando se cumplen esas condiciones ampliamente y existe el deseo de transformar la vida, tanto a la sociedad como de las mismas personas, puede hablarse de la capacidad de una sociedad para la emancipación. Por lo demás, el reconocimiento político de la igualdad entre diferentes supone una sociedad de comunicación intercultural.

La subjetividad, los derechos y la dignidad cobran especial importancia como contraparte de los procesos de transformación tecno-económica y globalización. Las múltiples manifestaciones culturales y subjetivas constituyen hoy una fuerza de cambio que se opone y entra en tensión con las nuevas lógicas del poder global, instrumentales y cosificadoras, disputándoles el sentido de la vida. La subjetividad como "espacio" productor de sentido y las diversas demandas de dignidad son la mejor garantía para una renovación de la política, el desarrollo y de la ciudadanía.

Hoy los nuevos movimientos socioculturales, entre los cuales destaca, por todo lo dicho, la juventud, y su búsqueda de una nueva politicidad, se construyen en relación con la expansión de sus propias subjetividades, donde los nuevos dominios de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la sociedad red, tienen un rol clave.

La dignidad es un principio valorado por todas las culturas. Desde el punto de vista ético, se vincula con la libertad, la justicia y la vida digna. De acuerdo con Himanen (2014), la libertad se asocia a las capacidades que tengan las personas y sus colectividades para lograr cada vez mayor dignidad, la justicia se asocia a la equidad y el logro de una vida digna se asocia a la sostenibilidad humana y ecológica.

En esta perspectiva, la dignidad está asociada además a una cultura de creatividad, de innovación y de solidaridad que requiere de un entorno sustentable que permita lograr un bienestar sostenible. Desde el punto de vista de las culturas, la dignidad supone autorrealización, solidaridad y una cultura de vida. Como filosofía de vida, se “compone” de objetivos de bienestar (felicidad), prosperidad (realización individual) y sentido para la experiencia humana. En esta perspectiva cabe distinguir y repensar, tres conceptos básicos del enfoque:

- i) Libertad real, asociada a la definición del tipo de vida que se aspira vivir en la sociedad en desarrollo (Sen, 2000).
- ii) Igualdad compleja en los distintos tiempos y espacios territoriales del desarrollo, que supone la expansión de una ciudadanía activa y abierta, el reconocimiento de las identidades, una mayor justicia distributiva y una más amplia participación.
- iii) Libertad y convivencia multicultural, que implica la relación con el otro en términos de una expansión fecunda entre igualdad y diferencia.

Considerando, en otro orden de ideas, una perspectiva práctica que permita combinar una gobernanza básica con otra sostenible, cuatro temas estratégicos sobresalen y que exigen una renovación del enfoque analítico del desarrollo: el informacionalismo, el ecologismo, la diferenciación social y la gestión institucional de una nueva gramática de los conflictos.

**El informacionalismo** es la combinación entre “productividad, competitividad, eficiencia, comunicación y poder a partir de la capacidad tecnológica de procesar información y generar conocimiento.” (Castells, 1997: 19). La economía internacional se ha globalizado mediante las transformaciones de los sistemas productivos, organizacionales, culturales e institucionales, a partir de una revolución tecnológica sustentada en la creación de nuevas formas de información y comunicación. El mundo se ha articulado como una unidad en tiempo real y ello ha modificado todos los ámbitos de la actividad humana. Al respecto, la Transformación Productiva con Equidad impulsado por la CEPAL fue un primer paso pensar una opción innovadora de desarrollo en la región.

**El ecologismo** asociado a la sostenibilidad del desarrollo plantea desafíos cruciales. Por ejemplo, los últimos Informes de Desarrollo Humano globales, y los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)<sup>13</sup> han insistido en una suerte de paradoja entre los avances en el desarrollo humano, particularmente en los países con mayor índice, y el enorme impacto que estos mismos países provocan en la degradación ambiental en el resto del mundo. En el largo plazo la insostenibilidad es evidente para todos, aunque el impacto sería mayor entre los países con menores niveles de desarrollo humano.

Ya en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007-2008 se calculó que, si todos los habitantes de la tierra generaran la misma cantidad de gases de efecto invernadero de algunos países desarrollados, se necesitarían nueve planetas (PNUD, 2008). Existiría, según estos estudios, una correlación positiva entre equidad y sostenibilidad del desarrollo. Así, a mayor equidad global, mayor sostenibilidad ambiental para todos. Y la equidad estaría asociada no sólo con mejores logros de bienestar, sino con el empoderamiento de los actores del desarrollo y la búsqueda de dignidad de las personas. La cuestión es si se enfrenta el problema con políticas enmarcadas dentro de la lógica actual del desarrollo mundial o si se exploran opciones de patrones de vida y desarrollo alternativos.

Aquí la pedagogía ecológica trabajada por Morin por ejemplo puede ser una importante referencia como también muy particularmente la sabiduría ecológica de las culturas originarias y afrodescendientes. “La auto-eco organización propia de los seres vivos significa que la organización físico-cósmica del mundo exterior este inscrito finalmente el interior de nuestra propia organización viviente” (Morin, 1996).

<sup>13</sup> Para revisar el último informe del IPCC ver <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

**La diferenciación social y funcional** alude a la superposición de exclusiones, y diferencias sociales y tecno-profesionales y al crecimiento vertiginoso de nuevas formas de concentración de poder en la producción y en la reproducción social. Para Amartya Sen, la exclusión debe comprenderse dentro del contexto más amplio de las relaciones sociales y de la pobreza entendida en términos de privación de capacidades. La pobreza no puede considerarse únicamente como carencia de ingresos; desde una perspectiva relacional que tome en consideración sus múltiples dimensiones, se revela como “vida empobrecida”.

Si la exclusión es parte de la pobreza entonces se vuelve central poder participar de la vida social e interactuar con otros; la imposibilidad de hacerlo constituye, así, una privación en sí misma. La exclusión, además, puede ser vista desde una perspectiva cultural y política como la imposibilidad o los límites para optar por un modo de vida.

Es preciso considerar además el dinamismo que adquiere la exclusión —y la inclusión desigual— en un mundo que cambia velozmente. Además de ser un derecho básico, el trabajo otorga reconocimiento social y es el núcleo en torno al cual se construye la dignidad social asociada a un sistema de valores inclusión sociales y profesionales: quienes tienen empleo son miembros de una comunidad social y cultural y son reconocidos como ciudadanos plenos.

Por ello, como sostiene Sen (2000), la carencia de ingresos no es el único efecto desfavorable de la pérdida de empleo: el trabajo genera identidad, refuerza la dignidad de las personas y puede elevar las capacidades de agencia o acción social. El sentido de la pobreza en quechua se refiere a la soledad y al individualismo. En quechua enriquecer la vida, se refiere al peso creciente del lazo y la solidaridad social.

**La gramática de los conflictos sociales y su gestión institucional** constituye el referente de los cambios y de la dignidad posible como forma de vida. Los conflictos sociales han sido redefinidos por los impactos de la globalización y actualmente continúan en proceso de redefinición en el marco de la crisis multidimensional. En general, los informes y la teoría del desarrollo le han asignado poco espacio al abordaje del papel estratégico de los conflictos y sus actores en el desarrollo. La misma teoría de la agencia social hace escasa referencia al peso de los conflictos en la viabilidad de las estrategias de desarrollo y cambio. El capítulo 3 del presente informe desarrolla y profundiza el rol de los conflictos y las territorialidades.

Es necesario subrayar la importancia de las capacidades de agencia de los actores en los conflictos y en la búsqueda de opciones de vida digna. La capacidad de agencia se relaciona directamente con la habilidad de un actor para combinar sus metas (orientadas por valores) con resultados a partir de sus identidades y con los problemas o conflictos implicados. Las aspiraciones, las oposiciones y las identidades son los factores que hacen que las personas y sus colectividades se transformen en actores sociales, en actores históricos del desarrollo, siempre en el marco de un conflicto institucionalizado.

La polarización y la política amigo-enemigo son los principales obstáculos de una democracia y un desarrollo sostenibles (Touraine, 2021).

Los actores, como ciudadanos y como personas, buscan alcanzar y construir su dignidad colectivamente. La libertad supone el reconocimiento de la pluralidad constitutiva de las sociedades modernas y se comprende tomando en cuenta dos aspectos diferenciados: poder y control. En cuanto al primero, la libertad de una persona puede ser valorada en función del poder que tenga para lograr lo que desea, sin considerar los procedimientos de control que pueden afectar el logro de sus metas. El control, en cambio, se refiere a la capacidad de gestionar los procedimientos y mecanismos utilizados.

En democracia ello supone el ejercicio de los derechos y obligaciones del ciudadano. Supone, en suma, una cultura de solidaridad en los procedimientos. Un fin no puede estar separado de los medios para obtenerlo. (Sen: 2000; 2007).

## D. Hacia un nuevo constructivismo político

El análisis presentado sustenta entonces la sugerencia de repensar y reconstituir el rol del espacio público, teniendo en cuenta que la visión solamente liberal de la democracia resulta necesaria pero insuficiente. En ello el sistema político debe jugar un rol fundamental, considerando que lo que puede cambiar y producir una transformación política del desarrollo es una política constructivista. Esta es una política de intercambio, entre actores contrapuestos pero asociada al concepto de agencia. Esto quiere decir que un proceso deliberativo entre actores necesita que se vincule el resultado de lo que se delibera, con el procedimiento para conseguir esa meta, o, en palabras de la CEPAL, con los “cómo” gestionar las transformaciones (Salazar-Xirinachs, 2024, p.199).

Desde una perspectiva de los territorios, una institución que podría jugar un papel central es el poder local, “parlamentos-territoriales”, sobre todo de vinculación a nivel local y en el caso de las macro ciudades a nivel de las diversas territorialidades urbanas. Ello permitiría realizar un dialogo que vaya de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. En este sentido resulta fundamental construir una política de comunicación pública que combine lo digital con lo presencial, lo individual con lo colectivo para alcanzar resultados legítimos.

El otro gran desafío de una política constructivista deliberativa es su carácter psico-cultural que tiene que ver en con un principio de alteridad. En el actual momento de crisis y cambio global y de agotamiento de los modelos de desarrollo tanto neoliberales como neo-desarrollistas, parece que la cuestión consiste en plantearse como deliberar para alcanzar un mínimo de gobernanza sistémica, superando la lógica de la polarización. Obviamente reconociendo que la misma democracia es un campo de conflicto institucional, pero son las relaciones de una mayor densidad institucional entre el tipo de desarrollo y los actores donde se encontraran las claves de un desarrollo innovador.

Como subrayó hace años José Medina Echavarría “Se necesita, una nueva ética del desarrollo en función de una responsabilidad compartida y de una cierta ética del consumo que tal desarrollo supone” (Medina Echavarría, 1980).

En este ámbito, hay que trabajar, entonces en medio de la multi-crisis global, la cuestión de la gobernabilidad sistémica sin perder horizontes del desarrollo a largo plazo. Esto quiere decir reconocer los umbrales mínimos en los cuales se puede estar de acuerdo respecto del funcionamiento de las instituciones, para que funcionen bien y empiecen a ser legítimas.

Desde una perspectiva de gobernanza sistémica, deben considerarse acuerdos sistémicos mínimos de corto plazo en aquello que produce el sistema político para que la realidad no se convierta en una catástrofe. No para resolver el tema del Estado, de la acumulación de capital, o los roles estratégicos de los empresarios o cualquier otro problema, sino para lograr un básico mínimo de confianza común para enfrentar el conjunto de crisis en cascada que la región está experimentando.

Parece central la necesidad de construir opciones de gobernanza de corto plazo para enfrentar las agudas consecuencias negativas de los cambios globales, ecológicos, de los cambios regionales y nacionales asociada con la crisis de convivencia y con la crisis multidimensional global. La dimensión de la salud por ejemplo es también multidimensional que afecta a la vida cotidiana. Entonces, hay que volver a repensar en opciones de cambio de corto plazo para superar las lógicas polarizadoras, para buscar soluciones mínimas, como se dice en la clásica literatura política, y buscando acuerdos sobre lo aceptable e inaceptable, pensando en indicadores mínimos que tienen que ver con la vida de la gente.

Por otro lado, ciertamente es fundamental reconstruir y proyectar las orientaciones políticas que permitan reconstruir mapas de desarrollo y de democracia para América Latina en el largo plazo. Poner límites al sistema extractivista rentista y la renovación de los actores y de las mismas elites a todo nivel considerando el momento de incertidumbre global actual y motivar a buscar esperanzas para ver cómo reconstruir escenarios de futuro. En ese contexto, el diálogo, la deliberación y el papel que pueden cumplir los escenarios prospectivos sobre política y desarrollo pueden resultar de gran utilidad.

Como afirmaba Rebeca Grynspan se trata de un trabajo intelectual y político, “Este trabajo quizás nos permita superar el escepticismo cínico de algunos y el voluntarismo exagerado de otros, pues lo fundamental es deliberar, sino para alcanzar metas comunes, al menos para interactuar, reconocer nuestras diferencias y aprehender de ellas.” (Grynspan, 2008, p.27).

Está terminando un periodo histórico y es muy importante para comprender el nuevo campo de lo posible de la política y el desarrollo, comprender la emergencia de la nueva sociedad latinoamericana de la información interdependiente en las relaciones de poder globales mutantes, sociedad que sucede a la “industrial dependiente” anterior, y que está ya estaba pre dibujada en su interior, y sobre todo detectar los rasgos del nuevo momento que se inicia y dibuja los nuevos patrones de un futuro inmediato.

La nueva politicidad supone al menos el reconocimiento de cuatro cambios básicos en la vida de la sociedad informacional global:

- i) La tecnosociabilidad asociada principalmente a las generaciones jóvenes tanto en el plano real como imaginario. Se trata de una experiencia cotidiana y recurrente de intercambio subjetivo asociada con el uso de los nuevos medios de comunicación digitales. Esta reforma los patrones de conocimiento y de educación y se expresa de manera ambigua en diversas dimensiones de la vida cotidiana: Trabajo sexo, entretenimiento, consumo, etc. Se trata de nuevos ámbitos de comunicación que permiten diferentes formas de ser, espacios donde están en juego valores e identidades a menudo cambiantes que expresan nuevas subjetividades. Sensibilidades diversas. Obviamente se asocian con las diferentes experiencias socio territoriales y culturales. El Informe de desarrollo humano del MERCOSUR: innovar con inclusión (2010) analiza este nuevo dinamismo subjetivo de comunicación y alteridad.
- ii) La aceleración del tiempo y el redimensionamiento del espacio. El tiempo informacional es atemporal, instantáneo y funciona en la red que se entrecruza con el tiempo industrial, el premoderno y en la región con el tiempo de las culturas originarias. Así mismo, como ya se analizó las escalas territoriales cambian permanentemente y en buena medida lo glocal redefine la relación territorio- globalización. Todo esto expresado en medio de relaciones sociales con cambios fuertes alta y complejamente diferenciadas a nivel social y funcional. En buena medida los más ricos del mundo y de la región tienden a ser más fuertes que los propios Estados o que algunos estados. Hay una pugna geopolítica de poder entre Estados y grandes poderes económicos, y en medio de esto anida la cuestión impositiva sobre todo para una región como la latinoamericana.
- iii) Una incertidumbre local respecto de la seguridad humana cotidiana. Esta crisis viene afectando la vida pública y privada en todas las esferas de la vida humana. El miedo al otro y a menudo a los migrantes y de estos respecto de los residentes viene dañando la convivencia pública. Y claro con esto además se complican y contradicen los mecanismos de exclusión e inclusión socio cultural.
- iv) Una nueva interconexión de una sociedad de la información cada vez más robotizada. Cómo vincularla con los valores del pasado y con su memoria histórica para construir un futuro posible. De lo colectivo con lo individual, de lo procedimental con sus resultados, con lo que se desea y lo que se logra.

Hay que hallar metas claves para evolucionar hacia una política constructivista en medio de la crisis multidimensional global sobre todo desde las perspectiva territorial-nacional-regional-global.

El manejo innovador de los códigos de la modernidad asociados con los códigos del informacionalismo serían los disparadores educativos centrales de un desarrollo de largo plazo y ello coloca en el centro de la dinámica el papel estratégico de un sistema de educación innovador en todas las esferas del

conocimiento, y un sistema de investigación científica que articule las ciencias exactas con las sociales en función de los valores y la ética de un desarrollo innovador, informacional y ecologizado en función de la dignidad y los derechos humanos.

Los códigos de la modernidad propuestos por la CEPAL plantean que el futuro será el conocimiento y que la forma de alcanzar desarrollo ya no será con la explotación de materias primas o con una mayor cantidad de trabajo, tiempo, espacio o capital. La educación necesitará desarrollar capacidades básicas de abstracción, intercambio y operaciones aritméticas básicas asociada con valores, donde lo importante es el saber hacer más que el saber mismo. Los códigos de una sociedad moderna con valores de equidad son las claves del futuro desarrollo con competitividad genuina.

Los códigos del informacionalismo están asociados con el desarrollo de habilidades específicas para comunicar, mezclar y combinar información sobre la base de un lenguaje común. Desde lo local a lo global y viceversa. Habilidades para desplazarse por las múltiples formas de la comunicación asociada con la creación de hipertextos interactivos multimodales (Castells, 2013). Estos códigos suponen habilidades para participar creativamente en la Sociedad red. Cabalmente el nuevo sujeto humano basado en la dignidad y los derechos humanos y de la naturaleza necesita manejar y desarrollar creativamente estos códigos. Como argumenta la CEPAL de trata de desarrollar un conjunto de conocimientos y destrezas de las personas para participar y desenvolverse en un mundo en constante mutación. Latinoamérica y el Caribe con naturalezas diversas, a menudo complementarias, para poder empoderarse culturalmente necesitan sobre todo terminar con las jerarquías de origen colonial, con la cultura de la negación del otro y reconocer y construir un pluri-convivencia cultural con la participación de una ciudadanía activa y una democracia renovada, (CEPAL, 1997).

## E. Conclusiones

El presente capítulo ha señalado algunas transformaciones críticas que está experimentando la región, que plantean nuevos desafíos para la planificación y las políticas públicas en general, y territoriales en particular, en el contexto de las tres trampas del desarrollo postuladas por CEPAL.

Las nuevas dinámicas regionales y urbano-rurales, enmarcadas en procesos de creciente contenido informacional de todas las actividades productivas, así como de las sociedades en su conjunto, unidas a las diversas crisis que está atravesando el mundo, tanto de tipo social, económicas, ambientales, bélicas, sanitarias, entre otras, plantean la urgencia de pensar el desarrollo en términos complejos, integrados y prospectivos.

Otros tipos de procesos, como los del creciente peso de las economías delictuales en múltiples campos de la vida económica, social y política de la región, añaden urgencia para repensar las instituciones nacionales y globales de cooperación en estas materias.

A este complejo e incierto panorama regional y global debe añadirse un momento de creciente desconfianza ciudadana en torno de las reales capacidades de las democracias modernas para responder a las urgencias prioritarias de la población.

Lo anteriormente expuesto fundamenta la importancia de la reflexión, el análisis comparado y la generación de propuestas sobre las capacidades estatales y societales requeridas para impulsar procesos de desarrollo territorial más inclusivos y sostenibles, en el marco de lo que la CEPAL ha denominado capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas).

Algunas de estas capacidades TOPP serán discutidas en cada uno de los capítulos siguientes, y se presentarán un conjunto de recomendaciones y sugerencias en el capítulo final de este Panorama del Desarrollo Territorial 2024 con el propósito de contribuir a un debate necesario y urgente frente a los desafíos que enfrenta la región.

## Bibliografía

- Babbington, A. (ed.) (2013), *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región Andina*, Lima Instituto de Estudios Peruanos.
- Beck, U. (2002), *La sociedad de riesgo global*, Madrid, Siglo XXI editores.
- Calderón G. F. (coord.) (2023), *La herencia. Imaginarios latinoamericanos: jóvenes, arte y política*, La Paz, Plural / CESU-UMSS.
- Calderón, F. (2018), "La cultura, el sujeto y el desarrollo humano informacional". En Navegar contra el viento, San Martín, UNSAM Edita.
- \_\_\_\_\_(2014), "Rethinking human development", en Castells, M. y P. Himanen (eds.), *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*, Oxford University Press.
- Calderón, G. F. y C. Colombo (2021), Desarrollo humano en América Latina. Riesgo multidimensional y pandemia algunas ideas para un paradigma renovado, *Cuadernos del CENDE*, 38, 108.
- Calderon, F., M. Hopenhayn, E. Ottone, Ratinof, D. Goulet (1998), *Educación, ética y economía en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- Castells, M. (2012), *Redes de indignación y esperanza*, Madrid, Alianza editorial.
- \_\_\_\_\_(1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. y otros (2018), *Europe's crisis*, Cambridge, Polity.
- Castells (2013), Informationalism, networks and the network society. Social innovation and digital era. Inedito.
- Castells, M. y F. Calderón (2019), *La nueva América Latina*, Santiago, FCE.
- Castells, M. J. Caraca y G. Cardoso (2012), *Aftermath. The culture of the economy crisis and introduction*. Oxford University press.
- Cretini, D. Pragier, J. Deluca J. Wharren y F. Calderon (2013), "Extractivismo informacional y territorialidades en Argentina. Los casos de Lito petróleo" En Babbington A. (ed) *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. IEP Lima 2013.
- Florida, R. (2021), Discontent and its geographies, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14,3, Noviembre.
- Grynspan, Rebeca; (2008), La gobernabilidad y los desafíos de la democracia en América Latina, en *Una brújula para la democracia: aportes para una agenda de gobernabilidad en América latina*, PNUD, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- Habermas, J. (2010), "El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos". *Dianoia*. México, 55, 64.
- Himanen P. (2014), "Dignity as development", en Castells, M. y Himanen, P., *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*, Oxford University Press.
- International Organization for Migration (IOM) (2024), *World Migration Report 2024*, Geneva, IOM.
- Mackinnon, D. y otros (2022), Reframing urban and regional development for left behind places, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15, 1, Marzo.
- Martin R., F Martinelli y J. Clifton (2022), Rethinking spatial policy in the era of multiple crisis, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15, 1, Marzo.
- Medina Echavarría, J. (1980), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Sociales*. Segunda edición, San José, EDUCA Centro América.
- Morin, E. (1996), El pensamiento ecologizado, *Gazeta de Antropología*, 12.
- OXFAM (2024), Econonuestra. Es tiempo para una economía para todas y todos, OXFAM.
- OCDE (2023), *OCDE Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*, Paris, OCDE Publishing,
- PNUD (2011), Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos. en: <https://www.undp.org/es/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-2011>.
- \_\_\_\_\_(2008), Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Disponible en: [https://hdr.undp.org/system/files/documents/informe-sobre-desarrollo-humano-200708-espanol\\_1.08-espanol](https://hdr.undp.org/system/files/documents/informe-sobre-desarrollo-humano-200708-espanol_1.08-espanol).
- Prado, A. y otros (2017), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*, Santiago, CEPAL.
- Rolnik, R. (2021), *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, Santiago, LOM.

- Salcedo S. y L. Guzman (eds.) (2014), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*, Santiago, FAO.
- Salazar-Xirinachs, J.M (2024), Repensar, imaginar, transformar. Los “que” y los “como” para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL.
- Sen, A. (2007), “Multiculturalismo y libertad”. *En Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Buenos Aires, Katz.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- Touraine A. (2021), *La société de communication et ses acteurs*, París, Seuil.
- Walker, J. y otros (2024), *Índice de compromiso con la reducción de la desigualdad (índice CRI) 2022*, Development Financial International/OXFAM.



## II. Desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe: tendencias recientes

Las profundas transformaciones que han experimentado las sociedades latinoamericanas y caribeñas, discutidas en el primer capítulo, tienen manifestaciones o expresiones territoriales concretas. Al respecto, como ha sido analizado exhaustivamente por la CEPAL, las desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas responden a un conjunto diverso de factores causales, tanto estructurales como vinculados a dinámicas coyunturales específicas, constituyendo una expresión más del estilo de desarrollo desigual imperante (CEPAL, 2024a; 2016; 2009).

Junto a las transformaciones ya mencionadas, dentro de los factores estructurales pueden mencionarse: contextos geográficos complejos, sistemas productivos poco dinámicos, deficiencias en infraestructuras, centralismo político-institucional, entre otros. Mientras que, dentro de los factores más coyunturales o específicos, pueden relevarse la crisis financiera de 2008-2009, la pandemia COVID-19, o los impactos económicos derivados de algunas de las tensiones bélicas más recientes (CEPAL, 2024b; Naciones Unidas, 2022; Banco Mundial, 2022).

Al respecto, el contexto reciente de múltiples crisis, y sus efectos territoriales altamente diferenciados, están poniendo de manifiesto, por una parte, el agotamiento del patrón de desarrollo latinoamericano y caribeño y, estrechamente vinculado con lo anterior, la necesidad de repensar las políticas que apuntan a la reducción de las desigualdades socio territoriales, considerando en especial el fortalecimiento de la colaboración, la integralidad de las políticas y en general las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (Salazar-Xirinachs, 2024; Martín y otros, 2022; OCDE, 2023).

Considerando la dinámica de las desigualdades territoriales de la región, la evidencia disponible analizada en panoramas anteriores sugería una cierta disminución de las brechas internas, en particular económicas, durante la primera década de los 2000 (CEPAL, 2017).

En efecto, en varios en varios países que cuentan con información disponible de PIB subnacional se observaban leves procesos de convergencia en materia de disparidades territoriales económicas. Esta tendencia se explicaba por un conjunto de factores, entre los cuales pueden mencionarse, como los más significativos: a) un elevado dinamismo del comercio exterior y mejora de los términos de intercambio, y por tanto de exportaciones originadas en parte importante en regiones con mayores rezagos, b) un

importante incremento de los ingresos fiscales que sostuvieron un conjunto de políticas y transferencias sociales que beneficiaron también a territorios más pobres, y c) por importantes procesos de convergencia en la productividad laboral (Ianchovichina, 2024).

No obstante, en el último Panorama del año 2022 (Genta y otros, 2022) era posible avizorar una cierta inflexión de esta tendencia, lo que en esta versión tiende a ratificarse. En efecto, tanto el debilitamiento de los precios de los commodities, vinculado al debilitamiento e incertidumbres del comercio mundial; el consiguiente debilitamiento fiscal de los países y por tanto de las activas políticas sociales registradas; y, más recientemente, la crisis de la pandemia COVID-19, tuvieron como efecto la detención, y en algunos casos una inflexión, de esta tendencia la disminución de desigualdades territoriales.

Considerando este contexto, este capítulo entrega, en primer lugar, una caracterización de la situación más reciente de la concentración y las disparidades territoriales en América Latina y el Caribe, principalmente demográfica y económica. A continuación, con base en las cifras oficiales más reciente de pobreza monetaria, se describen las brechas para algunos territorios emblemáticos para una selección de países. Finalmente, se presenta análisis de la pobreza y el desempleo, con base en una metodología de estimaciones de áreas pequeñas elaborado por la División de Estadísticas de la CEPAL a partir de la base de datos de hogares BADEHOG<sup>14</sup>.

Todos los análisis que se presentan se realizan considerando a la escala intermedia de los países (Departamento, Región, Provincia, Estado), que se denominarán de manera genérica como entidades territoriales.

## A. Concentración territorial

La elevada concentración territorial latinoamericana ha sido objeto permanente de análisis desde diversos campos o disciplinas, tanto económicas, sociológicas, políticas o demográficas, siendo descrita como un rasgo o característica inherente o estructural de los estilos o patrones de desarrollo de la región. La información más reciente disponible, como la última ronda censal o las estimaciones oficiales de cada país de PIB subnacional, entre otras, siguen evidenciando la fuerza de este fenómeno, lo que plantea serias interrogantes sobre la efectividad de las numerosas acciones públicas que han sido desplegadas desde hace décadas para enfrentarlo.

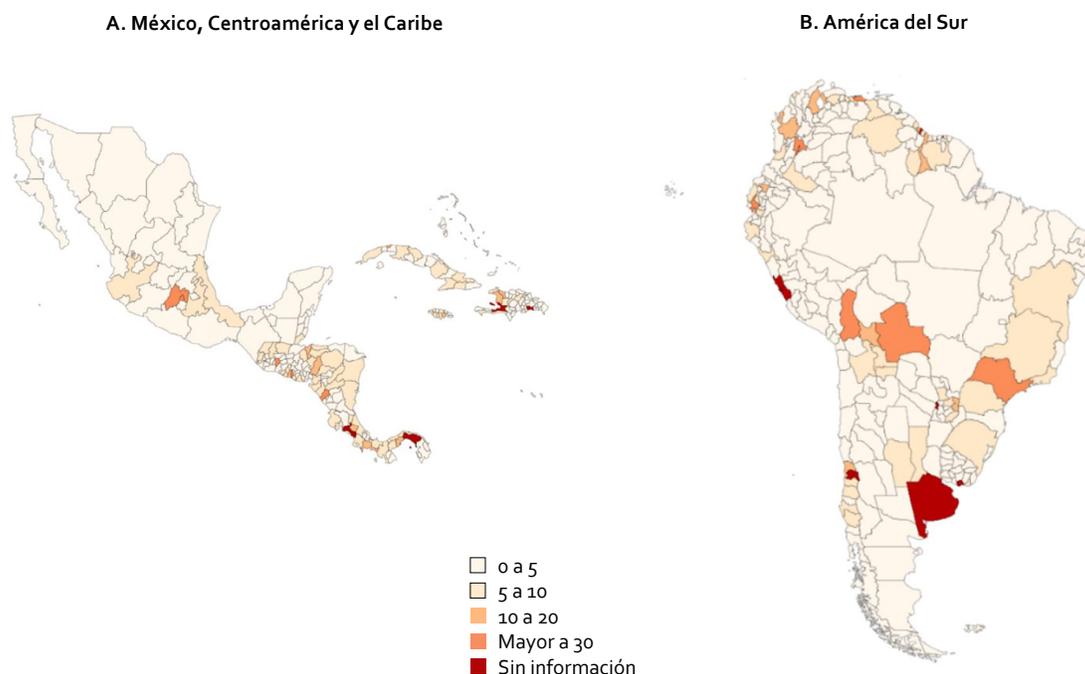
Una forma de analizar la desigual configuración espacial latinoamericana y caribeña puede expresarse a través de considerar el peso relativo de cada entidad territorial respecto del total de cada país, por ejemplo, en términos demográficos o económicos.

Como se observa en el mapa siguiente, referido a la población, la mayor parte de los territorios representan menos de un 5% o un 10% del total, mientras que unas pocas entidades territoriales —a menudo una sola— concentran más del 30%, como en los casos de Haití, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Argentina, Chile, Perú, Paraguay y Uruguay. Los niveles de concentración demográfica tienden a ser menores en algunos países de Centroamérica —como Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua— así como en Cuba y Jamaica, donde los pesos relativos tienden a ser un poco más balanceados.

Resulta de interés señalar que en algunos países que cuentan con algunas de las mayores áreas metropolitanas pobladas de la región, como Bogotá (Colombia), Ciudad de México (México) y Sao Paulo (Brasil) ellas representan un porcentaje relativo en torno del 20% del total, cifra que es menor al peso de otras áreas metropolitanas como Lima y Callao (Perú), la Región Metropolitana de Santiago (Chile), Montevideo (Uruguay), el Gran Buenos Aires (Argentina), o Santo Domingo (República Dominicana), las cuales superan el 40% del total nacional.

<sup>14</sup> Cabe señalar que el número de países considerado según cada tipo de análisis que se presenta se realiza en función de la disponibilidad y actualidad de información. Por ejemplo, el número de países con estimaciones oficiales recientes de PIB subnacional se reduce a 11. Por otra parte, no todos los países cuentan con Censos o proyecciones de población para años reciente o encuestas de hogares recientes.

**Mapa 1**  
**América Latina y el Caribe (24 países): peso relativo de la población**  
**de cada entidad territorial sobre el total de su país, 2022**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaborado con base en información censal y estimaciones de población más reciente de los países.

Al considerar el mismo análisis, pero usando el PIB de cada entidad territorial respecto del total de cada país, se obtienen configuraciones territoriales más concentradas, con un grupo de países en donde las entidades territoriales mayores generan en torno al 50% o más del PIB total de cada país, como en Perú (Lima y Callao), Chile (Región Metropolitana de Santiago), Uruguay (Montevideo), República Dominicana (Santo Domingo), Panamá (Provincia de Panamá), Argentina (Ciudad Autónoma mas Provincia de Buenos Aires).

En otros casos, la entidad territorial con mayor aporte relativo al PIB oscila entre un 30% y un 50%. Ellos son los casos del Departamento de Santa Cruz, Bolivia, que genera el 34% del PIB del país, la provincia de Guayas, en Ecuador, que genera un 31%, La Ciudad de México sumada con el Estado de México, que genera un 24%.

En tanto que, la gran mayoría de los territorios restantes representan cada uno menos del 3% en promedio del PIB de sus países.

Una forma alternativa de observar la concentración geográfica del PIB es comparar el peso relativo del PIB generado por cada entidad territorial de 11 países con información disponible —respecto del total del PIB de América Latina y el Caribe.

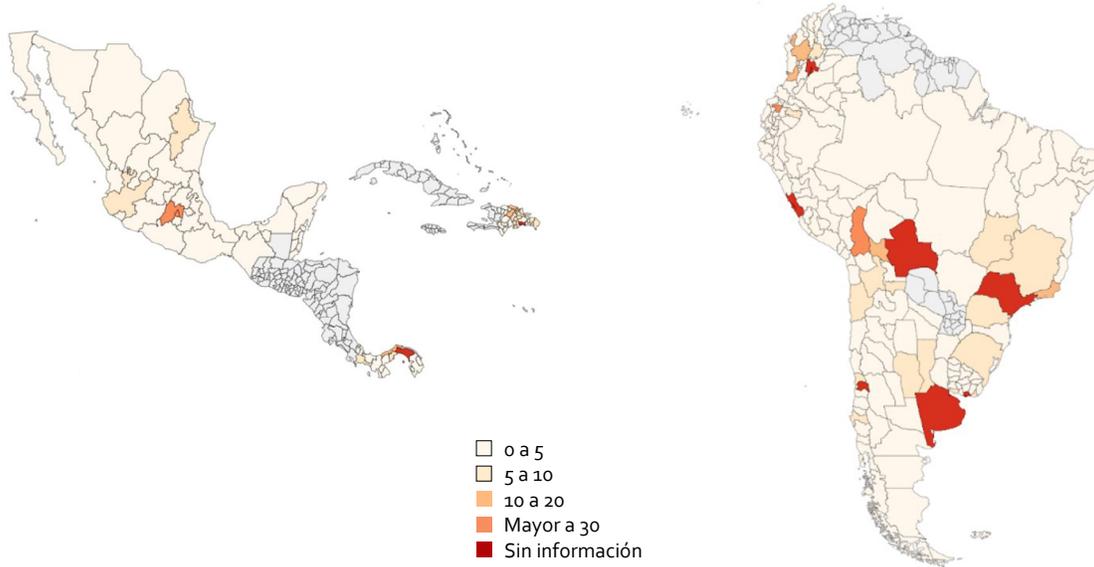
En primer término, puede señalarse que en su mayoría generan cada una menos del 0,5% del total de la región, a las que pueden añadirse otro grupo de entidades territoriales, principalmente de México y Brasil, que aportan entre un 0,5% y un 2% del total.

En segundo lugar, se tiene a un grupo reducido de entidades territoriales que contienen a las grandes áreas metropolitanas de la región, y sus entornos directos, que en conjunto dan cuenta del 31% del PIB total de América Latina y el Caribe: Ciudad de México y Estado de México (México), Región Metropolitana de Santiago (Chile), Lima y Callao (Perú), Bogotá y Cundinamarca (Colombia) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires (Argentina).

**Mapa 2**  
**América Latina y el Caribe (11 países): peso relativo del PIB de cada entidad territorial sobre el PIB total de su país, 2022**  
*(En porcentajes)*

A. México, Centroamérica y el Caribe

B. América del Sur

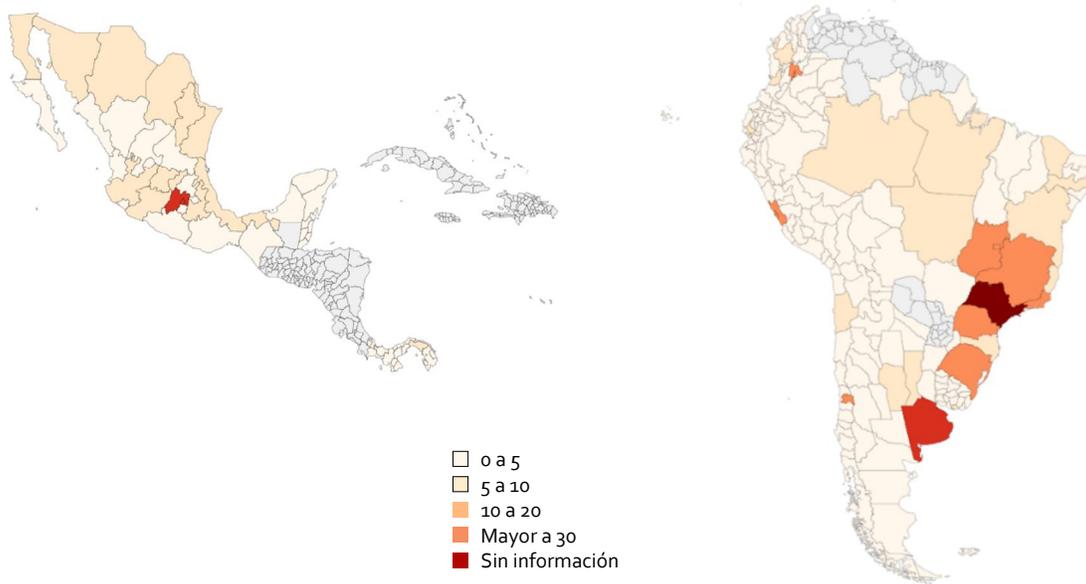


Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales de cuentas subnacionales de los países.

**Mapa 3**  
**América Latina y el Caribe (10 países): peso relativo del PIB de cada entidad territorial sobre el PIB total de América Latina y el Caribe, 2022**  
*(En porcentajes)*

A. México, Centroamérica y el Caribe

B. América del Sur



Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales de cuentas subnacionales de los países y CEPALSTAT.

Finalmente, puede observarse la importancia de grandes zonas productivas que se caracterizan por ser algunas de las más industrializadas y diversificadas del continente. Entre ellas se encuentran principalmente los Estados del Sur (Paraná y Río Grande do Sul) y Sureste (Minas Gerais y Río de Janeiro) de Brasil, así como en las regiones Norte (como Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas), Centro y Occidente (como Guanajuato, Querétaro, Jalisco y San Luis Potosí), de México. En conjunto estos territorios dan cuenta de cerca del 20% del PIB total de América Latina.

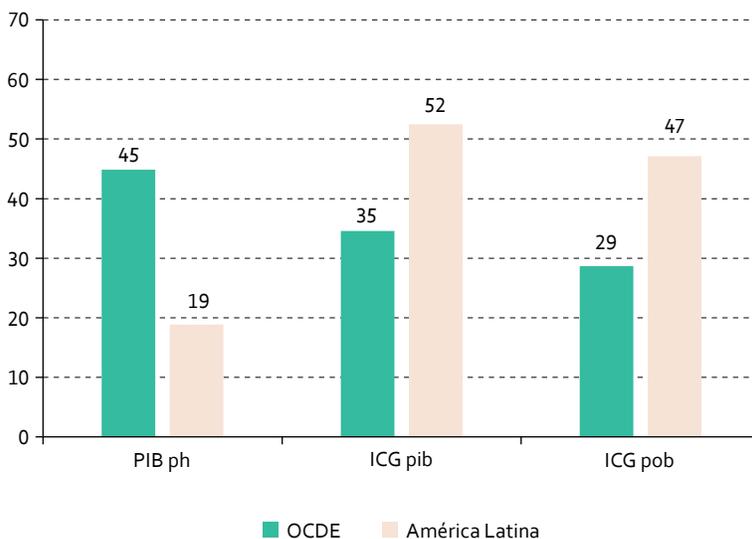
Para efectos de comparación internacional sobre los grados de concentración territorial, el gráfico siguiente muestra los promedios para 16 países de la OCDE y 10 países de América Latina de los niveles de PIB por habitante y el grado de concentración territorial del PIB (ICT pib) y de la población (ICT pob)<sup>15</sup>.

Como se observa, mientras que el promedio del PIB por habitante de la OCDE supera en más de dos veces al nivel promedio de América Latina, 45 mil dólares vs 19 mil dólares, los índices de concentración territorial del PIB y la población de América Latina son superiores en más de 1,5 veces a los registrados en los países seleccionados de la OCDE.

Este marcado contraste entre América Latina y la OCDE en materia de concentración territorial y, como se verá más adelante, en desigualdades territoriales, subsisten a pesar de registrarse un incremento de dichas desigualdades en más de la mitad de los países de la OCDE en las últimas dos décadas (OCDE, 2023).

Parte importante del patrón socioespacial relativamente más equilibrado de la OCDE, y de Europa en general, se sustenta en una larga tradición de políticas de desarrollo territorial que contempla amplios, diversos y complejos esquemas de políticas públicas (Bachtler, J., Mendez, C., & Vironen, H. (2014).

**Gráfico 5**  
**América Latina (10 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante**  
**y concentración territorial de la población y el PIB, 2022**  
*(En dólares constantes a ppp y valor de índices)*



Fuente: Elaborado con base en información oficial demográfica y de cuentas subnacionales e indicadores regionales OCDE.

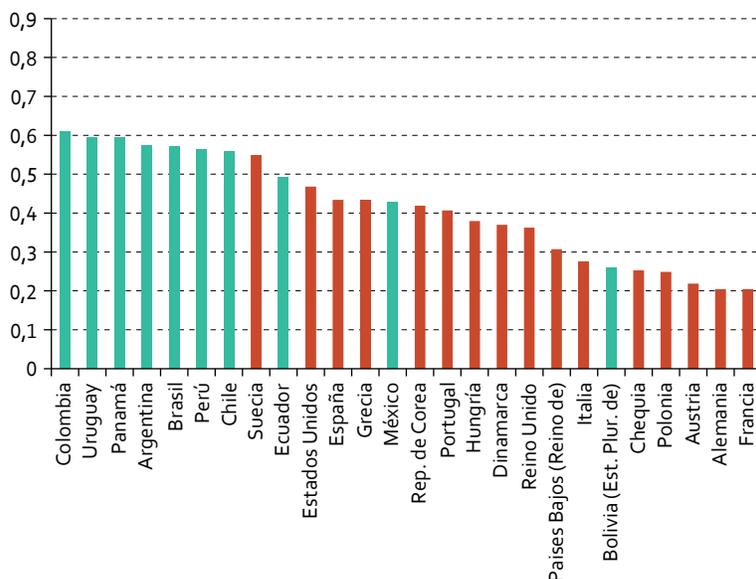
Nota: América Latina: México, Panamá, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina. OCDE: Austria, Hungría, Países Bajos, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Corea, Polonia, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos.

<sup>15</sup> El índice de concentración geográfica compara la distribución relativa de la superficie de cada entidad territorial de cada país, respecto de la distribución espacial de otra variable como el PIB o la población. Ver anexo II.A1 para los detalles metodológicos.

El análisis por países muestra que siete de los 10 países considerados para América Latina registran los niveles más altos de concentración territorial, con valores superiores a 0,50, siendo los tres primeros, Colombia, Uruguay y Panamá. En tanto que Bolivia aparece como el país con menor concentración. En el otro extremo, Alemania y Francia, muestran índices de concentración territorial inferiores a la mitad de los índices de los países con mayor concentración de América Latina.

Cabe señalar, que, tanto en América Latina como en los países de la OCDE, los grados o niveles de concentración productiva territorial, medidos a través del PIB, son normalmente más elevados que los de la población, reflejando en gran medida los efectos de las economías de aglomeración, como ha sido largamente estudiado desde las teorías clásicas sobre polos de crecimiento hasta los desarrollos más recientes de la Nueva Geografía Económica.

**Gráfico 6**  
América Latina (10 países) y OCDE (16 países): índice de concentración territorial del PIB, 2022  
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en información oficial demográfica y de cuentas subnacionales e indicadores regionales OCDE.

## B. Disparidades territoriales

Junto a la elevada concentración territorial, otro rasgo del estilo de desarrollo territorial latinoamericano se refiere a las elevadas brechas o disparidades relativas entre los territorios de cada país en diferentes ámbitos de las condiciones socioeconómicas de la población.

Para el caso de las disparidades económicas territoriales, dichas brechas se expresan con claridad en un indicador tradicionalmente utilizado en los estudios territoriales, cual es el PIB por habitante. En este caso, el nivel para cada año de la disparidad promedio se estima como una proporción o porcentaje del PIB por habitante del país<sup>16</sup>.

Para su análisis se han estimado series de disparidades territoriales de PIB por habitante para 9 países de la región con información oficial disponible y comparable para las últimas dos décadas: México, Panamá, Colombia, Bolivia, Chile, Perú, Brasil, Argentina y Uruguay —así como para una selección de 13 países de la OCDE, cuyos resultados se presentan en los dos gráficos siguientes.

<sup>16</sup> El método de cálculo del indicador se describe en el Anexo II.A1.

Una primera dimensión del análisis se refiere a la tendencia en el tiempo de las brechas o disparidades. A este respecto, puede observarse en el gráfico que hasta 2017 la tendencia de varios de los países de la región mostraba una cierta reducción de las disparidades, o convergencia territorial, como en México, Perú, Argentina y Brasil. La clara excepción es Panamá, cuyo importante incremento de las desigualdades económicas territoriales se explica por grandes inversiones en infraestructuras realizadas en la región ístmica del país, como la ampliación del Canal de Panamá, nuevas líneas del metro e inversión en carreteras, entre otros megaproyectos.

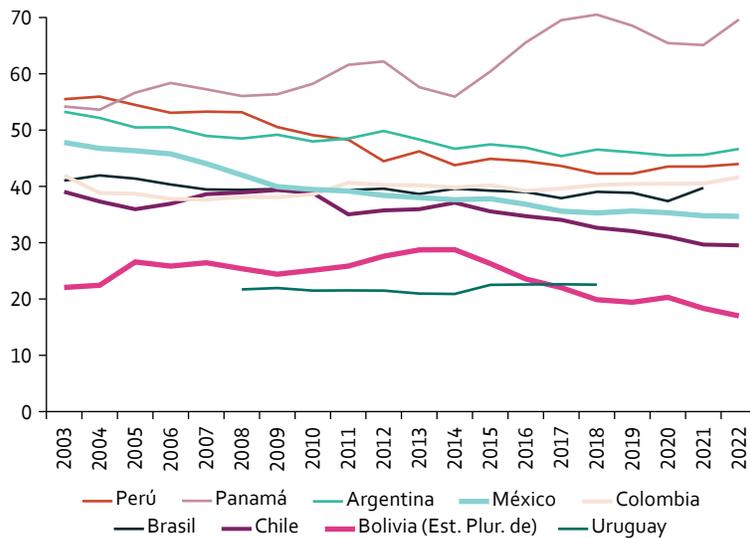
En los años posteriores a 2017, dicha tendencia se detiene, o se revierte, en varios países, lo cual puede reflejar, entre otros factores, el conjunto de crisis globales recientes que han tenido impactos altamente diferenciados en términos territoriales, como la pandemia COVID-19 o las fluctuaciones de los mercados mundiales de commodities.

Un segundo plano de análisis se refiere al nivel o la magnitud de dichas brechas o disparidades territoriales del PIB por habitante, para lo cual la comparación con los países de la OCDE seleccionados resulta particularmente expresiva.

