

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

# Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

[www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)

**SENPLADES**

**Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

[www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
<b>Descentralización y autonomía en Ecuador</b> .....	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
<b>Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina</b> .....	25
<i>Gustavo Vega</i>	
<b>I. INTEGRACIÓN</b>	
<b>La descentralización como geometría variable</b> .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Descentralización e integración regional: experiencias europeas</b> .....	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
<b>Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria</b> .....	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

<b>Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

## II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

<b>Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto . . . . .</b>	<b>129</b>
<i>Franz Thedieck</i>	

<b>Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador . . . . .</b>	<b>145</b>
<i>Simón Pachano</i>	

<b>El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia . . . . .</b>	<b>163</b>
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

<b>La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

## III. PLURINACIONALIDAD

<b>Procesos de construcción intercultural en Bolivia . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

<b>Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	

<b>Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina . . . . .</b>	<b>253</b>
<i>Bernd Gallep</i>	

<b>Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú</b> .....	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

#### IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<b>El eslabón perdido de la descentralización en América Latina</b> .....	289
<i>Darío Restrepo</i>	

<b>Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano</b> .....	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

<b>Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina</b> .....	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

<b>Estado regional autónomo para el Ecuador</b> .....	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

<b>Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos</b> .....	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

# Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible

Ricardo Jordán F.\*

Maximiliano Carbonetti\*\*

## Antecedentes y alcances

Uno de los principales elementos que impulsa y da espíritu a la gestión de políticas públicas al nivel de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, lo constituye el reconocimiento de que los procesos de desarrollo nacional se encuentran influidos por diversos procesos de desarrollo subnacionales ya sea en términos de gravitación económico-productiva, peso demográfico, tendencias de urbanización y/o influencia política y/o electoral.

La realidad de algunos países de la región<sup>1</sup>, ha puesto en evidencia distintas facetas e implicancias en lo que respecta al devenir de los niveles de gobierno subnacionales y sus perspectivas futuras en materia de desarrollo económico, equidad social y protección al medio ambiente.

En efecto, algunos territorios subnacionales en diferentes países han experimentado distintas circunstancias alentadoras en lo que respecta al crecimiento económico. Por ejemplo, en lo que respecta a la explotación de recursos naturales y su puesta en valor; al aprovechamiento de ventajas asociadas al desarrollo de sectores primarios y la industria manufactureras asociadas y así mismo en forma relevante el crecimiento y diversifi-

---

\*/\*\* División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. UN-CEPAL.

1 En este artículo los vocablos "región" y "regional" refieren a todo el territorio de América Latina y el Caribe.

cación del sector terciario. Es posible citar algunos ejemplos como las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama en Chile en cuanto al desarrollo de la minería; las provincias de Oruro, Tarija y Potosí en Bolivia y su crecimiento vinculado a los hidrocarburos, electricidad, gas y agua; a Nuevo León y su papel en el desarrollo de la agricultura mexicana, la industria manufacturera, transporte y comunicaciones. Respecto de las áreas urbanas en la región, las cuales han concentrado tradicionalmente una fuerte actividad económica transformándose en centros financieros y capitales de servicios se pueden citar los cambios experimentados en Sao Paulo en Brasil; Bogotá en Colombia, la Región Metropolitana de Santiago en Chile, a México D.F. y Lima Metropolitana en Perú.

Una hipótesis de trayectoria sugiere que ciertos territorios subnacionales tuvieron en diversos países de la región, un rol clave en momentos de la configuración nacional definitiva a principios del siglo antepasado. En efecto, en algunos casos “dieron origen”, mientras que en otros jugaron un papel de importancia en la configuración de la organización político-administrativa<sup>2</sup>. Más recientemente, se observa la gravitación que detentan ciertos territorios para los países en particular —en términos económico-productivos, socio-culturales, ambientales y político- institucionales—, como parte de los procesos de globalización a nivel mundial y regional.