Gran parte de los países de la región considerados tienen brechas o disparidades superiores al 30% como promedio del PIB por habitante nacional, con algunos países superando el 40%. Las excepciones son Uruguay y Bolivia, en donde el nivel de disparidades territoriales oscila entre un 20% y un 30%.

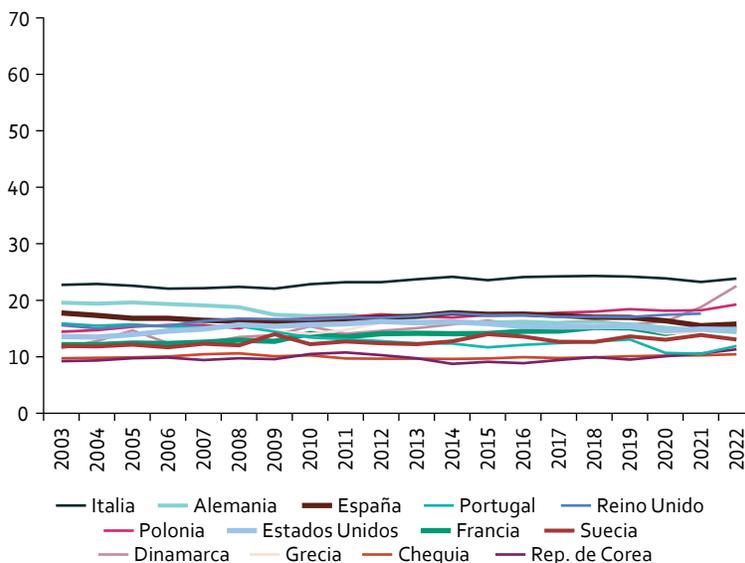
En el caso de los países de la OCDE la gran mayoría se encuentra bajo el 20%, e incluso del 10%, como Corea y Suecia. Asimismo, en estos países se observa una menor variabilidad en el tiempo de las disparidades territoriales. El país que registra el nivel más alto de disparidades es Italia.

**Gráfico 7**  
**América Latina (9 países): disparidad territorial del PIB por habitante 2003-2022**  
*(En porcentajes del PIB por habitante promedio de cada país)*



Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales de cuentas subnacionales de los países.

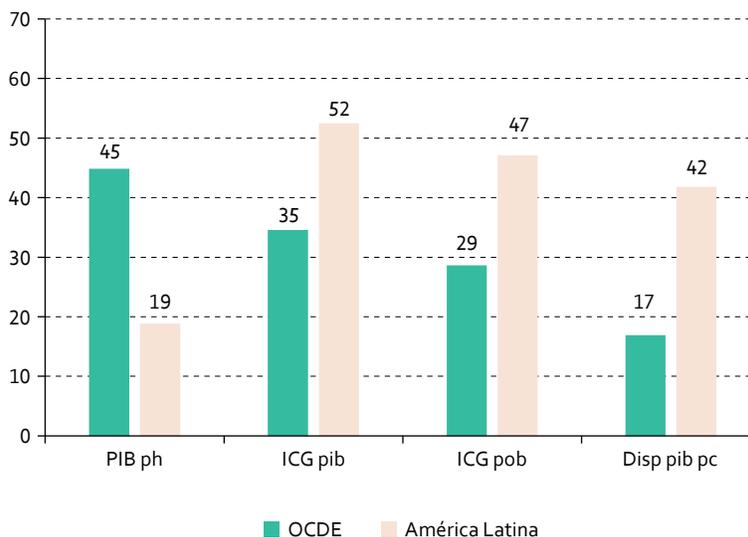
**Gráfico 8**  
**OCDE (13 países): disparidad territorial del PIB por habitante 2003-2022**  
*(En porcentajes del PIB por habitante promedio de cada país)*



Fuente: Elaborado con base en indicadores territoriales OCDE.

Considerando nuevamente el gráfico 9 comparativo con la OCDE, al cual se le ha añadido la estimación promedio de disparidad territorial en PIB por habitante, puede ratificarse de manera evidente la clara diferencia entre ambos estilos o patrones de desarrollo en cuanto a desigualdades socioespaciales. Como se observa, la relación entre la disparidad territorial del PIB por habitante América Latina supera en 2,5 veces a la de 16 países considerados de la OCDE. Esto es, un 17% como disparidad promedio en el caso de la OCDE y un 43% en el caso de América Latina.

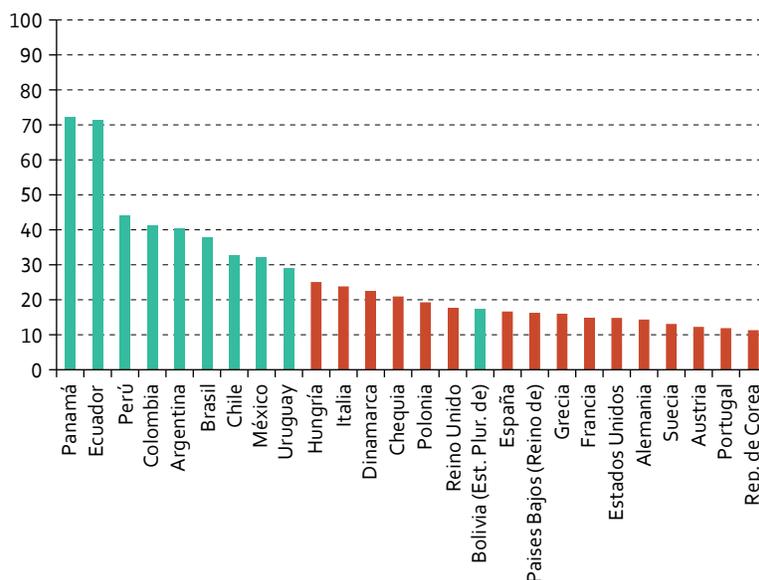
**Gráfico 9**  
**América Latina (10 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante, concentración territorial de la población y el PIB, y disparidad territorial del PIB por habitante, 2022**  
*(Promedio simple)*



Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales demográficas y de cuentas subnacionales de los países.

La medición por países sigue la tendencia comentada en toda esta sección, en donde los países de América Latina exhiben los niveles más altos de disparidades y concentración territorial, con la excepción de Bolivia. Los casos de Panamá y Ecuador deben analizarse considerando dos actividades económicas que influyen desproporcionadamente en la disparidad promedio. La actividad del Canal de Panamá, en el primer caso, y la actividad petrolera en el segundo caso. Pueden destacarse, en el extremo opuesto, los casos de Portugal y Corea, con disparidades muy bajas, en torno del 10% del PIB por habitante promedio, no obstante que, en el caso de Corea, sus niveles de concentración territorial son bastante elevados.

**Gráfico 10**  
**América Latina (10 países) y OCDE (16 países): disparidad territorial del PIB por habitante, 2022**  
*(Porcentajes del PIB por habitante promedio de cada país)*



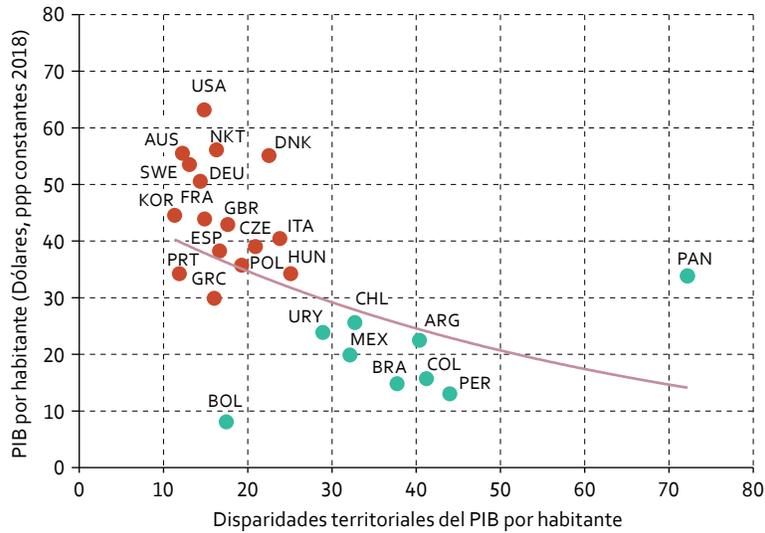
Fuente: Elaborado con base en información oficial demográfica y de cuentas subnacionales e indicadores regionales OCDE.

### C. Concentración territorial v/s disparidades territoriales

Respecto de las relaciones existentes entre concentración y desigualdad territorial, los gráficos que siguen permiten comprobar la existencia de correlaciones significativas —positivas y/o negativas— las cuales requieren de estudios posteriores para profundizar en los mecanismos o factores causales estructurales detrás de ellas, en particular en lo referido a las dinámicas económico-productivas, los marcos institucionales, y las políticas públicas desplegadas para abordar las desigualdades territoriales. Respecto de esta última dimensión, el capítulo III entregará un panorama pormenorizado reciente de las iniciativas nacionales de los países de América Latina y el Caribe.

En primer término, el gráfico siguiente compara el nivel del PIB por habitante con las disparidades territoriales, considerando un grupo de 25 países, pudiendo observarse una clara correlación negativa entre ambas variables. Como resulta expresivo, todos los países de la OCDE se agrupan en la zona de mayores PIB y menores disparidades territoriales, mientras que lo opuesto ocurre con los países de América Latina, salvo Bolivia, que registra los más bajos niveles de disparidades de la región. En el extremo opuesto se encuentra Panamá, con el mayor nivel de PIB por habitante y mayor grado de concentración territorial.

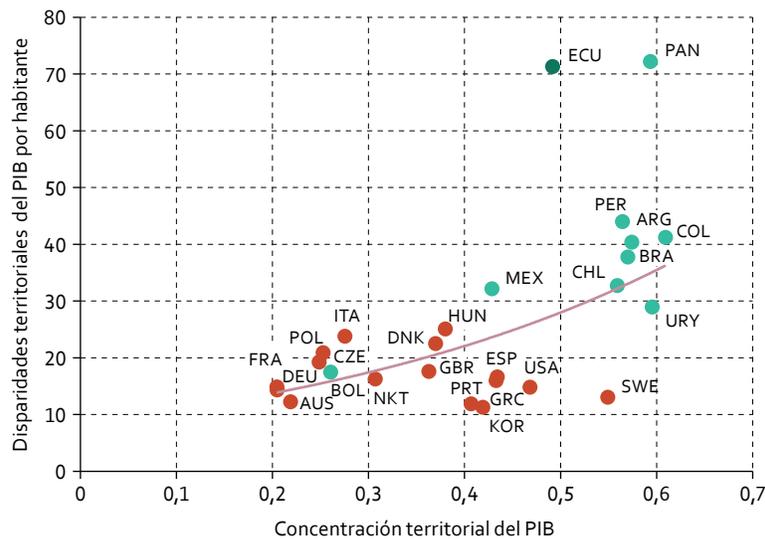
**Gráfico 11**  
**América Latina (9 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante y disparidad territorial del PIB por habitante, 2022**  
*(En dólares ppp constantes y en porcentajes)*



Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales demográficas y de cuentas subnacionales de los países.

En el caso de la relación entre concentración y disparidades territoriales, también es posible observar una correlación entre ambas variables, pero a diferencia del gráfico previo, en este caso se registra una correlación positiva. En este caso, nuevamente Bolivia aparece en la zona con mayor presencia de países de la OCDE, de menor concentración y menores niveles de disparidades territoriales, mientras que México se ubica en una zona intermedia. También ya se ha mencionado la condición especial de Ecuador y Panamá respecto de actividades económicas que influyen de gran manera en el indicador de disparidades.

**Gráfico 12**  
**América Latina (10 países) y OCDE (16 países): concentración territorial del PIB vs disparidades territoriales del PIB por habitante 2022**  
*(En porcentajes)*

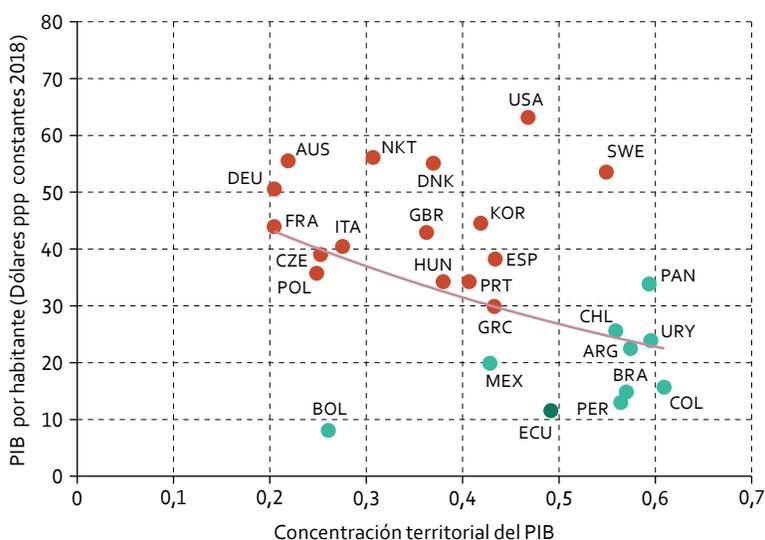


Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales demográficas y de cuentas subnacionales de los países.

En el otro extremo, se observa un caso que ha sido destacado en otros panoramas, Suecia, país con un elevado nivel de PIB por habitante, elevado nivel de concentración territorial y bajo nivel de disparidad territorial en el PIB por habitante, lo cual sugiere que la concentración en sí misma no necesariamente representa un obstáculo para el logro de mejores condiciones de vida en todos los territorios.

Finalmente, la comparación entre el nivel del PIB por habitante y el grado de concentración territorial muestra, al igual que el gráfico 13 una correlación negativa, aunque en este caso con una mayor dispersión de los datos. En general se repite el hecho de que la mayoría de los países de la OCDE se encuentran en la zona de mayor PIB por habitante y menor concentración, mientras que los países de América Latina, salvo Bolivia, se encuentran en la zona opuesta.

**Gráfico 13**  
América Latina (10 países) y OCDE (16 países): PIB por habitante y concentración territorial del PIB, 2022  
(En dólares ppp constantes y en porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en estimaciones oficiales demográficas y de cuentas subnacionales de los países.

## D. Territorio y pobreza: casos regionales

El panorama expuesto permite comprobar que subsisten factores estructurales de larga data que impulsan a la mantención de brechas relativas importantes en amplios territorios o regiones de cada país, distancias relativas que se mantienen, a pesar del importante avance registrado en las condiciones generales de vida en todos los países. En este sentido son territorios que, en términos relativos, han quedado atrás.

Sin que constituya un marco explicativo completo, gran parte de estos territorios se caracterizan por mayores grados de ruralidad, estructuras productivas con alta presencia de sectores agrícolas de subsistencia y baja productividad, contextos geográficos y climáticos complejos, actividades extractivas exportadoras con débiles encadenamientos, procesos de emigración, y débil o bajo acceso a servicios sociales básicos, entre otros factores.

Sin embargo, debe subrayarse el hecho de que muchos de ellos se caracterizan por una importante presencia de pueblos indígenas con elevadas carencias socioeconómicas, situación que ha sido definida como un problema estructural de la relación entre los estados y los Pueblos Indígenas existentes, y que incluye dimensiones como la discriminación, el racismo y la exclusión (CEPAL, 2024; Pedrero, 2023).

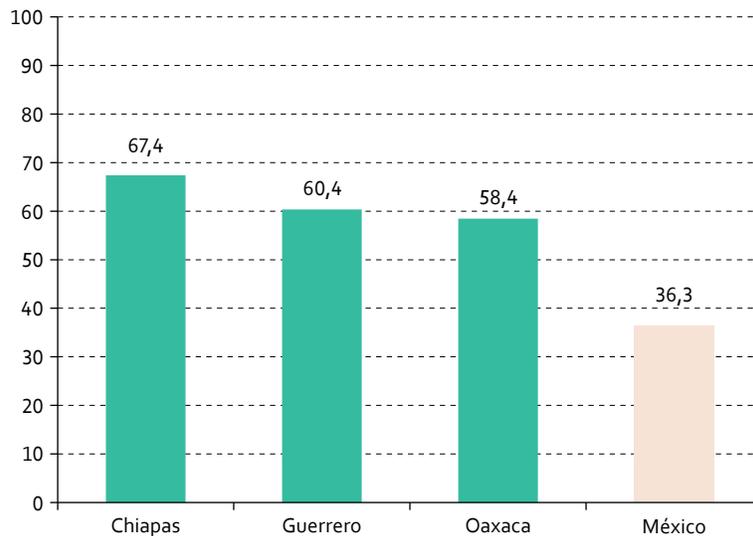
Estos contextos han activado en muchos de estos territorios diversas tensiones y conflictos de mayor o menor intensidad, forzando a la institucionalidad pública al despliegue de instancias de diálogo social no siempre fructífero por diversas razones que se abordarán en el capítulo IV.

Finalmente, otra característica de muchos de estos territorios es que ellos han sido objeto, a lo largo de décadas, de sucesivas políticas nacionales de desarrollo territorial que han buscado mejorar sus condiciones económicas y sociales. No obstante, las importantes mejoras sociales y económicas registradas en las últimas décadas, pareciera que deben repensarse los esquemas, alcances, instrumentos, de dichas políticas, incluyendo el fortalecimiento de la gobernanza anticipatoria, para buscar rutas que atiendan el malestar o la denominada “geografías del descontento” (Florida, 2021; OCDE, 2023).

Considerando el análisis previo, a continuación, se identifican algunos territorios característicos, para nueve países de la región —México, Panamá, Colombia, Brasil, Guatemala, Uruguay, Chile, Bolivia, República Dominicana— considerando sólo la variable tasa de pobreza monetaria, obtenida de las estimaciones oficiales más recientes de cada país, por lo que las comparaciones, en este caso, sólo resultan pertinentes para cada país.

En el caso de **México**, los Estados tradicionalmente con mayores vulnerabilidades o brechas en sus condiciones de vida se localizan en la región Suroeste del país, correspondiendo a Chiapas, Guerrero, y Oaxaca. Las estimaciones de pobreza para el año 2022 dan cuenta de una diferencia de cerca de dos veces en el caso de Chiapas, y en torno de 1,6 veces en los casos de Guerrero y Oaxaca, sumando al hecho de un nivel muy alto en las tasas, cercana o sobre el 60%. En estos Estados, al igual que en el resto del país<sup>17</sup>, la pobreza impacta con mayor fuerza a pueblos indígenas, como los Tzotziles, Tzetzales, Zapotecos, Mixtecos, Nahuatl y Tlapanecos, entre otros diversos pueblos.

**Gráfico 14**  
México y Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca: tasa de pobreza monetaria, 2022  
(En porcentajes)



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México.

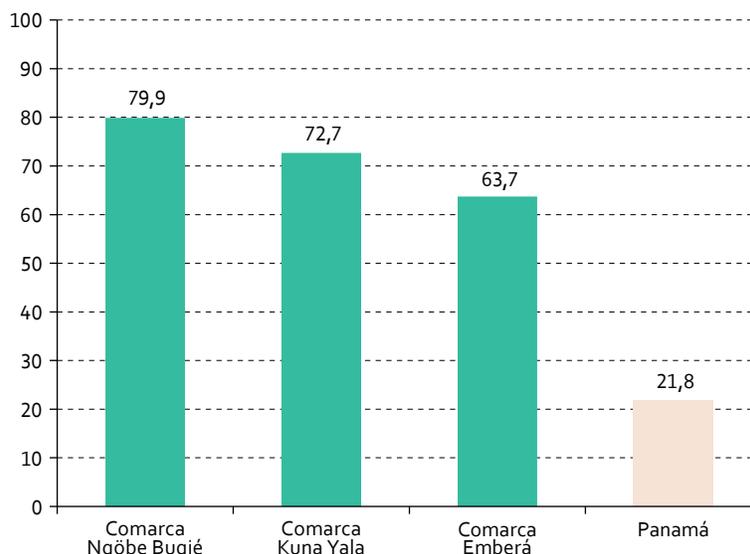
En el caso de **Panamá**, que ha experimentado una importante reducción de la pobreza en años recientes, las provincias que experimentan las mayores condiciones de vulnerabilidad son las Comarcas Indígenas<sup>18</sup>. De acuerdo con la medición de la pobreza monetaria del año 2021 se tiene que las tres Comarcas consideradas muestran tasas superiores al 60%, más que triplicando el promedio nacional, de 21,8% y donde la Comarca Ngobe Buglé alcanza casi un 80%.

<sup>17</sup> CONEVAL (2019) La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018.

<sup>18</sup> S. Cecchini, R. Holz y A. Rodríguez Mojica, “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, serie Políticas Sociales, N° 236 (LC/TS.2020/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Por otra parte, algunas de estas Comarcas, en particular la Kuna Yala, se han visto enfrentadas a serios efectos del cambio climático, como es el alza del nivel del mar, forzando a sus habitantes a emigrar fuera de las áreas costeras.

**Gráfico 15**  
**Panamá y Comarcas Indígenas: tasa de pobreza monetaria, 2021**  
(En porcentajes)



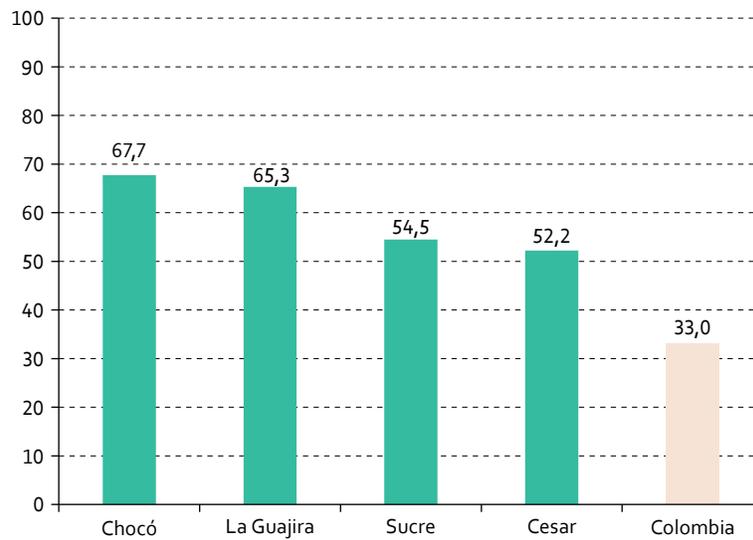
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Panamá.

En el caso de **Colombia**, dos grandes regiones concentran los Departamentos con mayores rezagos o brechas, la Región del Caribe y la Región del Pacífico. Se han tomado como casos a tres Departamentos de la primera región —La Guajira, Sucre y Cesar— y a uno de la última, Chocó.

La estimación más reciente de la tasa de pobreza monetaria, elaborada por el DANE para 2023, da cuenta de una tasa nacional que llega a 33%. Puede observarse que, en los casos del Chocó y La Guajira, dicha tasa supera el 60% duplicando en ambos casos a la tasa nacional. Dichos departamentos se caracterizan por una elevada presencia de pueblos afrocolombianos e indígenas, como los Emberá y los Wounaan en el primer caso, y diversos pueblos indígenas, como los Wayuu, en el segundo caso. Por su parte, otros Departamentos de la Región Caribe también registran tasas elevadas, por sobre el 50%, como son los casos de Sucre y Cesar.

Para el caso de **Brasil**, la región que ha sido objeto permanente de estudios y de despliegue de políticas de desarrollo territorial, dado su mayor rezago relativo en términos socioeconómicos (Mendes, 2023), es el Nordeste, región conformada por nueve Estados, de los cuales se consideraron a modo de ejemplo, a cuatro: Maranhao, Alagoas, Paraíba y Bahía. Diversos factores explicativos se han planteado para explicar el rezago relativo del Nordeste, no obstante haberse producido claras mejoras en diversos ámbitos —entre los que pueden mencionarse dificultades climáticas, como las sequías y estructuras productivas poco competitivas (SUDENE, 2023).

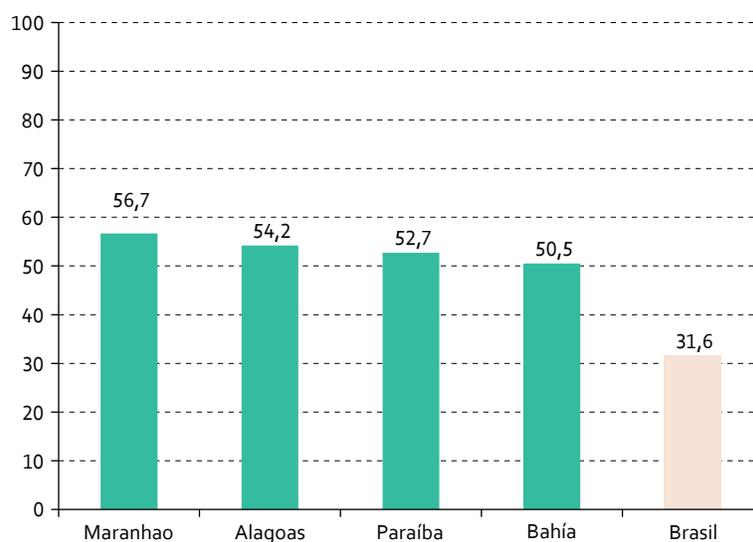
**Gráfico 16**  
Colombia y Departamentos del Chocó, La Guajira, Sucre y Cesar: tasa de pobreza monetaria, 2023  
(En porcentajes)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.

En este caso, la estimación de la pobreza para el año 2022 arrojó una tasa nacional de 31,6%, en tanto que en los cuatro Estados seleccionados dicha tasa superó al 50%, alcanzando un valor máximo en Maranhao con un 56,7%.

**Gráfico 17**  
Brasil y Estados de Maranhao, Alagoas, Paraíba y Bahía: tasa de pobreza monetaria, 2023  
(En porcentajes)



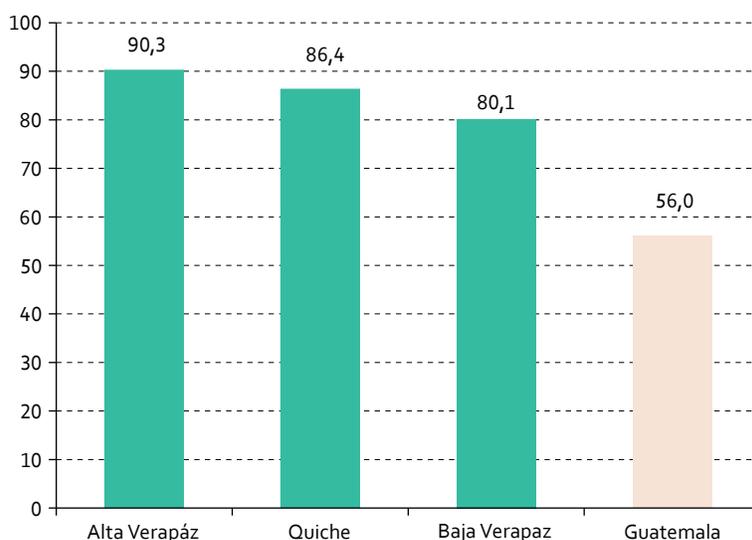
Fuente: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil.

En el caso de **Guatemala**, los territorios con mayores brechas se encuentran en las regiones Norte (Alta Verapaz y Baja Verapaz) y Noroccidental (Quiché) del país, territorios con alta presencia de pueblos indígenas, principalmente los pueblos maya Q'eqchi' y k'iche.

Al igual que en otros territorios identificados en esta sección, los pueblos indígenas de Guatemala, que representan el 44% de la población total del país, enfrentan mayores brechas socioeconómicas que el resto de la población, junto con amenazas y debilidades de tipo ambiental, políticos y de violencia y exclusión social (Pedrero, 2023; ONU Guatemala, 2023).

En 2023 la estimación nacional de pobreza monetaria llegó a una tasa de 56%, en tanto que en los territorios considerados dicha tasa superó el 80%, alcanzando el mayor valor en Alta Verapaz con un 90,3%.

**Gráfico 18**  
Guatemala y Departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché: tasa de pobreza monetaria, 2023  
(En porcentajes)



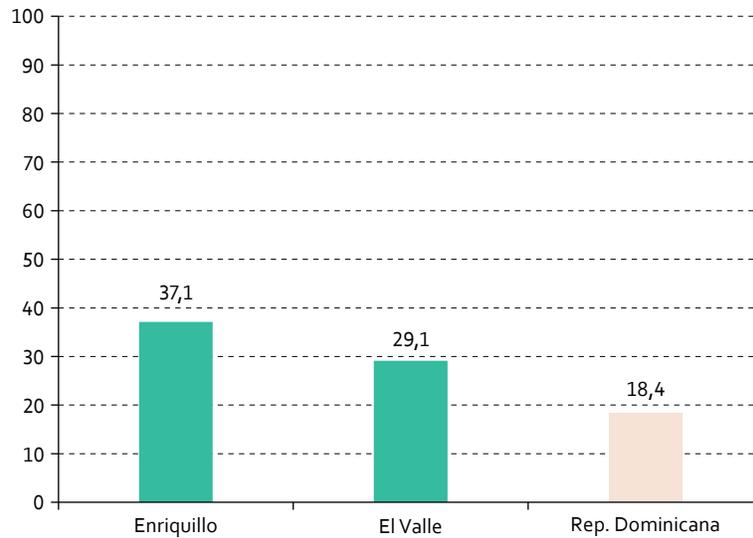
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Guatemala.

En el caso de **República Dominicana**, los territorios estructuralmente más pobres se localizan en la zona fronteriza con Haití, como las regiones de Enriquillo y El Valle. De acuerdo con la medición más reciente, la tasa nacional de pobreza monetaria en 2023 alcanzó un 18,4% mientras que en el caso de la región de Enriquillo está llegó a un 37,1% —el doble de la tasa nacional— y en el caso de El Valle, llegó a un 29,1%.

Una geografía compleja, con dificultades de conectividad, un sector agrícola de baja productividad y diversificación y una condición de ruralidad dispersa con bajos accesos a servicios públicos, determinan en gran parte las brechas sociales existentes<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> MEpyD (2022) Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza, Santo Domingo, MEpyD.

**Gráfico 19**  
República Dominicana y Regiones Enriquillo y El Valle: tasa de pobreza multidimensional, 2023  
(En porcentajes)

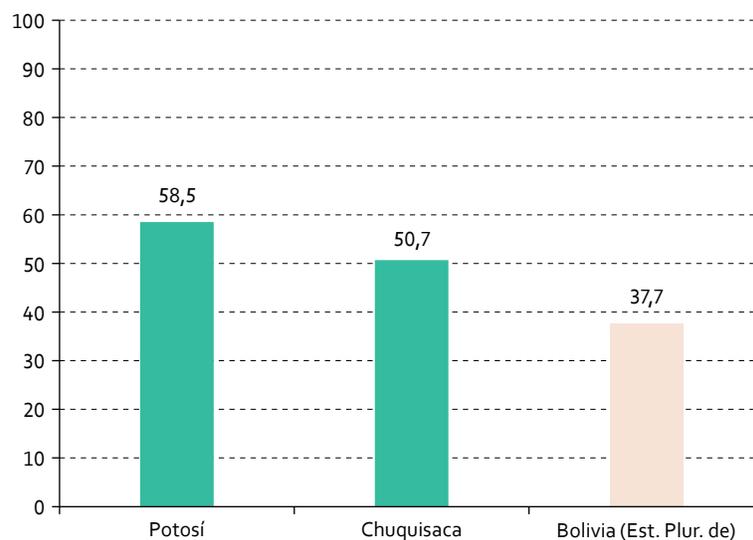


Fuente: Ministerio de Economía y Planificación del Desarrollo (MEPyD), República Dominicana.

En el caso de **Bolivia**, dos departamentos registran las mayores tasas de pobreza, Potosí, con una tasa que supera en 1,6 veces el promedio nacional —que alcanzó a un 37,7% en 2022— y Chuquisaca, que supera dicho promedio en 1,3 veces. En el caso de Potosí, centro de la riqueza minera colonial, actualmente mantiene una importancia en la producción minera, pero la cual contrasta con el resto de las actividades principales agrícolas de subsistencia y con las condiciones generales de vida.

En el caso de Chuquisaca, una vocación gasífera sujeta a importantes vaivenes de los mercados globales, y un sector agropecuario con importantes desafíos de tipo geográfico y climático, entre otros factores, ha constreñido un desarrollo más dinámico.

**Gráfico 20**  
Bolivia (Estado Plurinacional de) y Departamentos de Potosí y Chuquisaca: tasa de pobreza monetaria, 2022  
(En porcentajes)



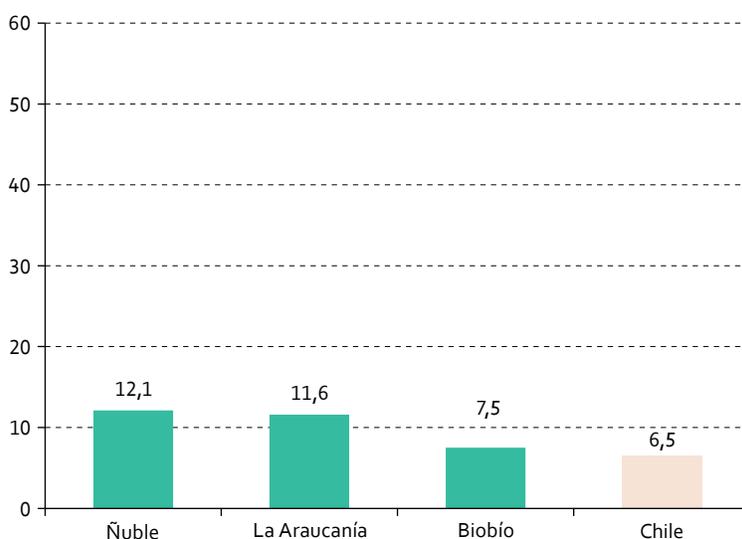
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Bolivia.

Los dos últimos casos considerados, **Chile** y **Uruguay**, no obstante registrar elevadas condiciones de vida en general, y bajos niveles de pobreza en particular, aún subsisten diferencias relativas importantes entre los promedios nacionales y territorios que históricamente han mostrado mayores niveles de rezagos y brechas socioeconómicas.

En el caso de **Chile**, que exhibe tasas bastante bajas de pobreza monetaria según la última medición de 2022, registrando un 6,5% a nivel nacional, aún mantienen diferencias importantes respecto de regiones del sur del país, como Ñuble y La Araucanía, en las cuales dicha tasa resulta en torno del doble de dicho promedio, 12,1% para Ñuble y 11,6% para La Araucanía.

Dentro de los factores que explican este rezago se cuentan estructuras productivas que combina actividades agrícolas de baja productividad y sectores exportadores con bajos grados de encadenamientos y progresiva pérdida de competitividad. Asimismo, en el caso de La Araucanía, poco más de un tercio de su población pertenece al pueblo mapuche, que muestran altos rezagos socioeconómicos, y respecto del cual, sucesivos gobiernos han impulsado iniciativas de diálogo para enfrentar diversas tensiones históricas no resueltas<sup>20</sup>.

**Gráfico 21**  
Chile y Regiones de Ñuble, La Araucanía y Biobío: tasa de pobreza monetaria, 2022  
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Chile.

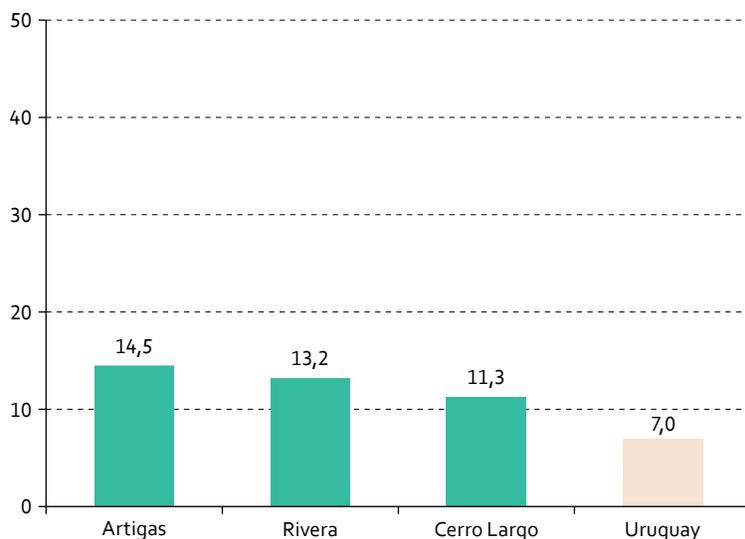
Por último, en el caso de **Uruguay**, país que también exhibe bajas tasas nacionales de pobreza monetaria, 7,0% según la estimación para 2023, se mantienen brechas importantes respecto de territorios localizados en el norte del país en áreas fronterizas con Brasil, como los departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo. Factores como una presencia de un sector de agricultura extensiva, baja diversificación socioeconómica, baja densidad poblacional, y una débil red de comunicaciones han incidido en este mayor rezago relativo<sup>21</sup>.

En el primer caso, Artigas, llega a una tasa que duplica el promedio nacional, de 14,5%, mientras que en Rivera supera en 1,8 veces, 13,2% y en Cerro Largo lo supera en 1,6 veces, 11,3%.

<sup>20</sup> Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento (2023) Informe de sistematización de las recomendaciones al Estado de Chile en materia de tierras y derechos del pueblo Mapuche, Santiago de Chile.

<sup>21</sup> Veiga, Danilo y Susana, Lamschtein (2015) Desigualdades Sociales y Territoriales en Uruguay, UDELAR.

**Gráfico 22**  
**Uruguay y Departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo: tasa de pobreza monetaria, 2023**  
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguay.

## E. No dejar a nadie atrás: nuevos métodos integrados de análisis socio-territoriales

Un amplio conjunto de estadísticas sobre las condiciones de vida de la población proviene de encuestas de hogares. Las encuestas de hogares pueden entregar resultados precisos y confiables a nivel nacional o para los dominios de interés contemplados en su diseño, pero enfrentan limitaciones para proporcionar estimaciones precisas para grupos de población particulares o con un alto nivel de desagregación geográfica. Contar con información representativa para diversos grupos y territorios es indispensable para dar cumplimiento al mandato de “no dejar a nadie atrás” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y adoptar políticas públicas que sean adecuadas a cada contexto.

Los modelos de estimación en áreas pequeñas (*small area estimation* o SAE, en inglés) proveen una alternativa eficaz para generar estadísticas desagregadas con mayor granularidad y calidad de la que las estimaciones directas de las encuestas de hogares proveen. Para ello, estos modelos predicen la variable de interés en las áreas o subgrupos en donde la muestra de las encuestas es insuficiente, integrando fuentes complementarias, como los censos de población, los registros administrativos o la información geoespacial, que pueden tener una cobertura geográfica mayor y más completa que las encuestas de hogares.

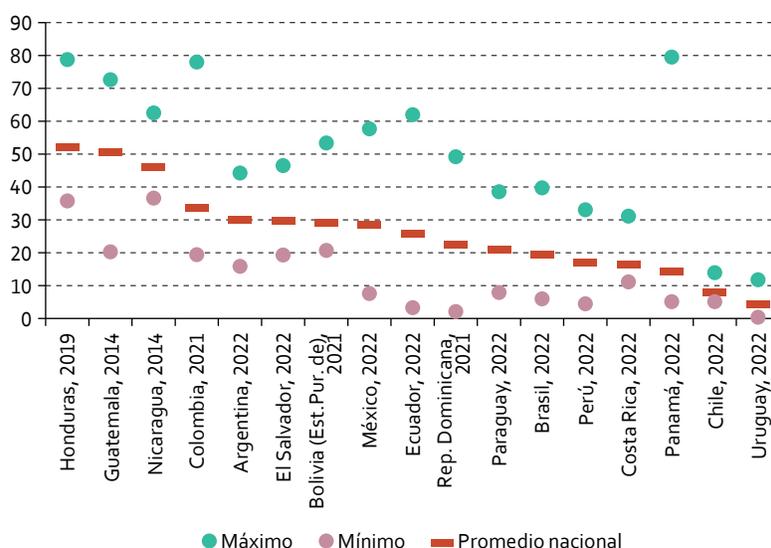
Como parte de su programa regular, la CEPAL produce una amplia gama de indicadores sociales armonizados a partir del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Gracias al uso de modelos de estimación en áreas pequeñas, es posible desagregar algunos indicadores seleccionados a niveles

subnacionales, tanto a nivel municipal como a nivel de combinaciones entre la división administrativa mayor (DAM) y características particulares de la población (sexo, grupos de edad, etnia o raza, nivel educativo, entre otras) (ver recuadro metodológico).

En esta sección se presentan los resultados más recientes disponibles para dos indicadores que definen gran parte de las políticas sociales en la región. A saber, la tasa de pobreza y la tasa de desocupación, para las casi 350 DAM de 17 países en América Latina. Además de obtener estimaciones geográficas, también es posible desagregarlas en forma simultánea para cada par de características de la población (por ejemplo, sexo y edad, sexo y nivel educativo, nivel educativo y edad, etc.).

Los resultados muestran que la pobreza es un fenómeno geográficamente heterogéneo en la región. En promedio, las DAM con menores tasas de pobreza en cada país alcanzan valores que representan 0,4 veces la tasa de pobreza nacional. Las DAM con mayores niveles de pobreza alcanzan en promedio 2,1 veces la tasa de pobreza nacional. Esto implica que países con tasas de pobreza bajas en el contexto regional, pueden tener subdivisiones geográficas cuyas tasas de pobreza igualan o superan a las de los países con mayores incidencias de pobreza (véase el gráfico 23).

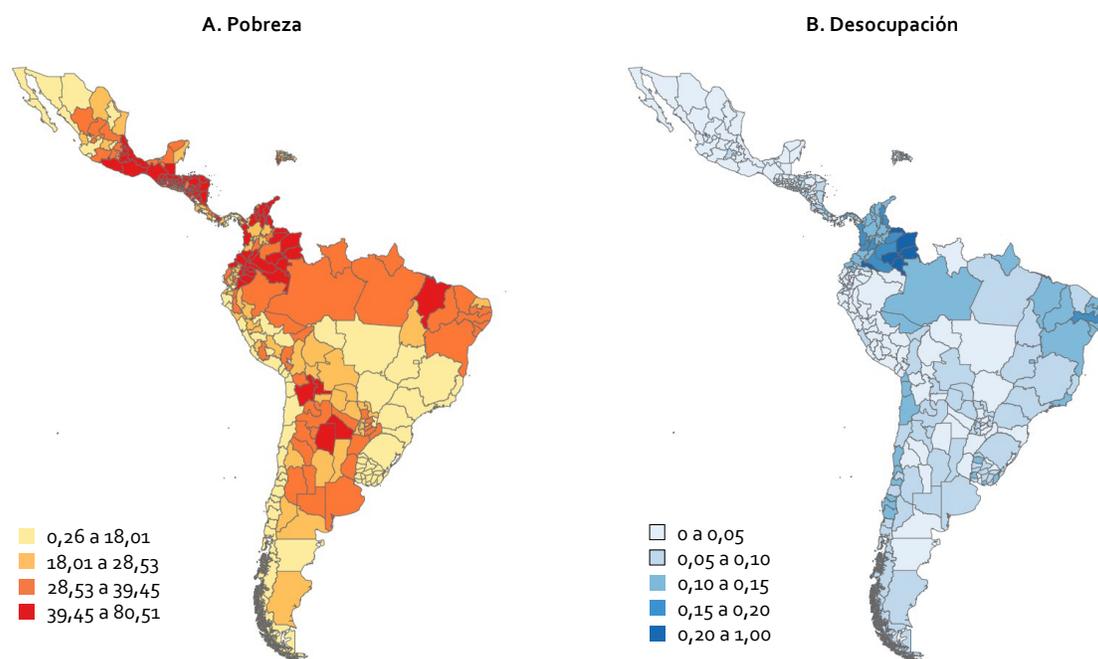
**Gráfico 23**  
América Latina (17 países): población en situación de pobreza, por división administrativa mayor, 2022<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Censos de población y vivienda e imágenes satelitales.  
<sup>a</sup> Datos de 2022, excepto en Bolivia (Estado Plurinacional de), 2021, Colombia, 2021, Guatemala, 2014, Honduras, 2019 y Nicaragua, 2014.

Una de las ventajas de contar con información detallada a niveles geográficos menores es la posibilidad de visualizar los resultados en un mapa e identificar patrones relacionados con la geografía. El mapa 4 permite tener una apreciación general sobre la distribución territorial de la tasa de pobreza y de la tasa de desocupación en América Latina. Para ello, se clasifica a las divisiones administrativas mayores en cuatro niveles de tasas de pobreza (pobreza baja, pobreza media baja, pobreza media alta y pobreza alta) y en cinco niveles en el caso de la tasa de desocupación.

**Mapa 4**  
**América Latina (17 países): proporción estimada de la población en situación de pobreza (izquierda) y en desocupación (derecha), por División Administrativa Mayor, 2022<sup>a</sup>**



Fuente: CEPAL, en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Censos de población y vivienda e imágenes satelitales.  
<sup>a</sup> Datos de 2022, excepto en Bolivia (2021), Colombia (2021), Guatemala (2014), Honduras (2019) y Nicaragua (2014).

De acuerdo con el mapa, países con niveles de pobreza promedio disímiles, como por ejemplo Argentina, México y República Dominicana, tienen divisiones administrativas mayores tanto en el grupo de “pobreza baja” (hasta 18%) como en el grupo de “pobreza alta” (más del 40%). Esto se traduce en importantes disparidades territoriales al interior de los países.

En Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires registra una tasa de pobreza que es al menos 25 puntos porcentuales más baja que la de las provincias de Catamarca, Santiago del Estero y Chaco. En México, Baja California Sur y Baja California tienen tasas de pobreza seis veces menores que las de los estados de Guerrero y Chiapas. En República Dominicana, las provincias del norte del país, como Puerto Plata, Salcedo y Espaillat tienen tasas de pobreza que están casi 40 puntos porcentuales por debajo de las de La Estrelleta, Independencia o Pedernales, provincias cercanas a la frontera con Haití.

Estas amplias diferencias se encuentran en la mayoría de los países de la región, aun cuando no todos ellos tengan divisiones administrativas mayores en los cuatro grupos de pobreza identificados en el mapa. Por ejemplo, en Brasil, Santa Catarina y Río Grande do Sul, al sur del país, tienen tasas de pobreza 30 puntos más bajas que las de las regiones del noreste, históricamente más rezagado. En Chile y Uruguay, países con las menores tasas de pobreza de la región, las disparidades regionales son un poco menores, con tasas de pobreza por región o departamento que no superan el 14%.

El panel derecho del mapa 4 permite confirmar que la amplia heterogeneidad entre divisiones administrativas mayores observada en la pobreza también se manifiesta en la tasa de la desocupación. En un mismo país hay departamentos o regiones en los que este indicador es inferior al 5% y otros donde supera el 15% o 20%.

La comparación entre el mapa de la pobreza y el de la desocupación revela que ambos fenómenos no necesariamente tienen una distribución territorial similar. De hecho, el coeficiente de correlación entre ambos indicadores a nivel de DAM, para los 17 países en conjunto, es de apenas 0,05. A manera de ejemplo, los departamentos con las menores tasas de pobreza del Perú, Ica y Lima tienen tasas de desocupación más altas que las de Cajamarca y Loreto, que tienen las mayores tasas de pobreza. A su vez, en Ecuador, la mayor tasa de desocupación se registra en la provincia del Pichincha, cuya tasa de pobreza es algo inferior al promedio nacional.