Sin embargo, otros territorios no sólo han visto estancar sus niveles de calidad de vida sino incluso, han experimentado un deterioro en estas mismas variables de desarrollo humano y crecimiento económico. Dentro de esta categoría, y a modo de ejemplo, entre otros en la región se encuentran, por el moderado crecimiento de actividades industriales y sectores terciarios, los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca en México y las provincias de Beni y La Paz en Bolivia; por ser territorios en gran parte dependientes de actividades primarias en de escasa productividad se encuentra Amazonas, Apurímac y Puno en Perú y la Región de la Araucanía

---

2 En el caso de los territorios subnacionales que “dieron origen” vale recordar la historia de las provincias en la República Argentina, territorios subnacionales que determinaron la configuración actual de este país al transferir ciertas potestades a una organización político-administrativa superior en pos de un objetivo de integración nacional. En el caso de los territorios subnacionales que influyeron decisivamente en la actual organización político-administrativa y la gravitación económica productiva del país, conviene citar las ciudades de Río de Janeiro y Sao Paulo en Brasil con sus correspondientes regiones circundantes.

en Chile, Cauca y Córdoba en Colombia; por la crisis en el sector minero Uyalcali en Perú, el Chocó en Colombia y Chuquisaca en Bolivia entre otros.

Sobre la base de estos antecedentes, el objetivo del presente artículo es contribuir al debate acerca de las tensiones y oportunidades que existen para la gestión del desarrollo territorial sostenible de gobiernos subnacionales; para ello se presentan algunas reflexiones en relación a estos territorios subnacionales y los procesos de integración y descentralización que los afectan; a continuación se realiza un análisis sobre avances y retrocesos en la gestión del desarrollo territorial en la región, y por último, se concluye a modo de propuesta, con una serie de elementos estratégicos, que sirven de “guía” para el fortalecimiento de la gestión del desarrollo territorial en estos niveles de gobiernos; considerando factores decisivos de viabilidad tales como el financiamiento, la institucionalidad y la gobernabilidad y participación. Esta propuesta se asienta en una serie de supuestos, principios de política y en una agenda estratégica que se orienta al logro de mejores condiciones de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración en los territorios subnacionales en la región.

### **Algunas reflexiones en torno a los procesos de integración y descentralización en la región**

Se observan al menos, dos dinámicas simultáneas que dicen relación con la integración y la descentralización y que involucran a los territorios subnacionales:

- Por un lado, se aprecia cómo territorios subnacionales cumplen un papel relevante dentro de una dinámica mayor propia de los procesos de integración económica, comercial y política. Como en el caso del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones o la Comunidad del Caribe. En estas “institucionalidades económico-territoriales” detentan un rol decisivo por sus mejores condiciones de crecimiento económico-productivo y de dotación de infraestructura. A modo de ejemplo, como existen otros en la región, es posible mencionar la gravitación que mantiene dentro del Mer-



cosur, la Región Centro en la República Argentina conformada por tres de las provincias más prósperas de este país o la importancia de los municipios de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena en Colombia dentro del proceso de conformación del Corredor Urbano Regional del Caribe y la institucionalización del Área Metropolitana del Litoral Caribe.

En otras palabras, los territorios subnacionales de América Latina y el Caribe han sido y son actualmente protagonistas fundamentales en distintos procesos de integración política, institucional, económica y comercial. En consideración a una dimensión de integración político-institucional, un momento de inflexión en materia de institucionalidad, lo constituye la conformación de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios de América Latina y el Caribe (OLAGI) en el año 2004<sup>3</sup>. Esta institución tiene como objetivo principal el promover la integración latinoamericana desde el ámbito subnacional, fomentando la cooperación, la comunicación y la solidaridad. Su función de fortalecimiento a los gobiernos subnacionales se encuentra estructurada en torno a la cooperación técnica y la capacitación a los gobiernos intermedios en materia de buen gobierno, democracia y desarrollo territorial. El proceso tiende a la integración de los diversos territorios subnacionales en la región, a modo de lograr cohesión, inclusión y representatividad.

Por otro lado, se observa también que los territorios subnacionales en la región han formado y forman actualmente parte, de una tendencia hacia la descentralización y desconcentración política e institucional, como instancias “receptoras” de funciones y recursos desde niveles de gobierno nacionales, lo cual se enmarca dentro de los procesos de modernización y redefinición de los Estado-Nación en América Latina y el Caribe desde la década de los años ochenta.

Esta tendencia hacia la descentralización política e institucional se caracteriza, al igual que los procesos de integración antes mencionados, por un modo de gestión basado en la centralización ya que la mayoría de estos procesos son “iniciados” e implementados desde los niveles gubernamentales centrales o nacionales hacia los subnacionales. Aquí el modo de lograr cohesión, inclusión y representatividad de estos territorios a un único

---

3 <http://www.olagi.org/sitio.html>

proceso, es a través de la centralización de estrategias, programas y orientaciones. Un ejemplo actual es el caso de Chile, el cual se encuentra profundizando el proceso de descentralización a través de la implementación de actividades de traspaso de funciones desde los niveles ministeriales hacia los gobiernos regionales. El organismo del gobierno central encargado de desarrollar y consolidar dicho proceso es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile.

Según dicho organismo, las regiones podrán efectuar nuevas funciones en materia de planificación, ordenamiento territorial, desarrollo económico productivo entre otras, manteniendo en sus competencias la posibilidad de desarrollar planes y proyectos de inversión regional para beneficio de la población de su territorio. Son claros y positivos los “beneficios” que tendrán las regiones chilenas, ya que aparece como una reforma programática concreta la preocupación actual, en los medios y no exclusivamente en los fines de un proceso de este tipo. La experiencia chilena tradicional muestra un ejemplo de delegación de funciones esencialmente desde “arriba hacia abajo” pero hasta el momento, habían sido escasas las señales de un tipo de gestión donde hay más protagonismo e involucramiento de los territorios subnacionales en una tendencia que podríamos calificar de “abajo hacia arriba”.

En resumen, es posible considerar que las acciones y procesos de los cuales son protagonistas en mayor o menor medida los territorios subnacionales en la región, condicionan el papel que cada país detenta en el grupo de naciones latinoamericanas y caribeñas en cuanto a la inserción global y nivel de desarrollo relativo a nivel región. La idea que subyace detrás de los procesos de regionalización es profundizar el desarrollo humano de los países a través de los particulares procesos de desarrollo subnacionales.

Conviene no olvidar que estas acciones y procesos se enmarcan dentro de una redefinición del rol del Estado y su relación con el sector privado. En efecto, este rol ha abierto en la región al menos dos matices diferentes:

- Por un lado, el sector público ha ido asumiendo en la región cada vez más funciones de dirección general, regulación y fiscalización, después de haber disminuido su rol como proveedor directo de bienes y servicios considerando la escala urbana y territorial. Los procesos de descentralización refuerzan la presencia y el desempeño de los gobiernos e instituciones subnacionales en las esferas urbana y territorial; el sector privado, asume más importancia en materia de inversiones en la ciudad no sólo de tipo inmobiliaria sino en varios casos el rol de proveedor de bienes y servicios urbanos y territoriales que el Estado ya no ejerce directamente. En este caso cabe destacar la fuerte inversión en proyectos de infraestructura en diversos países de la región a nivel urbano como territorial como elemento-función clave para las demandas en la economía globalizada<sup>4</sup>.

- Por el otro lado, se destaca en el caso de algunos países andinos, particularmente Venezuela, Bolivia y Ecuador, un Estado que ha vuelto a reorientar el grado de ejecutividad de algunas actividades de tradicional competencia pública que antes habían sido asignadas al sector privado.