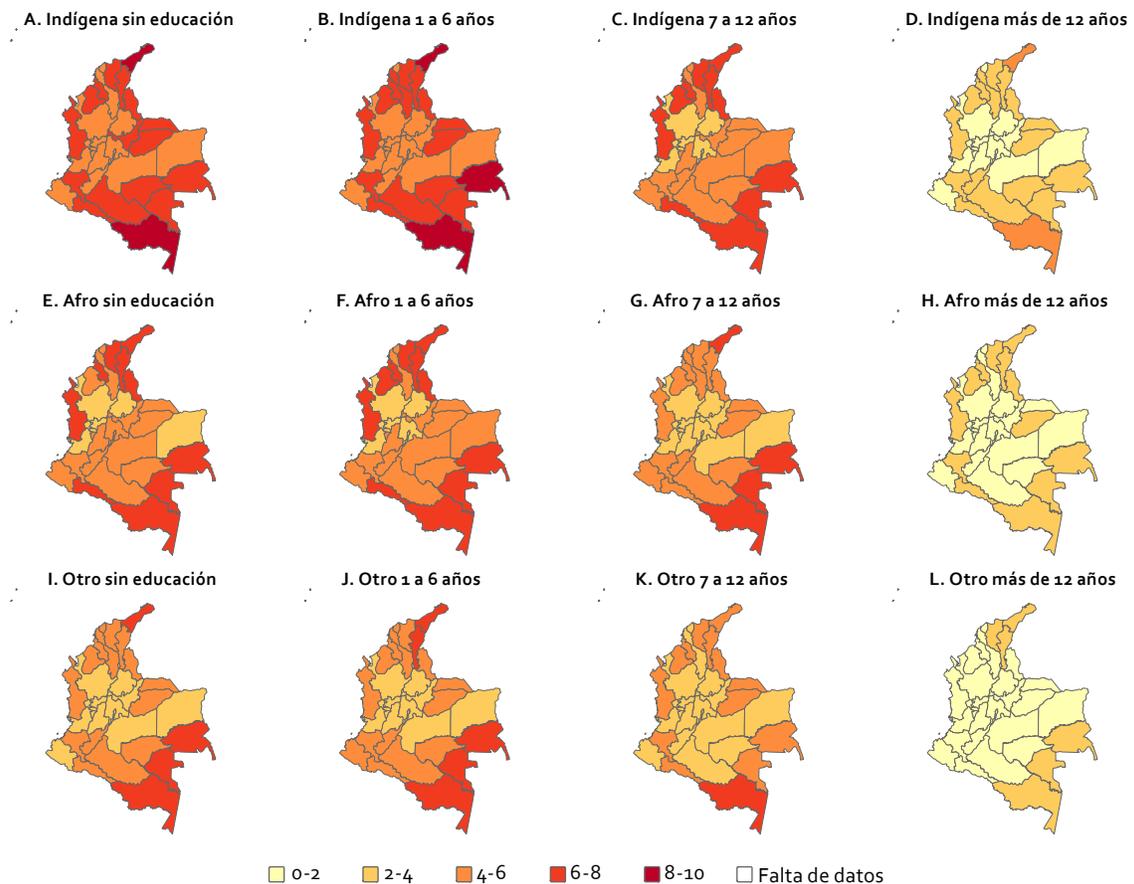
Cabe destacar que los métodos de estimación en áreas pequeñas permiten generar resultados para áreas no cubiertas por las encuestas de hogares. Por ejemplo, la Gran Encuesta Integrada de Hogares de Colombia permite realizar estimaciones directas de la tasa de pobreza en solo 24 de los 33 departamentos del país. Con base en el modelo utilizado, el mapa incluye las predicciones para los departamentos no cubiertos por la encuesta.

Por otra parte, existen desagregaciones de interés que trascienden el ámbito geográfico, referidos a características de los individuos como su sexo, edad, etnia o raza, nivel escolaridad o situación de discapacidad, así como las diversas combinaciones entre ellas. Con base en el modelo presentado en el recuadro 1, el mapa 2 presenta un ejemplo sobre la relación entre la etnia, los años de escolaridad y la pobreza en el caso de Colombia.

Es posible observar que, a menor nivel de educación, mayor es la tasa de pobreza, en todas las regiones del país. Entre las personas sin educación, el porcentaje de pobreza está alrededor del 47%; entre quienes tienen entre 7 y 12 años de educación, la pobreza alcanza a un 33%; entre las personas con más de 12 años de educación, un 11% se encuentra en situación de pobreza.

En lo que respecta a los grupos étnicos, los datos indican que las comunidades indígenas son las más afectadas por la pobreza, con niveles superiores al 46 % en muchos casos, y que la población afrodescendiente presenta índices ligeramente más bajos. La consideración conjunta de ambas variables muestra que estas se refuerzan. En este sentido, se hace evidente la necesidad de implementar políticas focalizadas, que no solo fomenten la educación, sino que también aborden las desigualdades estructurales que afectan a las comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia.

**Mapa 5**  
**Colombia: proporción estimada de la población en situación de pobreza,**  
**por División Administrativa Mayor, años de estudio y etnia, 2021**

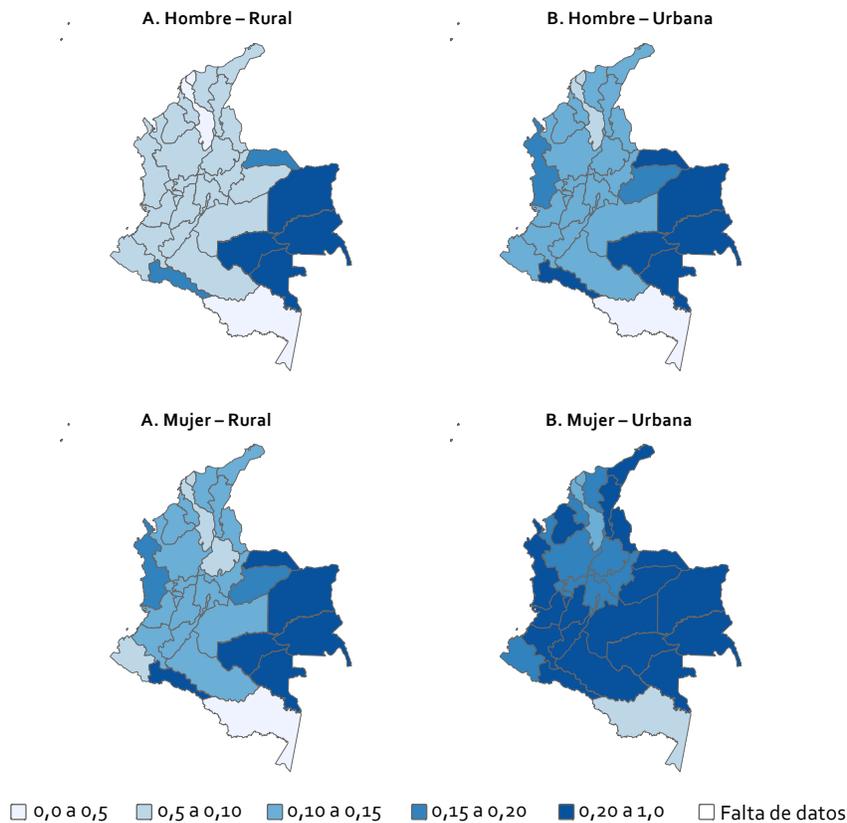


Fuente: CEPAL, en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Censos de población y vivienda e imágenes satelitales.

De manera similar, el mapa 3 muestra la tasa de desocupación en los departamentos de Colombia desagregada por área (rural y urbana) y sexo (mujeres y hombres). En general, las áreas urbanas presentan tasas de desocupación más altas que las rurales. Estas diferencias pueden atribuirse a la mayor concentración de personas en busca de empleo en las ciudades, así como a una mayor competencia en los mercados laborales urbanos. Las áreas rurales, aunque presentan menores tasas de desocupación, podrían reflejar también una economía menos formalizada, con más personas empleadas en el sector agrícola o en actividades informales. Cuando se examina la tasa de desocupación por sexo, las mujeres presentan consistentemente tasas más altas que los hombres, tanto en áreas rurales como urbanas.

Por ejemplo, en Antioquia, las mujeres en áreas urbanas tienen una tasa de desocupación del 19 %, en comparación con el 11 % de los hombres en la misma zona. En áreas rurales, la diferencia también es notable, con una tasa del 11 % para las mujeres frente al 7 % para los hombres. Estas diferencias indican que las mujeres enfrentan mayores barreras para acceder al empleo, especialmente en las ciudades, lo que resalta la necesidad de generar políticas laborales más inclusivas y diferenciadas que aborden las disparidades de género en el mercado laboral colombiano.

**Mapa 6**  
Colombia: proporción estimada de la población en desocupación,  
por División Administrativa Mayor, área y sexo, 2021



Fuente: CEPAL, en base al Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Censos de población y vivienda e imágenes satelitales.

**Recuadro 1****Modelos de estimación en áreas pequeñas para la desagregación de indicadores**

Con el fin de producir estadísticas desagregadas oportunas para 17 países, la División de Estadísticas de la CEPAL emplea diversos modelos de estimación en áreas pequeñas.

Estos combinan la información de las encuestas del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) con fuentes complementarias que incluyen los censos de población, disponibles en el repositorio administrado por la División de Población de la CEPAL, y datos geospaciales obtenidos desde Google Earth Engine.

Dependiendo del indicador de interés, se utilizan diversos modelos. Para producir estadísticas desagregadas a nivel municipal se utiliza un modelo SAE con un enfoque de regresión multinivel con post estratificación, el cual se combina con un proceso de actualización de la estructura de la población de los censos. Este modelo ofrece una alternativa viable para producir estadísticas de pobreza y del mercado de trabajo desagregadas según combinaciones de distintas características del individuo, hasta el nivel geográfico de la primera división administrativa.

El proceso aplicado tiene las siguientes etapas:

Obtención de la información y armonización de los grupos de población (postestratos) entre la encuesta y el censo.

Actualización de tablas censales con base en encuestas de hogares, como una forma de superar la pérdida de vigencia de la información censal a medida que pasa el tiempo desde la realización del censo, manteniendo la correlación natural entre las variables.

Estimación de los modelos para los indicadores de interés (pobreza y desocupación). Se utiliza un modelo de regresión multinivel basado en postestratos, combinando efectos aleatorios y fijos.

Para los indicadores de pobreza se emplea un modelo logístico con enlace Logit, adaptado al enfoque bayesiano y para los indicadores del mercado laboral se usa una variación multinomial.

Ajuste de las estimaciones ("benchmarking"), para asegurar que estas sean consistentes con las estimaciones directas obtenidas de la encuesta.

Esto se logra mediante la calibración multivariada, ajustando los ponderadores en las simulaciones por métodos de Montecarlo basados en cadenas de Markov (Markov Chain Montecarlo o MCMC, en inglés).

Estimación del error cuadrático medio, con base en las cadenas MCMC generadas en el proceso de simulación bayesiana.

Realización de mapas para la visualización de la información desagregada a nivel territorial y por las diferentes combinaciones de los subgrupos de interés.

Fuente: Elaboración propia.

Otra de las potencialidades de la información proveniente de BADEHOG, derivada de la disponibilidad de variables comparables entre países, es que permite construir análisis a partir de índices compuestos.

Para efectos de un último análisis de esta sección, y con el objeto de realizar una primera exploración de las entidades territoriales con mayores rezagos sociales relativos de la región, se procedió a estimar un índice compuesto para 12 países (con encuestas disponibles más recientes) y para cuatro variables, siguiendo la metodología expuesta en el recuadro siguiente.

**Recuadro 2****Índice compuesto de condiciones generales de vida (ICGV)****VARIABLES**

Para la estimación del índice 2022 se consideraron cuatro variables:

- i) Tasa de pobreza monetaria (porcentaje).
- ii) Ingreso por habitante promedio (en dólares).
- iii) Años promedio de estudios (población entre 20 y 59 años).
- iv) Tasa de mortalidad infantil (defunciones menores de 1 año por 1000 nacidos vivos).

Las tres primeras variables se obtuvieron de procesamientos especiales de las Bases de Hogares recopiladas y sistematizadas por la División de Estadísticas de la CEPAL.

La tasa de mortalidad infantil se obtiene de fuentes oficiales de los países.

#### Países considerados en el cálculo

México, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil, Uruguay y Argentina.

#### Normalización

Para el cálculo del indicador compuesto final se aplica el procedimiento de normalización de valores re-escalados para los 4 indicadores, con lo que las distribuciones resultantes oscilan entre valores de 0 y 1.

$$Z_i = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)} \quad (1)$$

Los valores mínimos y máximos usados como referencia para la normalización corresponden a toda la base de los 12 países y 230 territorios, por lo que cada territorio se contrasta con la condición regional de cada variable.

A continuación, se calcula el promedio aritmético de los resultados de los índices de las cuatro variables

Finalmente, se ordenan de mayor a menor a todos los territorios según el puntaje obtenido, y se construyen cinco estratos con base en la división por quintiles.

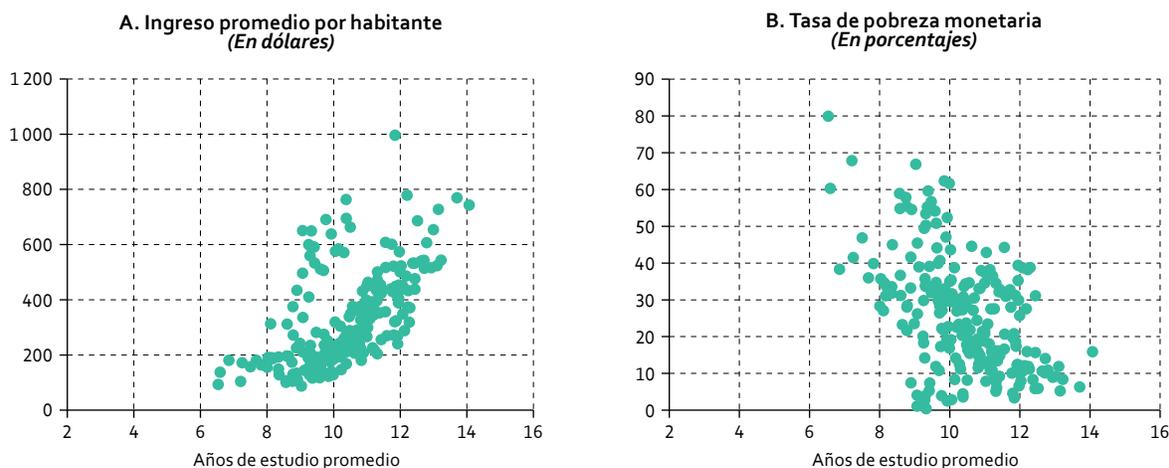
Fuente. Elaboración propia.

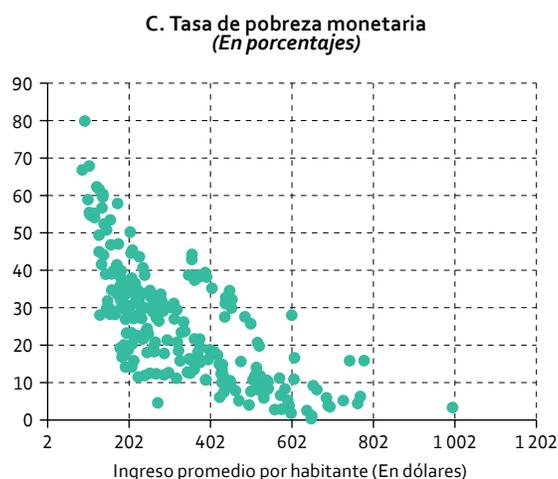
Resulta interesante mostrar, en primer término, para los 12 países y 230 territorios, las correlaciones existentes entre las variables ingresos, pobreza y años de estudio, donde la correlación más elevada, negativa, como ha sido ampliamente estudiado, se produce entre ingresos y pobreza, lo que señala la relevancia de políticas que busquen mejorar los ingresos de los territorios más rezagos, ya sea a partir de políticas productivas, que busquen modificar las estructuras productivas y con ello el empleo y los ingresos, o políticas sociales que actúen directamente sobre el nivel de ingresos.

Asimismo, resulta significativo destacar la relevancia de la educación en materia social, dada la elevada correlación entre años de estudio y nivel de ingresos.

Gráfico 24

América Latina (12 países) y entidades territoriales (230): relaciones entre pobreza, ingresos y años de estudio, 2022





Fuente: CEPAL, Elaborado con base en BADEHOG.

Regresando al índice compuesto, los puntajes finales se ordenaron de mayor a menor, estructurándose cinco intervalos iguales, lográndose entonces identificar a 47 territorios que quedan el intervalo más bajo, es decir, los de mayores rezagos relativos respecto de la muestra total, localizándose en 8 países de los 12 considerados en el cálculo. México, Ecuador, Perú, Bolivia, El Salvador, Panamá y Colombia.

Resulta muy significativo señalar que este grupo de territorios da cuenta de una población total de 55 millones de personas, aun cuando muestran grandes diferencias en términos absolutos en superficie y población, encontrándose territorios muy grandes en población, como por ejemplo Maranhao en Brasil o Chiapas en México, de más de 5 millones de habitantes, y territorios pequeños, como las Comarcas indígenas de Panamá y la mayoría de los territorios de El Salvador.

No obstante, lo que se busca relevar en este análisis es la situación de rezago, brecha o distancia relativa, que le asignan a cada uno de ellos la condición de territorios que quedan atrás bajo un enfoque de carácter continental.

El siguiente cuadro muestra a las 47 entidades territoriales con mayores rezagos, las cuales localizan en 8 de los 12 países considerados en el cálculo del índice compuesto.

**Cuadro 2**  
**América Latina (8 países): 47 territorios con mayores rezagos relativos, 2022**

<b>País</b>	<b>Territorio</b>	<b>País</b>	<b>Territorio</b>	<b>País</b>	<b>Territorio</b>	<b>País</b>	<b>Territorio</b>
México	Oaxaca	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Cochabamba	Panamá	Darién	Brasil	Piauí
	Guerrero		Oruro		Bocas del Toro		Amapá
	Chiapas		Chuquisaca		Comarca Emberá		Alagoas
			Potosí		Comarca Kuna Yala		Maranhao
					Comarca Ngöbe Bugié		
Perú	San Martín	El Salvador	San Miguel	Ecuador	Napo	Colombia	Norte de Santander
	Huancavelica		Cuscatlán		Orellana		Nariño
	Loreto		Usulután		Pastaza		Cesar
	Puno		La Paz		Morona Santiago		Magdalena
	Huánuco		Sonsonate				Sucre
	Cajamarca		Santa Ana				Cauca
			San Vicente				Córdoba

<b>País</b>	<b>Territorio</b>	<b>País</b>	<b>Territorio</b>
El Salvador	San Miguel	Colombia	Norte de Santander
	Chalatenango		Chocó
	Cabañas		La Guajira
	La Unión		
	Ahuachapán		
	Morazán		

Fuente: CEPAL, elaborado con base en BADEHOG, e información oficial de tasas de mortalidad infantil.

## F. Conclusiones

La evidencia presentada en este capítulo, y en particular en la última sección, dan cuenta de un continente que aún presenta brechas sustantivas en materia de condiciones de vida entre sus distintas regiones o territorios. Estas desigualdades son el resultado, en gran parte de los casos, de diversos factores combinados, entre los que se han mencionado contextos geográficos difíciles, estructuras productivas poco dinámicas y diversificadas, condiciones históricas de discriminación y exclusión de pueblos originarios, efectos diferenciados del cambio climático, entre otros.

Dichas desigualdades, unidas a otras dinámicas o transformaciones de tipo económicas, tecnológicas, políticas, sociales, culturales o ambientales, junto con constituir un importante desafío en materia de equidad y desarrollo sostenible, constituyen un vector de potenciales conflictos y tensiones territoriales relevantes, como lo atestiguan diversos ejemplos asociados con conflictos socioambientales y socioeconómicos en la región (López, Pabel y Betancourt, 2021).

En este contexto, los esfuerzos que realizan los países de la región para enfrentar las desigualdades territoriales, como se analizan el siguiente capítulo, no son pocos, pero a la luz de la profundidad y permanencia de dichas desigualdades, parece necesario repensar dichos esfuerzos, sobre todo en cuanto al tipo de capacidades requeridas.

En este sentido, resultan pertinentes las sugerencias de Martín y otros (2022) de buscar nuevas y mejores combinaciones de tres enfoques tradicionales de políticas espaciales a) políticas nacionales espacialmente selectivas de “arriba” hacia “abajo”, b) políticas nacionales sectoriales con sensibilidad espacial y c) políticas o estrategias locales que apuntan a problemas y potencialidades específicas.

Como sostiene la CEPAL, la importancia de fortalecer un conjunto de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), junto con las capacidades de diálogo social, se encuentra al centro de la reflexión sobre la búsqueda de un nuevo rumbo o sendero de desarrollo más inclusivo y sostenible, y ello no es ajeno a la necesidad de nuevas propuestas o enfoques de políticas de desarrollo territorial (Salazar-Xirinachs, 2024).

Al respecto, uno de los desafíos clave, como se ha querido expresar en esta sección con los análisis descriptivos presentados, es la necesidad de contar con adecuados sistemas integrados de indicadores territoriales que permitan orientar de manera más precisa a la acción pública, lo que requiere de un fortalecimiento de la coordinación entre los organismos productores de estadísticas, así como de los distintos tipos de usuarios. Las positivas experiencias relacionadas con la elaboración de indicadores vinculados con la territorialización de los ODS constituyen un buen ejemplo de lo anterior<sup>22</sup>.

En los dos capítulos que siguen se abordan parte de estos nuevos desafíos, considerando las experiencias nacionales en el campo de las políticas de desarrollo territorial y experiencias en materia de diálogo y conflictos territoriales, poniendo especial énfasis en los desafíos en materia de fortalecimiento de capacidades.

<sup>22</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019, en particular el capítulo IV.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2022), *La pobreza y la prosperidad compartida 2022: Corregir el rumbo*, cuadernillo del panorama general, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bachtler, J., Mendez, C., & Vironen, H. (2014), *Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America*. Collection Studies, Madrid, EUROsocial, No.2.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024a), *Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.5/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2024b), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2019) *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_ (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Santiago.
- Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento (2023), *Informe de sistematización de las recomendaciones al Estado de Chile en materia de tierras y derechos del pueblo Mapuche*, Santiago de Chile.
- Florida, Richard (2021), "Discontent and its geographies", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 14, Issue 3, November, pp. 619–624.
- Ianchovichina, Elena (2024), *La evolución geográfica de la productividad y el empleo: Ideas para lograr un crecimiento inclusivo a través de una perspectiva territorial en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mendes, Joao (2023), *Por caminhos tortuosos: uma interpretação da governança do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste*, *Revista Interface*, 20, 2, Julio-diciembre.
- Ministerio de Economía y Planificación del Desarrollo (MEPyD) (2022), *Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza*, Santo Domingo.
- Naciones Unidas (2022), *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*.
- Naciones Unidas Guatemala (2019), *Análisis común de país*. Guatemala, Guatemala.
- N. Genta y otros (2022), *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (2023), *OCDE Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*, OCDE Publishing, Paris.
- López, Pabel y Milson Betancourt Santiago (coords.) (2021), *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa. Re-existencias y horizontes societales frente al capital en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Pedrero, Malva-Marina (2023), *Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ron Martin, Flavia Martinelli, and Judith Clifton (2022), "Rethinking spatial policy in an era of multiple crises", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15, pp.3–21.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2024), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, Nº 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Spiezia, V. (2002), "Geographic Concentration of Production and Unemployment in OCDE countries", *Cities and Regions*, December Issue.
- SUDENE (2023), *Texto para discussão do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste*, Brasília, SUDENE.
- Veiga, Danilo y Susana, Lamschtein (2015), *Desigualdades Sociales y Territoriales en Uruguay*, UDELAR.

## Anexo II.A1

### Metodologías de cálculo de índices de concentración territorial y de disparidades territoriales

#### Índice de concentración geográfica ajustado (ICT)

El método se basa en Spieza (Pieza, 2002) que considera en primer término el cálculo de un coeficiente de concentración territorial, medido como la sumatoria de las diferencias absolutas entre el peso relativo del PIB y de la superficie de cada territorio de un país respecto de los totales nacionales.

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

Para efectos de comparabilidad internacional del índice se considera que el índice alcanza su máximo valor cuando toda la producción se concentra en la región de menor área. El máximo valor del índice entonces es igual a:

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

Donde  $a_{\min}$  es el área relativa del territorio más pequeño.

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

$$AGC = GC/GC^{MAX} \quad (3)$$

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

#### Disparidades territoriales del PIB por habitante

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

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

$$D = 100 \frac{1}{Y} \sum_{i=1}^N |y_i - Y_i| (p_i | P) \quad (4)$$

Donde:

$y_i$  es el PIB per cápita del territorio  $i$

$Y$  es el promedio nacional del PIB per cápita

$p_i$  es la población del territorio  $i$

$P$  es la población del país

$N$  es el número de territorios del país.

En el caso de este Panorama se ha seguido el criterio de Gluschenko (2018), el cual sugiere la opción de no utilizar ponderaciones diferenciadas, ya que genera menos sesgos en la estimación de la desigualdad territorial, por lo que para el cálculo cada territorio tiene el mismo peso relativo. El valor de la dispersión del PIB per cápita, por tanto, será cero si el valor del PIB per cápita territorial es idéntico en todos los territorios del país, y mostrará un incremento cuando las diferencias en el PIB per cápita entre los territorios crezca.

Las posibilidades de análisis de series largas de disparidades territoriales mediante el PIB por habitante, debido a la disponibilidad de información, se reducen a 9 países de la región. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Perú, México y Uruguay.



### III. Políticas nacionales de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe

Este capítulo da cuenta de aquellos instrumentos de gestión pública (estrategias, planes, políticas, visiones, programas, proyectos, etc.) que, teniendo como objetivo general la promoción del desarrollo, se orientan específicamente a reducir brechas entre territorios-regiones al interior de las fronteras nacionales.

En segundo lugar, se identifican dos conjuntos de instrumentos de gestión pública. Por un lado, aquellos cuyas orientaciones y lineamientos estratégicos se articulan (específica y explícitamente) en torno a una política nacional para reducir brechas entre territorios-regiones de un país —a las que se denomina **políticas explícitas** de desarrollo territorial—. Por el otro, también se recogen en este análisis aquellos instrumentos que —utilizando recortes territoriales específicos para definir el alcance de sus objetivos— persiguen la reducción de desigualdades y mejora de la calidad de vida de la población en los territorios; así como también aquellos instrumentos relacionados a procesos de descentralización político-administrativa para la gestión de las políticas de desarrollo territorial. Particularmente, se identifican políticas de desarrollo urbano, desarrollo rural y descentralización. Este conjunto de instrumentos recibe el nombre de **políticas implícitas** de desarrollo territorial.

En tercer lugar, interesa señalar una complejidad que emerge en la observación de instrumentos de este tipo en la región, con relación a las distintas denominaciones que estos reciben. Pues existe un amplio espectro de denominaciones y conceptualizaciones de las políticas de desarrollo territorial, si bien todas ellas comparten —operacionalmente— los mismos objetivos vinculados a la reducción de brechas.

Con relación a este último alcance, es importante destacar que, si bien las denominaciones de cada uno de los instrumentos identificados en los 33 países de la región pueden ser distintas, todos los instrumentos analizados tienen en común lo siguiente: ponen en el centro el desarrollo territorial, proponen reducir brechas entre territorios-regiones del país y persiguen la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Establecidos estos tres alcances, a continuación, se definen los instrumentos de gestión pública —principalmente políticas— relacionados al desarrollo territorial que se estudian en esta publicación, y en torno a los cuales se construye el presente análisis.

Las **políticas públicas** son instrumentos ordenadores y facilitadores de las estrategias contenidas en un proyecto político, que los gobiernos de turno proponen a la ciudadanía y que —frecuentemente— plasman en un plan de desarrollo, estrategia, visión y/o plan de gobierno.

Las políticas públicas más conocidas, son las políticas públicas sectoriales (de salud, agricultura, educación, etc.), pero en los últimos veinte años se ha comenzado a hablar de otros dos tipos de políticas: las políticas integrales o intersectoriales (por ejemplo, las políticas de desarrollo territorial) y las políticas públicas transversales (por ejemplo, las políticas de género).

En el caso de las *políticas intersectoriales*, múltiples sectores acuerdan una intervención conjunta para resolver un problema público, por ejemplo, el abordaje de las desigualdades territoriales al interior de un país. En este caso, la política de desarrollo territorial se constituye en una macro política, porque sus objetivos abarcan un sinnúmero de problemas que deberían resolverse para reducir brechas inter e intraterritoriales.

Las **políticas públicas transversales** son aquellas que permean a otras políticas públicas. Por ejemplo, una política pública de desarrollo productivo del sector minero adoptará una política transversal de igualdad de género, si en sus líneas de acción considera medidas para reducir el impacto que dicha política tendrá para hombres, mujeres y diversidades sexuales.

Una **política de desarrollo territorial** (intersectorial) se define como aquella política que se construye sobre los principios de descentralización, cooperación y coordinación, donde todos los niveles de gobierno son responsables por la superación de las desigualdades territoriales, condición para que el país se torne socialmente justo, y territorialmente cohesionado; una política construida a partir de múltiples escalas de actuación y acciones en múltiples niveles de gobierno (Macedo y Porto, 2018).

Una **política de desarrollo urbano** es un instrumento de alcance nacional que permite a los gobiernos establecer una visión y lineamientos comunes para el desarrollo de ciudades con tamaño, población y crecimiento variables.

Las **políticas de desarrollo rural** tienen por objetivo mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma, que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil.

Las **políticas de descentralización** son aquellos instrumentos que permiten entregar a los gobiernos intermedios de un país, ciertos márgenes de autonomía en la toma de decisiones políticas y en el uso de recursos públicos.

Finalmente, es importante señalar que —como se precisa más adelante en las consideraciones metodológicas de este capítulo— en ocasiones no existe un documento de política que, como tal, concentre la totalidad de lineamientos y objetivos de la política de desarrollo territorial de un país, pero sí es posible rastrear estas orientaciones en otro tipo de instrumentos, tales como leyes o planes que los operacionalizan. Más aún, como se aborda en un apartado posterior, los planes de desarrollo o planes de gobierno de los países suelen ser los instrumentos elegidos para plasmar lineamientos de política de desarrollo territorial.

## A. Desarrollo y territorio: enfoques conceptuales para la planificación y las políticas públicas

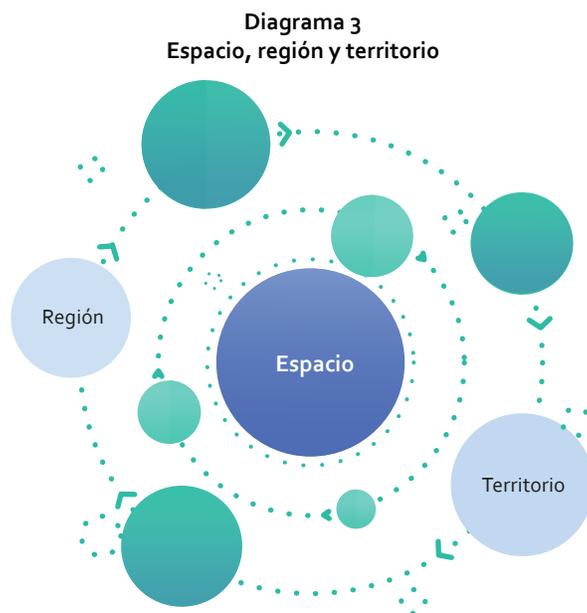
### 1. Las fronteras difusas entre los conceptos de espacio, región y territorio

La discusión acerca de los significados de los conceptos de espacio, región y territorio se hace necesaria en este capítulo, donde se analizan las políticas de desarrollo territorial que se implementan en América Latina y el Caribe desde dos perspectivas: en primer lugar, como instrumentos de acción de las orientaciones

políticas de un Estado con el objetivo de reducir desigualdades territoriales y, en segundo lugar, como instrumentos de política que consideran las intervenciones públicas con un criterio de “recorte territorial”, como es el caso de las políticas de desarrollo urbano, rural y políticas de descentralización, entre otras.

Los conceptos de espacio, región y territorio representan un continuo de fronteras difusas donde, en la actualidad, se opta por transitar de un enfoque que recorta, limita y contiene, a un enfoque donde “lo político” permea a cada uno de los tres conceptos; el cual considera que el espacio, la región y el territorio “están siendo” permanentemente, como producto de las relaciones de poder material y simbólico que se establecen entre los sujetos-agentes que lo habitan.

En este universo conceptual, Haesbaert (2021) ubica al **espacio** en el centro y a los demás conceptos orbitando en torno a él.



Fuente: Elaborado con base en Haesbaert, R., 2021.

El concepto de espacio transita desde la idea de “contenedor” durante la modernidad (siglos XV a XVII), a un espacio que en el siglo XX Dollfus (1982, citado en Ramírez, B. y López, L., 2015) señala como la epidermis de la Tierra, es decir, la superficie terrestre y la biósfera. Pero también como el espacio habitable o ecúmene. Es decir, el espacio accesible al hombre. Igualmente, señala que el espacio es localizable, cartografiado y relacional con los elementos en los cuales se inscribe y forma parte. A la vez que es cambiante y diferenciado, tiene límites y su apariencia visible es el paisaje.

La utilización del concepto no sólo por las ciencias naturales sino también por las ciencias sociales, nos conduce al desarrollo de modelos espaciales en el siglo XIX, que alcanzan un desarrollo notable en pleno siglo XX con el análisis espacial y el uso de la matemática y la estadística para explicar el espacio. Si bien a mediados del siglo XX el positivismo explicaba el espacio como un contenedor con límites precisos, es en los '80 y '90 que, con el avance de las tecnologías, aparecen los sistemas de información geográfica.

En paralelo, y en esa misma mitad del siglo XX, comienza a surgir la idea de la naturaleza social del espacio. Especial referencia debe hacerse aquí al abordaje que planificadores y urbanistas hacen del espacio y su naturaleza social.

Lefebvre con su trilogía espacio percibido, concebido y vivido y David Harvey con la idea de espacio absoluto, relativo y relacional abren las puertas a nuevas e innovadoras discusiones. En esa misma línea aparecen los escritos de Manuel Castells sobre el espacio de flujos y la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de estos flujos (Ramírez, B. y López, L., 2015).

El amplio espectro en el abordaje del concepto de espacio nos conduce a la referencia obligada que constituye el geógrafo crítico Milton Santos (2000), quien afirma que espacio y territorio son sinónimos. El autor define el espacio como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones.

Doreen Massey (2015), por su parte, plantea que "(...) el espacio como dimensión no es sencillamente la suma de territorios, sino es un producto de relaciones y de falta de relaciones sociales. Es decir, es una complejidad de redes, una malla de vínculos, de prácticas, de intercambios, tanto a nivel muy íntimo como el del hogar, como en la región, en el país, en lo global. En cuanto al espacio social, producimos el espacio en el manejo de nuestras vidas y nuestras políticas. Es producto nuestro. Y si el espacio se conceptualiza así, implica que un territorio no puede ser cerrado ni coherente. Al contrario, cada territorio es un nudo abierto de relaciones, una articulación de flujos, influencias, intercambios, etc."

Al igual que el concepto de espacio, el concepto de región tiene un largo derrotero. Este tiene sus orígenes en la estructura de gestión política centralista, "la regione" que se usaba en el imperio romano para el dominio de áreas que se encontraban bajo el poder central de Roma.

Asimismo, en el siglo XVIII desde la academia comenzó a usarse el concepto de región natural, que permitió analizar una unidad espacial a través de la interdependencia de factores físicos del espacio.

En el terreno que nos convoca, el concepto fue abordado por la planeación y el desarrollo regional latinoamericano. En este sentido, es importante destacar tres líneas de abordaje sobre el tema, que Blanca Ramirez (2015) identifica de la siguiente manera:

- i) El estudio de las regiones.
- ii) La regionalización para la planeación.
- iii) El desarrollo regional.

En este capítulo utilizamos el tercer abordaje, a partir del análisis de instrumentos gubernamentales de gestión pública que recurren a la idea de considerar al territorio-región como el espacio donde concurren diversos tipos de relaciones materiales y simbólicas, que el Estado puede regular con el fin de reducir desigualdades territoriales.

El desarrollo regional fue de mucha relevancia en América Latina para justificar la industrialización y la búsqueda de transformación de América Latina y el Caribe. La región no vista como dato o constructo analítico, sino como instrumento de acción, como un tema necesario de abordar en la elaboración de políticas públicas.

La CEPAL generó una corriente de pensamiento a partir de 1950-60, basada en criterios de desconcentración económica y procesos de descentralización. Al respecto, Boisier (citado en Ramírez B. y López, L. (2015) considera que el objetivo general de la política de desarrollo regional es promover el desarrollo socioeconómico de cada región de manera que ello signifique una disminución de las diferencias interregionales de bienestar o nivel de vida".

En la evolución del pensamiento de este autor, puede identificarse la concepción de región como espacio socialmente construido, donde la región se transforma de objeto a sujeto, y donde la descentralización como proceso cobra sentido.

Actualmente coexisten diversos enfoques de abordaje:

- La región abordada desde una mirada tradicional, como espacio determinado, delimitado y diferenciado con relación a otros.
- La región como espacio donde se analizan las relaciones entre actores sociales y medio ambiente.
- La región vista desde la planeación (lo normativo), donde se reserva al Estado el rol de gestor entre las demandas de la sociedad y la acción del sector privado.
- La región vista desde un enfoque cultural, como soporte de identidad.

En los países de América Latina y el Caribe se observan todas estas perspectivas, buscando los cambios necesarios para generar procesos de descentralización política, reducir desigualdades socioeconómicas

o resolver de cuestiones ambientales. Esto exige conocer lo que es la región como unidad de análisis, como suma de datos, de marcos analíticos, pero también como instrumento de acción política capaz de transformar realidades.

La región es hoy un instrumento de acción con sentido político-pragmático, donde los actores sociales y el Estado conjugan sus acciones con el objetivo de reducir desigualdades territoriales. Es decir, constituye una propuesta de acciones efectivas, de caminos que indican un futuro en las configuraciones regionales, que se adecúan a determinados propósitos políticos y económicos, vinculándose así estrechamente al planeamiento regional (Haesbaert, R., 2010).

Finalmente, y con relación al concepto de territorio, Stuart Elden (2013 citado en Haesbaert, R., 2010) señala que el “territorium” refiere al espacio de jurisdicción sobre el control de un núcleo urbano. El término nace en el contexto europeo con una connotación político-administrativa. Se trata de una mirada hegemónica europea-norteamericana de carácter funcional sobre el territorio.

Sin embargo, hoy el territorio se analiza cada vez más, como una dupla material-funcional y simbólica-afectiva. En este sentido, el territorio debe ser leído en una perspectiva relacional. El territorio es un sistema de acciones articuladas y definidas por el uso que se hace de él (Santos, 1996).

Haesbaert (2021) define el territorio a partir de la imbricación de las múltiples relaciones de poder, desde el poder más material de las relaciones económica-políticas hasta el poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural”.

El territorio visto desde la matriz eurocéntrica es de carácter funcional, relativo a grupos hegemónicos que hacen del Estado el instrumento de su poder. Un poder que puede ser delegado o representado, en la medida que las instituciones políticas se estructuran sobre el principio de representatividad de bases territoriales. El centro norma, ordena, establece el “deber ser” de lo que debe ocurrir en el territorio.

Frente al abordaje de estos tres conceptos—espacio, región y territorio—, América Latina y el Caribe ha generado importantes contribuciones al debate conceptual. A saber:

- Un concepto ampliado de territorio llegando a ser sinónimo de espacio social o geográfico<sup>23</sup>.
- El territorio como una categoría de práctica a través de movimientos de resistencia.
- El concepto de cuerpo-territorio presente en los movimientos feministas, en donde el cuerpo pasa a ser el primer espacio por defender.
- La noción de multi o transterritorialidad, vinculada a la articulación de múltiples territorios y la reterritorialización de grupos étnicos que trascienden las fronteras nacionales (por ejemplo, la Amazonía, guaraníes, mapuches, etc.).
- La desterritorialización como proceso de precarización territorial, exclusión social, fragilidad en un contexto económico extractivista.
- El territorio como campo de lucha de grupos organizados, por la apropiación de prácticas económicas de recursos fuera del circuito legal (llámese narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, entre otras).

Las políticas de desarrollo territorial—desde las dos perspectivas que se abordan en este capítulo<sup>24</sup>— deberían no sólo abordar la lógica zonal, el recorte en áreas y las lógicas normativas del deber ser de un territorio, sino también proponer transformaciones. Más aún, deberían poder combinar cada vez más los abordajes macros y normativos, con las miradas del territorio expresadas por las propias comunidades, en una búsqueda constante de reducir brechas intra e interregionales y, con ello, mejorar las condiciones de vida de los propios habitantes.

Para ese tipo de transformaciones, las políticas de desarrollo territorial deberían considerar al espacio, al territorio y a la región como constructos materiales y simbólicos que están en continuo movimiento; condicionados por las relaciones de poder establecidas al interior de cada comunidad y entre comunidades e instituciones del Estado, instituciones que buscan implementar políticas públicas como instrumentos de acción para reducir desigualdades territoriales.

<sup>23</sup> En línea con la propuesta de Milton Santos.

<sup>24</sup> i) Reducir brechas territoriales y ii) generar un recorte territorial que permita intervenciones en espacios específicos (urbanos o rurales).

## B. Experiencias recientes en políticas nacionales de desarrollo territorial

### 1. El desarrollo territorial en el marco de la planificación nacional del desarrollo en América Latina y el Caribe

#### Acerca de la planificación nacional del desarrollo

Al observar los procesos nacionales de planificación para el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe, cada país evidencia singularidades que son propias de su historia, cultura, valores societales, normas, capacidades tangibles e intangibles de sus gobiernos y formas de organización política. Más aún, los sistemas<sup>25</sup> que rigen los procesos de planificación presentan diferentes grados de madurez e institucionalización.

Una de las principales manifestaciones de dicha heterogeneidad regional—quizás la más evidente— es la utilización y articulación de distintos tipos de instrumentos para planificar el desarrollo nacional. Esto es, para la generación de lineamientos/directrices, objetivos, metas y hojas de ruta para mejorar el bienestar de la población, reducir las desigualdades y promover el progreso económico, social y ambiental de todo el territorio nacional. Entre los instrumentos más frecuentemente utilizados por los países de la región, se encuentran: las *normativas y regulaciones con carácter de ley nacional*; las *visiones-país*; los *planes nacionales de desarrollo* y los *planes o programas de gobierno*.

En términos generales, los instrumentos de planificación para el desarrollo pueden caracterizarse/diferenciarse considerando: su temporalidad; el nivel de agregación y operacionalización de sus objetivos y; las atribuciones específicas de la autoridad gubernamental responsable de su gestión.

Un **plan nacional de desarrollo** (PND) es un documento estratégico normativo que establece objetivos, metas y políticas que guiarán el desarrollo social, económico y ambiental de un país durante un período de tiempo determinado—generalmente, en el mediano<sup>26</sup> y largo plazo<sup>27</sup>—. Este instrumento expresa las prioridades nacionales, hacia las cuales se espera que los actores públicos y privados orienten sus acciones y canalicen sus recursos. La formulación de un PND puede ser producto de un proceso participativo amplio—del cual participan distintos sectores de la sociedad— o restringido—del cual participan representantes y técnicos de dependencias públicas sectoriales—.

Asimismo, dependiendo de las normas y mandatos que rigen el sistema de planificación en cada país, el período de vigencia de un PND puede o no coincidir con los ciclos político-electorales—a diferencia de los **planes o programas de gobierno**<sup>28</sup>—. A modo de ejemplo, en la región existen instrumentos con horizontes temporales a 2030, 2040 y 2050, que trascienden los períodos de conducción de partidos y representantes políticos electos.

Frecuentemente, los instrumentos de largo plazo suelen contener *visiones* o *visiones-país*<sup>29</sup>. Esto es, una descripción o imagen del futuro deseado para la nación, en términos de desarrollo. Las visiones contribuyen a la armonía, coherencia y continuidad de las políticas públicas; ya que se espera que estas inspiren y movilicen a todos los sectores de la sociedad, alineando los esfuerzos de la nación para alcanzar el futuro común deseado.

Finalmente, existen igualmente *normas y regulaciones con carácter de ley nacional*<sup>30</sup>, relativas a los procesos de planificación nacional, en las cuales es posible encontrar mandatos, lineamientos y directrices sustantivas y específicas sobre los objetivos a alcanzar en materia de desarrollo. Frecuentemente, este tipo de instrumento también identifica actores responsables.

<sup>25</sup> Entendidos como: “un conjunto de funciones, instituciones, procedimientos e instrumentos que permiten establecer objetivos y estrategias de desarrollo mediante el aporte coordinado de un conjunto de instituciones a su diseño e implementación” (ILPES, 2017).

<sup>26</sup> Ejemplo: Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 de Bolivia (Estado Plurinacional de).

<sup>27</sup> Ejemplo: Plan Nacional de Desarrollo a 2030 de Paraguay.

<sup>28</sup> Ejemplo: Programa de Gobierno de Chile 2022-2026.

<sup>29</sup> Las visiones también pueden encontrarse como instrumentos separados del plan de desarrollo. En ocasiones, como resultado de un proceso en el cual distintos sectores de la sociedad contribuyeron a la definición de una visión-país. Ejemplos: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2050 de Perú; Visión 2050 de Colombia.

<sup>30</sup> Ejemplo: Ley marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien de Bolivia (Estado Plurinacional de).

### La relación entre los instrumentos de planificación nacional del desarrollo y las políticas públicas

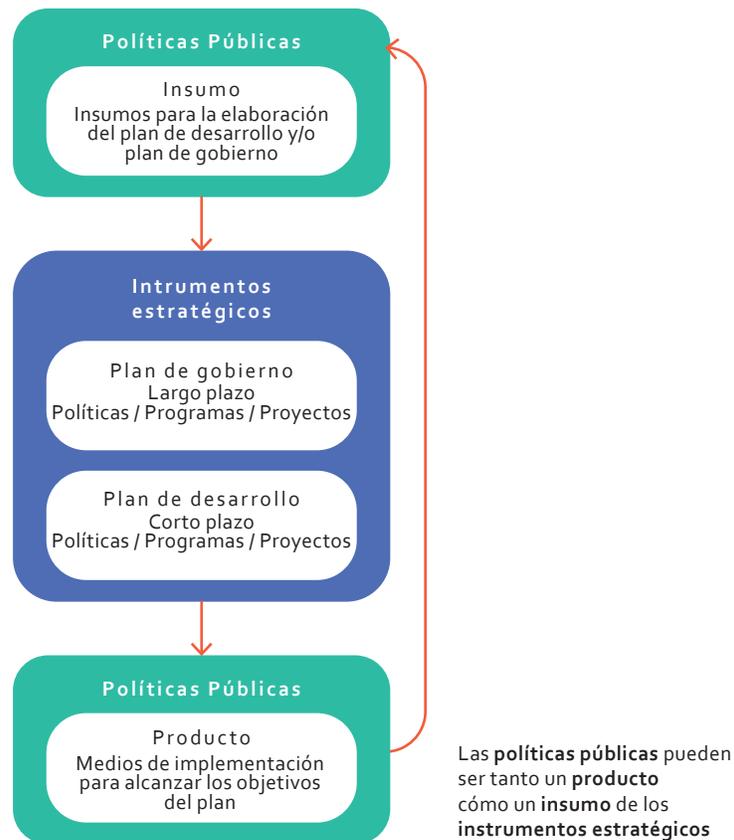
Los instrumentos de planificación nacional del desarrollo (PND; visiones; leyes; planes de gobierno) funcionan como marco o paraguas de las políticas públicas sectoriales de un país. Su carácter de norma —vinculante—, supone que toda política formulada por un ente público nacional o subnacional esté alineada y sea coherente con las prioridades, directrices, objetivos y metas que este dispone.

A los fines de alinear los esfuerzos nacionales, estos instrumentos estratégicos suelen incorporar y articular políticas públicas vigentes —previas a la formulación y aprobación del plan o norma—. Pudiendo reorientar los cursos de acción en marcha, o bien, adicionando nuevos enfoques y consideraciones para la implementación de las políticas<sup>31</sup>.

Asimismo, son el punto de partida de nuevas políticas públicas, en tanto las mismas son consideradas medios de implementación de los objetivos y metas de desarrollo que cada país, con distintos horizontes temporales, se compromete a alcanzar al oficializar el instrumento.

Frecuentemente, estos también instituyen reglas de coordinación y mandatos a actores específicos para la implementación de las políticas públicas. Del mismo modo, en algunos casos indican fuentes de financiamiento para estas últimas; así como también indicadores para medir su progreso en función de los objetivos propuestos. Finalmente, en algunos casos se individualizan y asocian —a ciertas políticas— programas y proyectos específicos para avanzar en su implementación. Esto es particularmente observable en los planes de gobierno y los planes de desarrollo de mediano plazo.

**Diagrama 4**  
Instrumentos de planificación nacional del desarrollo y políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

<sup>31</sup> Tal es el caso de la incorporación de enfoques transversales como género, reducción de riesgo de desastres o sostenibilidad ambiental a las políticas públicas sectoriales.

### Lineamientos de política de desarrollo territorial en los instrumentos de planificación nacional del desarrollo

Las políticas nacionales de desarrollo territorial son políticas públicas que persiguen la mejora del desempeño económico, social y ambiental de los territorios de un país y las condiciones de vida de sus habitantes. Esto es, buscan gestionar recursos tangibles e intangibles presentes en ámbitos territoriales delimitados —a distintas escalas— para potenciar las oportunidades de desarrollo de sus habitantes y reducir desigualdades.

Más aún, lo que diferencia a estas políticas —como se indicó anteriormente en este documento— es que “(...) se construye sobre los principios de descentralización, cooperación y coordinación, donde todos los niveles de gobierno son responsables por la superación de las desigualdades territoriales, condición para que el país se torne socialmente justo, y territorialmente cohesionado, una política construida a partir de múltiples escalas de actuación y acciones en múltiples niveles de gobierno” (Macedo y Porto, 2018).

En el contexto regional, los lineamientos y objetivos estratégicos de las políticas de desarrollo territorial son variados. Existen aquellos de alcance transversal o sistémico, que persiguen la reducción de desigualdades de forma generalizada —es decir, alcanzan a todos los territorios, independientemente de sus usos y/o naturaleza sectorial de sus actividades—; y que toman en consideración la interrelación entre variables tales como la distribución espacial de actividades humanas y la armonización del desarrollo económico con la conservación del ambiente y la mejora de la calidad de vida de las personas.

Igualmente, se identifican lineamientos y objetivos estratégicos cuyo alcance se extiende sólo a determinados usos del territorio o sectores de actividad, es decir, están exclusivamente dirigidos a estos sectores. Tal es el caso de aquellos que refieren —individualmente— al desarrollo de las industrias; la explotación de recursos naturales; el desarrollo de infraestructura; la actividad agrícola, por mencionar algunos. Asimismo, existen lineamientos que buscan garantizar una gestión sostenible, equitativa y eficiente de los territorios, y que diferencian áreas urbanas y rurales.

Interesa señalar que, en ocasiones, los países no cuentan con lineamientos de política de desarrollo territorial explícitos en algún instrumento vigente. Sin embargo, no debe interpretarse que el país no cuente con una política de desarrollo territorial. Esta puede estar implícita (sin lineamientos escritos) y manifestarse a nivel de programas o proyectos específicos, que indistintamente pueden ser conducidos por entes nacionales o subnacionales.

En el plano de “lo explícito”, en la región se observaron 24 países en cuyos instrumentos de planificación para el desarrollo (planes de desarrollo, de gobierno y/o leyes) se identifican lineamientos de política de desarrollo territorial, en los términos anteriormente señalados.

Si bien en este apartado el estudio se limita a la observación de instrumentos de planificación para el desarrollo vigentes, resulta pertinente —a los fines de la reflexión— incluir la referencia empírica de los países que en la región cuentan, además, con instrumentos específicos de política explícita de desarrollo territorial-regional. Tal y como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3**  
Lineamientos de política explícita de desarrollo territorial en instrumentos nacionales

País	Instrumentos de planificación para el desarrollo <sup>a</sup> :			Instrumento de política:	
	PND <sup>b</sup>	Plan de gobierno	Ley	Desarrollo territorial	Desarrollo regional
Antigua y Barbuda				●	
Argentina				●	
Bahamas	●				
Barbados	●		●		

País	Instrumentos de planificación para el desarrollo <sup>a</sup> :			Instrumento de política:	
	PND <sup>b</sup>	Plan de gobierno	Ley	Desarrollo territorial	Desarrollo regional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	●	●	●		
Brasil	●				●
Chile		●			●
Colombia	●				●
Costa Rica	●			●	●
Cuba	●			●	
Dominica	●			●	
Ecuador	●			●	●
El Salvador				●	
Grenada	●				
Guatemala	●			●	
Guyana	●			●	
Haití	●				●
Honduras		●			
Jamaica	●				●
México	●			●	
Nicaragua	●			●	
Panamá	●			●	
Paraguay	●			●	
Perú	●			●	
República Dominicana	●				●
Santa Lucía				●	
San Vicente y las Granadinas				●	
Suriname	●				●
Trinidad y Tabago				●	
Uruguay				●	
Venezuela (República Bolivariana de)	●			●	

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

<sup>a</sup> En este cuadro se identifican solo aquellos instrumentos de planificación para el desarrollo vigentes que contienen lineamientos explícitos sobre desarrollo territorial-regional.

<sup>b</sup> Incluye instrumentos nacionales de mediano y largo plazo.

### Políticas de desarrollo territorial desde y para las regiones<sup>32</sup>

Dentro de las políticas nacionales de desarrollo territorial existen aquellas en las cuales la definición de una escala es un principio rector/organizador fundamental para la definición de objetivos e implementación de la política. Tal es el caso de las denominadas políticas de desarrollo regional, cuyo principal objetivo es promover el desarrollo socioeconómico de las regiones dentro de un país, de manera que ello signifique una disminución de las diferencias de bienestar o nivel de vida entre estas (Boisier en Ramírez y López, 2015).

Al observar la realidad de los países de la región, encontramos que —al menos— 17 de ellos cuentan con planes de desarrollo, de gobierno o leyes con lineamientos estratégicos explícitos que refieren al desarrollo territorial con un enfoque de planificación que reconoce distintas regiones dentro del país. Más aún, en algunos de ellos es posible observar referencias explícitas a las asimetrías o brechas entre regiones.

<sup>32</sup> Para las reflexiones de este apartado solo se consideran lineamientos de desarrollo territorial contenidos en instrumentos donde la unidad objeto de las acciones públicas son las regiones dentro de los países.

**Cuadro 4**  
**Diferenciación regional en los instrumentos de planificación nacional del desarrollo**  
**que contienen lineamientos estratégicos de desarrollo territorial**

País	Instrumento de planificación para el desarrollo	Reconoce regiones	Identifica asimetrías
Bahamas	Plan Nacional de Desarrollo Visión 2040	-	-
Barbados	Plan de Desarrollo Físico - Modificación ( <i>Draft</i> )	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Agenda Patriótica 2015-2025	●	●
	Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025	●	●
	Ley marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien	●	●
Brasil	Estrategia Federal de Desarrollo	●	●
	Plan Plurianual	●	●
Chile	Programa de Gobierno de Chile 2022-2026	●	-
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo	●	●
	Visión 2050	●	●
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública	●	●
	Plan Estratégico Nacional	●	●
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social	●	●
Dominica	Estrategia Nacional de Resiliencia y Desarrollo	-	-
Ecuador	Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador	●	●
Granada	Plan Nacional de Desarrollo Sostenible	●	●
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032	●	●
Guyana	Estrategia de Desarrollo bajo en carbón	●	-
Haití	Plan estratégico de desarrollo. País emergente en 2030	-	-
Honduras	Plan de Gobierno para Refundar Honduras	-	-
Jamaica	Plan Nacional de Desarrollo Visión 2030 Jamaica	●	●
	Marco de Política Socioeconómica a Mediano Plazo	-	-
México	Plan Nacional de Desarrollo	●	-
Nicaragua	Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza	-	-
Panamá	Plan Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030	●	●
	Plan Estratégico de Gobierno	●	-
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo	●	-
Perú	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional	●	-
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo. Un viaje de transformación hacia un país mejor	●	●
	Plan Nacional Plurianual del Sector Público	●	●
Suriname	Plan de desarrollo multi-anual	-	-
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan de la Patria	●	-

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

Sin embargo, este abordaje particular de la planificación del desarrollo territorial presenta matices. Por un lado, se identifican instrumentos en donde el desarrollo regional se reconoce como una directriz transversal, y, en consecuencia, es posible identificar objetivos específicos y líneas estratégicas que involucran a las regiones, sus recursos, actividades y población, en todos —o en una mayoría de— los ejes o dimensiones de planificación que considera el instrumento. Por el otro, en determinados instrumentos los lineamientos para el desarrollo regional se circunscriben a determinados sectores de planificación, enfatizando algunas de las prioridades de la agenda nacional en materia de desarrollo territorial.

Cabe señalar que algunos países cuentan con instrumentos de política específicos que rigen y buscan impulsar el desarrollo de las regiones, que son coherentes con los lineamientos que establecen los respectivos planes de desarrollo, de gobierno o normativa de planificación vigentes. En ocasiones, tales políticas están contenidas o referenciadas dentro del instrumentos nacionales de planificación para el desarrollo del país.

Asimismo, el reconocimiento de las asimetrías entre regiones y de la necesidad de corregirlas —que caracteriza y motiva las políticas de desarrollo regional— no siempre se encuentra explícito en los instrumentos de planificación para el desarrollo que miran el desarrollo territorial desde y para las regiones. En aquellos que en los que las desigualdades o brechas no se explicitan, sin embargo, si es posible identificar un enfoque de planificación diferencial hacia regiones menos desarrolladas, o bien, diagnósticos generales que señalan desbalances en el desarrollo de los territorios del país.

### El desarrollo de las regiones como directriz general

Este enfoque de planificación del desarrollo regional se caracteriza como amplio y no focalizado en dimensiones o ejes particulares del instrumento de planificación. Por el contrario, la reducción de desigualdades regionales se operacionaliza transversalmente en los objetivos, metas o disposiciones del plan de desarrollo, de gobierno o normativa de planificación.

Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 de **Colombia**, que plantea una estrategia multidimensional —productiva, habitacional, de infraestructura, de conectividad y gobernanza multinivel— para alcanzar la convergencia entre regiones. En el entendimiento de que esta última refiere al proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios; y que, para garantizarla, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los vínculos intra e interregionales<sup>33</sup>.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 y el Plan Estratégico Nacional a 2050 de **Costa Rica** incorporan un enfoque multidimensional (económico, social y ambiental) para la reducción de brechas entre regiones. Reconociendo que las inequidades de distribución de oportunidades y servicios entre estas reflejan las restricciones existentes para el desarrollo socioeconómico del país, como lo son las condiciones productivas y de movilidad social vertical, además de la descarbonización<sup>34</sup>.

Otro caso que ejemplifica los enfoques transversales del desarrollo regional en los instrumentos de planificación del desarrollo es la Estrategia Nacional de Desarrollo a 2030 de **República Dominicana**. En este caso el documento mandata la consideración de la cohesión territorial en todas las políticas públicas, a fin de promover un desarrollo territorial más equilibrado mediante la dotación de infraestructura, servicios y capacidades necesarias para impulsar el desarrollo de las regiones<sup>35</sup>.

Interesa señalar que los tres países referenciados también cuentan con instrumentos específicos de política de desarrollo regional: Estrategia Juntos por el Territorio (Colombia); Política Nacional de Desarrollo Regional 2024-2034 (Costa Rica)<sup>36</sup> y Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación (República Dominicana). Los que se encuentran vigentes desde 2023, 2024 y 2022 respectivamente.

Igualmente, **Chile, Ecuador, Brasil, Guyana, Jamaica, México, Panamá y Perú**<sup>37</sup> cuentan con instrumentos de planificación nacional del desarrollo que integran consideraciones relativas al desarrollo regional en más de una dimensión estratégica. En los casos de **Jamaica, Panamá, Ecuador y Brasil**, la referencia a desigualdades, brechas, desequilibrios o inequidades entre regiones en los objetivos del documento es explícita.

<sup>33</sup> DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida.

<sup>34</sup> MIDEPLAN, Plan Estratégico Nacional, 2022.

<sup>35</sup> MEPyD, Estrategia Nacional de Desarrollo, 2012.

<sup>36</sup> El país cuenta, además, con una Ley de Desarrollo Regional (Nro. 10096), sancionada en 2021.

<sup>37</sup> Programa de Gobierno de Chile 2022-2026; Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador; Estrategia Federal de Desarrollo de Brasil; Plan Plurianual de Brasil; Estrategia de Desarrollo bajo en carbón de Guyana; Plan Nacional de Desarrollo: Visión 2030 de Jamaica; Plan Nacional de Desarrollo de México; Plan Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030; Plan Estratégico de Desarrollo Nacional de Perú.

La articulación entre instrumentos de planificación nacional para el desarrollo y aquellos de carácter específico que buscan guiar el desarrollo de las regiones y reducir las desigualdades entre estas es particularmente notoria —y explícita— en el caso de algunos de los países antes mencionados.

El Plan de Desarrollo para el Nuevo **Ecuador** 2024-2025 destina una parte importante del documento al desarrollo de la *Estrategia Territorial Nacional*. Esta tiene como objetivo identificar las áreas en las que se requieren políticas y proyectos, buscando así fomentar el desarrollo de cada provincia, cantón y parroquia e impulsando el progreso integral a nivel regional. El modelo territorial que plantea reconoce tres espacios: continental, marino-costero y Galápagos. Dentro de esos espacios se analiza dinámicas sociales, económicas, productivas, así como las características naturales de riesgos, con el fin de contar con una mirada integral de cómo el gobierno nacional y los gobiernos locales podrían intervenir de mejor manera.

La estrategia establece cuatro directrices para el territorio, que están articuladas con los cuatro ejes del Plan Nacional de Desarrollo: i) reducir inequidades sociales y territoriales; ii) impulsar productividad y competitividad sistémica a partir del fortalecimiento de roles y funcionalidad del territorio; iii) propiciar la mejora de infraestructura y uso eficiente de energía en el territorio, garantizando sustentabilidad ambiental y; iv) articular la gestión territorial y la gobernanza multinivel<sup>38</sup>.

Asimismo, la Estrategia Juntos por el Territorio de **Colombia** es considerada la estrategia de acción-transformación en las regiones. Esta se enfoca en la intervención coordinada para apoyar metas de desarrollo, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la alineación de los sectores y entidades territoriales sobre las agendas regionales; mediante la concurrencia técnica y de diferentes fuentes de financiamiento en proyectos estratégicos que mejoren las condiciones de desarrollo y la calidad de vida de la población —buscando evitar la dispersión de recursos y garantizando la eficiencia del gasto—<sup>39</sup>.

Esta estrategia regional se moviliza sobre tres componentes claves, asociados con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, estos son: i) fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y comunidades para la toma de decisiones; ii) rutas de diálogo y alineación institucional para consolidar agendas regionales sobre acuerdos estratégicos y programáticos dirigidos a mejorar los resultados e impactos de la inversión pública en los territorios y; iii) crear condiciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, profundizar la descentralización y mejorar la competitividad con sostenibilidad ambiental a partir de la gobernanza multinivel<sup>40</sup>.

En el mismo sentido, el Plan Sectorial para la Planificación Urbana y el Desarrollo Regional que integra la Visión 2030 de **Jamaica** evidencia una sólida articulación entre instrumentos de planificación. Este plan tiene como objetivo guiar el desarrollo económico y social de las regiones del país, reconociendo el desbalance que existe entre las mismas. Al respecto, el documento señala que la apertura económica es beneficiosa para el desarrollo regional y, de manera indirecta, para la reducción de la pobreza. Sin embargo, esta apertura por sí sola no puede lograr un desarrollo regional más equilibrado. Para ello resulta necesario, además, aliviar la presión sobre la infraestructura urbana, abordar la pobreza tanto urbana como rural, y mejorar la integración de la planificación física y económica, en particular, a través de un uso más efectivo del suelo<sup>41</sup>.

### **Sectores prioritarios y estrategias focalizadas para la reducción de las desigualdades regionales**

Un segundo abordaje de la planificación del desarrollo regional que se identifica en los instrumentos de planificación nacional para el desarrollo se caracteriza por una focalización en la creación o fortalecimiento de capacidades en determinados sectores; que se consideran prioritarios —en términos de estrategias— para reducir las brechas existentes entre las regiones. Este no debe interpretarse como un abordaje de alcance limitado o reduccionista. Por el contrario, en ocasiones parten de un diagnóstico más detallado de las necesidades existentes, que deriva en una operacionalización más avanzada de la estrategia u

<sup>38</sup> Secretaría Nacional de Planificación, Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025.

<sup>39</sup> DNP, Dirección Estrategia Regional, Estrategia Juntos por el Territorio, 2023.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Vision 2030 Jamaica, Sector Plan 2009-2030 Urban Planning and Regional Development.

hoja de ruta para las regiones. De igual forma, la multidimensionalidad del desarrollo que se observa en los abordajes transversales no se encuentra ausente en las aproximaciones focalizadas en sectores. Estas también consideran aspectos sociales, económicos y ambientales tanto en el diagnóstico de las necesidades como en las estrategias sectoriales que propone para las regiones.

El *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025* de **Bolivia** da cuenta de una estrategia para el desarrollo de las regiones que se apoya en el fortalecimiento de sus *capacidades productivas* como pieza fundamental. A partir de la identificación de las vocaciones y potencialidades de cada región, se espera impulsar el desarrollo de sectores clave como textiles, madera, alimentos, pecuarios, minerales, energía, e hidrocarburos, fortaleciendo así las economías regionales. Con la creación de polos productivos equilibrados y la maximización de excedentes, el Estado podrá redistribuir ingresos y reducir las desigualdades entre estas<sup>42</sup>.

En el mismo sentido, el *Plan Nacional de Desarrollo a 2030* de **Paraguay** identifica la diversificación productiva como eje central para el desarrollo de las regiones; y enfatiza la necesidad de igualar las condiciones para el mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de las regiones del país, la radicación de inversiones y la activación de cadenas de valor que incorporen a las micro, pequeñas y medianas empresas<sup>43</sup>.

El *Plan de la Patria a 2025* de **Venezuela** también da cuenta de un enfoque de planificación del desarrollo de las regiones que hace foco en cuestiones productivas. El plan persigue una reorganización de las regiones, en tanto considera que las mismas son herramientas esenciales para estructurar un espacio económico “descolonizado” y liberar los factores productivos en función de los principios del socialismo. Esto a través del fomento de la especialización económica del espacio en las subregiones y distritos motores, creando un nuevo mapa productivo y apoyando la diversificación económica.

Asimismo, en la región se identifican instrumentos en donde la importancia del ordenamiento territorial imprime una orientación particular a las estrategias para el desarrollo de las regiones.

Tal es el caso del *Plan Nacional de Desarrollo K’atun a 2032* de **Guatemala**. En este documento la estructuración de lo regional tiene como referencia fundamental las grandes brechas entre lo urbano y lo rural. De ahí la importancia de la construcción de relaciones armonizadas y equilibradas entre el sistema urbano nacional y el reconocimiento de las áreas rurales como espacios de actividades complementarias, con el propósito de analizar y replantear el desarrollo regional como proceso clave en el desarrollo y territorialización de las políticas públicas. La especialización productiva, la seguridad alimentaria, la gestión de recursos hídricos, el acceso a servicios básicos —por mencionar algunos ámbitos de gestión— deben pensarse en función de un desarrollo rural y un sistema de ciudades más equilibrado. En este sentido, el ordenamiento territorial se considera una estrategia primordial<sup>44</sup>.

Este enfoque explícito de disparidades regionales en clave de brechas urbano-rurales, en función del cual el ordenamiento territorial asume un rol de importancia en tanto estrategia, también se manifiesta en instrumentos de otros países de la región. Como es el caso del *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* de **Cuba** y el *Plan Nacional de Desarrollo Sostenible* de **Grenada**. En ambos casos, la infraestructura de servicios, la conectividad entre territorios, un uso equilibrado del suelo para el desarrollo de actividades de sustento, la vivienda, son temas de suma relevancia para la planificación del desarrollo de las regiones y la reducción de desigualdades entre estas.

## 2. Conducción nacional del desarrollo territorial: institucionalidad

Si bien es cierto que, por su naturaleza intersectorial y multinivel, en la gestión de políticas de desarrollo territorial converge el accionar de una diversidad de actores, en todos los países de la región se identifican entes nacionales que tienen un rol fundamental en la conducción de estos procesos.

<sup>42</sup> Ministerio de Planificación del Desarrollo, Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, 2021.

<sup>43</sup> Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, 2021.

<sup>44</sup> CONADUR/SEGEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo K’atun 2032, 2014.

En términos generales, la realidad regional evidencia al menos cuatro funciones asociadas a la labor de las instituciones que desde el ámbito nacional conducen las políticas de desarrollo regional. Estas son:

- Coordinar a los actores subnacionales públicos y privados para la planificación del desarrollo.
- Normar los procesos de planificación territorial para el desarrollo.
- Formular e implementar políticas de desarrollo territorial.
- Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos subnacionales.

En el siguiente cuadro se identifican los entes nacionales que en cada país asumen tales funciones.

**Cuadro 5**  
**Entes nacionales encargados de las políticas de desarrollo territorial**

País	Ente	Dependencia	Subdependencia
Antigua y Barbuda	Ministry of Housing, Works, Land & Urban Renewal	-	-
Argentina	Ministerio de Economía	Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda	Subsecretaría de Desarrollo Territorial
Bahamas	Ministry of Works and Family Island Affairs	Physical Planning Department	-
Barbados	Planning and Development Department	-	-
Belice	Ministry of Natural Resources	Land and Surveys Department	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Viceministerio de Planificación y Coordinación	Dirección General de Planificación Territorial
Brasil	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial	-
Chile	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	División de Desarrollo Regional
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial	-
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Área de Planificación Regional	-
Cuba	Ministerio de Economía y Planificación (MEP)	Dirección General de Desarrollo Territorial	-
Dominica	Physical Planning Division (Physical Planning Act 2022)	-	-
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación	Subsecretaría de Planificación Nacional	Dirección de Planificación Territorial
El Salvador	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	Dirección de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	-
Granada	Ministry of Infrastructure and Physical Development, Public Utilities, Civil Aviation & Transportation	Physical Development Unit	-
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Subsecretaría de Planificación y Programación para el Desarrollo	Dirección de Planificación Territorial
Guyana	Ministry of Local Government and Regional Development	-	-

País	Ente	Dependencia	Subdependencia
Haití	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)	-	-
Honduras	Secretaría de Planificación Estratégica	Dirección de Desarrollo Territorial	-
Jamaica	Economic Growth and Job Creation	National Environment and Planning Agency	-
México	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	-	-
Nicaragua	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible	-	-
Panamá	Ministerio de Economía y Finanzas	Viceministerio de Economía	Dirección de Desarrollo Territorial
Paraguay	Ministerio de Economía y Finanzas	Viceministerio de Economía y Planificación/Gerencia de Desarrollo Económico	Dirección General de Desarrollo Territorial
Perú	Secretaría de Descentralización	Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Territorial	-
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional	-
Saint Kitts y Nevis	Physical Planning Department	-	-
Santa Lucía	Ministry of Physical Development	-	-
San Vicente y las Granadinas	Ministry of Transport, Works, Land and Surveys, and Physical Planning	Physical Planning Unit	-
Suriname	Planning Office	-	-
Trinidad y Tabago	Ministry of Planning and Development	Town and Country Planning Division	-
Uruguay	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial	-
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular de Planificación	Viceministerio de Planificación Territorial	-

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

Como se observa en el cuadro anterior, en 11 países las funciones de coordinación de la política de desarrollo territorial se concentran en instituciones de rango ministerial cuya misión (por mandato) se focaliza en la gestión de los territorios nacionales. Mientras que, en 17 países los responsables nacionales de la política de desarrollo territorial se encuentran en las instituciones públicas que tienen a su cargo la estrategia de desarrollo del país y la regulación general de todos los procesos de planificación sectorial. Cabe señalar, además, que en 5 países los asuntos de desarrollo territorial forman parte del mandato entes públicos encargados de políticas sectoriales.

Sin embargo, si bien cada país ha identificado un actor como responsable de conducir la política nacional de desarrollo territorial, en la mayoría de los casos, estos ejercen sus funciones en coordinación con otros entes públicos de nivel nacional; quienes participan de los procesos de planificación e implementación de las políticas territoriales, ejerciendo distintos roles y participando de la toma de decisiones, de acuerdo con la institucionalidad vigente en cada país. En el anexo III.A1 puede consultarse un listado de instituciones públicas que participan de la política nacional de desarrollo territorial en cada país.

### El rol de los entes públicos subnacionales en la política de desarrollo territorial

En algunos países los gobiernos subnacionales tienen un mayor grado de autonomía y, en consecuencia, asumen mayores responsabilidades en lo que refiere a la gestión de políticas de desarrollo territorial. En términos de institucionalidad, esta delegación de atribuciones se manifiesta, específicamente pero no exclusivamente, en aquellos países de la región en los que existen procesos de descentralización y/o regionalización.

El siguiente cuadro entrega información acerca de algunos marcos normativos y otros instrumentos de política vigentes en la región que regulan los mencionados procesos de descentralización, regionalización y/o fortalecimiento de la autonomía de entes territoriales subnacionales, en los que estas últimas asumen funciones clave en la conducción de las políticas de desarrollo; mediante la delegación de competencias y transferencias de recursos o institucionalización de regímenes de participación especiales.

**Cuadro 6**  
**Marcos de política y normativos de descentralización, regionalización**  
**y fortalecimiento de la autonomía de entes territoriales subnacionales**

País	Instrumento	Entes territoriales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley marco de autonomías y descentralización	Gobiernos autónomos departamentales; gobiernos autónomos municipales; gobiernos autónomos regionales; gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos
Chile	Ley 19175. Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional	Gobiernos regionales
Colombia	Política de descentralización y fortalecimiento fiscal - Varios instrumentos <sup>a</sup>	Gobiernos departamentales; gobiernos distritales; gobiernos municipales; autoridades indígenas en territorios no municipalizados
Ecuador	Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización	Gobiernos regionales; prefecturas provinciales; alcaldías cantonales; distritos metropolitanos; juntas parroquiales rurales; circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias; consejo de gobierno de la provincia de las Galápagos
Guatemala	- Ley Preliminar de Regionalización. Decreto Número 70-86	Consejos regionales
	- Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002	Gobiernos municipales
	- Política nacional de descentralización del organismo ejecutivo	
	- Política de Fortalecimiento de las Municipalidades	
Honduras	- Ley de Descentralización del Estado. Decreto No. 85-2016	Gobiernos municipales
Jamaica	- Ley de Gobernanza Local No. 8	Corporaciones municipales; gobiernos municipales
	- Ley de Gobierno Local (Financiamiento y Gestión Financiera) No. 4	
Nicaragua	- Ley de Municipios	Gobiernos autónomos regionales; gobiernos municipales
	- Decreto que establece la política nacional de descentralización orientada al desarrollo local	
Panamá	Reforma Ley N° 37/2009 que descentraliza la administración pública	Consejos provinciales y distritales; gobiernos municipales; corregimientos especiales (comarcas)
Paraguay	Ley Orgánica Municipal	Gobiernos municipales
Perú	Ley de las Bases de la Descentralización	Gobiernos regionales; gobiernos municipales
	Ley de las Municipalidades	Gobiernos municipales
	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Gobiernos regionales
Trinidad y Tabago	Ley de Corporaciones Municipales	Corporaciones municipales; gobiernos municipales

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

<sup>a</sup> Estos pueden consultarse en: [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/marco-normativo.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/marco-normativo.aspx).

### 3. Políticas explícitas de desarrollo territorial

En este punto, se presenta el caso de 4 países de la región que, con distintos niveles de avances, están trabajando desde la institucionalidad gubernamental en crear políticas, espacios de diálogo, leyes e instituciones que puedan potenciar el desarrollo regional de cada uno de sus países, con el objetivo de reducir brechas territoriales al interior de estos.

Por el tiempo de desarrollo de estas temáticas, caben destacar a Costa Rica y Brasil, que cuentan con instituciones de larga data dedicadas al desarrollo territorial, como es el caso del MIDEPLAN de Costa Rica. En el caso de Brasil, es destacable los 17 años de trayectoria de la Política Nacional de Desarrollo Regional que —aunque existan discontinuidades ideológicas entre los gobiernos— ha tenido continuidad, revisado lo aprendido en su implementación y realizados ajustes, que permitieron identificar una gobernanza robusta y fuentes de financiamiento para una mayor continuidad en la reducción de brechas territoriales.

Más reciente es el trabajo de regionalización que plantea la República Dominicana, que a partir de la promulgación de una ley de regionalización en el país (2022), está iniciando un proceso de institucionalización de la planificación regional y fortaleciendo las capacidades para llevar adelante un proceso de articulación interinstitucional para la implementación de políticas, programas y proyectos que permitan reducir las desigualdades territoriales.

En el caso de Chile, en 2023 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, con el desafío de coordinar los objetivos y los procesos de implementación de la política de desarrollo urbano, la política de desarrollo rural y la política de ordenamiento territorial. Todas ellas son políticas territoriales permeadas por los avances de un proceso de descentralización.

En los cuatro países los procesos son de una gran complejidad, dado que una política nacional de desarrollo regional-territorial es por definición intersectorial, multinivel, multiactor e intertemporal. Lo cual implica el desafío de romper con las históricas lógicas sectoriales, centralistas y monopolizadas por los gobiernos de turno, para de este modo establecer innovadoras políticas que promuevan la participación, que respondan a los problemas que la población demanda, que sean ágiles y den respuestas reales frente a las desigualdades territoriales con las que nos encontramos en América Latina y el Caribe.

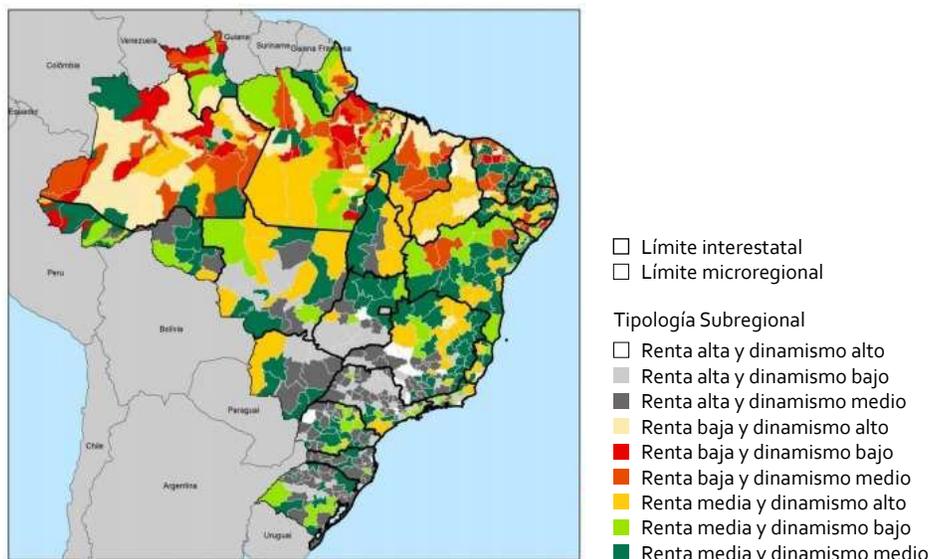
#### **Brasil: una política con 17 años de existencia, cuyo objetivo es reducir desigualdades inter e intrarregionales**

La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) de Brasil ha sido revisada y reeditada en tres oportunidades. El primer decreto que estableció la política es del año 2007, durante la Presidencia de Ignacio Lula Da Silva; mientras que el segundo decreto se dio a conocer en el año 2019, durante el gobierno del presidente Bolsonaro. Este último no fue expresión de esa administración, sino producto de un trabajo que se había realizado con la presidenta Dilma Rousseff. Durante el período de gobierno de la mandataria se realizó una consulta a la sociedad civil, pero, como consecuencia de la coyuntura política, el proceso fue suspendido. El decreto fue recién aprobado en el 2019.

La nueva política —en su tercera versión— corresponde al Decreto Nro. 11.962 del 22 de marzo del 2024. La finalidad de la política en esta versión se identifica como “la reducción de las desigualdades económicas y sociales, intra e interregionales, mediante la creación de oportunidades de desarrollo que resulten en mayor crecimiento económico, generación de ingresos y mejoras en la calidad de vida de la población”.

Si bien Brasil se piensa a sí mismo desde una perspectiva macro-regional, también lo hace a escalas intrarregionales, entendiendo que al interior de cada una de las macro-regiones existen profundas desigualdades.

**Mapa 7**  
**Subregiones de Brasil**



Fuente: Secretaría Nacional de Políticas de Desarrollo Regional e Territorial, presentación Programa Ciudades intermedias-Adriana Melo Alves.

La PNDR contempla impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento de los ingresos, pero también mejorar servicios públicos que incrementen la calidad de vida de la población. La desigualdad del país está radicada en los vacíos institucionales, donde la presencia del Estado no es fuerte en muchos de los territorios, por ello se hace el foco en la prestación de servicios públicos.

El binomio que sostiene esta política lo constituyen la competitividad y la equidad. No sólo se trata de ser competitivos, sino entregar herramientas para que las personas se sientan dignas. Las políticas dirigidas a los territorios más aislados pueden dinamizar la vida de las personas.

Por ello es importante que, al análisis macrorregional de las desigualdades, se sumen los análisis intrarregionales, es decir, de desigualdades al interior de una misma región.

En ese sentido, si bien el nordeste es la región en la que se observa la máxima expresión de las desigualdades y falta de recursos hídricos, el sur y el sureste de Brasil, con exceso de agua, también evidencian grandes desigualdades en su interior. Según ha señalado el Ministerio de Integración y Desarrollo Regional (mayo 2024), no es el tema del agua el que provoca las desigualdades, son los vacíos institucionales los que retrasan las respuestas o no dan respuestas a tiempo.

Esta tercera versión de la PNDR se asienta en los siguientes principios:

- Transparencia y participación social
- Solidaridad regional y cooperación federativa
- Planeamiento integrado y transversalidad
- Actuación multiescalar en el territorio nacional
- Desarrollo sostenible
- Reconocimiento y valorización de la diversidad ambiental, social, cultural y económica de las regiones
- Competitividad y equidad en el desarrollo productivo

Asimismo, la política se estructura en torno a ejes estratégicos, que son la base de las acciones que esta pretende poner en marcha. Ellos son:

- Desarrollo productivo
- Difusión de conocimiento, de la tecnología y la innovación
- Educación y cualificación profesional
- Infraestructura económica y urbana
- Desarrollo social y acceso a servicios públicos esenciales
- Fortalecimiento de capacidades gubernativas de los entes federativos
- Medio ambiente y sostenibilidad

La política de desarrollo regional tiene como mandato la coordinación entre múltiples instituciones que convergen en los territorios escogidos.

Al respecto, se reconoce la heterogeneidad del país y el desafío de capacidades insuficientes en los niveles subnacionales. Las políticas más convencionales (salud, vivienda, educación) tienen mayor experiencia y sus interlocutores en los territorios son fácilmente identificables. Sin embargo, en el caso de la política nacional de desarrollo regional, es difícil encontrar interlocutores en los niveles de gobierno subnacional, lo cual también supone un desafío que Brasil debe atender.

En el decreto del año 2019, se establecieron cuatro macro-objetivos de la política, diferenciándose de la política propuesta en el 2007 que contaba con un solo objetivo. En esta segunda versión, la política fue producto de la discusión de conferencias realizadas entre municipios y estados subnacionales, participando 13.000 personas aproximadamente. En esa dinámica se comprendió que la situación de desigualdades en Brasil—al interior de cada macro-región y entre regiones—obedece a causas histórico-estructurales, pero también a hechos recientes.

En esa línea surgió la necesidad de pensar y proponer los siguientes objetivos:

- El primero de ellos, de carácter estructural, indica la necesidad de reducir brechas entre los niveles de desarrollo, que son consecuencia de 500 años de historia:  
“Reducir las diferencias en el nivel de desarrollo y en la calidad de vida entre regiones e intra-regiones brasileras, promoviendo la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo para los territorios y las personas que en ellos viven”.
- El segundo objetivo tiene relación con la necesidad de abordar los procesos migratorios de población económicamente activa. Existen Estados con buenos niveles de educación (Paraná, Santa Catalina y Rio Grande del Sur), pero la población migra a ciudades grandes o a la sierra gaucha, a Florianópolis o Curitiba, que son ciudades con alto dinamismo económico. El desafío es estimular la productividad y la competitividad en las regiones que expulsan población:  
“Estimular ganancias de productividad y aumento de la competitividad regional, sobre todo en regiones que presentan una declinación poblacional y elevadas tasas de migración”.
- El tercer objetivo hace referencia a áreas dependientes de las commodities. El mismo expresa:  
“En las áreas con fuerte especialización en la producción de commodities agrícolas y/o minerales, con bajo valor agregado en las exportaciones, baja diversificación económica, elevada desigualdad social, y elevado riesgo ambiental”.

En esas áreas, hay que pensar en diversificación productiva y agregado de valor a la producción. Son áreas vinculadas a la minería de hierro y del manganeso, además de agronegocios. Dos ejemplos son MATOPIBA (Marañón, Tocantins, Piauí, Bahia) y AMACRO (Amazonia, Acre y Rondonia), conglomerados de Estados en el norte y nordeste que presentan una lógica de

economías de enclave. Las áreas ubicadas en el corazón de la floresta amazónica cuentan con una carretera que fue pavimentada durante la dictadura militar y se ha hablado de re-asfaltarla; esto ha traído polémica dado que ese asfaltado tendrá el efecto de “espina de pescado”, difundiendo por la Amazonia actividades legales e ilegales que causarían enormes daños ambientales.

- Finalmente, el cuarto objetivo expresa:
  - “Colaborar para constituir una red de ciudades más equilibrada, identificando y fortaleciendo centros urbanos en diferentes escalas, que puedan operar como vértices de una red policéntrica que contribuya a la desconcentración e internalización del desarrollo”.

A partir de los cuatro objetivos se derivaron y crearon cuatro programas. En 2024 se implementaron dos programas, el de Ciudades para la integración territorial y el desarrollo regional (Ciudades intermediadoras) y el Programa de acceso a renta y ciudadanía. En 2025 se planificó implementar el programa de valorización territorial para la innovación y la competitividad regional y el programa de diversificación económica y alternativas productivas para el desarrollo regional integrado.

Respecto a la gobernanza de la PNDR la propuesta se estructuró de la siguiente forma:

- Una cámara de integración nacional y desarrollo regional es la máxima autoridad, integrada por 6 ministerios, incluyendo la Casa civil.
- El Comité Ejecutivo lo sigue, coordinado por el Ministerio de Integración y Desarrollo Regional. Muchas de las atribuciones se depositaron en este Comité, para que las decisiones sean más rápidas, vinculadas a temas técnicos. Los temas político-estratégicos quedan bajo las atribuciones de la Cámara.
- Un núcleo de inteligencia regional es el encargado de producir conocimiento sobre las regiones, este núcleo está inserto en el Ministerio de Integración y Desarrollo Regional.
- También se cuenta con consejos deliberativos y órganos autónomos, dependientes del Ministerio de Integración, que forman parte de los mecanismos de gobernanza, denominados superintendencias: la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE); la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (SUDAM) y; la Superintendencia de Desarrollo del Centro-Oeste (SUDECO).
- Coexisten con esos órganos de gobernanza, comités especiales de la faja de frontera, comités de desarrollo de capacidades, comités de rutas de integración y, finalmente, se contempla un canal abierto a la participación de la ciudadanía que también forman parte de ese mecanismo de gobernanza.

Junto a los mecanismos de gobernanza, la PNDR cuenta con mecanismos de financiamiento. Se trata de recursos reembolsables y no reembolsables, que permiten la implementación de los cuatro programas antes mencionados.

Respecto a los procesos de evaluación y monitoreo, la política cuenta con un sistema nacional de información de desarrollo regional. A través de este se monitorean y evalúan los instrumentos financieros, los planes regionales y subregionales.

Se da cuenta de un informe anual de monitoreo presentado a finales de cada año al Comité Ejecutivo y un informe cada cuatro años que se prepara para la Cámara —integrada por 6 ministros— encargada de las decisiones político-estratégicas que debe seguir la PNDR.

Asimismo, es de interés destacar algunas innovaciones clave de la PNDR:

- Planes regionales compatibles con el plan plurianual (en el caso de las regiones centro-oeste, amazonia y nordeste que no entraban al parlamento antes de la publicación del plan plurianual y por tanto no tenían fuerza de ley) en la actualidad se presentan a tiempo.
- La incorporación de la dimensión ambiental.

- La adopción de lenguaje simple en la difusión de la PNDR, para mejorar la comunicación con la ciudadanía. Toda la administración pública debe transformar sus programas a un lenguaje simple.
- Cocreación de compromisos con juventudes para que éstos-as se sientan parte de la implementación de la política.
- Cooperativismo de plataforma para que los actores interesados intercambien saberes.
- Encuentro de la ciencia con el territorio.
- Cursos cortos acerca de la PNDR, Resiliencia territorial y Rutas de integración.
- Presencia en redes sociales.
- Fortalecimiento de la agenda federativa.
- Territorio e industria.

### El caso de Costa Rica: un largo recorrido hacia la política nacional de desarrollo regional<sup>45</sup>

Costa Rica es un país que cuenta con una larga tradición en temas de desarrollo territorial. Es uno de los pocos países que a lo largo de los últimos cincuenta años ha mantenido la institucionalidad llamada MIDEPLAN, ministerio encargado —entre otros mandatos— de la planificación regional del país. Más aún, ya en el primer Plan Nacional de Desarrollo, 1965–1968 de Costa Rica, se plantó la necesidad de elaborar planes de desarrollo regional para las zonas rezagadas del país.

La actual configuración de regiones se origina en el estudio “Regionalización de Costa Rica para la Planificación del Desarrollo y la Administración”, elaborado entre los años 1971 y 1972 por el Dr. Helmuth Nuhn —del Departamento de Geografía Económica de la Universidad de Hamburgo, Alemania— en colaboración con el Departamento de Planificación Regional y Urbana de OFIPLAN.

La regionalización propuesta por Nuhn, basada en criterios estructurales y funcionales, dio origen a la división del país en seis grandes regiones, relativamente homogéneas en sí mismas, con sus respectivos centros funcionales, y respaldada en Decretos Ejecutivos. Estas seis regiones se mantienen actualmente aun cuando se está iniciando la gestión para un nuevo estudio que revise y ajuste de ser necesario ese esquema de regionalización.

**Mapa 8**  
Distribución de las regiones de Costa Rica



Fuente: MIDEPLAN. Mapa de Regiones de Costa Rica. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/zCZzyCaTOSLZX74BMT0Q> (septiembre de 2024).

<sup>45</sup> Adaptado de CEPAL (2022). “Políticas nacionales de desarrollo territorial en Costa Rica”. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f8c9a681-a544-43b4-8136-53b13f81a420->.

Otros hitos de la planificación regional en Costa Rica son:

En 1976 se firma el Decreto No. 6.400 para la formación del Sistema de Planificación Regional y Urbana y la Ley de Planificación Nacional, que creó el Sistema Nacional de Planificación, origen del actual Subsistema de Planificación Regional; así mismo crea el Consejo Nacional de Política Regional y Urbana y los Consejos Regionales de Desarrollo.

En marzo de 1977 se aprueba la "Regionalización para la Investigación y la Planificación Socioeconómica de Costa Rica", mediante el Decreto Ejecutivo 7944-P del 26 de enero de 1978. Este definió las regiones del siguiente modo: Central, Pacífico Norte, Pacífico Centro, Pacífico Sur, Norte y Atlántica. Sin embargo, la regionalización se replantea en octubre de 1979, estableciéndose las regiones Central, Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte; junto con veintidós subregiones del país.

En el periodo 1978-1982, se crean las Direcciones Regionales de MIDEPLAN. Se enfatizó la participación ciudadana, y a través de los Consejos Regionales se abrieron espacios a los diferentes actores regionales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982 "Metas de Progreso", además de los objetivos nacionales, se plantearon los siguientes objetivos regionales:

- Organizar socioeconómicamente a la población distribuida en forma espontánea en todo el país, mediante una Planificación Regional operativa.
- Mejorar los niveles de vida de la población buscando un óptimo equilibrio dentro y entre las regiones.
- Aprovechar los recursos naturales de cada región de manera óptima

Finalmente, además de la conformación de 22 Consejos Subregionales y 5 Consejos Regionales de Desarrollo, se establecieron los Comités Sectoriales Regionales y Subregionales como instancias de coordinación interinstitucional y apoyo a los Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo.

A partir de 1984 la División de Planificación y Coordinación Regional se transformó en Dirección de Planificación Regional, dependiente del área de Programación; con tareas orientadas al diagnóstico regional más que al impulso de acciones para disminuir las brechas entre regiones.

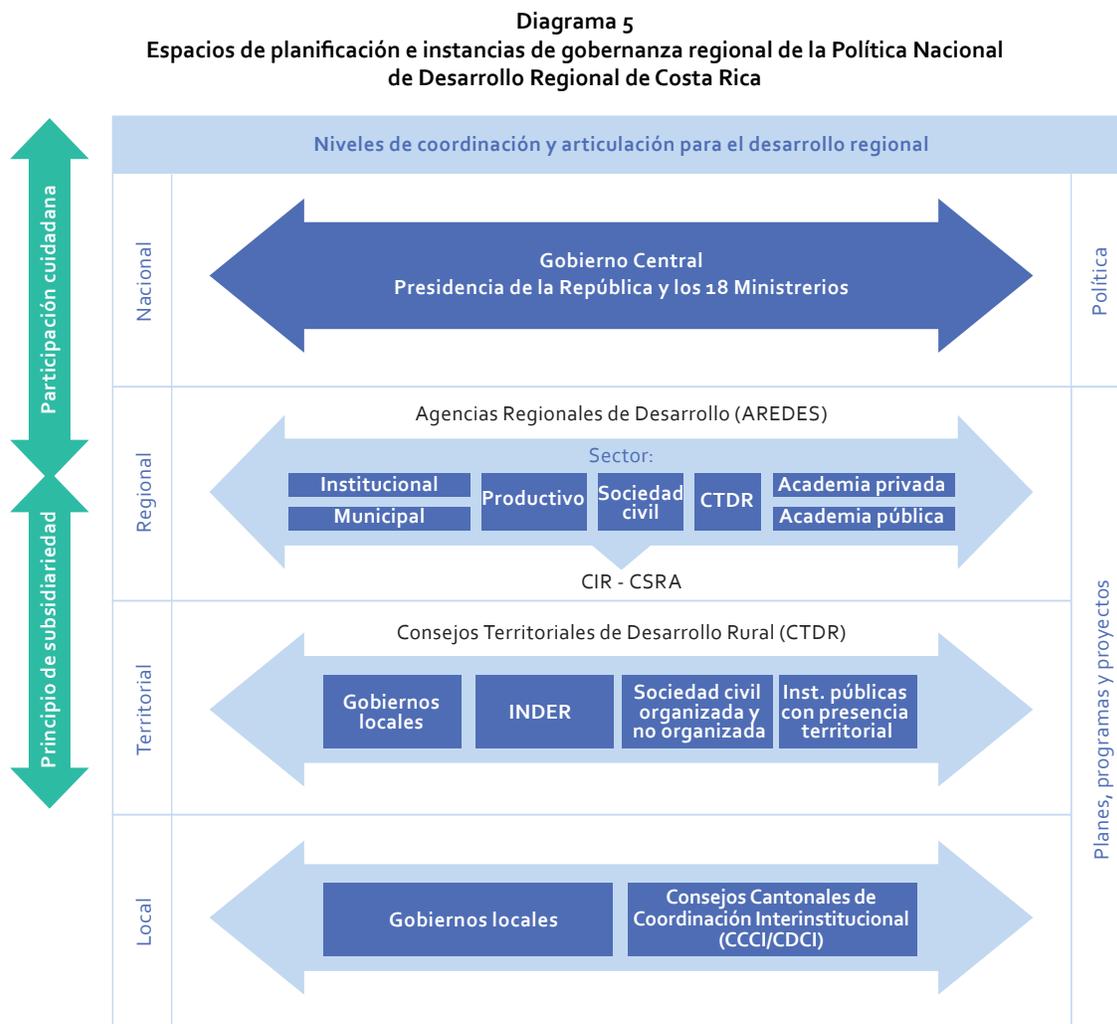
Durante los años 90s la planificación regional enfrentó un fuerte debilitamiento, hasta el cierre de las ya debilitadas Direcciones Regionales y la derogación de los Decretos que respaldaban el Subsistema de Planificación Regional y la conformación de los Consejos Regionales de Desarrollo.