### La gestión del desarrollo territorial en la región

Tres son los niveles donde se aprecia la articulación entre los procesos de globalización y los procesos de urbanización en la región:

- Los grados y formas de enlaces-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global. Estos enlaces son de varios tipos: económicos, tecnológicos, culturales, financieros, políticos y de comunicación.

---

4 Para profundizar el tema del posicionamiento de cada uno de los países de la región en materia de disponibilidad de cantidad y calidad de infraestructuras se puede consultar la evaluación general de infraestructura para países de América Latina y el Caribe desarrollada por la *Global Infrastructure Leadership Forum*. Esta evaluación consideró cuatro tipos de infraestructuras básicas (electricidad, transportes, telecomunicaciones y agua) y dos criterios de análisis (monto de las inversiones y calidad en la ejecución (tiempo y presupuesto)). Un resumen de esta evaluación puede consultarse en la Revista *AméricaEconomía* enero 2007 que presenta un análisis sobre la base de datos de <http://www.cg-la.com/>.

- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto de varios tipos de articulaciones. Es el nivel donde se verifica una nueva economía urbana (basada principalmente en los servicios) y una nueva gestión urbana (estratégica y participativa) a partir de efectos y transformaciones específicas a cada ciudad o territorio.
- Las razones y las causas, principalmente endógenas y políticas, que explican los grados de reproducción y traslación o no, de los efectos exógenos a nivel territorial y determinan el reperfilamiento de las políticas urbano-territoriales orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y la disminución de la vulnerabilidad que implica la globalización.

Estos niveles dan cuenta de variadas y posibles tipologías emergentes de territorios nacionales y subnacionales en la región dentro de un verdadero sistema de territorios globalizados. Sin embargo, también permiten esbozar un análisis de las actuales condiciones en las cuales se encuentran los distintos países de la región identificando algunos elementos característicos a modo obstáculos-desafíos como de potencialidades en la gestión del desarrollo territorial sostenible. A continuación se exponen ambos elementos característicos.

Por el lado de los obstáculos–desafíos es posible identificar los siguientes hitos:

- Descentralización fiscal. Es posible considerarlo como uno de los principales desafíos que actualmente deben enfrentar los territorios subnacionales y que de alguna forma, forman parte del “núcleo duro” de las disparidades entre distintos territorios subnacionales. La descentralización como proceso refiere, como se indicó anteriormente, a la distribución adecuada de responsabilidades del sector público entre los distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos con sus propias ventajas en la provisión de bienes y servicios y en la ejecución de actividades tendientes al mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, también alcanza a la asignación de fuentes estables de financiamiento que

permitan a las localidades y territorios subnacionales asumir los roles que traían consigo junto a las nuevas tareas que comienzan a asumir. Indica la posibilidad real de incrementar la efectividad del sector público en el conjunto total del territorio. Si bien la descentralización plantea expectativas y potencialidades para el fortalecimiento del desarrollo subnacional, también plantea importantes desafíos y retos comunes a la mayoría de los países de la región tales como la necesidad de promover una mayor eficacia y transparencia de los gobiernos subnacionales, avanzar en la equidad del gasto público descentralizado, garantizar una mayor autonomía y responsabilidad fiscal local y regional entre otros<sup>5</sup>. Según el BID<sup>6</sup>, la tarea de encarar el financiamiento del desarrollo al nivel de los gobiernos subnacionales constituye una empresa vasta y compleja, que requiere acciones coordinadas en las arenas política, fiscal, institucional y financiera. Es clave en este sentido, lograr una estructura de relaciones intergubernamentales que brinde a los gobiernos subnacionales incentivos para asignar eficientemente los recursos a los usos de mayor rendimiento e impacto social.

- Disparidades entre los distintos territorios subnacionales, especialmente en materia de acceso a condiciones de habitabilidad, funcionalidad, entramado institucional, condiciones regulatorias y legales, socio-culturales, condiciones económico-productivo y de prestaciones en materia de infraestructuras, de sostenibilidad financiera, condiciones medio-ambientales, entre otras.

Algunas características constituyen verdaderos obstáculos-desafíos en los procesos de regionalización ya que afectan directamente al posicionamiento competitivo de las regiones y ciudades. En efecto, y como lo puso en evidencia un estudio reciente de la CEPAL (2008) que parte de la consideración de que aproximadamente un 76 por ciento de la población en la región es de carácter urbano, distintos países de Amé-

---

5 Se puede profundizar en el tema a través del documento del Sr. Gabriel Aghón: [http://www.femica.org/archivos/aghon\\_retos.pdf#search=%22Descentralizaci%C3%B3n%20Fiscal%20CEPAL%20FGTZ%22](http://www.femica.org/archivos/aghon_retos.pdf#search=%22Descentralizaci%C3%B3n%20Fiscal%20CEPAL%20FGTZ%22)

6 Puede descargar el texto desde este link: <http://www.iadb.org/sds/doc/Urban%20English%202%2D19%2D04final.pdf>

rica Latina y el Caribe con sus correspondientes territorios subnacionales atraviesan complejas condiciones en asuntos propios de habitabilidad y funcionalidad urbano-territorial, tales como el acceso a vivienda, la materialidad de las mismas, el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, alcantarillado, electricidad entre otros, condiciones de infraestructura en general, equipamiento y calidad de espacios públicos.

Estos diferentes niveles de acceso condicionan el clima óptimo para el desarrollo económico territorial de las áreas urbanas y territorios; complejizan tanto la atracción de inversiones de capital como el desarrollo y ejecución de proyectos urbano regionales. Estas diferenciales y disparidades en materia de coberturas de varios tipos de servicios entre distintos territorios urbanos y regionales, han conducido a orientar cada día más la atención y la reflexión teórica al diseño y ejecución de mega proyectos integrales (suma de ejes programáticos) con el fin de contribuir así a un mejor conocimiento analítico y propositivo y favorecer de esta forma un desarrollo territorial eficiente.

- El proceso de globalización y sus impactos. Entre otros efectos, se encuentran la expansión de las actividades terciarias (comercial y financiera) de los principales centros urbanos, la profundización de las condiciones de precariedad laboral, la creciente demanda de recursos humanos profesionalizados, la incorporación a la vida doméstica y profesional de las tecnologías de la información, la mayor imbricación funcional de recursos humanos altamente profesionalizados con otros de bajo nivel en ciudades y territorios de fuerte dinamismo económico productivo a nivel de países. La inserción de regiones al interior de algunos países en los mercados internacionales se ve condicionada, en parte, por este tipo de impactos.

Por el lado de las potencialidades es posible identificar las siguientes:

- La perspectiva del desarrollo regional endógeno. Sustentada en la puesta en marcha de estrategias de desarrollo sobre la base de los recur-

Endógenos, tales como los recursos naturales, el tejido infraestructural, el empresariado, la mano de obra, la tradición manufacturera, los niveles de desarrollo social y técnico, la proximidad física a los mercados metropolitanos, entre otros.

La postura que favorece el desarrollo endógeno, sostiene que existe una cierta flexibilidad a la hora de evaluar las ventajas competitivas y comparativas que detentan los territorios subnacionales. Estos podrían “incorporarse” a la dinámica socio-económica actual siempre y cuando sean capaces de “ofrecer”, no sólo un vector de precios en el mercado internacional que valore los distintos elementos de la oferta para que la producción regional se posicione en el mercado, sino ciertos estándares en materia de habitabilidad<sup>7</sup> y funcionalidad<sup>8</sup> con las consecuentes capacidades en materia de competitividad e integración territorial.