En el periodo 2002-2004 se recupera la Dirección de Planificación Regional y se abren 9 sedes regionales, denominadas Secretarías Regionales —la Región Central fue dividida en tres Regiones: Alajuela, Heredia y San José—.

En el período 2010-2014 se inicia un proceso de recuperación de la planificación regional liderada por el MIDEPLAN. El Decreto 36739-PLAN de 9 setiembre 2011 recuperó el área de Planificación Regional y estableció oficinas en las regiones, que fueron definidas en el Decreto 16068-PLAN como: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte y Huetar Caribe. Asimismo, se derogaron los decretos que habían creado regiones diferentes a las establecidas en el Decreto 16068 y sus modificaciones.

A partir de la asignación de nuevos roles al Área de Planificación Regional en MIDEPLAN, se alcanzaron ciertos hitos que contribuyeron al diseño de una política de desarrollo regional. Entre estos se encuentran: el diseño de planes regionales, locales y especiales y; la creación de una arquitectura institucional y un mecanismo de gobernanza regional, donde gobierno y sociedad actúan en conjunto sobre propuestas de desarrollo construidas desde la visión y necesidades de los propios habitantes de las regiones, lo cual legitima el proceso y empodera a los actores de la sociedad civil.

La siguiente figura esquematiza los espacios de planificación y las instancias que conforman la Gobernanza Regional, incluyendo el espacio territorial y los Consejos Territoriales de Desarrollo, que, si bien no son responsabilidad de MIDEPLAN, están legitimados por ley y las presidencias de los Consejos Territoriales participan en los COREDES.



Fuente: MIDEPLAN, Política Nacional de Desarrollo Regional, Costa Rica, 2024. Figura 46. Niveles y articulación para el desarrollo regional.

**Posicionamiento del desarrollo regional: Ley y Política de Desarrollo Regional**

En conjunto con la Asamblea Legislativa y el apoyo del programa de la Unión Europea EUROSociAL, en 2015 se impulsó un proyecto de ley con el objetivo de establecer mecanismos para el financiamiento de los proyectos regionales y fortalecer la participación ciudadana en el desarrollo regional.

La aprobación de esta ley en 2021 marca una nueva etapa de la planificación regional en Costa Rica, y su implementación se convirtió en el principal reto y tarea de MIDEPLAN, dado que la norma mandata:

- La elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Regional Estratégica y concertada con los diferentes actores involucrados, política que ha sido oficializada en el mes de agosto del 2024.
- La revisión y actualización del esquema de regionalización que sea acorde a la realidad actual del país y permita planificar con mayor eficiencia el desarrollo regional.

- La confluencia de la planificación y el ordenamiento regionales.
- El fortalecimiento las alianzas público-público y público -privadas en las distintas regiones del país.
- La creación del Observatorio del Desarrollo Regional.
- La elaboración de un PIB Regional.
- La creación del Fondo de Desarrollo Regional.

### Principios de la PNDR

Los principios que adopta la política son los que se enumeran en el artículo 4 de la Ley de desarrollo regional de Costa Rica (Ley 10096) de octubre del 2021. Estos son:

- i) Sostenibilidad
- ii) Inclusión y derechos humanos
- iii) Equidad de género
- iv) No discriminación
- v) Autodeterminación de los pueblos
- vi) Gobernanza multinivel
- vii) Concertación
- viii) Multidimensionalidad
- ix) Subsidiariedad
- x) Coordinación e integración
- xi) Transparencia y rendición de cuentas
- xii) Participación
- xiii) Simplificación
- xiv) Justicia social
- xv) Equidad territorial

### Objetivos de la PNDR

En términos generales, la política propone:

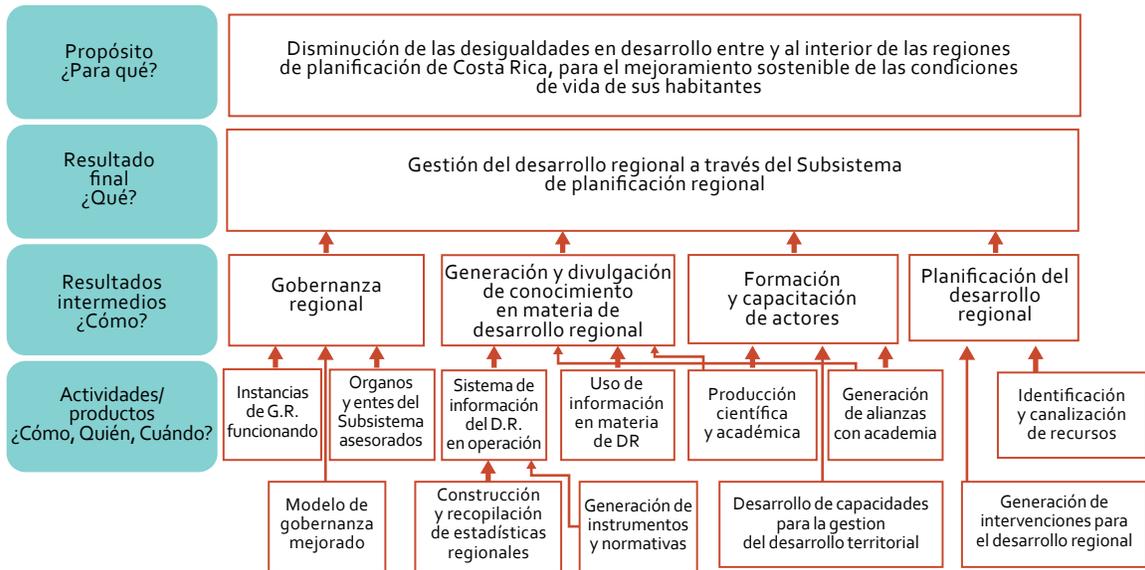
“Orientar la gestión del desarrollo social, cultural, económico, ambiental, institucional, político y el ordenamiento territorial de las regiones de Costa Rica, en un entorno de participación y concertación de diferentes actores, para la disminución de las desigualdades durante el período 2024-2034”.

Asimismo, los objetivos para promover el cambio planificado y deseado en las regiones toman como referencia el objeto de la Ley de 2021. Estos se formulan para dos niveles distintos.

El primero de ellos es el nivel estratégico, cuyo propósito es la disminución de las desigualdades en el desarrollo inter y entre las regiones de planificación, con la participación activa de las instituciones públicas y otros actores regionales, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes

El segundo, el nivel operativo, está conformado por cuatro líneas, que sustentan el plan de acción de la política y contribuyen en el cumplimiento del propósito en el nivel estratégico. Las cuatro líneas comprenden: i) Gobernanza regional; ii) Generación y divulgación de conocimiento; iii) Formación y capacitación de actores y; iv) Planificación del desarrollo regional.

**Diagrama 6**  
Objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Regional: operacionalización



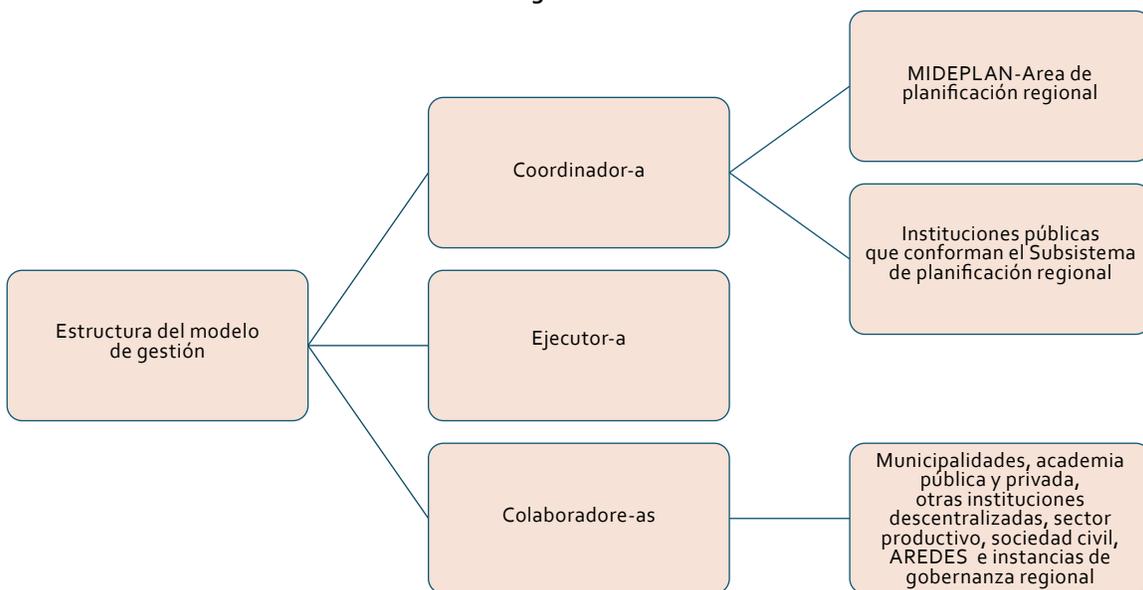
Fuente: MIDEPLAN, Política Nacional de Desarrollo Regional, Costa Rica, 2024. Figura 47. Cadena Causal de la Política Nacional de Desarrollo Regional de Costa Rica.

**Gobernanza de la PNDR**

La gestión de la PNDR 2024-2034 implica la coordinación y participación de diferentes actores en sus etapas de implementación, seguimiento y evaluación. Para ello, fue necesario definir el modelo organizacional y de gobernanza, el enfoque de trabajo, así como los recursos con los que debe contar para garantizar el éxito de esta.

En el siguiente diagrama se observa la estructura de gobernanza que propone la PNDR.

**Diagrama 7**  
Estructura de gobernanza de la PNDR



Fuente: MIDEPLAN, Política Nacional de Desarrollo Regional, Costa Rica, 2024. Figura 48. Estructura del modelo de gestión de la PNDR 2024-2034.

### Mecanismos de seguimiento y evaluación de la PNDR

La política tiene una temporalidad de 10 años. En función de ello establece mecanismos que permiten hacer seguimiento y evaluación de todas las líneas estratégicas y acciones que se propone la política.

Los componentes establecidos para el sistema de seguimiento de la PNDR son seis:

- i) Construcción del sistema
- ii) Análisis de resultados
- iii) Elaboración y seguimiento de acciones de mejora
- iv) Verificación de la información
- v) Presentación de resultados
- vi) Divulgación de resultados

La periodicidad de los procesos de seguimiento y evaluación se diferencian respetando el objetivo estratégico y el operacional. Como se detalla en el siguiente cuadro.

**Cuadro 7**  
**Procesos de seguimiento y evaluación de la PNDR**

Proceso	Objetivo estratégico	Objetivos operacionales (4 líneas de acción)
Seguimiento	Informe de seguimiento en los años 2028 y 2032 para analizar el avance de cumplimiento.	Informes de seguimiento en los años 2026, 2030 y 2032 para analizar el avance en el cumplimiento de lo programado en la política.
Evaluación	Informe de evaluación del proceso de la PNDR en 2028 (tras cinco años de implementación) y un informe final de evaluación de resultados en 2034.	-

Fuente: MIDEPLAN, Política Nacional de Desarrollo Regional, Costa Rica, 2024.

### Mecanismos de rendición de cuentas

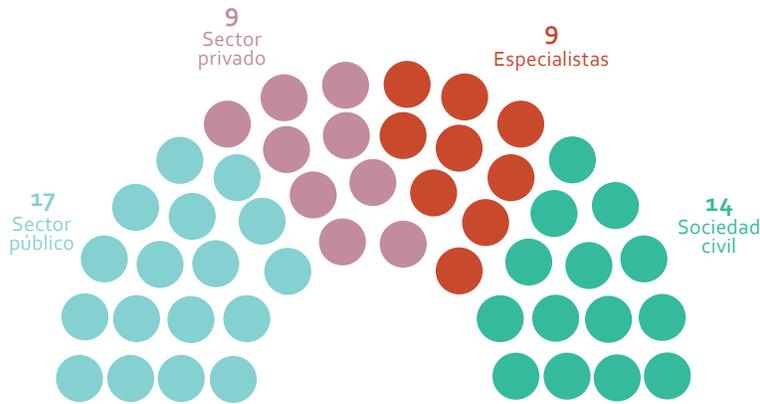
Finalmente, los mecanismos de rendición de cuentas que establece la política son:

- Observatorio del Desarrollo Nacional y Regional: plataforma para la publicación de resultados y avances de la PNDR.
- Infografías y Redes Sociales: utilización de formatos accesibles y comprensibles para la difusión pública de información.
- Sesiones de Directorios y Asambleas: presentación formal de resultados y avances en espacios de gobernanza regional.

### El caso de Chile: una nueva institucionalidad para abordar políticas de desarrollo territorial

En el año 2023 el gobierno de Chile dio un nuevo paso en la construcción de un enfoque territorial e intersectorial en las políticas públicas, creando el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), que fusiona el ex Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, creado el 2014) y el ex Consejo Nacional del Desarrollo Rural (CNDR, creado el 2020), manteniendo su rol de asesor presidencial para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

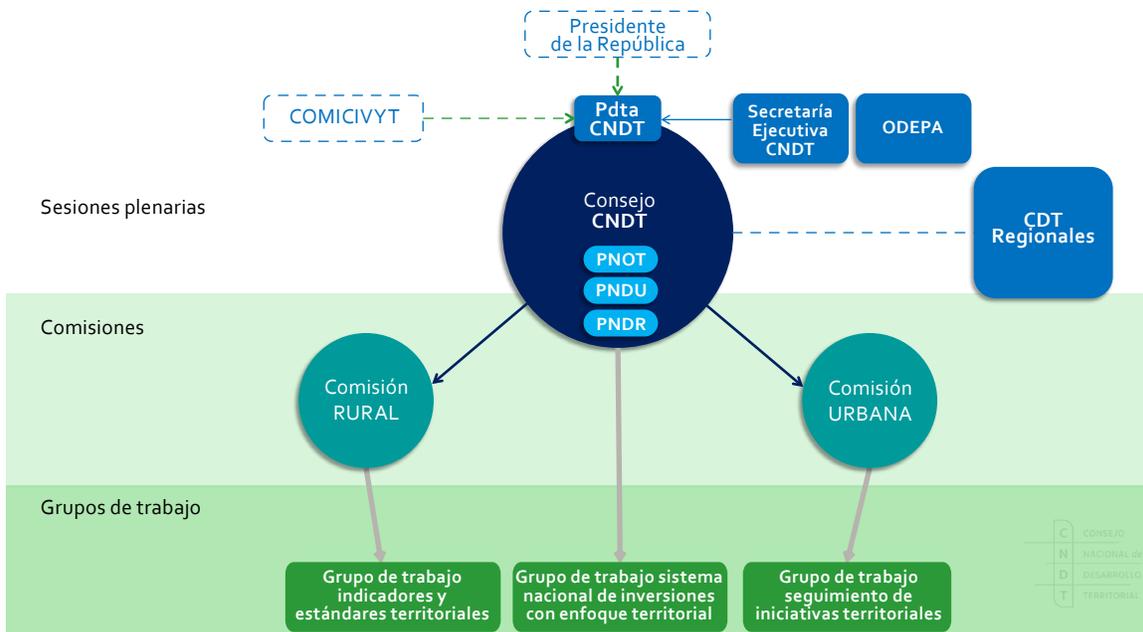
**Diagrama 8**  
Composición del CNDT  
Composición del CNDT



Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, Chile.

El CNDT cuenta con 49 integrantes representantes del sector público, organizaciones de sociedad civil, academia y gremios. En la actualidad son 40 consejeros y consejeras a la espera de los resultados de los procesos electorarios que entregarán dos cupos a representantes de las universidades regionales del país y otros 7 a organizaciones de la sociedad civil.

**Diagrama 9**  
Organigrama del CNDT



COMICIVYT: Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio  
CNDT: Consejo Nacional de desarrollo territorial  
CDT- Regionales: Consejo de desarrollo territorial

ODEPA: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias-Ministerio de Agricultura  
PNOT: Plan nacional de ordenamiento territorial  
PNDU: Plan nacional de desarrollo urbano  
PNDR: Plan nacional de desarrollo rural

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, Chile.

El CNDT tiene el desafío de avanzar hacia una planificación y ordenamiento territorial que deje atrás la tradicional visión dicotómica urbano-rural, que reconozca la diversidad geográfica de los asentamientos humanos y de los sistemas naturales en los cuales éstos se desarrollan, junto con dar continuidad al trabajo desarrollado por los ex CNDU y CNDR.

Para el cumplimiento de su función asesora, realiza las siguientes tareas:

- Estudiar las políticas sectoriales en aquellas materias que tengan incidencia en el desarrollo de las ciudades, los centros poblados y el territorio, efectuando las proposiciones pertinentes en concordancia con los principios de las PNOT, PNDU y PNDR.
- Estudiar la legislación nacional vigente aplicable al desarrollo urbano, rural y territorial y proponer al presidente o presidenta de la República las reformas y perfeccionamientos que sean pertinentes, tanto en el ámbito institucional como legal y funcional.
- Proponer mecanismos que permitan levantar y visibilizar información sobre las principales necesidades, brechas y desafíos de los territorios urbanos y rurales de las regiones del país, velando por el intercambio de información, su consistencia y su vinculación con los objetivos de las PNOT, PNDU y PNDR.
- Participar como asesor en las instancias relacionadas con la implementación, seguimiento y actualización de las PNOT, PNDU y PNDR persiguiendo que su diseño, ejecución y evaluación considere las diversidades y particularidades regionales.

En el cumplimiento de estas labores, el CNDT invita a sus sesiones, comisiones o grupos de trabajo a representantes de otros ministerios y servicios, así como a representantes del sector privado, académicos o especialistas, tanto chilenos como extranjeros, relacionados con los temas de trabajo y discusión que se trate. De esta forma, fomentar la discusión en temas territoriales, generando oportunidades de diálogo de saberes y conocimientos, en un constante ejercicio de deliberación e investigación. Particularmente, podrá incluir a representantes de órganos del sector público y a los y las integrantes de las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados.

El CNDT cuenta con dos comisiones: la Comisión Urbana y la Comisión Rural, cuyo propósito es abordar temáticas de mayor especificidad y dar continuidad al trabajo que realizaron los ex CNDR y CNDU en los últimos años. Están integradas por consejeros y consejeras, representantes de las entidades que componen el CNDT, junto a otras entidades ligadas al mundo rural y urbano, respectivamente.

En la actualidad la Comisión Rural trabaja en la Agenda 2024-2025 en cuatro ejes estratégicos: i) desigualdades territoriales; ii) cambio climático y riesgo de desastre; iii) ordenamiento territorial; y iv) seguridad y soberanía alimentaria. Además, tiene como principales tareas apoyar en la elaboración del Plan Nacional Convergente de Desarrollo Rural, de una nueva definición de "lo rural" y de estándares de calidad de vida rural.

En tanto, la Comisión Urbana tiene como principal tarea la actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que cumplió 10 años desde su promulgación. Este trabajo se realiza en paralelo a otras acciones que promueve el CNDT, entre ellas, talleres en regiones y mesas con otros organismos, como la iniciada con asesores urbanistas de las municipalidades del país y los consejeros regionales.

La descentralización del país es uno de los lineamientos del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT). En dicha labor, se busca constituir los Consejos de Desarrollo Territoriales Regionales en todo Chile, posicionando a los gobiernos regionales como los principales aliados y líderes en dicha tarea, entendiendo que ellos son los conocedores de la realidad y necesidades de cada territorio. Sus objetivos son:

- Asesorar a las autoridades regionales en materias de desarrollo territorial.
- Profundizar la coordinación entre los distintos actores territoriales regionales.
- Enriquecer las propuestas de política pública nacional y regional en materia territorial.

- Colaborar en la construcción de una visión de desarrollo territorial con un enfoque coherente con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Rural y la de Ordenamiento Territorial.
- Proponer una mirada regional para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Rural y la de Ordenamiento Territorial.
- Establecer un puente de colaboración entre esta instancia regional y el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial.

Además, el CNDT forma grupos de trabajo con el objetivo de potenciar el debate territorial, generar propuestas y velar por la implementación y actualización de las políticas ya mencionadas. Durante este año el CNDT tiene tres grupos de trabajos operativos:

- i) Sistema Nacional de Inversiones con enfoque territorial: Este tiene como objetivo desarrollar propuestas para modernizar el SNI para transitar, desde una evaluación por proyecto, a una de planes territoriales con carteras que sean plurianuales, multisectoriales y un aporte a la descentralización.
- ii) Seguimiento de iniciativas territoriales: Su objetivo será entregar recomendaciones a cambios legales y reglamentarios en curso y su análisis cruzado con otras iniciativas territoriales vigentes o en curso. Además, dichos resultados serán compartidos al Poder Legislativo.
- iii) Calidad de Vida Territorial: datos y metodologías: Su objetivo será realizar monitoreo técnico y periódico de iniciativas que miden evolución en calidad de vida basadas en políticas nacionales PNDU, PNDR y PNOT, brechas territoriales y detección de nuevas tendencias para incorporarlas oportunamente en la planificación.

En cuanto a información relevante de carácter territorial y tal como lo mandata la PNDR y la PNDU, el CNDT cuenta con el Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural (SICVIR) y el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU). Toda la información de estos sistemas es oficial y abierta del Estado de Chile.

- El SICVIR lo desarrolla el CNDT, ODEPA, MINAGRI e INE y tiene por objetivo proporcionar información sobre la calidad de vida de la población en los territorios rurales de Chile, identificando brechas dentro y entre territorios. Link: <https://www.ine.gob.cl/herramientas/portal-de-mapas/sicvir>.
- El SIEDU es una iniciativa que elabora el CNDT, INE y MINVU. Mide y monitorea la evolución de la calidad de vida en las ciudades chilenas, asociadas a su entorno urbano y al cumplimiento de los objetivos que mandata la PNDU. Link: <https://www.ine.gob.cl/herramientas/portal-de-mapas/siedu>.

En paralelo y en el desafío de fomentar un cambio de paradigma, el CNDT está trabajando en una nueva plataforma complementaria que analice el territorio de forma integral con datos, indicadores y estándares. El nuevo sistema tiene por objetivo medir avances en la calidad de vida y su evolución de indicadores relacionados a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) para que, además, sean de utilidad como herramientas para los futuros Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) y para comprender la complejidad territorial del país.

### **El caso de República Dominicana: una legislación para crear regiones únicas de planificación**

A partir del año 2012, la Estrategia Nacional de desarrollo del país, estableció la necesidad de proponer un marco jurídico que estructure un sistema regional de planificación, considerando que las regiones constituyen un instrumento para ordenar la gestión del desarrollo y un medio de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, con la participación de los municipios y distritos municipales como actores principales

En el año 2022, el Gobierno de República Dominicana aprueba una ley denominada: "Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación", considerando esa disposición de la END.

Esta ley nro 345/22 establece que el país se dividirá en 10 regiones, y en cada una de ellas se contendrán las provincias y municipios del país.

En su artículo 1, esta ley indica que las regiones tendrán por objetivo propiciar un desarrollo a escala nacional, regional y local, orientando con su existencia las políticas, planes, programas y proyectos de inversión pública con el fin de lograr cohesión territorial.

Es interesante destacar que, en el cuerpo del documento, se definen los conceptos de región y desarrollo regional, indicando lo siguiente:

“La región es toda delimitación territorial que ha sido modelada históricamente y que tiene recursos distintivos propios, tales como: riquezas naturales y económicas, identidad cultural heterogénea, sentido de pertenencia, comunidades con memoria colectiva y fuerzas políticas y sociales con espacios de participación democrática.”

También la ley define el desarrollo territorial y lo entiende como:

“El aprovechamiento sostenible de los recursos, la implementación coherente y eficaz de los instrumentos de desarrollo a través de la ejecución de planes, programas y proyectos, en armonía con la dinámica demográfica y el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres con igualdad de oportunidades.”

En el artículo 5 de dicha ley, se enumeran los propósitos de la regionalización, indicando que la regionalización para la planificación tiene como propósitos:

- Fomentar el desarrollo endógeno, integral y sostenible.
- Promover la coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.
- Propiciar la coordinación interadministrativa de la estructura de gobierno.
- Ordenar el territorio para aprovechar sus recursos.
- Potenciar un desarrollo equilibrado y de mayor cohesión social.

También la ley establece los criterios adoptados para establecer la regionalización que delimitó 10 regiones en todo el país. Esos criterios se recogen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 8**  
**Criterios para la regionalización**

<b>Criterios</b>	<b>Definición</b>
Significatividad	Espacio heterogéneo que se cohesionan a través de una serie de factores que le otorgan significado al territorio, sus límites se definen por las fuerzas económicas que generan valor, las fuerzas políticas que generan poder y las fuerzas culturales que generan identidad.
Cadena de producción	En ella se localiza la materia prima, los centros de producción y distribución, el sistema de comunicación vial, aéreo, marítimo y los centros de consumo.
Sentido estratégico	Se estructura conforme a la imagen-objetivo del país, establecida en la Estrategia nacional de desarrollo, tomando en consideración el espacio geopolítico, los recursos existentes y el potencial para su desarrollo.
Sentido operativo	Una región es un espacio que operativiza la descentralización y/o desconcentración en los procesos de planificación y gestión; es el nivel intermedio que articula el desarrollo local con el desarrollo nacional y es un medio para la gestión del desarrollo territorial.
Pertenencia	Una región es un espacio territorial reconocido por sus habitantes en atención a los atributos naturales, culturales o funcionales que la distinguen de otros espacios regionales. El sentido de pertenencia supone una identificación de la sociedad con el ámbito territorial en el que habita.

Fuente: Elaborado a partir de la Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación de República Dominicana, agosto 2022 (Art.6).

El resultado de la aplicación de esos criterios determinó por ley un conjunto de 10 regiones que incluyen en su interior provincias y municipios. Estas regiones son las siguientes: Cibao Norte, Cibao Sur, Cibao Nordeste, Cibao Noroeste, Valdesia, Enriquillo, Yuma, Higüamo, y la Ozama.

La institución responsable de implementar las regiones de planificación es el Ministerio de economía, planificación y desarrollo, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, su competencia radica en coordinar la implementación de la regionalización del territorio nacional y deberá en un plazo no mayor de 2 años hacerlo, posterior a la promulgación de la ley orgánica (2023).

Importante destacar que el Ministerio de economía, abrirá oficinas regionales de planificación en cada una de las regiones del país, con el objetivo de coordinar la gestión de los instrumentos de planificación en el territorio, establecidos en el Sistema Nacional de Planificación de la República Dominicana.

#### 4. Políticas implícitas de desarrollo territorial: desarrollo urbano, desarrollo rural y ordenamiento territorial

Para completar el panorama de políticas de desarrollo territorial vigentes en la región, es pertinente dar cuenta de aquellas políticas que contienen lineamientos estratégicos y objetivos de desarrollo cuyo alcance se limita a espacios territoriales específicos, diferenciados en virtud de usos y dinámicas particulares a cada uno de ellos. Tal es el caso de las políticas de desarrollo urbano y las políticas de desarrollo rural. Estas políticas pertenecen al grupo de políticas “implícitas” de desarrollo territorial.

Tanto las políticas de desarrollo urbano como las políticas de desarrollo rural se consideran políticas de desarrollo territorial, dado que estas buscan promover condiciones de igualdad y potenciar las capacidades de los centros urbanos y áreas rurales —respectivamente— para garantizar oportunidades de desarrollo y una buena calidad de vida a sus habitantes. Esto a través de la regulación de distintos ámbitos, tales como el uso del suelo, el desarrollo de actividades económicas, la utilización de recursos naturales como el agua, la vivienda, la infraestructura de servicios y conectividad, por mencionar algunos.

En la región se identificaron instrumentos de política de desarrollo urbano en, al menos, 17 países; y de desarrollo rural en 9 países. Se trata de documentos de política, planes y marcos regulatorios vigentes que buscan orientar los distintos procesos de desarrollo en los centros urbanos y áreas rurales. La inexistencia de instrumentos específicos relacionados a las políticas de desarrollo urbano y rural no supone que el país no cuente con políticas de estas características. En ocasiones, los países incluyen lineamientos estratégicos sobre estas materias en sus planes nacionales de desarrollo o planes de gobierno; o bien en los instrumentos de ordenamiento territorial.

En el siguiente cuadro se recogen los instrumentos de política de desarrollo urbano y rural vigentes en la región. Adicionalmente, y en consideración de la estrecha vinculación de ambas con la organización espacial del territorio para el desarrollo, en el cuadro también se incluye —a modo de referencia— la existencia de instrumentos nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial.

**Cuadro 9**  
**Instrumentos de política de desarrollo implícitas: desarrollo urbano y rural**

País	Instrumento de política		
	Desarrollo urbano	Desarrollo rural	Ordenamiento territorial
Antigua y Barbuda	-	-	- Ley de Planificación Física - Plan de zonificación de gestión sostenible de los recursos insulares
Argentina	- Política Nacional Urbana - Plan Nacional de Suelo Urbano	-	- Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - Plan Estratégico Territorial - Bases para el desarrollo territorial

País	Instrumento de política		
	Desarrollo urbano	Desarrollo rural	Ordenamiento territorial
Bahamas	-	-	- Ley de Planificación y Subdivisiones
Barbados	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Ley de Planificación Urbana y Rural	-
Belice	- Ley de Planificación urbana y vivienda	-	- Ley de Utilización de Tierras - Política Nacional de Uso del Suelo
Bolivia (Estado Plurinacional de)	- Política de ciudades - Plan Sectorial de Desarrollo Integral (PSDI) para Vivir Bien Sector Vivienda y Urbanismo 2021-2025	-	-
Brasil	- Política Nacional de Desarrollo Urbano	- Política Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario	- Política Nacional de Ordenamiento Territorial
Chile	- Política Nacional de Desarrollo Urbano	- Política Nacional de Desarrollo Rural	- Política Nacional de Ordenamiento Territorial
Colombia	- Política de Desarrollo Urbano - Varios documentos de política	- Política de Desarrollo Rural Sostenible - Varios documentos de política	- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - Ley 1454
Costa Rica	- Política Nacional de Desarrollo Urbano	- Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense	- Política Nacional de Ordenamiento Territorial - Estrategia económica territorial para una economía inclusiva y descarbonizada
Cuba	- Plan de Estado Para la implementación de la Nueva Agenda Urbana	-	- Ley del Ordenamiento Territorial y Urbano, y la Gestión del Suelo (nro.145) - Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial hasta el año 2030 (Acuerdo N° 8.928) - Política para impulsar el desarrollo territorial
Dominica	-	-	- Política Nacional de Uso del Suelo - Ley de Planificación Física
Ecuador	- Política Urbana Nacional	- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - Estrategia Territorial Nacional
El Salvador	- Política Nacional de Vivienda y Hábitat	-	- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial - Política/Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial - Política Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios
Granada	-	-	- Ley de Planificación Física y Control del Desarrollo (No. 23) - Política Nacional de Tierras (draft)
Guatemala	-	- Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 11-2002 - Código Municipal. Decreto 12-2002

País	Instrumento de política		
	Desarrollo urbano	Desarrollo rural	Ordenamiento territorial
Guyana	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Plan Nacional de Uso del Suelo
Haití	- Ley de hábitat y desarrollo urbano de ciudades y zonas rurales	- Ley de hábitat y desarrollo urbano de ciudades y zonas rurales	-
Honduras	- Ley Marco de vivienda y asentamientos humanos	-	- Ley de Ordenamiento Territorial - Reglamento General de la Ley Ordenamiento Territorial
Jamaica	- Ley de Planificación Urbana y Rural - Ley de la Corporación de Desarrollo Urbano	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Política Nacional de Tierras - Ley de Desarrollo y Utilización de Tierras
México	- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	-	- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
Nicaragua	-	-	- Decreto que establece la política general para el ordenamiento territorial
Panamá	- Ley que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano	-	- Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá
Paraguay	- Política Nacional de la Vivienda y Hábitat de Paraguay - Ley de fomento de la vivienda y el desarrollo urbano	-	- Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Perú	- Política Nacional de Vivienda y Urbanismo	-	- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales - Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial
República Dominicana	- Ley de Viviendas, Asentamientos humanos y Edificaciones	-	- Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos - Documento de consulta. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2030
Saint Kitts y Nevis	-	-	- Plan Nacional de Desarrollo Físico de Saint Christopher. Visión 2040: Hacia un estado insular sostenible - Ley de Control y Planificación del Desarrollo
Santa Lucía	-	-	- Ley de Planificación Física y Desarrollo - Política Nacional de Tierras de Santa Lucía
San Vicente y las Granadinas	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Borrador del Plan Nacional de Desarrollo Físico de San Vicente y las Granadinas
Trinidad y Tabago	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Ley de Planificación Urbana y Rural	- Ley de Planificación y Facilitación del Desarrollo - Estrategia Nacional de Desarrollo Espacial para Trinidad y Tabago

País	Instrumento de política		
	Desarrollo urbano	Desarrollo rural	Ordenamiento territorial
Uruguay	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> <li>- Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible</li> </ul>
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley orgánica para la ordenación del territorio</li> <li>- Plan nacional de ordenación del territorio</li> </ul>

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

## 5. Programas innovadores en la promoción del desarrollo de los territorios

Entre las iniciativas innovadoras en materia de políticas y/o programas innovadores en materia de desarrollo regional, se escogieron tres casos para compartir en este capítulo, correspondientes a Panamá, Colombia y Brasil.

### Estrategia Nacional: plan Colmena en Panamá<sup>46</sup>

La Estrategia Nacional Plan Colmena fue una política pública orientada a dar cumplimiento a los retos de la política social nacional, mejorar la articulación y coordinación multisectorial y ampliar la cobertura a nivel territorial a través del fortalecimiento de la gestión local e institucional y la incorporación de alianzas estratégicas.

El Plan Colmena nace por una necesidad de responder a la pobreza con un abordaje integral, entendiéndola como un problema estructural y complejo que interactúa con la desigualdad social. Su enfoque es territorial pues se reconoce que en el territorio es donde se interceptan múltiples brechas, exclusiones y carencias. Sus características también son lo multisectorial, interinstitucional, descentralización, participación y sostenibilidad, dirigida a atender las privaciones de las personas en los territorios en condición de pobreza multidimensional.

A nivel normativo, es una norma supletoria, es decir, los proyectos existentes o creados en el futuro enfocados en atender las condiciones de pobreza multidimensional y vulnerabilidad social quedan comprendidos dentro de la Estrategia Nacional Plan Colmena.

Es una política territorial pues prioriza la intervención en los territorios, articulando e integrando las distintas ofertas de servicios para reducir la pobreza y la desigualdad. Busca recuperar y fortalecer la acción de gobierno desde las comunidades, empoderando las Gobernaciones y las Juntas Técnicas, en coordinación con los Gobiernos Locales, y organizando la participación ciudadana. En su implementación, se seleccionan circunscripciones territoriales basada en la recomendación de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, que utiliza datos de fuentes oficiales como el Censo Nacional de Población y Vivienda, para definir cinco dimensiones: vivienda, educación, trabajo, ambiente, y salud. Desde su lanzamiento, se han priorizado 63 distritos y 300 corregimientos a lo largo del país.

Las áreas de intervención están definidas en el Reloj Colmena, siendo en total 12 áreas: primera infancia, nutrición, agua limpia y sanidad básica, salud, educación, vivienda, actividades que generen ingresos/emprendimiento, seguridad, deporte y cultura, conservación del ambiente, electrificación rural/luminarias, infraestructura vial.

A nivel de gobernanza, el Plan Colmena es coordinado a nivel nacional por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Cada provincia conforma un Gabinete Social coordinado por el gobernador (a), el cual se debe reunir cada dos semanas para planificar y darle seguimiento a las actividades, las cuales

<sup>46</sup> Gabinete Social, Gobierno Nacional de Panamá. Disponible en: <https://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-colmena-panama/> consultado en julio 2024.

siempre deben coordinarse con los representantes de corregimientos y alcaldes del área sin olvidar a la comunidad. En cada gobernación también hay una torre de control provincial que elabora un informe mensual sobre el avance del plan.

### **La política nacional de reindustrialización de Colombia<sup>47</sup>**

La Política Nacional de Reindustrialización en Colombia es entendida como un proceso de transformación del sector productivo para enfrentar los retos del cambio climático, los cambios tecnológicos y los cambios geopolíticos. En este camino hacia la reindustrialización, se destaca la importancia de cerrar brechas desde enfoques diferenciales e interseccionales que procuran la igualdad de oportunidades de manera amplia, así como la participación de la población en actividades productivas en todo el territorio nacional.

Fue impulsada el año 2023, con el objetivo de aumentar el valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos, apostando por los territorios y su tejido productivo. Esta apuesta se materializa en elementos intersectoriales que comprenden: la transición energética justa; la agroindustria y la soberanía alimentaria; la reindustrialización a partir de los sectores de salud; y la reindustrialización a partir del sector de la defensa de la vida. Con estos elementos, la política establece las bases para transitar de una economía dependiente de las actividades extractivas a una basada en el conocimiento y la producción sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial, potenciando las vocaciones productivas en todos los territorios, y al cierre de brechas en materia de productividad.

La política está estructurada en cinco objetivos específicos: i) cerrar brechas de productividad; ii) aumentar la diversificación y sofisticación de la matriz productiva colombiana, iii) fortalecer la consolidación de encadenamientos productivos; iv) profundizar la integración de Colombia con América Latina y el Caribe, Asia, África, Europa y Norteamérica para balancear sus relaciones internacionales y potenciar el aprovechamiento de sus flujos de IED; e v) implementar mejoras en el marco institucional y de incentivos para incrementar la agregación de valor y así la productividad, competitividad e innovación.

Es una política intersectorial y con un horizonte de tiempo de implementación entre 2024-2034, en la cual participan principalmente el Ministerio de Comercio, Industrias y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Defensa Nacional.

La política modifica el enfoque tradicional y apuesta transversalmente por los territorios y su tejido productivo, involucrando componentes intersectoriales e interterritoriales de articulación productiva, agregación de valor e internacionalización desde lo local. Busca considerar las particularidades del desarrollo de los territorios, teniendo abordajes diferenciados y basados en la definición realizada por el DNP de regiones o territorios funcionales que interactúan y se organizan en torno a un polo, más allá de los límites administrativos. Además, pone un especial foco en los segmentos intermedios del aparato productivo, especialmente las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), así como hacia la inclusión de los segmentos de la economía popular.

Se reconoce, por tanto, la composición de la base territorial en los territorios y las vocaciones productivas existentes y por desarrollar, cumpliendo además con el mandato constitucional de descentralización. El enfoque es de abajo hacia arriba y de territorialización de las apuestas identificadas desde el orden nacional, reconociendo la heterogeneidad geográfica y productiva.

### **Rutas de Integración Nacional en Brasil<sup>48</sup>**

Las Rutas de Integración Nacional (ROTAS en portugués) son redes de acuerdos de producción local asociados a cadenas productivas estratégicas capaces de promover la inclusión productiva y el desarrollo sostenible de las regiones brasileñas priorizadas por la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).

<sup>47</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), 2023. Política Nacional de Reindustrialización, Documento CONPES 4129, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia.

<sup>48</sup> Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano, Coordenação-Geral de Sistemas Produtivos e Inovativos. Consultado en julio 2024, disponible en <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional>.

En definitiva, las ROTAS buscan articular, coordinar y converger las políticas públicas de infraestructura, impuesto, financiamiento, certificación, promoción comercial, y calificación e investigación. Esta coordinación es de acciones tanto públicas como privadas en polos seleccionados.

Mediante el intercambio de información y el aprovechamiento de sinergias colectivas, se apunta a promover la innovación, la diferenciación, la competitividad y la sostenibilidad de las empresas asociadas, contribuyendo así a la inclusión productiva, la innovación y el desarrollo regional. Se trata de una sinergia multiactor, en la que participan productores, proveedores, asociaciones y cooperativas, poder público, e instituciones de enseñanza e investigación.

Actualmente, el Ministerio de Desarrollo Regional ha priorizado diez cadenas productivas: la Ruta del Açaí, la Ruta de la Biodiversidad, la Ruta del Cacao, la Ruta del Cordero, la Ruta de la Economía Circular, la Ruta de la Fruticultura, la Ruta de la Leche, la Ruta de la Miel, la Ruta del Pescado, y la Ruta de la Tecnología de la Información y Comunicación. Dentro de los requisitos para formar rutas se encuentran: i) manifestación de interés por parte de los territorios; ii) presencia de organizaciones sociales como cooperativas y asociaciones; iii) potencial de innovación con centros de enseñanza e investigación; iv) representatividad de la actividad subregional, involucrando a un conjunto de municipios; v) potencial de encadenamientos productivos; vi) convergencia de acciones para optimizar recursos; y vii) interés en la producción de productos seguros, reduciendo riesgos a la salud y de prácticas clandestinas.

La importancia de las ROTAS radica en que permiten la articulación para implementar acciones de poder público en las tres esferas de gobierno, la articulación con el Sistema S (certificaciones laborales) y con instituciones de enseñanza y pesquisa, la integración vertical entre los diversos agentes de la cadena productiva, la asistencia técnica y la capacitación, el fortalecimiento de la gobernanza y la estructuración de redes de ambiente de innovación y emprendimiento en cada ruta temática, con el fin de promover la interacción y el aprendizaje colaborativo entre diferentes polos.

En materia de gobernanza, las ROTAS dependen de la Coordinación General de Sistemas Productivos e Innovativos, del Ministerio de Desarrollo Regional. La Red de Investigación en Sistemas Productivos e Innovadores Locales (REDESIST) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro valida las rutas mediante debates realizados en todos los estados brasileños. En estas instancias participan las superintendencias regionales de desarrollo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y el Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur. A nivel del sector público, colaboran también los ministerios promotores del desarrollo sectorial, regional y territorial.

## C. Capacidades TOPP y políticas de desarrollo territorial

Como se señaló en el capítulo I, la CEPAL ha identificado 11 cambios estructurales que deberán potenciarse en los próximos años para dar respuesta a la necesidad de cerrar brechas que fueron identificadas en la región. En los 11 ejes de cambios para la transformación que se proponen, uno de ellos se constituye en el eje transversal a los demás, el eje denominado "capacidades del Estado fortalecidas: instituciones, gobernanza y diálogo social".

El condujo a la elaboración de una taxonomía de capacidades requeridas para lograr estos procesos transformadores, denominadas capacidades TOPP (Técnicas, políticas, prospectivas y operativas).

Esta hoja de ruta establecida por la CEPAL permite "repensar" la relevancia que adquieren los territorios en este desafío de "transformar" para lograr un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. Por ello la pertinencia de publicar este Panorama de desarrollo territorial, incluyendo las capacidades necesarias de potenciar para lograr reducir brechas intra e interterritoriales, el objetivo central de toda política de desarrollo regional, en adelante PNDR.

En el tema del desarrollo regional, es importante identificar que el objetivo de reducir brechas intra e interregionales al interior de cada Estado obedece a uno de los problemas estructurales de América Latina y el Caribe, que es el de las profundas desigualdades territoriales que existen. Esas desigualdades territoriales son estructurales y su origen es histórico.

Abordar ese problema estructural, exige diseñar políticas públicas nacionales de desarrollo regional que requieren de ciertas capacidades en el servicio público gubernamental para que estas políticas puedan alcanzar sus objetivos. De ahí la importancia de tomar en cuenta estas capacidades TOPP a las que hace referencia la CEPAL.

El desarrollo de estas cuatro capacidades propuestas no opera en un orden ni en sincronía, sino que son capacidades que es recomendable potenciar de forma paralela, dado que la sinergia entre ellas podría contribuir a mejores prácticas. Sin embargo, a los efectos de analizar las capacidades requeridas para promover el desarrollo regional de un país, comenzaremos por abordar estas capacidades en el siguiente orden:

## 1. Capacidades técnicas

La complejidad de los problemas que aborda una PNDR requiere de capacidades técnicas robustas.

Estas capacidades comprenden conocimientos y experiencia especializada requerida para el sector público que esté comprometido con este proceso<sup>49</sup>.

La PNDR de Brasil en su fase III del año 2024, que se analiza en el capítulo III de este documento, demuestra un acumulado de capacidades técnicas a lo largo de sus 17 años de trayectoria (su primera fase se inicia en el año 2007) reflejadas a través de lo que CEPAL considera **el ejercicio de una gobernanza experimental**, a través de la cual los países aprenden de su propia trayectoria y de la trayectoria de otros países, avanzando en medidas de reducción de brechas territoriales.

- Abordar el diseño e implementación de una PNDR requiere también de un conocimiento acerca de los **enfoques teóricos desde los cuales se promueve el desarrollo regional; conocimiento de estadísticas regionales** provistas por instituciones nacionales de estadística y otros organismos tales como el IBGE<sup>50</sup> e IPEA<sup>51</sup> de Brasil, el Consejo Nacional de desarrollo territorial con la creación del grupo de trabajo de indicadores territoriales que junto al INE<sup>52</sup> trabajan en la tarea de consolidar información con el objetivo de fortalecer las políticas de desarrollo territorial en Chile, la creación del Observatorio de desarrollo nacional y regional de MIDEPLAN<sup>53</sup> en Costa Rica, o el Observatorio Territorio de la oficina de planeamiento y presupuesto (OPP) de Uruguay.
- Otras capacidades técnicas que se requieren para llevar adelante una PNDR hacen referencia **al conocimiento acerca de los tipos de gobernanza** que existen para generar procesos de coordinación horizontal, intersectorial y coordinaciones verticales con distintos niveles de Estado para establecer acciones convergentes en torno a los objetivos de la política.
- También es importante contar con **conocimientos sobre economía regional, conocimiento acerca de los sistemas nacionales de inversión pública y técnicas de presupuestación**, de forma tal de tener la posibilidad de captar fondos y ejecutarlos, distribuyendo los mismos de forma diferenciada considerando las desigualdades territoriales.

Los fondos destinados al desarrollo regional son de importancia vital para lograr resultados que se reflejen en la mejora de la calidad de vida de los territorios y sus habitantes, esta consideración se ve reflejada, por ejemplo, en la ley de desarrollo regional (Ley 10096) promulgada en Costa Rica en el año 2021, en ella se incorpora un fondo nacional de desarrollo regional exclusivamente creado para la implementación de la política.

- Finalmente, **conocimientos de geografía regional** también son requeridos en este desarrollo de capacidades técnicas, dada la importancia de delimitar regiones con criterios escogidos

<sup>49</sup> Crespi, Fernández Arias y Stein. Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. BID, pag.395.

<sup>50</sup> Instituto brasileiro de geografia y estadística.

<sup>51</sup> Instituto de Pesquisa econômica aplicada-Brasil.

<sup>52</sup> Instituto Nacional de Estadística-Chile.

<sup>53</sup> Ministerio de Planificación-Costa Rica.

por cada país para implementar acciones diferenciadas de acuerdo con lo que cada región requiere. Un caso reciente para destacar es el proceso de regionalización llevado a cabo por República Dominicana, a través del cual todo el sistema de planificación del país deberá considerar el sistema de regionalización aprobado mediante la Ley orgánica de Regiones Únicas de planificación en el año 2022.

## 2. Capacidades operativas

Las capacidades descritas anteriormente deberán ir acompañadas de capacidades operativas.

“Las capacidades operativas comprenden habilidades de gestión, es decir, la capacidad de gestionar una organización con altos estándares profesionales, eficiencia y resultados”<sup>54</sup>.

En el caso de las PNDR, que cómo ya se ha señalado, no cuentan frecuentemente con una gobernanza consolidada y en muchos casos sin una institución única creada a los efectos de gestionarla, se requiere aún más la presencia de un equipo de profesionales que posean una capacidad de gestionar recursos, de diseñar proyectos, programas, planes, políticas públicas pertinentes, lo que a la vez les exige en paralelo alta capacidad técnica.

El cómo se debe planificar, diseñar e implementar políticas públicas debe ir acompañado de un qué (conocimientos técnicos) y de un para qué (capacidades prospectivas y políticas).

Entre las capacidades operativas con las que deberá contar el servicio público responsable del diseño e implementación de una PNDR, se enumeran las siguientes:

- i) Diseñar una PNDR, como recientemente lo hizo Brasil, en su tercera fase y Costa Rica, ambas del año 2024;
- ii) reconocer los marcos legales existentes y los necesarios de crear por ser inexistentes, que acompañen el proceso de implementación de una PNDR;
- iii) creación y Manejo de bases de datos que provean insumo para el diseño e implementación, monitoreo y evaluación de la PNDR. Ambos países, Costa Rica creando un Observatorio regional y Brasil creando un sistema de inteligencia territorial están liderando en la región este proceso;
- iv) instalar un mecanismo de gobernanza experimental y anticipatoria que permita implementar una PNDR y generar modos de seguimiento y evaluación de la misma; el caso de Brasil es un ejemplo de gobernanza experimental dado que, en 17 años desde su primera hasta la tercera fase, la PNDR de ese país ha sufrido altos y bajos por los problemas políticos y la crisis social y económica que ha atravesado, pero ha sabido reponerse y mejorar el diseño y la implementación de la misma;
- v) organizar y crear equipos de trabajo multidisciplinario, atrayendo talento humano;
- vi) crear nuevas instituciones si se hace necesario, lo que ha ocurrido con la creación del Consejo nacional de desarrollo territorial en Chile, uniendo en una sola institución el consejo de desarrollo urbano y su homólogo de desarrollo rural;
- vii) transversalizar enfoques (por ejemplo, género, sostenibilidad ambiental, riesgos de desastres, cohesión territorial) en el diseño e implementación de la PNDR. El caso de República Dominicana es destacable, dado que por mandato de la Estrategia nacional de desarrollo con que cuenta ese país, las instituciones del Estado, al elaborar políticas públicas de todo tipo, deberán contemplar esos 4 ejes transversales;
- viii) recoger, analizar, sistematizar y socializar información necesaria para el diseño y la implementación de una PNDR;

<sup>54</sup> Crespi, Fernández Arias y Stein. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. BID, pag.397.

- ix) captar recursos económicos y talentos humanos que contribuyan a la aceleración de las acciones de implementación de la PNDR;
- x) crear un programa de capacitación en todos los niveles del Estado en temas referidos a la implementación de la PNDR bajo preguntas como las siguientes: ¿Por qué es necesaria una PNDR en un Estado? ¿Quién debe impulsarla? ¿Qué responsabilidades le competen a mi institución en esto?, entre otros interrogantes. Brasil ha dado el ejemplo de este programa desde el año 2007 en adelante<sup>55</sup>;
- xi) crear un tablero de control que permita dar seguimiento anual, monitoreo semestral y evaluación quinquenal por ejemplo de la implementación de la PNDR. Costa Rica en su reciente Política, contempla un proceso de seguimiento y evaluación con periodicidad establecida *ex ante*.

La enumeración del conjunto de estas capacidades no es excluyente de otras tantas que cada Estado puede considerar necesarias de potenciar para llevar a cabo un diseño y una implementación real de una PNDR que resuelva el problema de las desigualdades territoriales.

El para qué es necesario un Panorama como éste, se responde con el propósito de otorgar la posibilidad de que los países puedan establecer procesos de gobernanza experimental intercambiando entre Estados de la región o por fuera de ella, las diversas prácticas de cada uno de ellos, con aciertos y errores que puedan permitir acumular experiencia gradual de forma tal de cumplir con el objetivo tan presente en nuestra región de reducir brechas territoriales y tan esquivo de cumplirse.

### 3. Capacidades prospectivas

En el diseño e implementación de una PNDR es imperativo considerar para su construcción y puesta en marcha, el enfoque de gobernanza anticipatoria ya definida con anterioridad.

La OCDE a través de su unidad de prospectiva estratégica se refiere a la G.A. como: “la incorporación y aplicación sistemática de prospectiva estratégica en toda la arquitectura de gobierno, incluido el análisis de políticas, el compromiso y la toma de decisiones”<sup>56</sup>.

Dotar de capacidades de anticipación y construcción de futuro al equipo encargado de proponer la PNDR, implica crear ejercicios prospectivos que permitan identificar distintos escenarios que orienten las líneas estratégicas y las acciones, recursos y fondos que una política deberá tomar en cuenta para los próximos 20-50 años.

La adopción del enfoque de gobernanza anticipatoria requiere de capacidades para:

- Instalar mecanismos propios de Gobernanza anticipatoria que combine la visión que desde el Estado se tiene de cuál debe ser el enfoque de desarrollo regional para superar desigualdades territoriales intra e interregionales y las estrategias y acciones que se plantean las distintas regiones de acuerdo con sus particularidades;
- Construir participativamente escenarios de futuro con la presencia de la diversidad de territorios de un Estado, por ejemplo, el sistema de regionalización propuesto por República Dominicana podría ser un criterio de selección para construir escenarios regionales;
- Prevenir y preparar con todas las unidades territoriales seleccionadas, medidas de prevención y capacidad de respuesta ante la posibilidad de ocurrencia de desastres antrópicos (guerras, terrorismo, etc) y desastres naturales (inundaciones, sequías, terremotos, huracanes, pandemias, etc);

<sup>55</sup> CEPAL-Serie Desarrollo territorial 13 (2012) Programa de cooperacao em capacitacao para o desenvolvimento regional e local: um estudo de caso da experiencia brasileira.

<sup>56</sup> Comisión Desafíos del futuro, Ciencia, tecnología e innovación. “Gobernanza anticipatoria. Una institucionalidad de prospectiva para Chile.” Edic. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2024. Pág. 47 [https://www.bcn.cl/portal/publicaciones/ediciones-bcn/detalle\\_libro?id=10221.1%2F92585](https://www.bcn.cl/portal/publicaciones/ediciones-bcn/detalle_libro?id=10221.1%2F92585).

- Incorporar la práctica de Gobernanza anticipatoria en todo el sistema de planificación y gestión pública gubernamental para combinar el sentido de urgencia con las miradas de largo plazo y estrategias anticipatorias para responder a fenómenos altamente disruptivos.

#### 4. Capacidades políticas

El diseño e implementación de una PNDR requiere, además, de nuevos abordajes vinculados al enfoque de gobernanza, gobernanza experimental y gobernanza anticipatoria.

##### Recuadro 3 Gobernanza, gobernanza anticipatoria, gobernanza experimental

###### Gobernanza

"proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad [...] es una acción colectiva por el hecho [de] que participan múltiples actores en su diseño y realización y, por ende, requiere [...] una instancia/agencia de gobierno con la función de resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y su eficacia" (Aguilar, 2007, pág. 19).

###### Gobernanza anticipatoria

"la integración y aplicación sistemática de la prospectiva estratégica en toda la estructura gubernamental, abarcando el análisis de políticas y los procesos de toma de decisiones. En lugar de evitar o subestimar la incertidumbre, este enfoque busca explorarla y entender sus implicancias para las decisiones tanto actuales como futuras (Quay, 2010). En este sentido, la gobernanza anticipatoria conlleva procesos y sistemas colaborativos y participativos diseñados para explorar y visualizar futuros posibles, establecer direcciones estratégicas, desarrollar estrategias y evaluar opciones para una región, ciudad o estado específico (Ramos, 2020)".

###### Gobernanza experimental

"una forma de cooperación adaptativa, flexible, abierta, participativa e informada que genera acuerdos provisionales y revisables en escenarios volátiles. [...] La gobernanza experimental es útil, por tanto, en contextos de alta incertidumbre e interdependencia compleja. Tiende a aparecer en asuntos en los que el gobierno no puede regular un tema completamente y en los cuales está involucrada la sociedad civil, además de una pluralidad de entes públicos y privados (Cano Blandón 2021, 137). En Lopez Ortego Ana María, Guyaux, H. y Parada V. Negociaciones urbanas en ejercicios de gobernanza experimental por el derecho a la ciudad: notas sobre la experiencia del colectivo Arquitectura Expandida.

Fuente: Elaborado sobre la base de los autores indicados en cada cita.

El problema complejo que una PNDR debe asumir, no se compara a los problemas que asumen las políticas sectoriales, que, si bien requieren de mecanismos de gobernanza para consensuar estrategias en torno a resolver problemas públicos, no se enfrenta a la diversidad de agentes y a la multiplicidad de dimensiones que si debe abordar una PNDR.

Esa responsabilidad de desarrollar capacidades políticas se torna aún más compleja si tenemos en cuenta que es difícil encontrar una institucionalidad sólida que asuma las múltiples aristas que se requieren considerar para resolver desigualdades territoriales.

A lo largo de estos últimos 20 años se han estudiado propuestas de institucionalidad y gobernanza como la planteada por la PNDR en su fase I en Brasil que tuvo dificultades para operar dada la cantidad de ministerios (un total de 15) que formaban parte de esta gobernanza de la PNDR, dificultades para asistir a reuniones, para coordinar estrategias, para resolver conflictos hicieron que el mecanismo de gobernanza no funcionara.

La PNDR de Brasil en su tercera fase, actualmente en desarrollo, ha conformado (aprendiendo de equívocos anteriores) una Cámara de integración nacional que es la máxima autoridad de la política y está integrada por 6 ministerios, pero además la política cuenta con un Comité Ejecutivo coordinado por el Ministerio de integración y muchas atribuciones técnicas se depositaron en ese comité para que las decisiones se tornen más rápidas.

En Costa Rica, con la nueva PNDR presentada en agosto del 2024, también se propone un mecanismo de gobernanza complejo, con un órgano coordinador que es el MIDEPLAN, un órgano ejecutor de la PNDR, conformado por las instituciones públicas que hacen parte del subsistema de planificación regional e instituciones colaboradoras en un tercer nivel, como son las municipalidades, la academia pública y privada, las instituciones descentralizadas, el sector productivo, la sociedad civil y las AREDES (Agencias regionales de desarrollo).

Estos mecanismos de gobernanza propuestos, para ser viables y posibles de poner en marcha, requieren de capacidades políticas, tales como:

- Lectura del “contexto” de actuación en la que se tomarán decisiones, esta experticia exige por ejemplo identificar el valor político que tiene el problema a abordar en los distintos sectores, analizar los recursos que se requieren para resolver el problema, considerar el costo político de no resolverlo y el impacto que tendría la solución o no a estos problemas en los territorios;
- construir agendas políticas innovadoras en torno a resolver el o los problemas que aborda la PNDR;
- gestionar procesos de diálogos sociales entre agentes que interactúan en los territorios y entre territorios y otros niveles del Estado;
- construir con criterios participativos y legitimación del proceso, la visión y las líneas estratégicas que se quieren instalar en la elaboración e implementación de la PNDR;
- construir alianzas al interior del espectro de partidos políticos representados en los órganos ejecutivo y legislativo, así como también entre distintos sectores económicos del país, y organizaciones de la sociedad civil con fuerte presencia en el territorio nacional;
- liderar procesos colaborativos con el objetivo de obtener acuerdos acerca de determinadas estrategias;
- generar sinergias políticas con otros sectores, niveles de Estado, diferentes regiones promoviendo la “solidaridad regional”<sup>57</sup> e incluso con otros Estados (en el caso de procesos de desarrollo regional vinculados a áreas transfronterizas).
- instalar un discurso ético acerca de la actuación de la PNDR en los territorios, promoviendo el respeto por la diversidad territorial y en paralelo incentivar la convergencia entre regiones en materia de recursos, de forma tal de reducir brechas entre territorios más avanzados y otros rezagados.

**Cuadro 10**  
**Capacidades TOPP para el desarrollo territorial**

Capacidades	Características
Técnicas	Modelos o enfoques teóricos sobre determinantes del crecimiento regional
	Conocimientos técnicos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y rural
	Capacidades para identificar oportunidades de proyectos territoriales
	Lectura comprensiva de contextos históricos y culturales territoriales
	Conocimientos geográficos, físicos y humanos

<sup>57</sup> Concepto que la literatura referida al desarrollo regional utiliza para evocar la acción de equilibrar recursos humanos y materiales entre regiones de un mismo país para el logro de cohesión territorial.

Capacidades	Características
Operativas	Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y procesos de planificación territorial
	Conocimiento sobre marcos legales e institucionales que definan competencias según niveles de gobierno
	Mecanismos de implementación y evaluación de políticas territoriales
	Sistemas de indicadores de monitoreo de planes, políticas y programas territoriales
	Mecanismos de transversalización de enfoques de políticas públicas y los procesos de planificación territorial
	Diseño de instancias participativas y de mecanismos de transparencia en gobiernos locales
	Mecanismos de coordinación intersectorial en gobiernos locales y de coordinación técnica multinivel
Políticas	Mecanismos de gobernanza experimental territorial
	Diseño y gestión de espacios de diálogo social
	Capacidades de construcción de diagnósticos políticos situacionales
	Capacidades de construcción de coaliciones para el desarrollo territorial
	Construcción de agendas y lineamientos estratégico-territoriales
Prospectivas	Sistemas de gobernanza territorial anticipatoria
	Construcción de visiones y escenarios territoriales
	Diseño de sistemas territoriales de análisis anticipatorios
	Gestión de eventos disruptivos

Fuente: Elaborado con base en una adaptación de la CEPAL (2024).

## D. Conclusiones

Abordar el desafío de diseñar e implementar instrumentos que incorporen el desarrollo territorial como uno de sus objetivos, exige en primer lugar conocer marcos conceptuales que permitan orientar algunas decisiones de políticas, por ello la importancia de comprender que el espacio, la región y el territorio constituyen un continuo de fronteras difusas que tienen como común denominador la existencia en ellos, de un conjunto de relaciones de poder material y simbólico que se desarrollan entre los sujetos-agentes que los habitan, y que configuran diversos tipos de territorios.

En segundo lugar, es importante comprender que existen en los espacios gubernamentales de nuestros países, un conjunto de instrumentos de gestión pública que tienen en cuenta la dimensión territorial para poner en marcha los mecanismos de acción que se proponen. Estos instrumentos se denominan planes de gobierno, planes de desarrollo, políticas públicas que en este documento denominamos con el nombre de “explícitas” (aquellas que tienen el especial objetivo de reducir brechas intra e interregionales) y políticas “implícitas”, las que se reconocen como aquellas políticas que sin tener el objetivo específico de reducir brechas, logran impactar en los territorios y en la calidad de vida de la población con la implementación de ciertas acciones (entre ellas las políticas de descentralización, de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y rural).

Los instrumentos de gestión pública que abordan el desarrollo regional son aquellos que persiguen la mejora del desempeño económico, social y ambiental de los territorios de un país, buscando reducir las brechas intra e interterritoriales al interior de las fronteras nacionales.

Veinticuatro países de la región tienen identificados en sus planes nacionales de desarrollo o planes de gobierno, lineamientos de políticas de desarrollo territorial, pero además 17 de ellos cuentan con planes de desarrollo, de gobierno o leyes con lineamientos explícitos que refieren al desarrollo regional reconociendo distintas regiones dentro el país.

Los casos de Colombia, Costa Rica y República Dominicana indican con claridad, la importancia que le otorgan en sus planes de desarrollo al desarrollo territorial como un eje transversal de sus lineamientos.

El caso de Ecuador es un ejemplo de cómo en el plan de desarrollo del país, denominado Plan de desarrollo para el nuevo Ecuador, se le otorga un espacio considerablemente amplio a una estrategia territorial nacional.

Un caso similar lo constituye Jamaica, en la cual su Plan sectorial para la planificación urbana y el desarrollo regional está estrechamente vinculado a la Visión 2030 del país.

Especial mención debe hacerse al desarrollo regional y las capacidades requeridas para promoverlo. Tanto en el caso de Bolivia, como el de Paraguay y Venezuela, se hace una referencia en sus planes de desarrollo a la importancia de desarrollar capacidades productivas para el desarrollo regional.

Grenada, Cuba y Guatemala colocan el foco de lo territorial en sus planes nacionales de desarrollo, acudiendo al uso del ordenamiento territorial como mecanismo de equilibrio entre diversas regiones al interior de cada país.

En cuanto a la institucionalidad presente en cada uno de los países analizados y su vinculación a los temas del desarrollo regional, existen variedad de instituciones con diversas denominaciones en los países, pero tienen en común al menos 4 funciones: coordinar actores subnacionales públicos y privados, normar procesos de planificación territorial, formular e implementar políticas de desarrollo territorial y apoyar técnica y financieramente a los gobiernos subnacionales.

Respecto a los instrumentos de gestión pública denominadas políticas explícitas de desarrollo territorial, destacan 4 países con diferentes niveles de avances:

- i) El caso de Chile en un proceso de construcción institucional para el desarrollo regional, denominado Consejo nacional de desarrollo territorial;
- ii) el caso de República Dominicana con la promulgación de una ley que crea el sistema de regionalización para la planificación del desarrollo del país y
- iii) los casos de Brasil y Costa Rica, los dos países con leyes y políticas de desarrollo regional pensadas con el objetivo de reducir las inequidades territoriales en sus respectivos países.

Finalmente, en este capítulo se destacan tres casos de políticas innovadoras en la promoción del desarrollo territorial como son el Plan Colmena en Panamá, la política nacional de reindustrialización en Colombia y las rutas de integración nacional en Brasil. Las tres políticas tienen en común diferenciarse de formas más tradicionales de la política pública, haciendo un énfasis especial en la importancia de la coordinación intersectorial y multinivel con especial foco en los territorios de cada uno de los países y la concurrencia de multiplicidad de actores en la implementación de esas políticas.

## Bibliografía

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2022), Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2050 de Perú. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PERU%20Plan%20Estrat%C3%Agico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050%20-%20versi%C3%B3n%20sin%20diagramar.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2022), Políticas nacionales de desarrollo territorial en Costa Rica. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f8c9a681-a544-43b4-8136-53b13f81a420->.
- CONADUR/SEGEPLAN (2014), Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>.
- Consejo de la Concentración Nacional para el Desarrollo (2017), Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PND%20avances%20y%20actualizacion%202021.pdf>.
- Consejo Nacional de Desarrollo Territorial de Chile. Sitio web: <https://cndt.cl> (fecha de consulta: septiembre 2024).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2023), Política Nacional de Reindustrialización. Documento CONPES 4129, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4129.pdf>.

- Departamento Nacional de Planeación (2023), *Estrategia Juntos por el Territorio*. Disponible en: [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-estrategia-regional/Paginas/estrategia-juntos-por-el-territorio.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-estrategia-regional/Paginas/estrategia-juntos-por-el-territorio.aspx).
- \_\_\_\_\_ (2022), *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. Disponible en: [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida\\_compressed.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida_compressed.pdf).
- Gobierno de Guyana (2022), *Estrategia de Desarrollo bajo en carbón de Guyana 2030*. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Guianas-Low-Carbon-Development-Strategy-2030.pdf>.
- Gobierno Nacional de Panamá (2024), *Plan COLMENA*. Disponible en: <https://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-colmena-panama/> consultado en julio 2024.
- Haesbaert, R. (2021), *Vivir en el límite*, Ed Siglo XXI, México.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Regional-global*. Bertrand, Brasil, Rio de Janeiro.
- Instituto de Planificación de Jamaica (2009a), *Plan Nacional de Desarrollo: Visión 2030 de Jamaica*. Disponible en: [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Jamaica\\_Vision\\_2030\\_Jamaica\\_NDP\\_Full\\_No\\_Cover\\_web.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Jamaica_Vision_2030_Jamaica_NDP_Full_No_Cover_web.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Sector Plan 2009-2030 Urban Planning and Regional Development*. Disponible en: [https://www.nepa.gov.jm/sites/default/files/2019-11/vision\\_2030.pdf](https://www.nepa.gov.jm/sites/default/files/2019-11/vision_2030.pdf).
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES (2017), *Planbarómetro: Mejorando la calidad de la planificación*. Decimosexta Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, LC/CRP.16/3, 12 de octubre de 2017, Lima.
- Ley de Desarrollo Regional - Nro. 10096 de Costa Rica (2021), Disponible en: [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96159&nValor3=128670&param2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96159&nValor3=128670&param2=1&strTipM=TC&IResultado=2&strSim=simp).
- Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación de República Dominicana (2022), Disponible en: <https://www.consultoria.gov.do/Consulta/Home/FileManagement?documentId=3399948&managementType=1>.
- Macedo, F y Porto, L. (2018), *Existe uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil? En Revista Brasileira de Gestão e desenvolvimento regional*, v.14, n.2, (ed. especial), Taubaté, SP, Brasil.
- Massey (2015), *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. En *Globalización, espacio y poder*, Capítulo I.
- Melo Alves, A. (2024), *Presentación sobre Programa Ciudades intermedias*. Seminario internacional sobre desafíos actuales para un desarrollo territorial inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe, La Antigua, Guatemala.
- Mendes da Rocha Neto, J. (2024), *Presentación sobre Política de Desenvolvimento Regional*. Seminario internacional sobre desafíos actuales para un desarrollo territorial inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe, La Antigua, Guatemala.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012), *Estrategia Nacional de Desarrollo*. Disponible en: [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo\\_o.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo_o.pdf).
- Ministerio de Integración y Desarrollo Regional de Brasil (2024), *Política Nacional de Desarrollo Regional*. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11962.htm#art21](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11962.htm#art21).
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2021), *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025*. Disponible en: [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PDES\\_2021-2025a\\_compressed\\_o.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PDES_2021-2025a_compressed_o.pdf).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2022), *Plan Estratégico Nacional 2050 de Costa Rica*. Disponible en: [http://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan\\_Estrat%C3%Aggico\\_Nacional\\_PEN\\_Abril\\_2022\\_compressed.pdf](http://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan_Estrat%C3%Aggico_Nacional_PEN_Abril_2022_compressed.pdf).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (2024), *Política Nacional de Desarrollo Regional*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/19n7Rq6cqbpFkAzh2Q7nqMOvsEIFz3xmj/view?usp=sharing>.
- Ministério do Desenvolvimento Regional - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano - Coordenação-Geral de Sistemas Produtivos e Inovativos. Sitio web: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional> (fecha de consulta: julio 2024).
- Ministério do Planejamento e Orcamento (2024), *Plan Plurianual de Brasil 2024-2027*. Disponible en: <https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>.
- Presidência da República (2020), *Estrategia Federal de Desarrollo de Brasil 2020-2031*. Disponible en: [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/efd-2020-2031\\_v2\\_1.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/efd-2020-2031_v2_1.pdf).

- Presidencia de la República de Chile (2022), Programa de Gobierno de Chile 2022 – 2026. Disponible en: <http://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>.
- Presidencia de la República de México (2019), Plan Nacional de Desarrollo de México 2019-2024. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20de%20M%C3%A9xico.pdf>.
- Ramírez, B. y López, L. (2015), Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo. UNAM, Instituto de Geografía, Xochimilco, México.
- Santos, M. (2000), La naturaleza del espacio. *En* Técnica y tiempo, Razón y emoción. Madrid, Ariel.
- Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador (2024), Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-desarrollo-para-el-nuevo-ecuador-2024-2025/>.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2021), Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PND%20avances%20y%20actualizacion%202021.pdf>.

## Anexo III.A1

### Consideraciones metodológicas

#### Delimitación del objeto de estudio

Todos los instrumentos que forman parte del presente análisis tienen un alcance territorial nacional. Es decir, fueron coordinados, formulados y/o aprobados/sancionados por un ente público, poder o autoridad nacional, y rigen para todo el territorio. Si bien, en ocasiones puedan reflejar un tratamiento diferencial de los territorios de un país, según lo consideren necesario los entes de conducción nacional. Asimismo, es pertinente señalar que todos los instrumentos considerados se encuentran vigentes a agosto de 2024. No se consideraron instrumentos de planificación del desarrollo territorial coordinados, formulados y/o aprobados/sancionados por entes territoriales subnacionales.

Los **tipos de instrumentos** de política se recopilaron: i) leyes; ii) documentos de política y; iii) planes. Las leyes consideradas son aquellas que tienen estrecha relación a la implementación de una política o un plan de desarrollo territorial. A su vez, se consideran documentos de política de dos tipos:

- i) aquéllos que representan las denominadas políticas públicas explícitamente vinculadas al objetivo de reducir brechas territoriales y mejorar la calidad de vida de las personas.
- ii) aquellos que contienen políticas públicas implícitamente vinculadas al objetivo de reducir brechas territoriales y mejorar la calidad de vida de las personas, que tienen la particularidad de enfocar sus líneas hacia un recorte territorial específico, así como también aquellas políticas que tienen el objetivo de potenciar la autonomía de los territorios y que son identificadas frecuentemente bajo el nombre de políticas de descentralización.

Finalmente, y con relación a los planes incluidos en esta observación, se consideraron aquellos planes que operacionalizan objetivos de desarrollo territorial en el mediano y largo plazo.

#### Fuentes

La base de datos que se analizó fue construida a partir instrumentos cuyos documentos son de carácter público, y se encuentran publicados en sitios web oficiales gubernamentales y o repositorios de organizaciones internacionales (FAO; CEPAL).

#### Recolección y sistematización de datos

Los datos fueron sistematizados en una matriz que considera las siguientes categorías por instrumento:

**Cuadro III.A1.1**  
Sistematización de datos

Categoría	Valor
Subregión	Sur
	Central
	Caribe Hispano
	Caribe Anglóparlante
	Caribe otro
País	-
Ámbito	Planificación para el desarrollo
	Desarrollo territorial/regional
	Desarrollo urbano
	Desarrollo rural
	Ordenamiento territorial
	Descentralización
Título	-
Tipo	Ley
	Documento de política
	Plan
Año de entrada en vigor	-
Año de finalización (s/a)	-
Actores (instituciones públicas asociadas al instrumento)	-
Fuente (URL)	-

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro III.A1.2**  
Entes públicos nacionales que participan de la planificación e implementación de la política nacional de desarrollo territorial

País	Ente nacional coordinador	Otros entes nacionales
Argentina	Ministerio de Economía	Secretaría de Obras Públicas; COFEPLAN
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas -ADEMAF; Ministerio de la Presidencia/Vicemin. De Autonomías/Dirección General de Organización Territorial
Brasil	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/ Secretaría Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros
Chile	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Min. Agricultura; Min. Vivienda y Urbanismo; Consejo Nacional de Desarrollo Territorial
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	DNP/Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Unidad de Planeación Rural Agropecuaria
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria/ Área de Política Agropecuaria y Rural; Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
Cuba	Ministerio de Economía y Planificación (MEP)	Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo; Instituto de Planificación Física
Dominica	Physical Planning Division (Physical Planning Act 2022)	Ministry of Housing and Urban Development; Ministry of finance, economic development, climate resilience and social security

<b>País</b>	<b>Ente nacional coordinador</b>	<b>Otros entes nacionales</b>
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
El Salvador	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	Ministerio de Vivienda; Ministerio de Obras Públicas y Transporte
Granada	Ministry of Infrastructure and Physical Development, Public Utilities, Civil Aviation & Transportation	Ministry of Economic Development, Planning, Tourism, Creative Economy, Culture, Agriculture and Lands, Forestry, Marine Resources and Cooperatives; Ministry of Social & Community Development, Housing and Gender Affairs; Land Development Authority
Guyana	Ministry of Local Government and Regional Development	Ministry of Housing and Water/Central Housing and Planning Authority; Ministry of Natural Resources; Ministry of Public Works
Antigua y Barbuda	Ministry of Housing, Works, Land & Urban Renewal	Development Control Authority (DCA); Central Housing and Planning Authority (CHAPA); National Housing Development and Urban Renewal Co. Ltd.
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Consejo Nacional Urbano y Rural
Barbados	Planning and Development Department	Ministry of Housing, Lands and Maintenance
Jamaica	Economic Growth and Job Creation	PIOJ; Ministry of Local Government and Community Development; National Land Agency (NLA); Urban Development Corporation
Saint Kitts y Nevis	Physical Planning Department	Ministry of Sustainable Development, Environment, Climate Action and Constituency Empowerment
San Vicente y las Granadinas	Ministry of Transport, Works, Land and Surveys, and Physical Planning	Ministry of Urban Development, Energy, Seaports, Grenadines Affairs and Local Government
Trinidad y Tabago	Ministry of Planning and Development	Ministry of Rural Development and Local Government
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones
Haití	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)	Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIAT)
México	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
Nicaragua	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)
Panamá	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
Perú	Secretaría de Descentralización	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico; Ministerio del Ambiente; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Uruguay	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Oficina de Planeamiento y Presupuesto/Descentralización

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



## IV. Diálogo y conflictos sociales territoriales

El presente capítulo ofrece una mirada a los conflictos sociales en América Latina y el Caribe, sus tendencias y evolución. Inicialmente, se presentan conceptos y definiciones clave sobre conflicto, conflictividad social, diálogo y territorio, seguido de una caracterización de los conflictos sociales, y un análisis de tendencias de conflictividad y su evolución en la región. Adicionalmente, se exploran tipologías para el análisis de conflictos sociales en los territorios, así como enfoques constructivos para abordarlos. Se presentan también casos de gestión de conflictos en los territorios y las prácticas de diálogo, haciendo énfasis en las herramientas y capacidades necesarias para prevenir, resolver y transformar los conflictos sociales.

### A. Conflicto, conflictividad social, diálogo y territorio: conceptos y nociones clave

#### 1. Conflicto social

Distintas aproximaciones existen en relación con la noción de conflicto. Desde la sociología clásica la preocupación por el fenómeno del conflicto ha estado presente en autores como Georg Simmel que le da al conflicto un papel esencial como forma de socialización y elemento esencial en la construcción de la sociedad. "(...) la sociedad necesita un combinado de armonía y disonancia, de asociación y lucha, de simpatía y antipatía para definir su forma. Y esos binomios en modo alguno son meros pasivos sociológicos, factores negativos, que la sociedad habría de superar para poder existir; la sociedad es, efectivamente, el resultado de la interacción entre las dos categorías. Es decir, tanto las tendencias unitarias como las disgregadoras son constitutivas de la sociedad, y en ese sentido, son positivas. (Simmel, 2013, p. 19).

En esta misma línea, el estudio clásico de Lewis Cosier plantea que el conflicto puede ser funcional y disfuncional para la estabilidad de la sociedad. Se trata de una lucha por los valores, por el estatus, el poder y los recursos, en el curso de la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales. Un conflicto pasa a ser un conflicto social cuando trasciende lo individual o grupal y afecta a la propia estructura de la sociedad. "Hemos visto ya que el conflicto dentro de un grupo puede facilitar el establecimiento, o el restablecimiento, de la unidad y la cohesión, cuando estas se han visto amenazadas por sentimientos hostiles y antagónicos entre sus miembros. Sin embargo, hicimos notar que no todo

tipo de conflicto beneficia a la estructura del grupo, y que el conflicto no sirve necesariamente para tal función en todos los grupos. Que el conflicto social beneficie o no la adaptación interna, depende del fin por el que se lucha, así como del tipo de estructura social en que acaezca" (Coser, 1961, p. 173).

Robinson y Schelling (1961), exploran la noción de conflicto, desde la teoría de juegos y la estrategia, entendiendo el conflicto como interacciones estratégicas de actores que buscan maximizar sus intereses. Desde esta visión, el conflicto no es simplemente una confrontación violenta, sino un proceso en el que los actores deben considerar las acciones y reacciones de los demás al tomar decisiones.

Desde el campo de resolución constructiva de conflictos, Kriesberg y Dayton (2017) definen los conflictos sociales como aquellos "que se producen cuando dos o más personas o grupos manifiestan la creencia de que tienen objetivos incompatibles". Esta manifestación del conflicto implica que al menos una de las partes ha desarrollado alguna conducta orientada a modificar los comportamientos de la otra parte, ya sea por medio de una marcha, atacando, recompensado o realizando ofrecimientos, entre alguna de las formas de comportamiento. Asimismo, la creencia de que las partes en conflicto tienen objetivos incompatibles implica que entienden la situación. En ese sentido, es clave la construcción social que las personas, grupos y comunidades realizan sobre los conflictos en los que se juegan distintas expectativas, narrativas, historias e identidades.

El conflicto social se refiere a "un tipo de relación en la cual: 1) organizaciones o actores sociales se ven a sí mismas como compartiendo una identidad distinta de la de otros grupos, 2) una o más colectividades se ven a sí mismas como padeciendo una injusticia, una privación o una amenaza, 3) miembros de al menos un grupo comienzan a creer que otro grupo, persona o institución es responsable de su motivo de demanda y formulan el objetivo de que la otra parte cambie lo suficiente como para aliviar la injusticia que padecen, y 4) un grupo cree que puede inducir a la otra parte a cambiar en el sentido que él quiere e intenta producir el cambio" (Kriesberg citado en PNUD, 2011, pág. 83).

Para la Fundación Cambio Democrático, el conflicto social se entiende como "un proceso de interacción colectiva caracterizado por una dinámica de oposición y controversia entre grupos de interés que resulta de sus incompatibilidades, reales o percibidas, en torno al control, uso y/o acceso a elementos materiales o simbólicos" (2003)<sup>58</sup>.

## 2. Conflictividad social

Si bien la categoría de conflicto social es útil para observar, comprender y analizar un evento o episodio particular, no es suficiente para explicar el conjunto de situaciones que se producen cuando los conflictos se propagan, extienden y perpetúan (PNUD, 2011). De ahí la importancia de introducir el concepto de conflictividad, como un proceso complejo que para Sarti y Aguilar (2006) se explica como la suma de conflictos, sus actores, relaciones y las estructuras que los causan, "la conflictividad, o las conflictividades, son una resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales, multicausales que al correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas y, por consiguiente, éstas se arraigaron; atraviesan o tienen ingredientes (como causa, y a la vez, como efecto) que con el tiempo se dinamizan, interceptan y realimentan mutuamente" (pág. 6).

Tomando en cuenta esta diferenciación, un conflicto social se refiere a episodios específicos sobre un tema o dimensión concreta, en un determinado momento, y contexto, mientras que la conflictividad social implica un proceso más amplio que implica varios episodios multidimensionales y multicausales que evolucionan en la progresión, los actores y en las dinámicas de confrontación o cooperación.

Esta noción de conflictividad nos acerca al fenómeno de contextos sociales y políticos en los que se producen no sólo episodios específicos de conflictos sino dinámicas de conflictos que se entrecruzan y se insertan en territorios, cronificándose en períodos históricos y en contextos culturales, lo que nos permite analizar tendencias, patrones y causas. Asimismo, nos permite identificar conflictos que comparten similares características, causas y actores comunes.

<sup>58</sup> Fundación Cambio Democrático (2003). Manual. Construcción de Consenso: Los procesos colaborativos. Buenos Aires: FCD.

### 3. Diálogo

De acuerdo con Hal Saunders<sup>59</sup> “el diálogo es un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden. Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los demás y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros”.

El concepto de diálogo impulsado por PNUD describe el diálogo democrático<sup>60</sup> como un proceso que respeta y fortalece la institucionalidad democrática y busca transformar las relaciones conflictivas para evitar las crisis y la violencia y contribuir, por tanto, a la gobernabilidad democrática. Un diálogo democrático es siempre un proceso de cooperación y colaboración que incorpora un análisis sistémico de los problemas, es multiactor y busca no sólo intercambiar información sino transformar las relaciones de los actores. En contextos de conflictividad, el diálogo democrático es una herramienta que posibilita el equilibrio de poderes e impulsa la participación ciudadana en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía.

#### Recuadro 4 Características del diálogo como proceso

- Un conjunto amplio de prácticas enmarcadas en interacciones sociales entre personas, grupos, organizaciones con distintas creencias, intereses, visiones o cosmovisiones.
- Un espacio seguro para albergar múltiples diferencias de opinión y expresión a través de procesos genuinos de escucha y respeto.
- Un proceso que puede estar orientado a promover entendimientos y aprendizajes compartidos, identificar soluciones a problemas comunes, y construir acuerdos.
- Un espacio de colaboración que permite la interacción equitativa de quienes participan y construye confianza.
- Una serie de conversaciones estructuradas y articuladas por medio de una metodología de proceso que pueden contribuir a transformar las dinámicas de confrontación existentes y promover procesos de cambio constructivos.

Fuente: Elaboración propia.

### 4. Territorio

El territorio constituye una categoría multidimensional “que no solo vincula la apropiación e identificación con un espacio físico, sino que también profundiza en las construcciones sociales, políticas y simbólicas establecidas en la cotidianidad” (Aguirre y otros. 2021, 201-2017).

Desde la perspectiva de la Cepal (2023), el territorio se entiende como “una construcción social en la que coexisten interacciones sociales y de poder históricamente estructuradas y en constante evolución. Es un concepto que muestra al territorio como una entidad dinámica que trasciende los aspectos geográficos, físicos o biológicos y que los articula con procesos sociales, políticos y culturales.” (pág. 36).

En este contexto, el diálogo territorial puede entenderse como espacios de encuentro que reúne las voces, intereses, cosmovisiones, identidades y posiciones de diversos actores individuales y colectivos para abordar demandas, necesidades o problemas que les afecten en torno a proyectos, iniciativas o agendas de desarrollo que tienen el potencial de modificar el hábitat social o ecológico de un territorio.

<sup>59</sup> Hal Saunders, Sustained Dialogue, [https://civicus.org/documents/toolkits/PGX\\_D\\_Sustained%20Dialogue.pdf](https://civicus.org/documents/toolkits/PGX_D_Sustained%20Dialogue.pdf).

<sup>60</sup> Concepto impulsado por el Proyecto de Diálogo Democrático del PNUD para América Latina y el Caribe, ver en Diálogo Democrático: Un Manual para practicantes, PNUD (2007).

## B. Conflictividad en América Latina y el Caribe: caracterización y tendencias

### 1. Caracterización

A pesar de los esfuerzos realizados para superar las brechas socioeconómicas existentes, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo. De acuerdo con Cepal (Panorama Social, 2022), los niveles de pobreza y pobreza extrema alcanzaron a cerca del 4,5% de la población, lo que supone un retroceso de un cuarto de siglo para la región. En cuanto a la desigualdad, de acuerdo con la CAF<sup>61</sup>, “en América Latina y el Caribe, el 50% más pobre de la población se lleva el 10% de los ingresos, mientras el 10% más rico recibe el 55%. En términos de riqueza, la concentración es mucho mayor: el 10% más rico acumula el 77% de la riqueza y el 50% más pobre solo el 1%”.

Como bien señala Calderón, la relación entre desigualdad, brechas y conflictos sociales en América Latina es inequívoca, “Los rasgos que asume la compleja desigualdad en América Latina se vinculan no solo a significativos niveles de diferenciación social y altos niveles de concentración de ingresos y riqueza, sino también al malestar y el cuestionamiento por parte de los ciudadanos a tales niveles de desigualdad. Este es el motivo por el cual la desigualdad constituye la base sobre la que se desarrollan la mayoría de los conflictos y protestas sociales en la región” (2012, pág. 11).

A la persistente desigualdad en América Latina, se suma la insatisfacción con la democracia que de acuerdo con el estudio de Latinobarómetro llegó a un récord histórico en el año 2018 con el 72% de ciudadanos insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en sus países, porcentaje que se mantuvo en un 69% en 2023. Tres factores explicarían lo que el estudio denomina la recesión democrática de la región: las crisis económicas que aumentan las desigualdades, la deficiencia de la democracia en producir los bienes políticos que demanda la población, y un desplome del desempeño de los gobiernos por su falta de capacidad para responder a las demandas de políticas públicas (Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 36-49). En esta misma línea el informe global de desarrollo humano del PNUD (2022), señala que “un gran número de personas se sienten frustradas y alejadas de sus sistemas políticos. En contraste con hace apenas 10 años, el retroceso democrático es ahora la tendencia predominante en todos los países” (UNDP, 2022, 8). Según un informe de la Oficina de la ONU para Asuntos Humanitarios “ALyC es la segunda región más propensa a desastres naturales en el mundo, esto genera mayores demandas para abordar medidas de gestión de riesgos y canalizar productivamente las luchas por la distribución y el acceso al uso, manejo y control de los bienes ambientales”<sup>62</sup>.

El estudio comprensivo de los conflictos sociales en América Latina elaborado por PAPEP-PNUD (2011)<sup>63</sup>, identificó tres grandes campos de conflictividad en América Latina para encuadrar las demandas de la población: i) conflictos por demandas asociadas a la reproducción social que incluyen principalmente las demandas para satisfacer necesidades básicas de bienestar social para una vida digna (por ejemplo salud, educación, condiciones socioeconómicas, salariales/laborales y tierras) ii) los conflictos institucionales provocados por la demanda de mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado (e.g. prestación de servicios públicos, gestión administrativa); y, iii) los conflictos asociados a una dimensión cultural (e.g. recursos naturales y medio ambiente, derechos humanos, luchas ideológicas-políticas, valores e identidades).

<sup>61</sup> De la Mata, Dolores y Lucía Berniell, Desigualdad y baja movilidad en América Latina, CAF, 2022.

<sup>62</sup> Guía del ombudsperson para la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales, Grupo de Conflictos Sociales de la Federación Iberoamericana del Ombudsperson (FIO)/ GIZ, 2024.

<sup>63</sup> El estudio, elaborado por el Proyecto de Análisis Estratégico y Escenarios Prospectivos, (PAPEP) del PNUD se basó en el análisis de las narraciones públicas elaboradas a lo largo de un año (octubre 2009 y septiembre de 2010) por 54 periódicos en 17 países de la región.

En el estudio además se señalan un conjunto de hallazgos relevantes que permiten caracterizar los conflictos sociales en América Latina. El principal actor demandado es el Estado, en un 70% de los casos, incluyendo a gobiernos centrales (45%), locales o municipales (16%), regionales, provinciales o departamentales (6%), y el poder legislativo (4%), lo cual refleja, por un lado, su centralidad, y por otro, su baja capacidad de respuesta y desempeño institucional y administrativo ante las demandas de la población. En un 19% de los casos, las organizaciones vecinales o comunales son los actores protagonistas de los conflictos más importantes y en un 5% son actores circunstanciales definidos como actores colectivos que se movilizan por demandas de necesidades coyunturales y luego desaparecen denotando “un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo que se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos”. (pág. 40). Estos datos apuntan hacia “una tendencia hacia la descentralización de los conflictos en favor del Estado territorial, municipal o regional.” (Calderón, pág. 17). En los conflictos sociales, además, se observa una amplia participación y movilización social que contrasta con la capacidad limitada de las instituciones estatales para ofrecer soluciones y gestionar los conflictos.

## 2. Tendencias de la conflictividad en América Latina y en los territorios

La conflictividad en los territorios de América Latina se debe a múltiples causas especialmente al considerar la definición de territorio como un espacio delimitado físicamente pero además producto de las relaciones, identidades, intereses y dinámicas de diversos actores. Una fuente indiscutible y creciente de conflictividad en los territorios en las últimas décadas está relacionada a los temas socioambientales y a la emergencia climática.

De acuerdo con Balvin, los conflictos socioambientales son aquellos generados por actividades extractivas como la industria petrolera, la minería, la tala legal o ilegal de madera, las ampliaciones de fronteras agropecuarias, los conflictos por la tenencia de la tierra y/o por recursos naturales como el agua, el bosque, el suelo o el aire, entre otros (2005). La Fundación Futuro Latinoamericano (2017), en su estudio sobre los patrones de la conflictividad socioambiental hace referencia “a los conflictos generados por actividades extractivas —petróleo, minería, tala legal o ilegal de madera, tenencia de la tierra, disputa por recursos naturales como el agua, el bosque, el suelo, el aire” (pág. 11).

Los principales actores de los conflictos ambientales son las comunidades, las empresas privadas nacionales o extranjeras y el Estado. Las comunidades se ven afectadas por el despojo de sus medios de vida, el cambio en las dinámicas históricas y culturales de relación con la naturaleza o por la apropiación de los recursos naturales y ambientales en los territorios por parte de diversos actores que limitan el acceso y uso de éstos. Los conflictos surgen en la medida que las comunidades se organizan en defensa de sus territorios frente a las empresas y al Estado, a través de acciones colectivas de movilización social (marchas, protestas) o el uso de mecanismos legales para defenderse (Pérez-Rincón, Vargas-Morales y Crespo-Marín, 2018)<sup>64</sup>. En el corazón de los conflictos ambientales se encuentra el impulso de políticas de desarrollo económico que han priorizado modelos extractivista orientado a la exportación de *commodities* (Gudynas, 2014; Svampa, 2013).

El recuadro siguiente presenta una caracterización de los conflictos socioambientales en los territorios.

<sup>64</sup> Pérez Rincón, Ruggerio Carlos Alberto y otros. Los conflictos ambientales en América Latina III, UNG, México 2022.

**Recuadro 5**  
**Características de los conflictos socioambientales<sup>a</sup>**

- Involucran una diversidad de actores tales como comunidades, grupos étnicos, gobiernos locales y nacionales, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, gremios, etcétera.
- Se desarrollan en un contexto con un desbalance de poder y asimetrías muy marcadas, sobre todo en América Latina, considerado el continente más inequitativo del mundo.
- Muchas veces, el uso de la naturaleza y sus recursos está vinculado a valores simbólicos e históricos que se relacionan con la identidad de algunos grupos o de la nación entera.
- Mientras que muchos conflictos se presentan a nivel local, su ámbito de influencia se conecta en niveles nacionales, regionales y globales.
- Frecuentemente, los recursos naturales son recursos estratégicos para la economía y juegan un rol clave en la política, a la vez que su control significa un poder importante para ciertas élites.
- Los recursos naturales son parte de una cadena de suministros a nivel global y, por tanto, sufren una volatilidad muy alta de los precios con eventuales efectos desestabilizadores.
- Generalmente, los sistemas de gobernanza de los recursos naturales son una combinación de instituciones tradicionales y formales y se rigen por normas complejas, muchas veces contradictorias entre sí.

Fuente: UNDP/UNEP, (2015).

<sup>a</sup> UNDP/UNEP, 215, citado en Lukiñe Rodríguez y otros, *Conflictividad socioambiental en Latinoamérica. Aportes de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación socio-ecológica*, Friederich Ebert Stiftung, Mexico: 2019, página 5.

El Atlas de Justicia Ambiental, EJAtlas<sup>65</sup>, reporta para octubre de 2024 un total de 1105 casos de conflictos socioambientales en territorios de América Latina y el Caribe. El gráfico 25 muestra que en América Latina y el Caribe, los conflictos ambientales se concentran en las siguientes categorías: i) minería y extracción de materiales, ii) biomasa y tierra que involucran el uso de tierras para agricultura, bosques, ganado o pesca, iii) combustibles fósiles (petróleo, carbón), proyectos de energía (eólica, solar, fracking, geotermal, pérdida de glaciares), y gestión del agua.