Es así como el desarrollo regional endógeno, incursiona en aspectos sociales, políticos, ambientales e institucionales de los procesos de desarrollo subnacional. De esta forma, la actual gestión estratégica del desarrollo local y regional alcanza varias temáticas, entre las que se destacan: fomento a los procesos de descentralización y de financiamiento de las entidades territoriales, desarrollo de economías de mercado abiertas y descentralizadas, profundización de procesos de cambio estructural productivo y ajuste con sus correspondientes impactos territoriales, aumento de la competitividad internacional de los territorios, fomento al desarrollo tecnológico, aplicación de estrategias locales para la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, gene-

---

7 La habitabilidad hace referencia a los niveles de calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principal aunque no exclusivamente, las de tipo material que ofrecen los territorios. Un avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad refiere a diversos temas, entre otros: accesibilidad a servicios básicos; disminución de la violencia y gobernabilidad; dotación de vivienda y tenencia segura; medio ambiente construido saludable y seguro; equidad social; regulación del uso del suelo; mecanismos de participación y de gestión entre otros.

8 La funcionalidad comprende niveles de productividad y rentabilidad de los recursos humanos y financieros que aseguren economías de aglomeración como asimismo la valoración creciente de sus activos físicos (equipamientos, infraestructura) para el desarrollo económico y humano. Desde la óptica de la gestión de políticas públicas, interesa potenciar y capitalizar las “economías” o “externalidades positivas” que surgen de la dinámica urbano regional, en relación a la optimización de los recursos (eficiencia) y en vistas a la equidad territorial.

ración de empleo, prospectiva territorial, conservación y desarrollo sustentable.

- Reformas institucionales y regulación; urbanas y territoriales. Al nivel de gestión del desarrollo territorial, existen experiencias concretas de redefiniciones institucionales en materias de gestión y regulación. Por ejemplo, en el ámbito urbano, las iniciativas en Chile con la “Reforma Urbana” y en Brasil con el “Estatuto de la Ciudad” y el Ministerio de las ciudades respectivamente, evidencian un contexto institucional “atento” a los requerimientos de adaptación y modernización de la regulación y de gestión en materia de desarrollo urbano y territorial.
- El rol de las megaciudades o ciudades-región. Estas aglomeraciones constituyen el mecanismo de inserción de los países en el mundo globalizado, que cada día requiere más servicios específicos. Ello ha generado un debate en torno al desarrollo local y regional en el mundo globalizado por sus implicancias al nivel de “construcción” de territorios competitivos e innovadores. Estas megaciudades y ciudades-regiones se caracterizan por combinar niveles de crecimiento económico con desigualdad en los accesos a bienes y servicios esenciales de gran parte de los territorios y de su población.  
El crecimiento urbano se está concentrando en áreas urbanizadas de escala metropolitana. Aglomeraciones que están experimentando progresivamente un incremento en su dimensión territorial y una complejización en sus funciones y dinámicas propias. El carácter del comportamiento urbano latinoamericano le asigna una especial particularidad y prioridad al nivel de discusión y gestión de políticas públicas al ámbito de los gobiernos subnacionales especialmente en estas ciudades.
- La importancia de los vínculos urbano-rurales. La emergencia de nuevas dinámicas globales implica también, y de forma concomitante, una valorización especial de los espacios rurales, cada vez más reconocidos como multifuncionales. La existencia de un contingente de población rural en los países latinoamericanos acompañada por una ma-



yor incidencia de la pobreza y la inseguridad alimentaria en dichas áreas indica la existencia de otro tipo de disparidad, que merece la atención de los tomadores de decisión. De hecho, la Estrategia de Desarrollo Rural del BID para América Latina, proyectos con enfoque en los territorios rurales como el proyecto LEADER en Europa, estudios y estrategias recientes de la FAO, muestran claramente la relevancia del mundo rural para el desarrollo de las economías nacionales y subnacionales, lo que justifica la emergencia del enfoque territorial del desarrollo rural. En este sentido es que cobran relevancia los vínculos entre lo rural y lo urbano, el fortalecimiento de las actividades no-agrícolas en las zonas rurales (agroindustrialización y servicios ambientales) y la consolidación de sistemas productivos que tengan en la identidad territorial su principal ventaja comparativa.