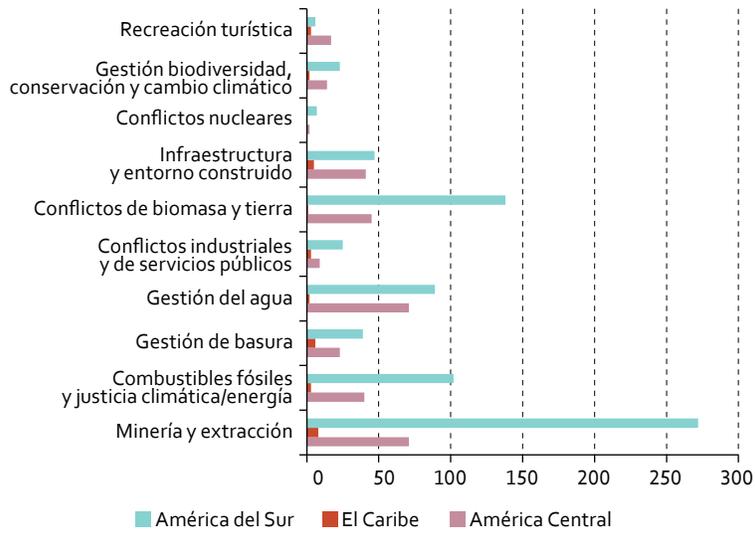
El mapa 9 muestra el mapa de la conflictividad ambiental en América Latina y el Caribe revelando que cinco países: México, Brasil, Colombia, Perú y Argentina concentran cerca del 65% de la conflictividad ambiental en los territorios de la región.

El gráfico 26 muestra que en América del Sur predominan los conflictos de biomasa y tierra, gestión del agua, combustibles fósiles, energía, justicia y cambio climático, y minería y extracción de materiales.

Mientras que en Centroamérica predominan los conflictos asociados a la gestión del agua; la minería y extracción de materiales; la biomasa y tierras; y la infraestructura y entorno construido.

<sup>65</sup> El Atlas Global de Justicia Ambiental (The Global Environmental Justice Atlas -EJAtlas-, que inicio en 2014 es un mapeo colaborativo y plataforma interactiva en línea utilizado como herramienta para el monitoreo de la (in)justicia ambiental que documenta y cataloga conflictos sociales en torno a cuestiones ambientales. La plataforma es gestionada por un equipo de investigadores y activistas" (<https://ejatlas.org/>).

**Gráfico 25**  
**Dimensión y tipos de Conflictos Ambientales en América Latina**  
*(En número de conflictos)*



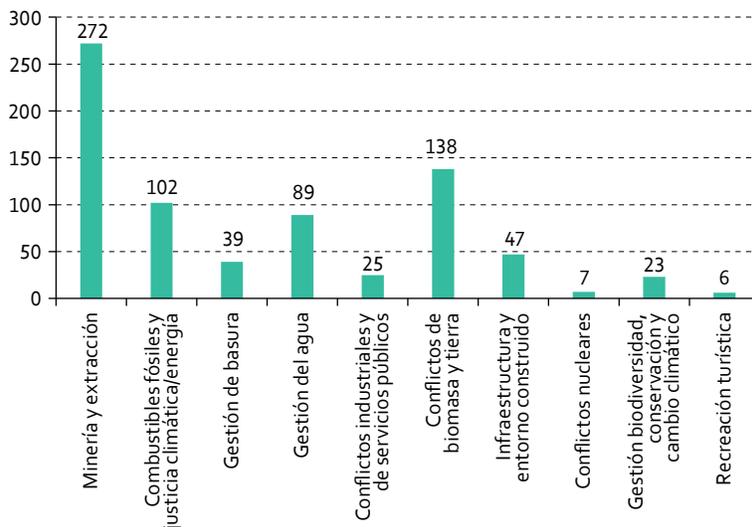
Fuente: Elaborado con base en EjAtlas.

**Mapa 9**  
**Conflictividad ambiental en América Latina y el Caribe**



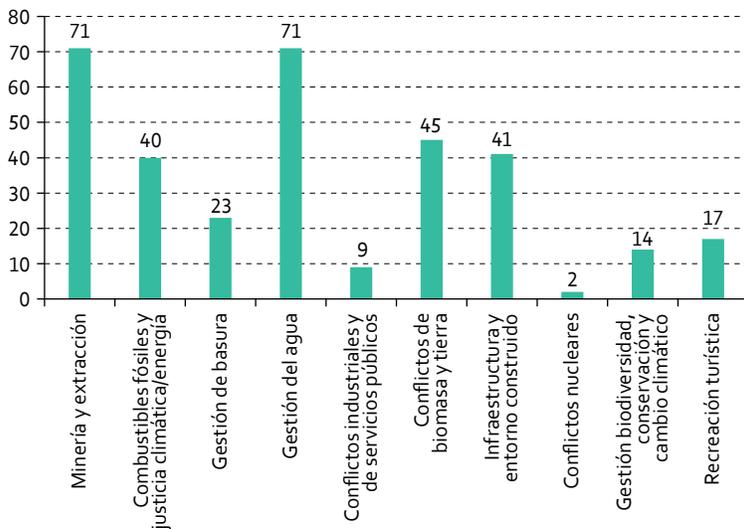
Fuente: Elaborado con base en EJAtlas.

**Gráfico 26**  
**América del Sur: cantidad de conflictos por tipo**  
*(En número de conflictos)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del EJAtlas, 10 de oct 2024.

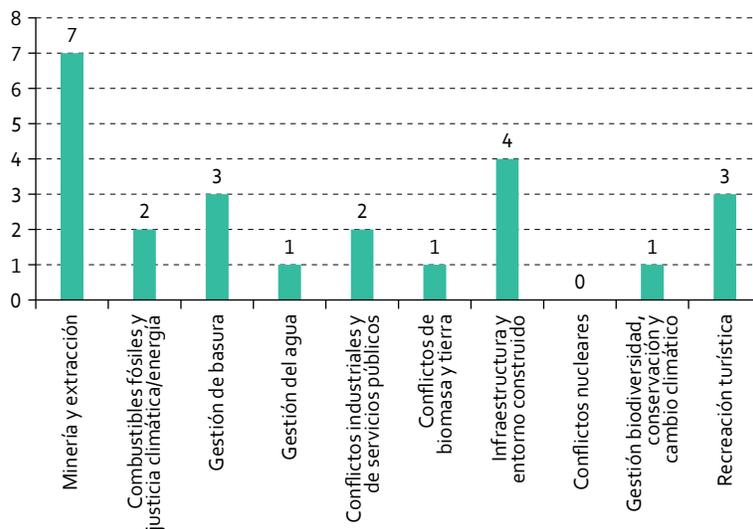
**Gráfico 27**  
**Centroamérica: cantidad de conflictos por tipo**  
*(En número de conflictos)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del EJAtlas, 10 de oct 2024.

En el Caribe, predominan los conflictos por minería y extracción de materiales, infraestructura y entorno construido, la gestión de basura, y recreación turística.

**Gráfico 28**  
**El Caribe: cantidad de conflictos por tipo**  
*(En número de conflictos)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del EJAAtlas, 10 de oct 2024.

## C. Abordaje de conflictos en los territorios: tipologías, enfoques y experiencias

### 1. Tipologías de conflictos sociales en los territorios

Las tipologías de conflictos sociales son formas de clasificación para agruparlos de acuerdo con características útiles para su mejor comprensión, análisis y abordaje. Es posible utilizar una variedad de tipologías según las características más relevantes que se quieran observar, por ejemplo, el nivel de visibilidad, el lugar o escala territorial en donde ocurren, el nivel de gobierno al que le compete intervenir, la fase o etapa en el ciclo del conflicto en que se encuentran, sus causas, los actores que intervienen, las relaciones de poder, el grado de violencia, entre otras.

El cuadro 11 muestra cuatro tipologías que se proponen para el análisis y abordaje de los conflictos territoriales: i) conforme a la escala o espacio territorial donde ocurren, ii) la etapa en el ciclo de vida del conflicto en la que se encuentran, iii) las causas que dan origen al conflicto, y iv) el nivel o niveles de gobierno al que compete intervenir. Con respecto a este último, cabe mencionar el estudio de conflictividad de PNUD (2011) que señala que en alrededor de 21% de los casos de conflictos sociales, el actor demandado son los gobiernos regionales y municipales, y el 45% los gobiernos centrales. Estas cifras comprueban no solo la centralidad de los gobiernos como actores en los conflictos, pero su rol fundamental en la prevención, resolución y transformación de estos.

**Cuadro 11**  
**Tipologías de conflictos sociales territoriales**

<b>Tipología de conflicto</b>	<b>Criterio</b>
Según el lugar y escala en donde ocurren	Se refiere al lugar en donde se desarrollan
	- Comunitario
	- Municipal
	- Regional
	- Multirregional
	- Nacional
Según la etapa en que se encuentran	Se refiere a la fase o etapa en la que se encuentra en el ciclo de vida del conflicto vinculado a su intensidad
	- Latente o no manifestado
	- Escalada
	- Crisis
	- Desescalada
	- Transformación
Según las causas que los originan	- Reproducción social
	- Institucionales y de gestión pública
	- Culturales
	- Socioambientales
Según el nivel de gobierno o autoridad al que le compete intervenir	- Gobierno Municipal
	- Gobierno Departamental o Provincial
	- Gobierno Regional
	- Gobierno Nacional

Fuente: Elaboración propia adaptada de las tipologías elaboradas por Giselle Huamani, Programa de Capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales: Análisis de Conflictos Sociales, Perú, 2012<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Giselle Huamani, Programa de Capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales: Análisis de Conflictos Sociales, Primera Edición: Perú, Marzo 2012 ©Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Los conflictos sociales ocurren en distintos lugares o escalas territoriales: en comunidades, municipios, grupos de municipios, regiones o multirregiones. Los conflictos sociales en comunidades generalmente surgen a partir de problemas cotidianos relacionados con la convivencia y el uso compartido de espacios públicos (parques, áreas comunes) o prestación de servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento), límites de tierras, construcción de obra pública, y otras demandas circunscritas al ámbito comunitario. Los actores involucrados por lo general también provienen de la escala comunitaria, incluyendo liderazgos comunitarios, autoridades e instituciones gubernamentales, comités de vecinos y organizaciones.

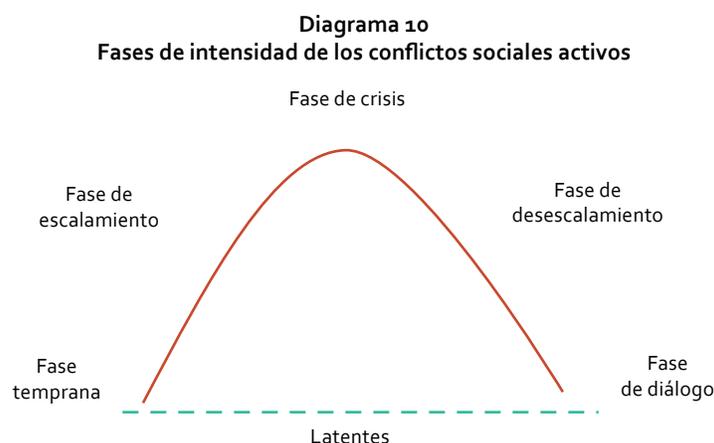
Los conflictos municipales abarcan una escala territorial más extensa en la que pueden verse involucradas varias comunidades, mientras que los conflictos regionales y multirregionales abarcan varios municipios y/o regiones. Estos conflictos generalmente son producto de disputas más amplias en torno a recursos naturales o ser el resultado de la ausencia o promoción de determinadas políticas públicas, inversiones y proyectos de desarrollo que impactan la vida de la población en el territorio. Los actores involucrados individuales y colectivos, las autoridades e instituciones gubernamentales y organizaciones sociales provienen de comunidades, uno o varios niveles de gobierno, así como empresas locales, nacionales e internacionales.

Cabe mencionar, que los conflictos sociales en los territorios, aún acotados a una escala territorial o causa determinada pueden, en su dinámica, articular demandas agregadas de actores en otros territorios y transformarse en disputas extensas que alcancen niveles nacionales e internacionales. Como señalan Kriesberg y Dayton (2021), los conflictos no están aislados de los contextos sociales y de otros conflictos, por lo que un conflicto en un territorio, por ejemplo, socioambiental, está conectado a un contexto y a una conflictividad social más amplia, por ejemplo, de crisis climática o a nivel internacional por el cuestionamiento generalizado a las industrias extractivas.

La tipología en base a la fase del ciclo de vida en la que se encuentra un conflicto social resulta útil dado que cada fase requiere enfoques de gestión y abordaje diferenciados, así como actores y acciones de intervención distintas. Los conflictos pueden estar latentes, es decir, aun y cuando no se han manifestado públicamente, existen indicios concurrentes de una potencial confrontación entre actores. Por otra parte, los conflictos activos son aquellos que ya surgieron a la luz y se expresaron públicamente, y pueden alcanzar distintos grados de intensidad.

De acuerdo con la Defensoría del Perú, hay cinco fases por las que puede transitar un conflicto social activo en función de su intensidad<sup>66</sup>. Cabe mencionar que no todos los conflictos transitan necesariamente todas las fases.

- i) Fase Temprana en la que los actores hacen pública su incompatibilidad de objetivos, medidas, y posiciones.
- ii) Fase de Escalamiento o intensificación cuando se establece una dinámica de confrontación a través de enfrentamientos e intensificación de tensiones entre las partes.
- iii) Fase de crisis cuando la escalada no se contiene, se desbordan los canales institucionales para la gestión del conflicto, con la posibilidad que se produzcan acciones de violencia física e intervención de las fuerzas del orden.
- iv) Fase de desescalamiento que se refiere al momento en que las relaciones de tensión entre las partes ceden dando lugar a cierta disponibilidad para el diálogo.
- v) Fase de Diálogo, cuando los actores acceden a reunirse en un espacio ordenado y sujeto a reglas para buscar opciones de solución y generar acuerdos.



Fuente: Elaboración propia adaptada de la Defensoría del Pueblo del Perú, Reporte de Conflictos-Sociales-n.º-247-Septiembre 2024.

<sup>66</sup> Defensoría del Pueblo del Perú, Reporte de Conflictos-Sociales-n.º-247-Septiembre 2024.

## 2. Enfoques para el abordaje de conflictos sociales en los territorios<sup>67</sup>

En el campo teórico de abordaje de conflictos sociales predominan dos corrientes principales: los estudios de conflictos que buscan “resolver o gestionar” los conflictos, y los estudios de paz que proponen la “transformación de conflictos”<sup>68</sup>, es decir, atender no solo el “episodio” conflictivo sino el “epicentro” o lógica subyacente de carácter histórico y estructural que los provoca.

Los conflictos sociales territoriales que enfrenta América Latina requieren intervenciones diferenciadas acorde al momento o fase en que se interviene, la escala territorial en donde ocurren, las demandas que los provocan, los niveles de gobierno que tienen competencia y los objetivos de corto y largo plazo que se buscan alcanzar. Estos factores repercuten en el diseño de procesos de diálogo y de abordaje de conflictos, en los métodos y herramientas que se utilicen y en las capacidades institucionales y sociales que se requieren. Reconocemos en esto la perspectiva de Juan Pablo Lederach respecto a que es necesario comprender y trabajar con la complejidad y la interconexión de los actores y factores involucrados en contexto de conflictividad.

En este sentido, se proponen tres enfoques para el abordaje de los conflictos sociales en los territorios: i) Enfoque en prevención de conflictos, ii) Enfoque en resolución de conflictos, y iii) Enfoque en transformación de conflictos.

### a) Enfoque en la prevención de conflictos

Este enfoque apunta a desarrollar intervenciones para prevenir la aparición e intensificación de los conflictos. Implica la detección o identificación temprana de señales de tensión con la finalidad de abordar las causas que las provocan antes de que se conviertan en conflictos abiertos y se profundice la confrontación entre actores. Se centra en desarrollar capacidades tanto en la comunidad como en los funcionarios públicos, y en establecer sistemas de información, alerta temprana y monitoreo que permitan una intervención oportuna y eficaz. El enfoque de prevención es especialmente útil para abordar los conflictos latentes y en la fase temprana del ciclo de vida de los conflictos.

#### Recuadro 6 Capacidades y herramientas para el trabajo preventivo

- Capacidades de actores locales e institucionales en técnicas de prevención y diálogo para la gestión pacífica de conflictos.
- Capacidades institucionales para el manejo de conflictos (técnicas de mediación comunitaria, técnicas de resolución de conflictos, diálogos multiactor, enfoques de sensibilidad al conflicto).
- Conformación de sistemas de alerta temprana que permitan la detección y respuesta rápida frente a los signos de conflictividad, en la que participen la comunidad, las autoridades locales y regionales, con un enfoque en la prevención de la escalada de conflictos.
- Apertura de espacios de diálogo multiactor para identificar las necesidades y problemáticas, y propuestas de solución.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>67</sup> Para desarrollar esta sección se realizaron entrevistas y se contó con la opinión experta de especialistas que aportaron insumos clave desde la práctica del diálogo y la gestión de conflictos en América Latina: entrevistó a Elena Diez Pinto y Luis Riffo (ILPES), Carlos Sarti (Propaz, Guatemala), Erwin Maaz (Guatemala), Volker Frank (Ecuador), Mara Hernández (Dialógica, México), Iván Ormachea y Javier Caravedo (Prodiálogo, Perú), Dolores Ayerdi (Defensoría del Pueblo de Buenos Aires, Argentina), Antonio Morales (Universidad Simeón Cañas, El Salvador), Irina Chaussovsky (Centro de mediación, Defensoría del Pueblo Paraná, Argentina), Alejandro Nató (Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina), Lina Ibáñez y Diego Bautista (Diálogos improbables, Colombia), Alfredo Chub (Tejiendo Paz, Guatemala), Gabriela Ugarte (Fundación Unir, Bolivia). Con estas entrevistas se generaron insumos, experiencias y lecciones aprendidas respecto a procesos de gestión de conflictividad territorial y se aportaron recomendaciones para el fortalecimiento de capacidades e institucionalidad de diálogo territorial en América Latina y el Caribe.

<sup>68</sup> Lederach, J.P. 1999. El pequeño libro de la transformación de conflictos. Bogotá, Good Books, Intercourse.

## b) Enfoque en la resolución de conflictos

La resolución de conflictos implica el desarrollo de intervenciones para los conflictos en situación de escalamiento, crisis y desescalamiento, que incorporen un enfoque integral y sistémico para abordar tanto las dimensiones inmediatas como las dimensiones sociales, culturales y estructurales del conflicto. Esto supone que las intervenciones no se limiten a abordar los síntomas del conflicto, sino que también trabajen en las causas profundas, tales como las asimetrías de poder, el acceso desigual a los recursos y la exclusión de ciertos grupos. Durante el escalamiento o intensificación del conflicto se debe impulsar y dinamizar el diálogo como una estrategia de gestión que permita encausar un acercamiento entre las partes en conflicto con la posibilidad de llegar a acuerdos que se materialicen a través del diseño, formulación de políticas públicas. Posteriormente, en la fase de desescalamiento se pueden iniciar otros procesos de diálogo, análisis y solución de problemas<sup>69</sup>.

La fase de crisis se caracteriza por la escalada del conflicto, y se han desbordado los canales institucionales para su tratamiento, con riesgos elevados para las partes involucradas debido a la intensificación de la violencia, la inseguridad y la polarización. En esta fase, es fundamental implementar estrategias que reduzcan el daño inmediato, estabilicen la situación y preparen el terreno para una eventual resolución del conflicto. Se requiere utilizar herramientas de negociación orientadas a resolver las cuestiones urgentes, así como capacidades para minimizar el daño. Además, es necesario la puesta en marcha de mecanismos efectivos para monitorear la violencia y para asegurar el respeto de los derechos humanos, especialmente para las poblaciones más vulnerables.

En la resolución de conflictos, es fundamental el fortalecimiento de capacidades para gestionar la conflictividad de manera sostenible a través del diálogo, el cual debe asumirse como un proceso continuo multiactor, la mediación y la negociación.

### Recuadro 7 Capacidades y herramientas para el trabajo resolutivo

- Capacidades institucionales para: i) metodologías para el diseño y facilitación de procesos de diálogo, ii) técnicas de negociación de conflictos, iii) técnicas de mediación de conflictos, iv) técnicas de gestión crisis, con enfoque de sensibilidad al conflicto y acción sin daño (*do no harm*).
- Técnicas para la identificación y mapeo de actores.
- Metodologías de procesos participativos y empoderamiento de actores históricamente discriminados o en desventaja.
- Programas de mediación comunitaria enfocados en generar espacios de diálogo para contener la escalada del conflicto.
- Procesos de diálogos multiactor estructurados con una amplia participación de diversos actores, incluyendo líderes comunitarios, empresas, gobiernos y organizaciones sociales, pueblos indígenas, autoridades e instituciones públicas, empresas, orientados a la identificación de problemas y construcción de acuerdos sostenibles y equitativos.
- Mecanismos de gobernanza inclusivos para una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno y sectores de la sociedad, y para que la respuesta institucional, en forma de políticas y decisiones públicas, reflejen las necesidades y derechos de todos los actores involucrados.
- Mecanismos de monitoreo de la violencia y de respeto de los derechos humanos, con un enfoque especial en la protección de poblaciones en riesgo, como mujeres, niños, pueblos indígenas y otros grupos vulnerables.
- Estrategias de comunicación política.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>69</sup> Ombudsman.

### c) Enfoque en la transformación de conflictos

Este enfoque promueve intervenciones orientadas a transformar las relaciones dañadas durante el conflicto y fortalecer el tejido social para prevenir futuros conflictos. Se trata de construir una paz sostenible mediante el fortalecimiento de la cohesión social, la reconstrucción de la confianza entre los actores, y la despolarización de las relaciones en la comunidad. El diálogo es la herramienta central en el enfoque de transformación y se utiliza tanto para la reconciliación, como para la creación de entornos de prosperidad a largo plazo.

#### Recuadro 8

##### Capacidades y herramientas para el trabajo transformativo

- Diálogos inclusivos multiactor, que convoquen la participación equitativa de todos los actores, aun aquellos que fueron adversarios en el conflicto, para trabajar en la construcción de narrativas comunes y futuros compartidos.
- Proyectos colaborativos que involucren a diversos actores, tales como iniciativas de desarrollo, restauración ambiental, proyectos de infraestructura, entre otros.
- Talleres de reconciliación y restauración diseñados para fomentar la empatía y el entendimiento mutuo, ayudando a las partes a superar la polarización y a reconstruir relaciones basadas en el respeto y la cooperación.
- Monitoreo y evaluación de los acuerdos y de los procesos de transformación en los que se involucren a los diversos actores.
- Programas y campañas educativas para la paz y la convivencia dirigidos a todas las edades, que sensibilicen y promuevan la cultura de paz, la tolerancia y el respeto por la diversidad, y contribuyan a despolarizar las relaciones entre actores anteriormente confrontados.

Fuente: Elaboración propia.

El recuadro siguiente resume las capacidades operativas y técnicas para el diálogo y el abordaje de conflictos sociales en los territorios.

#### Recuadro 9

##### Capacidades operativas y técnicas para el diálogo y el abordaje de conflictos sociales en los territorios

- Entrevistas iniciales con actores individuales y grupales clave
- Análisis de contexto
- Análisis político y condiciones
- Elaboración de diagnósticos participativos
- Establecimiento de sistemas de información y alerta temprana
- Identificación de problemas
- Metodologías para el diseño de procesos de diálogo multiactor
- Metodologías de procesos participativos
- Técnicas para la identificación y mapeo de actores
- Técnicas de negociación, mediación y deliberación
- Técnicas de prevención y gestión de conflictos
- Incorporación del enfoque de género
- Metodologías para establecer protocolos de seguridad y protección de la población
- Estrategias de comunicación política
- Facilitación de procesos
- Monitoreo y seguimiento de acuerdos
- Enfoques de gestión de conflictos (*Do no harm*, sensibilización al conflicto)
- Mediación Comunitaria

Fuente: Elaboración propia.

## D. Casos de diálogo y resolución de conflictos

A continuación, se presentan cuatro casos de diálogo y resolución de conflictos en la región en los que se describe el contexto, el problema, los actores clave, los mecanismos de cooperación y diálogo, y las estrategias de transformación de conflicto.

### 1. Proceso de Diálogo en Panzós, Alta Verapaz, Guatemala: una oportunidad para generar confianza, ordenar el territorio y planear el desarrollo sostenible<sup>70</sup>, 2018-2019

#### a) Descripción del contexto

Panzós es un municipio de Guatemala, ubicado en el departamento de Alta Verapaz. El municipio comparte frontera al norte con Senahú y Santa María Cahabón, ubicados en Alta Verapaz. Hacia el sur, limita con Teculután y Río Hondo, municipios pertenecientes a Zacapa. En el lado este se encuentra El Estor, en el departamento de Izabal. Finalmente, al oeste, Panzós colinda con Tukurú, Purulhá y Santa Catalina La Tinta, municipios que forman parte de Baja Verapaz (Kwei, 2017).

Panzós cuenta con una superficie aproximada de 730.81 km<sup>2</sup>, y para el año 2018, se estimaba que contaba con una población de 84.484 habitantes, con una densidad población de 115.60 habitantes por kilómetro cuadrado (Concejo Municipal de Panzós, 2019), de los cuales una gran parte pertenecen a comunidades indígenas, como los kekchí (City Facts, s.f.; Chimaltenango, s.f.). Con respecto a la composición ambiental, el municipio corresponde a una zona de bosque húmedo subtropical cálido (Kwei, 2017), teniendo así una diversidad de bosques tropicales, recursos acuáticos como ríos, y una topografía variada. Sin embargo, esta misma riqueza ambiental y biodiversidad ha estado históricamente marcada por disputas y tensiones, especialmente relacionadas con la tenencia de la tierra y los derechos de las comunidades locales, que han influido en la dinámica política y social de la región.

En Panzós, casi la mitad de su territorio, un 48.71%, se encuentra dentro de la Sierra de las Minas, declarada como Área Silvestre Protegida. A pesar de esta protección, esta área cuenta con una importante actividad productiva. En línea con esto último, en cuanto a su actividad económica, en Panzós destaca principalmente la agricultura y la pesca. La actividad agrícola se centra en cultivos tales como el cacao, el café, arroz, maíz y otros granos. Particularmente, sus fincas de café y el cultivo de cacao son las principales fuentes de riqueza del municipio. También son importantes los cultivos de citronela y nuez del corozo, de los cuales extraen el aceite. Junto con esto, la presencia de ríos y variados recursos acuáticos hace que la pesca también sea una de las principales fuentes económicas de la zona (Gobernación Departamental de Alta Verapaz, s.f.).

#### b) Problema a abordar

El problema que motivó desarrollar instancias de diálogo tiene que ver con la conflictividad social y agraria presente en la zona, de tipo ambiental, asociada al uso y manejo de los recursos naturales (United Nations Peacebuilding, 2021).

Los recursos naturales de Panzós son muy diversos y están compuestos por una amplia variedad de especies animales y vegetales. Además, los suelos de la zona son fértiles y tienen una variedad de características naturales, que han permitido el desarrollo de actividades agropecuarias. Sin embargo, el aprovechamiento de los suelos en el municipio está lejos de ser el óptimo, y se han reportado una serie de problemas relacionados al uso de los recursos naturales, tales como la destrucción sistemática del bosque, la tala inmoderada de árboles y la explotación selectiva de madera. Esto ha perjudicado la posibilidad de desarrollo sostenible del municipio y su biodiversidad, y ha aumentado su vulnerabilidad frente a amenazas tales como la deforestación y la desertificación (Rodríguez, 2016).

<sup>70</sup> Este diálogo estratégico se da en el marco del proyecto *Transformando Relaciones Para La Paz*, con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas (PNUD, 2018).

Las inundaciones son un problema recurrente en la zona, especialmente durante la época de invierno, lo que ha afectado a la población y a los ecosistemas naturales del municipio. Otros problemas relacionados a los recursos hídricos de la zona tienen que ver con la contaminación de los ríos y otros cuerpos de agua, principalmente producto de la falta de gestión adecuada de desechos sólidos y líquidos, lo cual muchas veces resulta en enfermedades gastrointestinales entre las comunidades que viven cerca de ríos o fuentes de agua. Toda esta degradación ambiental ha traído diversas consecuencias para los habitantes del municipio, y se ha visto agravada por otros factores de planificación, tales como las débiles medidas de saneamiento y la falta de acceso a agua entubada, principalmente por parte de las poblaciones rurales (Rodríguez, 2016).

A esta situación, se suma la existencia de conflictos sociales resultado de disputas por el acceso y la tenencia de tierras y por recursos naturales, como agua y bosques, asociadas a su explotación y falta de regulaciones efectivas para su uso sostenible. Estas disputas han generado tensiones entre diferentes grupos de la población del municipio, incluyendo a comunidades indígenas, agricultores, empresas y el gobierno. Asimismo, la zona enfrenta una carencia y malas condiciones de la infraestructura vial y precariedad de los servicios básicos como salud y educación. La mayoría de las comunidades carecen de electricidad y las familias han optado por utilizar paneles solares como fuente de energía (Concejo Municipal de Panzós, 2019).

### c) Surgimiento del diálogo

Con el objetivo de solucionar la conflictividad social y agraria presente en Panzós, y promover el desarrollo sostenible de la zona, surge la necesidad de llevar a cabo procesos de diálogos territoriales en el municipio (United Nations Peacebuilding, 2021). La iniciativa se denominó "*Proceso de Diálogo en Panzós: Una oportunidad para generar confianza, ordenar el territorio y planear el desarrollo sostenible*" (PNUD, 2018).

El proceso de Diálogo en Panzós estuvo dividido en distintas fases. La primera fase se concentró en el análisis de condiciones, específicamente se evaluó el nivel de conflictividad agraria y social presente en la zona y la disposición política para llevar a cabo un proceso de diálogo. Además, se identificó el índice de Gestión de Riesgos (INFORM) y se analizaron las capacidades existentes para llevar a cabo el diálogo. La segunda fase correspondió al co-diseño del proceso, que se llevó a cabo a través de una serie de visitas en las que se sostuvieron conversatorios sectoriales para identificar las problemáticas municipales específicas en relación con la conflictividad agraria, y posibles soluciones. Para ello, se acordaron dos rutas conjuntas: una oferta institucional por parte del Estado, con soluciones de corto plazo para resolver los problemas urgentes, y la construcción de una visión de desarrollo del municipio mediante la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) (United Nations Peacebuilding, 2019), que buscó desarrollarr soluciones de largo plazo para el conflicto agrario.

La tercera fase consistió en la implementación del proceso de diálogo y construcción de acuerdos, para lo cual se constituyeron dos mesas: la Mesa Técnica Municipal, y la Mesa Ampliada de Desarrollo Municipal. La primera mesa se encargó de dar seguimiento y profundizar el diagnóstico del municipio, y la segunda mesa constituyó el espacio propio de diálogo con la finalidad de analizar propuestas y llegar a acuerdos, a lo largo de varias reuniones. La cuarta y última fase consiste en el seguimiento de los acuerdos, en la cual se evalúan los avances y las debilidades del proceso, con el objetivo de fortalecerlo (United Nations Peacebuilding, 2019).

Como se mencionó, el principal espacio de diálogo fue la Mesa Ampliada de Desarrollo Municipal, que se desarrolló en distintas reuniones. Entre 2018 y 2019, hubo cuatro mesas ampliadas de diálogo en las que participaron diversos actores relevantes para la comunidad, entre ellos, representantes del municipio, sociedad civil, instituciones, organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales del sector de mujeres, el Vicepresidente de la República, ministros y secretarios de la Presidencia (United Nations Peacebuilding, 2019). Los principales resultados de la Mesa Ampliada fueron las soluciones de corto plazo relacionados a la oferta institucional, y el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT).

#### d) Mecanismos de cooperación y diálogo

El principal mecanismo de cooperación implementado en el marco de este proceso de diálogo fue el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), que el PNUD señaló como “un proceso de diálogo multiactor por el desarrollo” (2018, párr. 7) que permite seguir fortaleciendo y nutriendo las instancias de diálogo y colaboración entre los distintos actores relevantes para el municipio. El Plan busca prevenir y transformar la conflictividad agraria que se vive en la región, así como también atacar otros problemas, como la provisión de servicios básicos, la seguridad alimentaria, la infraestructura vial, etcétera (PNUD, 2018; Concejo Municipal de Panzós, 2019). Asimismo, “proponer e impulsar las acciones que viabilicen el desarrollo socioeconómico y el manejo sostenible de los recursos naturales del municipio” (Concejo Municipal de Panzós, 2019, p. 1).

Es decir, el Plan pretende abordar las causas más profundas de los conflictos presentes en la región y construir una visión conjunta y compartida de desarrollo en el largo plazo para el municipio, que permita cambiar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes y se alinea con las prioridades nacionales y con los ODS, (PNUD, 2018; Concejo Municipal de Panzós, 2019).

Esto se logra a través de un esfuerzo colaborativo, resultado de diálogos multiactor con unos diversos actores locales relevantes en la solución de las problemáticas del municipio, tales como el “gobierno municipal, COMUDE<sup>71</sup>, COCODES<sup>72</sup>, instituciones públicas con presencia en el municipio, empresarios locales, organizaciones campesinas, organizaciones de pueblos indígenas (Concejo Municipal de Panzós, 2019, p. 1), entre otros.

#### e) Estrategias de transformación del conflicto

Las estrategias de transformación del conflicto resultantes de este proceso de diálogo se pueden identificar a través de dos vías distintas: en primer lugar, el Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, que busca transformar las condiciones de vida de los habitantes del municipio y construir una visión de desarrollo conjunta en el largo plazo. Por otro lado, la oferta institucional consistente en acciones concretas para resolver problemas en un plazo de tiempo más corto, entre éstas la seguridad alimentaria, el acceso a la educación y a servicios de salud, el manejo de inundaciones, la gestión de la conflictividad agraria, social y territorial, la contaminación ambiental, a cargo de distintas instituciones, cada una relacionada al problema correspondiente (United Nations Peacebuilding, 2019).

Algunas de las acciones y soluciones propuestas para solucionar los problemas del municipio y transformar el conflicto fueron:

- Asesorías y capacitaciones técnicas en distintas temáticas.
- Entrega de bonos y becas.
- Dotación de distintos productos para la comunidad, tales como estufas ahorradoras o *kits* de herramientas.
- Acompañamiento en procesos de mediación y conciliación de conflictos agrarios.
- Articulación de alianzas y mesas regionales/municipales para abordar distintas temáticas.
- Formación en educación ambiental.

#### f) Actores claves en el proceso

##### ***Vicepresidencia de la República***

Encabezó mesas ampliada, con voluntad política.

<sup>71</sup> Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural.

<sup>72</sup> Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural.

**Secretarías de la Presidencia**

Asistieron a las mesas ampliadas y consolidaron la oferta institucional.

**Alcalde de Panzós**

Impulsó el proceso de diálogo e incentivó la participación de diversos actores.

**Oficina de la Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas**

Mantuvo un vínculo entre las Naciones Unidas, las autoridades locales y la población.

**Organizaciones campesinas**

Representaron los intereses y preocupaciones de la población rural y agrícola, que corresponden a gran parte de la población de Panzós, aportaron conocimiento, experiencia y comprensión de las dinámicas locales.

**Organizaciones de pueblos indígenas**

La población indígena de Panzós constituye el 89.1% del total de población del municipio. Aportaron visión integral de la conflictividad en el municipio, y visibilidad en torno a sus derechos relacionados a la tenencia de la tierra, la gestión sostenible de los recursos naturales y la protección de sitios sagrados. Representaron la diversidad cultural de Panzós. (Concejo Municipal de Panzós, 2019; United Nations Peacebuilding, 2019).

**g) Conclusión**

La iniciativa "*Proceso de Diálogo en Panzós: Una oportunidad para generar confianza, ordenar el territorio y planear el desarrollo sostenible*" fue promovida el Gobierno de Guatemala y el Sistema de las Naciones Unidas en el marco del proyecto "*Transformando Relaciones Para La Paz*", con el objetivo de ofrecer una estrategia innovadora para abordar los problemas que enfrenta el municipio asociados a la conflictividad agraria, el uso y gestión los recursos naturales, la precariedad de los servicios básicos e infraestructura, altos índices de pobreza, y efectos del cambio climático como inundaciones. Se trata de problemáticas que afectan significativamente la calidad y el modo de vida de los habitantes del municipio. Este proceso de diálogo permitió implementar tanto soluciones de corto plazo como también de largo plazo a través de la construcción de una visión conjunta de desarrollo para el municipio.

La iniciativa es relevante al mostrar que es posible abordar la conflictividad social y una gran variedad de problemas públicos presentes en una comunidad, a través de estrategias de diálogo innovadoras y con participación ciudadana. La inclusión de actores de diferentes sectores de la comunidad, incluyendo representantes del gobierno nacional y municipal, instituciones gubernamentales, organizaciones campesinas y de pueblos indígenas, entre otros, enriqueció las discusiones y permitió incorporar diversas perspectivas y experiencias locales. Por otro lado, la oferta institucional inmediata por parte del Estado, junto a la construcción participativa del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, permitieron dar respuesta a las necesidades y demandas de la población, a través de un esfuerzo coordinado y colaborativo de distintos actores, y de la implementación de medidas concretas y visibles que impactan positivamente la calidad vida de la población de Panzós, tanto en el corto como en el largo plazo.

**2. Bolivia – Tarija. "Tarija dialoga" - Fundación UNIR (2017-2019)****a) Descripción del contexto**

El departamento de Tarija es uno de los nueve departamentos en que se divide Bolivia<sup>73</sup>. Limitando al este con Paraguay, es el departamento más pequeño en términos de superficie, con 32.623 km<sup>2</sup>, y una población de aproximadamente 591.800 habitantes, que se dividen en 50,5% hombres y 49,5% mujeres.

<sup>73</sup> Los departamentos son la división político-administrativa más grande de Bolivia. A estos le siguen las provincias (112) y luego los municipios (342). De manera paralela existe también un territorio indígena originario campesino (Observatorio de Igualdad de Género, s.f.).

La pirámide poblacional de este departamento sigue una tendencia progresiva, con el 54,9% de la población con menos de 30 años, y un 14,1% de la población con menos de 15 años (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2021).

En términos de actividades económicas, Tarija se mantiene como un departamento mayoritariamente centrado en actividades comerciales, con un 25,9% de la población ocupada en esta actividad. Existe también una presencia considerable de actividades manufactureras (11,5%) y actividades ganaderas, agrícolas y relacionadas con la minería (INE, 2021). El hecho de que Tarija también cuenta con una gran reserva de gas natural ha impulsado el desarrollo industrial en este sector, considerando que los impuestos a los hidrocarburos contemplan un 95% del presupuesto del departamento (Fundación UNIR, 2020).

#### **b) Problema presente<sup>74</sup>**

Tarija tiene una compleja historia de tensiones político-económicas con el gobierno central de Bolivia, lo que se evidencia en el hecho de que múltiples veces han intentado alcanzar el grado de territorio autónomo a finales de la primera década del siglo XXI. Este conflicto, en primera instancia relacionado con la industria del gas y la administración de las regalías asociadas a esta, se profundizó internamente con la presencia de actores rurales dentro del territorio, que apoyaban la administración de Morales (Fornillo, 2010).

Luego de la crisis política de los años 2007 y 2008, el departamento de Tarija registró un incremento significativo de sus ingresos entre los años 2011 y 2015, debido a lucrativos contratos de extracción de hidrocarburos con Brasil y Argentina, además de la nacionalización de este recurso en 2006 (Fundación UNIR, 2020). No obstante, este aumento en presupuesto no fue acompañado de un plan de gestión comprensivo y detallado, por lo que no se experimentaron mejoras sustanciales en los niveles de desarrollo (Fundación UNIR, 2020). Este escenario ha dado serie a un conjunto de tensiones entre grupos urbanos y rurales, lo que ha aumentado la conflictividad y la desconfianza institucional; sólo durante el 2017, los conflictos identificados en el departamento de Tarija representaron un 11% del total nacional de conflictos.

Fundación UNIR (2020)<sup>75</sup> ha diagnosticado siete ámbitos problemáticos dentro del departamento de Tarija:

- i) Estado de Derecho y Justicia: hay una concentración de los poderes del Estado en el gobierno central, evidenciando una falta de autonomía y un debilitamiento de capacidad de acción. No hay un sistema de justicia oportuno y existe evidencia de corrupción. El Derecho a la Información está cooptado por la influencia estatal a los medios de comunicación.
- ii) Legitimidad Política: existen problemas de gobernabilidad, polarización y cohesión social entre el gobierno regional y el central. Esto se traduce en gobernaciones y municipios que siguen los lineamientos de distintas entidades, a saber, el MAS o la Gobernación. Las OSC son débiles, y los partidos políticos no están conectados con el desarrollo territorial. Variadas instancias de corrupción y favoritismo político en el uso de recursos y la contratación de personal. En general, la institucionalidad está muy debilitada.
- iii) Seguridad Ciudadana: alto índice de trata de personas, violencia doméstica y violencia en general, especialmente a grupos vulnerables.
- iv) Bases Económicas: reducción de ingresos de hidrocarburos debido a malas gestiones pasadas. Desaceleración de la economía (-6,1% para 2016). Sobredependencia en hidrocarburos de parte de la Gobernación. El 45% de los ingresos por hidrocarburos se destinan solamente a una de las cinco provincias productivas (Chaco). Incremento sustancial del empleo formal y las microempresas.

<sup>74</sup> Desde aquí en adelante se recupera el argumento de Fundación UNIR (2020), sobre el diagnóstico y los problemas identificados en Tarija.

<sup>75</sup> Se entrevistaron a una serie de actores claves, representativos de diversos sectores sociales, con la finalidad de identificar antecedentes y posibles oportunidades relacionados a ocho campos de observación.

- v) Servicios Públicos: gran porcentaje de acceso, pero poca priorización de este a áreas rurales y a cordones de pobreza urbanos. Falta considerable de participación en procesos de implementación de servicios.
- vi) Entorno Psicosocial y Cultural: sentimientos de desaliento, participación ciudadana inefectiva, ausencia de proyecto común, y un incremento en la discriminación debido a las recientes olas internas migratorias.
- vii) Medioambiente: prolongadas sequías y contaminación de una de las principales cuencas hídricas, el río Pilcomayo, debido a la minería desregulada.

En base a esto, Fundación UNIR (2020) resalta la existencia de tres tipos de conflictos:

- i) Conflictos por hegemonía de poder: pugnas por las regalías del gas. Disputas entre la ciudad capital y las provincias. Tensiones desde las elites políticas y sociales para una mayor descentralización, y desde los campesinos e indígenas por lograr mayor participación y poder en el ámbito local.
- ii) Conflictos por gestión institucional: conflictividad con tendencia a la crisis. Conflictos históricos que se sostienen por una falta de rendición de cuentas.
- iii) Conflictos culturales identitarios: conflictos dentro de los sectores de la población urbana. Polarización entre entidades territoriales. Discriminación de poblaciones indígenas.

#### c) Surgimiento del diálogo

Fundación UNIR (2020) junto con la Cooperación de Suecia en Bolivia e IDEA Internacional, luego de un exitoso seminario sobre el enfoque de Gestión de Programas Sensible al Conflicto (GPSC), desarrollaron un proceso de acompañamiento con el propósito de llevar a cabo "espacios dialógicos que promuevan escenarios de encuentro y el reconocimiento del 'otro' diferente" (pg. 11). El proceso fue implementado en cuatro etapas.

En primer lugar, una etapa de indagación, donde se hizo una evaluación y diagnóstico de las principales problemáticas de Tarija. La segunda etapa consistió en diseñar los mecanismos de diálogo que se iban a implementar: diálogos ciudadanos y diálogos de visiones compartidas. Se eligió además en esta etapa una estrategia de comunicación de bajo perfil que gradualmente fue alcanzando una mayor difusión. La tercera etapa fue la implementación, donde se pidió ayuda a las universidades por su reconocida estima y confianza que contaban de parte de la población. Por último, IDEA y UNIR ayudarán a las tres universidades contactadas para poder echar a andar estos procesos de diálogo de manera sustentable a través del tiempo.

#### d) Mecanismos de diálogo

Los diálogos se implementaron a través del enfoque de la GPSC, cuyo eje central se basa en el principio del *do no harm*. Esto significa enfrentarse a situaciones o disputas conflictivas desde la idea de la disminución y la no exacerbación de posibles tensiones que pueden surgir debido a la diferencia entre marcos interpretativos. Bajo esta lógica, uno de los primeros pasos que deben lograrse a través de la GPSC es la identificación de factores que unen a los actores involucrados (conectores), con tal de recuperar las relaciones interpersonales y avanzar hacia plataformas horizontales de comunicación. Esto es parte de la preparación para llegar al cambio.

El enfoque del *do no harm* fue un factor orientador para UNIR e IDEA, en la búsqueda de un espacio común que no acentuara el contexto conflictivo. En base a esto se realizaron cinco encuentros, con la finalidad de: i) coadyuvar una visión conjunta; ii) revalorar el diálogo; y iii) desarrollar espacios que sostengan estas instancias de encuentro y reflexión. Se convocaron a estos diálogos especialmente a mujeres y jóvenes, así como también a líderes de grado medio, que contaban con un nivel considerable

de confianza de sus comunidades. Se evitaron colaboraciones con partidos políticos, y se priorizaron las instituciones universitarias antes señaladas: estas fueron la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, la Universidad Católica Boliviana San Pablo, y la Universidad Privada Domingo Savio. A continuación, se le dedican algunas líneas a los diálogos ciudadanos y a los diálogos de visiones compartidas, ambas modalidades implementadas en el marco de la intervención.

#### **e) Diálogos Ciudadanos**

La metodología implementada permite que se propicie un reconocimiento tanto personal como del otro, siguiendo siempre un respeto por la diversidad y proyectando identidades colectivas. Se propuso mirar más allá de lo ya existente (los episodios de conflictividad), para poder entender las bases de dichas relaciones tensionadas (el epicentro). Una vez identificadas estas raíces comunes es donde es posible proponer alternativas de cambio. Al final, el objetivo consiste en unir y explorar la situación presente, el futuro que se desea conseguir, y las estrategias que puedan conectarlos.

En estos diálogos participaron 130 personas, todas personas reconocidas y líderes referentes en sus comunidades. Este grupo participó en los cinco diálogos ciudadanos realizados, y se contó con una alta participación del sector de organizaciones de la sociedad civil (70 personas).

#### ***Diálogos de Visiones Compartidas***

El segundo proceso de diálogo consistió en una interacción social con elementos más deliberativos. Se buscó que los participantes, además de reconocer sus diferencias y similitudes, pudieran ampliar sus mapas mentales en búsqueda de un objetivo en específico: la implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico para Tarija. Esta decisión surge de la conclusión de que el problema económico-productivo es un gran causante estructural de la presente tensión en el territorio.

Durante las dos sesiones de diálogos de visiones compartidas participaron 126 personas, donde 60% de los asistentes habían participado del primer proceso.

#### **f) Resultados de los procesos de diálogo**

##### ***Diálogos Ciudadanos***

Estos diálogos permitieron la dilucidación de conectores y divisores entre las comunidades, que estructuran sus capacidades de interacción y acción entre distintos grupos. De los temas que los unen, pueden destacarse: la cultura, el rechazo de la corrupción, la búsqueda de superación de la crisis económica, la lucha contra la violencia, entre otros. Entre los elementos que los dividen se encuentran: la política partidaria, las culturas subregionales, la falta de espacios de encuentro, la distribución de regalías por hidrocarburo, y el incumplimiento de normas.

Se concluye que la ciudadanía considera importante tener espacios donde se valoriza el diálogo como espacio de encuentro y construcción de identidades en común, así también como del reconocimiento comunitario de las diferencias existentes. En específico, surgió fuertemente una identificación cultural con el departamento, sus costumbres y tradiciones, así como también las consideraciones de los procesos de autonomía frente a las demandas centralistas.

##### ***Diálogos de Visiones Compartidas***

Debido a la gran permanencia de las temáticas desarrolladas con nuevos modelos productivos, UNIR e IDEA desarrollaron otro proceso de diálogo en torno a futuros económicos posibles en la región. También ha sido importante la organización de plataformas ciudadanas para trabajar hacia la autonomía departamental, así como también mantener el interés y participación de las universidades desde el ámbito académico.

Dentro de los diálogos de visiones compartidas, UNIR invitó a una serie de expertos a exponer sobre posibles estrategias de modificación de modelos productivos. De estas charlas, los asistentes llegaron a tres grandes coincidencias: es crucial realizar un cambio de matriz productiva (futuro), existió una cultura del derroche que no estuvo acompañada de una visión de desarrollo estratégica, que limitó las posibilidades de acción (pasado), y por último es importante explorar nuevos rubros productivos, para ampliar la base económica (presente, corto a largo plazo).

#### g) Actores claves en el proceso

Los esfuerzos de UNIR e IDEA están presentes a lo largo de todo el proceso, no obstante, son las universidades las que se posicionan como actores indispensables durante esta intervención. Su rol como entidades convocantes permitió una mayor apertura de la población a los diálogos, dado que estas instituciones eran reconocidas como centros de saberes expertos y políticamente neutros. Además, las universidades están delineadas como entes fundamentales en la etapa de seguimiento, que hasta el momento no hay evidencia de que se haya llevado a cabo de manera exitosa.

#### h) Conclusión

El caso de los diálogos de Tarija ilustra un proceso diseñado con extremo cuidado metodológico y teórico, que en el largo plazo podría contribuir a la transformación social. Aporta a la comprensión de los alcances posibles de un proceso de diálogo, que no se limitan solamente a llegar a una instancia deliberativa y vinculante, sino a un mejor entendimiento de la situación actual y de la comunicación interpersonal entre grupos tensionados. Tarija representa un caso interesante al incorporar dos modalidades de diálogo, uno más abierto (diálogos ciudadanos), y otro un poco más dirigido con aspectos deliberativos (diálogos sobre visiones conjuntas) que incorporó presentaciones de expertos para facilitar la comprensión de los temas y problemas.

Adicionalmente, Tarija Dialoga evidencia la importancia de incorporar a la población en cada parte del proceso. UNIR e IDEA escucharon atentamente a las comunidades e incorporaron sus observaciones dentro del diseño de los procesos. De esta interacción surgieron aspectos que resultaron fundamentales para el buen desarrollo de la interacción, tales como el uso de las universidades como instituciones de gran estima social, o la convocatoria actores alejados de los partidos políticos tradicionales. En suma, Tarija Dialoga representa una instancia de diálogo subnacional que funciona a modo de *groundwork* para futuras instancias de participación colaborativa de carácter más vinculante.

### 3. Conflicto por múltiples derechos: reclamaciones campesinas a la empresa Emerald Energy, Colombia<sup>76</sup>, 2022

#### a) Descripción del contexto

Los Pozos está ubicado en el municipio colombiano San Vicente del Caguán, localizado en el departamento de Caquetá. En términos de población, es la segunda ciudad más importante del departamento, destacando también por su actividad económica. Dicha actividad se encuentra principalmente vinculada a la agricultura y la ganadería, sobresaliendo los cultivos de plátano, yuca, maíz y frijol. Como sector secundario destaca la minería y la explotación de hidrocarburos.

San Vicente del Caguán está ubicado al norte del departamento del Caquetá. Cuenta con un área aproximada de 28.300 km<sup>2</sup>, de los cuales 10.703 km<sup>2</sup> se encuentran en zona de litigio con los departamentos del Meta y Guaviare.<sup>5</sup> Cerca del 25% de su territorio está conformado por la Reserva Forestal de la Amazonia.

<sup>76</sup> Caso emblemático en donde intervino la defensoría del pueblo de Colombia.

**b) Problema para abordar**

El problema que motivó desarrollar instancias de diálogo se relaciona principalmente con denuncias por infracciones ambientales y el incumplimiento de las licencias ambientales, del Plan de Manejo Ambiental y de los Programas de Beneficio a las Comunidades.

A finales de 2022, y durante 40 días, campesinos de San Vicente del Caguán estuvieron concentrados en la vereda Los Pozos, donde se encuentra ubicada la empresa Emerald Energy que, desde hace más de 17 años, extrae hidrocarburos en el bloque Ombú. Los campesinos impidieron la movilización de tractocamiones con crudo debido, en principio, al mal estado de la vía que conduce de San Vicente del Caguán (cabecera municipal) al centro poblado Las Delicias. Esta pavimentación, así como la variante de San Vicente, era un compromiso adquirido por Emerald Energy en años anteriores.

**c) Surgimiento del diálogo**

Después de un bloqueo de la vía de acceso al centro poblado Las Delicias, se realizó un espacio de diálogo con Ministerio del Interior, autoridades locales, delegados de la empresa y representantes de la comunidad en el que se acordó que la empresa cumpliría su compromiso de pavimentación de la vía, así como la realización de una mesa de seguimiento para febrero de 2023, para ese momento, había personal de la UNDMO apostado en el sector, situación que resultó molesta para los líderes/as sociales. Aun así, se desarrolló el espacio de diálogo, en donde se acordó, por parte de la empresa, la modificación de los planes de atención a la comunidad de acuerdo con las necesidades planteadas en el espacio; por parte del Gobierno Nacional, retirar la UNDMO y convocar a una nueva mesa para el 28 de febrero.

Dicho espacio no se realizó, ante la ausencia de los representantes del Gobierno Nacional. Frente a tal situación, la comunidad, el 2 de marzo de 2023, decidió bloquear la vía de acceso a la empresa y un grupo de manifestantes ingresó a la empresa petrolera. Si bien la situación con la empresa fue el detonante, la conflictividad incrementaba paulatinamente desde hacía varios meses, por situaciones relacionadas con los operativos ambientales en zonas protegidas; las capturas de pobladores del municipio, en el marco de ejecución del Plan Artemisa, entre los que estaban varios líderes reconocidos; la destrucción de viviendas de campesinos y de caminos veredales abiertos por la comunidad en zonas delimitadas como áreas protegidas por Parques Nacionales Naturales; las restricciones de la actividad ganadera; y las frecuentes reclamaciones de los líderes/as, ante acciones que consideran estigmatizantes en relación con su actividad; entre otras.

Con el ingreso de los pobladores a las instalaciones de la empresa se presentó la reacción de la fuerza pública, hecho que derivó en la muerte de un policía y un campesino y en la retención de 74 policías. Después de más de 48 horas de diálogo entre el Ministerio Público y los manifestantes; y con la presencia del Gobierno Nacional, representado por varios ministros, se estableció una mesa de diálogo, el 5 de marzo de 2023, en la que la Defensoría del Pueblo, a través de la delegada para la Prevención y transformación de la Conflictividad Social y los defensores regionales de Meta, Guaviare y Caquetá, actuó como mediadora y garante de derechos y logró la liberación de los policías retenidos. Las Defensorías del Pueblo son instituciones de defensa y protección de los derechos ciudadanos caracterizadas por su autonomía, reconocimiento constitucional, carácter público y compromiso por la promoción y protección de los derechos humanos. Las Defensorías están jugando un papel fundamental en la gestión de conflictos sociales en América Latina al fortalecer procesos organizativos y capacidades sociales de acción ante los conflictos, promover el diálogo y propiciar cultura de paz y convivencia ciudadana.

**d) Mecanismos de cooperación y diálogo**

El principal mecanismo de cooperación implementado en el marco de este proceso de diálogo fue la instalación de una mesa de diálogo con la delegación del Gobierno Nacional. En aquella mesa participaron delegados presidenciales, del Ministerio del Interior, integrantes de la fuerza pública,

organismos defensores de derechos humanos, y comunidades campesinas. En estas instancias, se dieron a conocer las peticiones de las comunidades en materia de inversión social y ambiental que estaban siendo incumplidos por la Empresa Emerald Energy.

El 5 de marzo se presentó el “Acuerdo Los Pozos” como un ejercicio para la construcción de paz y de reconocimiento de los derechos del campesinado. En este acuerdo se definió principalmente:

- La creación de una Comisión Mixta de Derechos Humanos, compuesta por la Defensoría del Pueblo (presidirá la comisión), el Ministerio de Justicia, la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior, la Dirección de DDHH del Ministerio de Defensa, representantes de las organizaciones que hacen parte de la Comisión de DDHH de la Coordinadora Coscopaas, DHOC y DHRIMA, y la Misión de la ONU en Colombia en su rol de acompañamiento. Esta Comisión tuvo como objetivo el análisis y acompañamiento de casos que existían en contra de los campesinos de las organizaciones sociales de Meta, Guaviare y Caquetá derivados de contexto de protesta social.
- La creación de una Mesa Técnica entre el Ministerio de Minas, el ANLA y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, con la Empresa Emerald Energy, para revisar las condiciones de cumplimiento de la ejecución del contrato de concesión y las solicitudes por parte de las comunidades.
- La creación de una comisión conjunta entre el Gobierno y las comunidades para revisar y ajustar el contenido del Acuerdo, la metodología de ejecución y contratación del equipo técnico de las organizaciones sociales.

Con la firma del Acuerdo, Coscopaas se comprometía a dar por terminada la movilización social y el Gobierno Nacional a custodiar las instalaciones de la empresa. Además, se acordó realizar reuniones trimestrales de seguimiento para evaluar el avance de los compromisos adquiridos en el “Acuerdo Los Pozos”.

#### **e) Estrategias de transformación del conflicto**

En este proceso de diálogo, la principal estrategia fue a través de una Mesa de Diálogo entre los actores participantes. A través de la mediación de la Defensoría del Pueblo, se logró la construcción de acuerdos relacionados con los compromisos previos de la empresa, la movilización del crudo ya extraído y las afectaciones manifestadas por los representantes de las comunidades. A la fecha, a dichos compromisos se está haciendo seguimiento desde la regional Caquetá, con el apoyo de la delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social.

En este proceso, la Defensoría del Pueblo ha ganado legitimidad y construida confianza entre las partes en conflicto, ha logrado la construcción de acuerdos que permitieron el desescalamiento violento del conflicto y el levantamiento de las vías de hecho. No obstante, han existido retos, principalmente relacionados con el cumplimiento de los acuerdos. Para ello, se han realizado mesas permanentes de seguimiento, no solo en el entorno central, sino también territorial, pero el estado de avance es mínimo, situación que ha generado molestias e inconformismos en la comunidad campesina. Aunque la Defensoría del Pueblo ha adelantado gestiones para velar por el cumplimiento de lo acordado, las acciones son pocas, situación que permite advertir sobre un posible escalamiento del conflicto.

#### **f) Actores claves en el proceso**

##### ***Defensorías del Pueblo***

Actuó como mediadora y garante de derechos en la resolución del conflicto. En específico, fue la delegada para la Prevención y transformación de la Conflictividad Social y las defensorías regionales de Meta, Guaviare y Caquetá.

##### ***Coordinadora Coscopaas***

Interlocutor de organizaciones sociales de Caquetá, Meta y Guaviare.

***Población campesina de las veredas aledañas al bloque Ombú en la vereda Los Pozos***

Representaron los intereses de la población afectada por las operaciones de la empresa.

***Empresa Emerald Energy***

Empresa que opera en el territorio y se dedica a la extracción de petróleo. Participó en el proceso de diálogo.

***Ministerio del Interior y otras instituciones nacionales, departamentales y territoriales***

Mediar en el conflicto y establecer una mesa de diálogo.

**g) Conclusión**

El conflicto de Los Pozos, en Caquetá, Colombia, tuvo su origen hace más de 17 años, pero su mayor escalamiento a finales del año 2022. A través de movilizaciones sociales y protestas, los campesinos de San Vicente del Caguán buscaron hacer visibles sus reclamaciones hacia la Empresa Emerald Energy, la cual opera en el territorio en la extracción de hidrocarburos.

Tras más de 40 días de movilizaciones, se estableció una mesa de diálogo con los actores relevantes para la transformación del conflicto. Como resultado se firmó el Acuerdo Los Pozos, en donde la empresa se comprometía a responder por las demandas de inversión social y ambiental solicitadas por las organizaciones campesinas.

La iniciativa fue relevante pues intervino la Defensoría del Pueblo, teniendo un rol clave en la gestión de conflictos sociales al actuar como mediadora y defensora de la protección de los derechos ciudadanos. Se firmó el Acuerdo Los Pozos para el fin del conflicto, para el cual se han realizado mesas permanentes de seguimiento, pero el estado de avance es mínimo, situación que ha generado molestias e inconformismos en la comunidad campesina.

#### **4. Chile – Cerro Navia: Diálogos ciudadanos, 2020-2023**

**a) Descripción del contexto**

Cerro Navia es una comuna de la Región Metropolitana de Chile, ubicada en la zona noroeste de Santiago. Al norte, Cerro Navia colinda con la comuna de Renca, estando separadas por el río Mapocho y la autopista Costanera Norte. Hacia el sur y oeste, limita con la comuna de Pudahuel, mientras que hacia el este se encuentra con Quinta Normal, y hacia el sur con la comuna de Lo Prado (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.).

Esta comuna tiene una superficie de 11,04 km<sup>2</sup>, y está dividida administrativamente en 37 Unidades Vecinales, agrupadas en 10 territorios. A partir de los datos proporcionados por el Censo poblacional de 2017, la comuna tiene 132.622 habitantes, por lo que la densidad poblacional corresponde a 12.034,6 hab/km<sup>2</sup>. De la cantidad total de habitantes, 65.438 son hombres y 67.184 son mujeres. Con respecto a su actividad económica y productiva, Cerro Navia se caracteriza por la presencia de microempresas de comercios locales, así como también de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Asimismo, la actividad industrial y manufacturera también ha sido significativa en algunas áreas (Transparencia activa Cerro Navia, s.f.).

En cuanto a la desigualdad social en Cerro Navia, el Informe de Desarrollo Humano Municipal de Chile (2018) indica que la comuna se encuentra en el quintil más bajo en términos de ingresos, educación y salud. Además, la comuna presenta un alto índice de vulnerabilidad social, con un 7,59% de la población viviendo en hogares carentes de servicios básicos y un 34,64% de la población en situación de pobreza multidimensional (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020). De esta manera, es una de las comunas con mayor vulnerabilidad social de la Región Metropolitana y, según el Índice de Prioridad Social 2020 (IPS), conformado por la dimensión de ingresos, educación y salud, ha sido calificada como la tercera

comuna más prioritaria (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.). Asimismo, con respecto a la calidad de vida en la comuna, esta obtuvo un puntaje de 41,01<sup>77</sup> general según el Índice de Calidad de Vida Urbana (2021), ubicándose en el nivel más bajo (Emol, 2022).

#### **b) Problema a abordar**

Los Diálogos Ciudadanos de la comuna de Cerro Navia no surgen a partir de una problemática en particular, sino más bien a raíz de la confluencia de distintos factores que han creado inquietudes, necesidades y demandas en los vecinos de la comuna a lo largo de los años. Estos factores se relacionan estrechamente con las cifras presentadas anteriormente, ya que tienen que ver con problemas públicos tales como la calidad de vida, la seguridad, la educación, la salud, la infraestructura y el desarrollo urbano, entre otros, y la necesidad de abordarlos a través de instancias democráticas y participativas a nivel comunal (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.).

Algunos de los principales problemas públicos presentes en Cerro Navia, que han sido abordados en estos Diálogos Ciudadanos, incluyen la falta de acceso a servicios básicos, la necesidad de mejoras en la infraestructura vial o de transporte público, limpieza y mantención de espacios públicos, seguridad ciudadana y vigilancia, inclusión social y participación ciudadana en la toma de decisiones locales, entre otros (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.). Estos problemas han afectado significativamente las condiciones del entorno en el que habitan los residentes de la comuna y, en consecuencia, la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Abordarlos de manera efectiva a través de los Diálogos Ciudadanos no solo busca identificar soluciones prácticas y generar compromisos por parte de las autoridades de la municipalidad con la ciudadanía, sino que también promover la colaboración entre la comunidad, las autoridades locales y otros actores relevantes para mejorar las condiciones de vida en la comuna.

#### **c) Surgimiento del dialogo**

Es en el contexto de esta serie de problemáticas públicas que afectan a la comuna, que surge la iniciativa de los Diálogos Ciudadanos, los cuales son “una instancia de involucramiento activo de las vecinas y vecinos de la comuna en los procesos de toma de decisiones municipales, convirtiendo la instancia en un proceso de control ciudadano” (Municipalidad de Cerro Navia, s.f., párr. 1). Esto último tiene que ver con el enfoque participativo de los diálogos, en el que los residentes de la comuna no solo tienen la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones, sino también de influir activamente en las decisiones y acciones que toman las autoridades locales y que afectan a su comunidad. Junto con esto, los Diálogos Ciudadanos también tienen como objetivo mejorar la democracia en la comuna, al permitir “fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía” (Municipalidad de Cerro Navia, s.f., párr. 1).

En la práctica, los Diálogos Ciudadanos se han llevado a cabo desde finales de 2020<sup>78</sup> hasta la fecha<sup>79</sup>, a través de distintos ciclos de diálogos, mediante los cuales se realizan encuentros semanales en las distintas Unidades Vecinales<sup>80</sup>, de forma presencial<sup>81</sup>. Específicamente, estos encuentros consisten en un espacio de “conversaciones abiertas, sin intermediarios” (Municipalidad de Cerro Navia, s.f., párr. 3), y que son encabezados por el alcalde de la comuna, junto con los distintos equipos municipales. De esta manera, se genera “un espacio de escucha activa, donde las autoridades comunales ponen atención a las demandas y necesidades de las y los pobladores de la comuna” (Municipalidad de Cerro Navia, s.f., párr. 3). En definitiva, se trata de una instancia de gestión participativa y democracia directa, para escuchar las inquietudes de los ciudadanos, resolver sus dudas y, sobre todo, que el gobierno local y las

<sup>77</sup> El puntaje máximo del índice es de 100 puntos.

<sup>78</sup> La primera carta de compromisos, principal producto de los diálogos fue firmada por el alcalde de la comuna en 2021 (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.).

<sup>79</sup> El último Diálogo Ciudadano fue realizado en septiembre de 2024.

<sup>80</sup> La comuna cuenta con un total de 37 Unidades Vecinales, distribuidas en los 10 territorios que la componen (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.).

<sup>81</sup> Durante la pandemia de COVID-19, los encuentros se realizaron a través de Zoom, con delegados de cada Unidad Vecinal (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.).

autoridades municipales puedan proponer soluciones conjuntas y adquirir distintos compromisos, que permitan realizar una rendición de cuentas posteriormente e identificar avances. En total han participado 1.620 vecinos y vecinas y se han adquirido 904 compromisos en los nueve ciclos de Diálogos Ciudadanos.

#### **d) Mecanismos de coordinación y diálogo**

Al tratarse de conversaciones abiertas y sin ningún tipo de intermediario, no hay estructuras de colaboración como tal ni mecanismos de diálogo, más allá de las Unidades Vecinales. El objetivo de estos diálogos es que los ciudadanos de la comuna puedan expresar libre y abiertamente sus preocupaciones, y ser escuchados de forma activa por parte de sus vecinos y de las autoridades municipales. Sin embargo, el principal mecanismo destinado a coordinar las acciones posteriores a los diálogos, y para la fiscalización y seguimiento de los acuerdos y de las soluciones propuestas, son las denominadas “Cartas de Compromiso”. Estas cartas detallan las acciones o políticas que se comprometen a implementar las autoridades locales, es decir, el alcalde Mauro Tamayo y los equipos municipales, en respuesta a las preocupaciones y propuestas presentadas por la comunidad durante los diálogos (Municipalidad de Cerro Navia, s.f.). De esta manera, son firmadas por el alcalde Mauro Tamayo, y existen por territorio y Unidad Vecinal.

Junto con esto, en las Cartas de Compromiso también se han establecido diversas instancias complementarias a los Diálogos Ciudadanos, destinadas a seguir fortaleciendo la colaboración y el compromiso continuo en la comunidad, y coordinar esfuerzos para materializar las soluciones acordadas, tanto de parte de los ciudadanos como de la municipalidad con sus distintas direcciones, como la de tránsito o la de seguridad. Así, se han generado en la comuna, por ejemplo, distintas mesas de trabajo intersectoriales, enfocadas en algunas problemáticas específicas que requieran de mayor especialización, para poder desarrollar planes concretos y efectivos. Igualmente, se han promovido diversos procesos participativos sobre diferentes temáticas, los cuales han permitido que la opinión de los ciudadanos siga siendo considerada en la toma de decisiones locales de forma más concreta, y no solamente en las propuestas de soluciones (Municipalidad de Cerro Navia, 2022). Finalmente, también se ha mantenido la colaboración entre las Unidades Vecinales y las autoridades municipales, a través de reuniones, principalmente enfocadas en temas de seguridad (Municipalidad de Cerro Navia, 2023).

#### **e) Estrategias de transformación del conflicto**

Las estrategias de transformación de los problemas públicos presentes en la comuna de Cerro Navia, que son producto de los diálogos, se ven reflejadas en las Cartas de Compromiso mencionadas anteriormente. Asimismo, se trata de estrategias de diversa índole, esto debido a la diversidad de problemas existentes en la comuna y, por ende, son focalizadas dependiendo de la problemática específica que busca solucionar.

Algunas de las soluciones propuestas<sup>82</sup> para la transformación de los problemas públicos de la comuna son:

- Retiro de basura
- Limpieza de microbasurales
- Poda y tala de árboles
- Construcción de veredas
- Demarcaciones de calles, pasos peatonales y lomos de toro
- Instalación de señaléticas
- Limpieza de sumideros de aguas lluvias
- Fiscalizaciones
- Municipio en terreno
- Municipio nocturno

<sup>82</sup> Fuente: Municipalidad de Cerro Navia (s.f.).

- Aumento de vigilancia policial
- Revisión y mantención de alarmas comunitarias
- Oficios a empresas y organismos públicos para resolver problemáticas

Como se puede apreciar, hay una gran diversidad de soluciones propuestas, cada una para una problemática o necesidad distinta de los residentes de la comuna. Junto con esto, otras estrategias utilizadas tienen que ver con la promoción de más espacios de diálogo y participación tales como reuniones y/o mesas de trabajo, o procesos participativos para seguir discutiendo ciertas temáticas. Esto ha permitido mantener la comunicación y la colaboración entre los residentes de la comuna y las autoridades municipales, y que los ciudadanos puedan continuar teniendo cierto poder o influencia en las decisiones que los afectan. Junto con esto, las Cartas de Compromiso permiten hacer una rendición de cuentas o una fiscalización de la cantidad de compromisos adquiridos, y la cantidad de compromisos que efectivamente han sido ejecutados.

#### f) Actores claves en el proceso

##### ***Alcalde de Cerro Navia***

Impulsó los Diálogos Ciudadanos y encabezó el proceso.

##### ***Equipos municipales***

Encargados de ejecutar gran parte de las soluciones acordadas en las Cartas de Compromiso y mantener otros espacios de participación ciudadana en la comuna. Encabezan el proceso junto a la Alcaldía.

##### ***Unidades Vecinales***

Son las encargadas de canalizar las necesidades y preocupaciones de la población local hacia estos espacios de participación, y de expresar los problemas públicos que afectan a los ciudadanos de la comuna, permitiendo así una representación más directa y específica de las realidades de cada territorio.

#### g) Conclusión

Los Diálogos Ciudadanos de Cerro Navia fueron promovidos como una iniciativa de la municipalidad, con el objetivo de aumentar la democracia en la comuna y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones municipales. De esta manera, los habitantes de la comuna han podido expresar sus preocupaciones y necesidades a través de los diálogos y, al mismo tiempo, fiscalizar el trabajo del alcalde y de los equipos municipales, siendo también un proceso de control ciudadano. Asimismo, este proceso ha permitido dar solución a una gran diversidad de problemas públicos que afectan a los habitantes de la comuna, tales como la calidad de vida, la seguridad, el cuidado y mantenimiento de espacios públicos, el desarrollo urbano, entre otros.

Este caso de diálogo político territorial es relevante porque pone en evidencia la importancia de promover la participación ciudadana y la democracia a nivel local, y cómo esto puede ayudar a encontrar soluciones concretas para las necesidades y problemas públicos de los habitantes de un territorio. Tiene un importante valor, en cuanto estas instancias de diálogo y de escucha activa permiten evitar que estos problemas públicos empeoren o que puedan transformarse en un conflicto más grave o difícil de reparar. Además, este caso puede relacionarse con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como “reducción de las desigualdades”, o “ciudades y comunidades sostenibles”<sup>83</sup> (Naciones Unidas, s.f.). En definitiva, este caso destaca la importancia de incluir la opinión de la ciudadanía, y de escuchar directamente sus necesidades y preocupaciones, para mejorar la calidad de vida en un territorio.

<sup>83</sup> ODS 10 y 11 respectivamente.

## E. Conclusiones y recomendaciones para la Institucionalización del abordaje de conflictos sociales en los territorios

Con base en lo expuesto en este capítulo, a continuación, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones relevantes para las políticas públicas.

- América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. Esta desigualdad, intensificada por las crisis económicas y caracterizada por niveles altos de diferenciación social y de concentración de ingresos y riqueza, constituye la base sobre la que se desarrollan la mayoría de los conflictos y protestas sociales en la región.
- América Latina y el Caribe es la segunda región más propensa a desastres naturales en el mundo, lo que está generando y previsiblemente provocará crecientes demandas para abordar constructivamente los conflictos por la distribución, acceso, uso, manejo y control de los recursos ambientales.
- La intensificación de los conflictos sociales en contextos de fragmentación y polarización social ponen en riesgo la gobernabilidad y limitan la posibilidad de cohesión social en los territorios. El abordaje de conflictos y conflictividad es fundamental para alcanzar la convivencia y la paz social.
- Una fuente indiscutible y creciente de conflictividad en los territorios en las últimas décadas está relacionada a los temas socioambientales y a la emergencia climática. Los principales actores en estos conflictos son las comunidades, las empresas privadas nacionales o extranjeras y el Estado. En el corazón de los conflictos ambientales se encuentra el impulso de políticas de desarrollo económico que han priorizado modelos extractivistas de desarrollo.
- La experiencia acumulada en la región, así como la opinión de especialistas apuntan a la necesidad de institucionalizar instancias y unidades locales y regionales para el abordaje de conflictos en los territorios. En el nivel nacional, es necesario avanzar en la definición de lineamientos técnicos y diseños de procesos ajustados a contextos territoriales, y de dotar de recursos y capacidades a los equipos públicos locales. Las Defensorías del Pueblo por medio de sus unidades descentralizadas y capacitadas, han demostrado poder atender variedad de conflictos sociales de forma temprana y pacífica.
- La transformación de las dinámicas de crisis y polarización política y social, de lucha y confrontación presentes en los territorios requieren de metodologías y herramientas, información y capacidades para el análisis de conflictos y para el diálogo. La carencia de estas capacidades lleva a que los liderazgos sociales y políticos estén sistemáticamente recurriendo al uso del poder como única forma de gestionar conflictos sociales.
- Los gobiernos regionales y locales tienen un rol significativo en la prevención y escalamiento de los conflictos sociales en los territorios. Pueden organizar intervenciones coherentes e integrales en el terreno que eviten situaciones de crisis y violencia, y pérdida de gobernabilidad de no actuar oportunamente. Para ello es necesario destinar esfuerzos y recursos hacia la creación de unidades e instancias especializadas, con capacidades, metodologías y herramientas orientadas a dirigir la gestión y transformación de conflictos sociales, y su articulación con la instancia especializada del nivel nacional.

Sobre esta base pueden plantearse un conjunto de recomendaciones para institucionalizar el abordaje de conflictos en los territorios:

- Establecimiento de unidades de diálogo y gestión de conflictos, así como programas de mediación comunitaria: dentro de las estructuras gubernamentales regionales y locales encargadas de elaborar programas según las necesidades emergentes, coordinar y facilitar los procesos de diálogo en el territorio. Estas unidades deben estar equipadas con herramientas metodológicas adecuadas y personal capacitado.

- Establecimiento de sistemas de alerta temprana e indicadores que permitan la identificación y seguimiento de señales de conflictividad en los territorios, facilitando intervenciones preventivas y oportunas que eviten el escalamiento de los conflictos.
- Sistemas de información que permitan conocer y dar continuidad a los procesos diálogo y gestión de la conflictividad con miras a promover la reconciliación y la cohesión social de largo plazo, y que conecten los procesos de diálogo con iniciativas de desarrollo y construcción de paz.
- Desarrollo de mecanismos formales de decisión para asegurar que los acuerdos alcanzados en los procesos de diálogo estén vinculados a los mecanismos formales de toma de decisiones, para así evitar la frustración y pérdida de confianza de los actores involucrados y garantizar la implementación efectiva de los acuerdos.
- Crear protocolos de seguridad que protejan a la población civil durante etapas de crisis, con un enfoque de protección de derechos humanos.
- Implementar mecanismos de monitoreo participativo para evaluar la implementación de los acuerdos y la evolución del proceso de transformación de conflictos que para el logro de soluciones sostenibles y adaptadas a las dinámicas locales.
- Considerar los ciclos políticos en los procesos de diálogo tanto de carácter nacional como territorial por su potencial de agudizar tensiones y provocar polarización.

## Bibliografía

- Aguirre, C. A. C., Baracaldo-Silva, P., Bravo-Arcos, A. M., Arbeláez, J. S., Ocampo-Fernández, J., & Pineda-López, O. (2021), Territorio y territorialización: una mirada al vínculo emocional con el lugar habitado a través de las cartografías sociales. *Revista Guillermo De Ockham*, 19(2), 201-217. <https://doi.org/10.21500/22563202.5296>.
- Alerta Tolima (2023), *Se instalará la mesa de diálogo, con la delegación del Gobierno Nacional, en los Pozos, San Vicente del Caguán*. <https://www.alertatolima.com/noticias/huila/se-instalara-la-mesa-de-dialogo-con-la-delegacion-del-gobierno-nacional-en-los-pozos>.
- Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) (2023), ACLED codebook. ACLED. <https://acleddata.com/>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2020). *Cerro Navia: Reporte Comunal*. [https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas\\_v.html?anno=2020&idcom=13103](https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2020&idcom=13103).
- Business and Human Rights Resource Centre (2023), Colombia: Gobierno y campesinos de Caquetá logran acuerdo tras 43 días de protestas contra Emerald Energy, artículo, disponible en <https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/colombia-gobierno-y-campesinos-de-caquet%C3%A1-logran-acuerdo-tras-43-d%C3%ADas-de-protestas-contre-emerald-energy/> y consultado en octubre 2024.
- Calderón Gutiérrez, F., Fontana, L. B., Nava Salinas, M. I., & Pacheco Ortega, H. (2011), Los conflictos sociales en América Latina. Fundación UNIR Bolivia.
- Calderón, F. G. (2012), Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina, *Revista CEPAL*.
- CEPAL & ILPES. (2023), Prospectiva para el desarrollo: Aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro. XIX Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- City Facts (s.f.), *Panzós*. <https://es.city-facts.com/panz%C3%B3s/population>.
- Concejo Municipal de Panzós (2019), *Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial, Municipio de Panzós, Alta Verapaz 2019 - 2032*. [https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2022/08/1607\\_PDM-OT\\_Panzos.pdf](https://portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2022/08/1607_PDM-OT_Panzos.pdf).
- Corporación Latinobarómetro (2023), *Latinobarómetro Informe 2023: La recesión democrática de América Latina*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <https://www.latinobarometro.org>.
- Coser, L. A. (1961), *Las funciones del conflicto social* (6a ed. en español). Fondo de Cultura Económica.
- Curruchich, S. (2018), *Llevarán proyecto de progreso a Panzós, acuerdan vicepresidencia y ministerios*. *Diario de Centro América*. <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/llevaran-proyecto-de-progreso-a-panzos-acuerdan-vicepresidencia-y-ministerios/>.

- Chimaltenango (s.f.), *Panzós*. <https://web.archive.org/web/20140523083451/http://www.chimaltenango.org/departamentos/region-norte/alta-verapaz/panzos>.
- Emol (2022), *Calidad de vida urbana de Chile: Revisa el ranking completo de las comunas mejor y peor evaluadas en 2021*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/06/15/1064139/ranking-icvu-2021-chile.html>.
- Fornillo, B. (2010), Geopolítica de la resistencia en Bolivia reciente. *Theomai*, 22. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/190562/CONICET\\_Digital\\_Nro.f7ab7f71-9c66-419e-800d-aefb53f55167\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/190562/CONICET_Digital_Nro.f7ab7f71-9c66-419e-800d-aefb53f55167_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- Fundación UNIR (2020), *Tarija Dialoga*. Fundación UNIR & IDEA.
- Fundación Futuro Latinoamericano (2017), *Tendencias de la conflictividad socioambiental en América Latina y propuestas para su abordaje*. Quito, Ecuador: Fundación Futuro Latinoamericano.
- Gobernación departamental de Alta Verapaz (s.f.), *Panzós*. [https://gubernacionaltaverapaz.gob.gt/?page\\_id=6073](https://gubernacionaltaverapaz.gob.gt/?page_id=6073).
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC) (2023). *Conflict Barometer 2022: Global conflict panorama and development*. Heidelberg University.
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (2021), *Tarija en Cifras*. <https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/2021-a6bc6-2tarija.pdf>.
- Ipsos (2024), *Ipsos Equalities Index 2024: Un estudio de 29 países*. Ipsos.
- Kaufman, E. (2004), *Procesos basados en el diálogo: Un vehículo para la construcción de paz*.
- Kwei, I. (2017), *Municipio de Panzós, Alta Verapaz*. Guatemala. <https://aprende.guatemala.com/historia/geografia/municipio-panzos-alta-verapaz/>.
- Kriesberg, L., & Dayton, B. W. (2017), *Constructive conflicts: From escalation to resolution* (4th ed., Kindle ed.). Rowman & Littlefield Publishers. Edición de Kindle.
- Lederach, J. P. (2009), *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Good Books.
- Municipalidad de Cerro Navia (2023), *Diálogos Ciudadanos 2023: 8ºvo Ciclo*. <https://www.cerronavia.cl/wp-content/uploads/2023/04/UV-1-CARTA-COMPROMISOS-DIA%CC%81LOGOS-CIUDADANOS-2023.docx-1.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2022), *Diálogos Ciudadanos Séptimo Ciclo*. <https://www.cerronavia.cl/wp-content/uploads/2022/06/UV6.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (s.f.), *Alcalde*. <https://www.cerronavia.cl/alcalde/>.
- \_\_\_\_\_. (s.f.), *Cartas de Compromiso*. <https://www.cerronavia.cl/cartas-de-compromiso/>.
- \_\_\_\_\_. (s.f.), *Cerro Navia en cifras*. <https://www.cerronavia.cl/cerro-navia-en-cifras/>.
- \_\_\_\_\_. (s.f.), *Diálogos Ciudadanos*. <https://www.cerronavia.cl/dialogos-ciudadanos/>.
- \_\_\_\_\_. (s.f.), *Unidades Vecinales*. <https://www.cerronavia.cl/unidades-vecinales/>.
- Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- Observatorio de Igualdad de Género (s.f.), *Bolivia - Sistema Político Electoral*. CEPAL. <https://oig.cepal.org/es/paises/6/system>.
- PNUD (2018a), *Lanzamiento oficial del Proceso de Diálogo en Panzós, Alta Verapaz*. <https://www.undp.org/es/guatemala/news/lanzamiento-oficial-del-proceso-de-di%C3%A1logo-en-panz%C3%B3s-alta-verapaz>.
- \_\_\_\_\_. (2018b), *Proceso de Diálogo en Panzós: Una oportunidad para generar confianza, ordenar el territorio y planear el desarrollo sostenible*. <https://www.undp.org/es/guatemala/speeches/proceso-de-di%C3%A1logo-en-panz%C3%B3s-una-oportunidad-para-generar-confianza-ordenar-el-territorio-y-planear-el-desarrollo-sostenible>.
- Rodriguez, M. (2016), *Recursos Naturales del municipio de Panzos, Alta Verapaz*. Deguate. <https://departamentos.deguate.com/alta-verapaz/recursos-naturales-del-municipio-de-panzos-alta-verapaz/>.
- Ritzer, G. (2018), *Teoría sociológica clásica* (6ª ed.). McGraw-Hill Publishing Co.
- Robinson, J. A. and Schelling, T. C. (1961), *The strategy of conflict*. *Midwest Journal of Political Science*, 5(1), 91. <https://doi.org/10.2307/2109052>.
- Ropers, N. (2018), *Bases de la Facilitación del Diálogo*. En B. Austin & B. Unger (Eds.), Berlin: Berghof Foundation.
- Sarti, Castañeda, C. A., & Aguilar Umaña, I. (2006), *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*. Guatemala: Fundación Propaz, Fondo de Gobernabilidad IBIS/Embajada del Reino de los Países Bajos.
- Simmel, G. (2013), *El conflicto: Sociología del antagonismo* (J. Eraso Ceballos, Trad.). Ediciones Sequitur. (Trabajo original publicado en 1908).
- SG/OEA, & PNUD. (2012), *Guía práctica de diálogo democrático*. Organización de los Estados Americanos.

- Tamayo, M., Besoain, A., & Rebolledo, J. (2018), Determinantes sociales de la salud y discapacidad: actualizando el modelo de determinación. *Gac Saint*, 32(1), 96-100. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/150741/Social-determinants-of-health-and-disability.pdf?sequence=1>.
- Transparencia Activa Cerro Navia (s.f.), *Desarrollo económico y Trabajo*. [http://transparencia.cerronavia.cl/index.php%3Faction=plantillas\\_generar\\_archivo&ig=169&m=11&a=2015&ia=23567](http://transparencia.cerronavia.cl/index.php%3Faction=plantillas_generar_archivo&ig=169&m=11&a=2015&ia=23567).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2022), Human development report 2021-2022: Uncertain times, unsettled lives: Shaping our future in a transforming world. United Nations.
- United Nations Peacebuilding (2019), *Transformando Relaciones para la Construcción de la Paz*. <https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/30000/27555>.
- United Nations Peacebuilding (2021), *Transformando Relaciones para la Construcción de la Paz en Guatemala*. [https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/35000/gtm\\_pbf\\_irf\\_169\\_transformando\\_relaciones\\_informe\\_final.pdf](https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/35000/gtm_pbf_irf_169_transformando_relaciones_informe_final.pdf).
- Verdad Abierta (2023), *Acuerdo Los Pozos, consultado en octubre 2024*. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2023/03/Acuerdo-Los-Pozos-2023.pdf>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

La región experimenta actualmente un conjunto de amenazas y desafíos vinculados con el contexto de crisis en cascada, el que plantea serios límites al estilo de desarrollo de América Latina y que impacta en la persistencia y/o agravamiento de las desigualdades en general y territoriales en particular (Salazar-Xirinachs, 2024).

Las tendencias globales en materia climática, económica, migratoria, política, bélica, entre otras generan impactos territoriales muy diferenciados, afectando en particular a grandes áreas o territorios que, a pesar de los esfuerzos desplegados por los países, están quedando atrás.

Asimismo, las transformaciones experimentadas a nivel de la sociedad, la economía, la política, las tecnologías, han generado sociedades latinoamericanas y caribeñas insertas en nuevos paradigmas del desarrollo, como la sociedad o capitalismo informacional, en donde las nuevas tecnologías de información juegan un rol fundamental.

En este contexto, y como se ha mostrado en este Panorama, la evidencia disponible sigue mostrando una mantención, o incremento en algunos casos, de las tendencias en materia de concentración y desigualdades territoriales, lo que sigue siendo el fundamento principal para la pertinencia de políticas públicas nacionales y subnacionales que tengan como propósito atenuar los profundos desequilibrios territoriales existentes.

Se ha mostrado además la diversidad de iniciativas y acciones que están llevando a cabo los países de la región en materia de planes, políticas o estrategias nacionales de desarrollo territorial, y que exhiben múltiples perspectivas en términos de objetivos y diseños institucionales. Ello da cuenta de una vitalidad y creatividad institucional, pero a la vez indica que los esfuerzos parecen ser insuficientes para alterar un patrón de desigualdades territoriales con profundas causas estructurales.

Este grado de desigualdad, enmarcado en el complejo escenario de las transformaciones descritas en el capítulo I, está activando diversos conflictos de carácter territorial en América Latina y el Caribe, situación que junto con expresar las diversas brechas y desigualdades, plantean serios límites a la efectividad de los planes y políticas de desarrollo territorial, que no consideren la incorporación de capacidades de diálogo y gestión de conflictos en todos los niveles del Estado.

Considerando entonces el conjunto de contenidos de este Panorama, a continuación, se sugieren un conjunto de lineamientos y/o acciones que apuntan en especial al fortalecimiento de las capacidades para promover un desarrollo territorial más equilibrado, sostenible e inclusivo en América Latina y el Caribe, ello enmarcado en la actual propuesta de la CEPAL relativa a las capacidades de gobernanza, diálogo social y capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas).

- En primer término, se debe perseverar en situar a las desigualdades territoriales como problema de atención estratégica para la acción pública latinoamericana a distintos niveles y sectores del Estado. En particular destacando el propósito de reducir las elevadas brechas o desigualdades territoriales existentes para que, en línea con los propósitos de la Agenda 2030, ningún territorio, y sus comunidades, queden atrás. Ello resulta importante dado que la reducción de las desigualdades territoriales contribuye no sólo al logro de objetivos de equidad social, sino también a un mejor desempeño ambiental; a un mayor —y mejor— crecimiento económico y, no menos importante, a mayores grados de legitimidad y confianza ciudadana.
- En este contexto, resulta fundamental fortalecer iniciativas dirigidas hacia regiones o territorios más desfavorecidos del continente, tanto en términos socioeconómicos como ambientales, y con mayores debilidades en materia de institucionalidad, gobernanza y gestión de políticas públicas, buscando acciones conjuntas entre Gobiernos, sociedad civil, sector privado, academia, cooperación internacional y, especialmente, con los gobiernos y comunidades locales.
- Dado el carácter histórico-estructural de las persistentes y sostenidas desigualdades territoriales latinoamericanas y caribeñas, debe considerarse la necesidad de incrementar sustantivamente la escala o nivel de las inversiones públicas hacia los territorios más postergados, incluyendo las inversiones en diversas infraestructuras productivas, sociales y ambientales.
- La naturaleza compleja y multicausal de las desigualdades territoriales implica que las políticas territoriales deban tener necesariamente un carácter intersectorial, lo cual requiere de importantes esfuerzos de integración, fortaleciendo las capacidades de coordinación, cooperación y colaboración interinstitucional en distintas escalas o niveles de gobierno (nacional, intermedio, local) tanto en el diseño, la implementación y el monitoreo y la evaluación de las políticas territoriales.
- A este respecto, una de las múltiples causas de la condición de rezago territorial se relaciona estrechamente con sistemas y estructuras productivas de baja productividad y baja diversificación, lo que genera empleos precarios y bajos ingresos. Para ello, resulta clave el despliegue de políticas de desarrollo productivo con pertinencia territorial, que promuevan la innovación y la diversificación sectorial, considerando criterios de empleo decente y de inclusión social.
- Las políticas territoriales deben buscar un adecuado balance entre la búsqueda de objetivos nacionales de igualdad territorial y objetivos subnacionales, acordes con las necesidades y características específicas de cada territorio, combinando tanto políticas territoriales nacionales, políticas sectoriales nacionales con sensibilidad territorial, así como políticas locales (Martin y otros, 2023).
- Dado el contexto de gran incertidumbre y rápidos cambios globales, resulta clave el fomento de la innovación en materia de políticas territoriales e impulsar experiencias en materia de gobernanza experimental, en especial en lo referido a diseños institucionales, políticas e instrumentos, que busquen reducir las desigualdades territoriales.
- Tres capacidades estratégicas que deben fortalecerse en diversos niveles (nacionales, intermedios y locales) son la prospectiva territorial, la gobernanza anticipatoria y el diálogo y resolución de conflictos territoriales. En los tres casos debe buscarse construir capacidades humanas e institucionales estables. Estas capacidades permiten fortalecer las capacidades de pensar y actuar estratégicamente en los territorios, y donde el rol de los gobiernos locales adquiere una gran importancia.

- En una línea similar, deben fortalecerse las capacidades de inteligencia territorial, fortaleciendo, en particular, la producción y acceso de información e indicadores territoriales de calidad, por parte de institutos oficiales de estadísticas y otros organismos, y la construcción de sistemas de inteligencia territorial como orientadores de las políticas públicas. En este sentido, el rol de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y en especial las nuevas tecnologías vinculadas con el análisis geoespacial, resultan cruciales para la reflexión y acción estratégica territorial.
- Considerando las tendencias registradas recientemente en materia de desastres derivados del cambio climático, entre otros riesgos, deben fortalecerse las capacidades locales de gestión de riesgos de desastres, colocando especial énfasis en la prevención y la capacidad de respuestas, en particular en territorios con mayores rezagos socio económicos y por tanto con mayores vulnerabilidades.
- Un problema estructural del desarrollo territorial latinoamericano y caribeño se refiere a la situación inestable de los equipos humanos de los gobiernos intermedios y locales. En este sentido deben realizarse esfuerzos para estabilizar y fortalecer los equipos humanos y sus capacidades en diversas técnicas de planificación estratégica y prospectiva y su vinculación a planes de inversión pública-privada y presupuestos nacionales y subnacionales buscando generar incentivos que impidan la rotación de los equipos técnicos.
- En la misma línea de fortalecimiento de gobiernos locales, deben definirse de manera balanceada, y acorde con los objetivos de desarrollo nacional y territorial, las diferentes funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno, impulsando procesos de descentralización coherentes, eficaces y sostenibles. Ello debe ir en paralelo con el diseño de marcos legales e institucionales pertinentes y con fuentes de financiamiento adecuado.
- Dado el contexto de la creciente desconfianza ciudadana y baja legitimidad de las instituciones, resulta clave impulsar estrategias para fortalecer una mayor participación, transparencia y rendición de cuenta en torno de las políticas públicas territoriales. De especial importancia resulta el rol de las comunidades locales que deben ser el objeto/sujeto de las iniciativas orientadas a reducir las desigualdades territoriales.
- En los instrumentos de planificación y gestión territorial, es relevante cada vez más, fortalecer enfoques transversales, como los enfoques de derechos humanos, género, participación social, cohesión territorial, gestión de riesgos de desastres, y sostenibilidad ambiental.
- Finalmente, los nuevos enfoques de políticas territoriales deben considerar las diversas espacialidades de grupos vulnerables o excluidos, como los adultos mayores, infancia, pueblos originarios, migrantes entre otros, buscando un equilibrio entre objetivos de universalidad y objetivos de diferencias.

El Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2024 ofrece un análisis de algunas de las transformaciones mundiales más relevantes, que plantean desafíos territoriales significativos tanto en áreas urbanas como rurales. Además, se presentan las tendencias recientes en materia de desigualdad territorial en América Latina y el Caribe, prestando especial atención a la situación de la concentración y las brechas territoriales, así como a las estimaciones subnacionales de pobreza.

Asimismo, se expone una sistematización de las políticas, las estrategias o los planes nacionales de desarrollo territorial más significativos aplicados en los países de la región, incluidos sus diseños institucionales, y se hace hincapié en las capacidades necesarias para llevar a cabo el análisis territorial y el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de desarrollo territorial.

Se incorpora un capítulo especial dedicado a temas relacionados con conflictos y diálogos territoriales, y se ofrecen elementos conceptuales, análisis de casos y propuestas de enfoques constructivos para abordarlos.

Finalmente, se presenta un conjunto de recomendaciones y sugerencias relativas a las políticas de desarrollo territorial, sobre todo en lo que se refiere al fortalecimiento de capacidades para promover la transformación y lograr un desarrollo territorial más inclusivo y sostenible.