En síntesis, un análisis de las condiciones por la cual atraviesan los territorios subnacionales en la región permite identificar y listar los siguientes elementos de diagnóstico:

- Respecto de la globalización, la transformación productiva y su impacto en el territorio; conformación de “nuevos” territorios para el desarrollo sustentable. Las “plataformas” infraestructurales y de equipamiento como eje del crecimiento globalizado.
- La conformación de nuevas formas de asentamiento y la consolidación de la ciudad-región.
- La reconversión de la base productiva urbana, principalmente la metropolitana.
- Los procesos de contra-desregulación y su impacto en la estructura y dinámica de crecimiento en los territorios subnacionales.
- Los diferenciales territoriales de crecimiento intra e interurbanos y regionales.

- Las nuevas formas de acumulación del capital y el “negocio” urbano de bienes y servicios.
- Los patrones de demanda y uso del suelo y su vinculación con el aumento de externalidades tanto negativas como positivas.
- La “reterritorialización” del capital en los sectores de servicios.
- La gestión pública y la consolidación de las economías urbanas y territoriales de aglomeración.
- La redistribución de “ganancias” y beneficios del crecimiento y desarrollo urbano y territorial y la gestión de plusvalías.
- La pobreza urbana en el marco de la dualización social. La equidad y el desempleo estructural.
- Las instituciones, mecanismos, instrumentos y experiencias de gestión urbana y territorial. Los “atrasos” significativos y la inflexibilidad de los marcos normativos y regulatorios.

### **Hipótesis, conceptos y enfoques a la luz de la realidad regional: una relectura**

“Creo que la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno. Pero no niego que una fuerza social centralizada esté capacitada para ejecutar fácilmente, en tiempos y lugares dados, grandes empresas”.

(Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*).

De acuerdo al panorama antes descrito, la dinámica política institucional en América Latina y el Caribe se caracteriza actualmente por dos megatendencias que se desarrollan en forma simultánea de manera bidireccional:

- Procesos de descentralización y desconcentración político-administrativos efectuados verticalmente desde “arriba hacia abajo” o sea desde los niveles gubernamentales nacionales centrales y ministeriales hacia los niveles subnacionales ya sean regionales o municipales, bajo los principios de subsidiaridad y de proximidad territorial.
- Procesos de integración efectuados horizontalmente ya sea entre diferentes países a través de la integración económica y comercial como entre diferentes territorios y gobiernos subnacionales entre sí.

Merece destacarse que para ambos casos el factor de cohesión (de mezcla-unión) a nivel de gestión política es la centralización. En efecto, respecto a este factor, se advierte la necesidad de redefinir el concepto de centralización con un contenido distinto del que se le ha asignado tradicionalmente. En efecto, se advierte la necesidad de dialogar sobre la base de un concepto y práctica de centralización programática que se desarrolle en función de la descentralización y no en contra de ella ni indiferente de ella. Siendo de esta forma, procedimientos mutuamente necesarios y complementarios para que fructifiquen políticamente procesos de desarrollo territorial sostenibles. En resumen se los entiende como dos caras de una misma moneda: la de la gestión del desarrollo territorial sostenible.

Establece Work (2001:30) que “la descentralización no es una alternativa a la centralización”; en este sentido la dupla centralización-descentralización no configuran estrictamente un par antitéticos sino más bien extremos de un abanico de posibilidades dentro del cual es posible identificar procesos intermedios resultados de la combinación de uno y otro extremos en función de contextos históricos, políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales.

Respecto al rol de los territorios subnacionales en la región y sobre la base de las actuales exigencias del mundo globalizado y sus impactos en la región, se advierte la necesidad de redefinir conceptos, enfoques, estrategias que permitan a dichos territorios impulsar una gestión eficiente y sostenible desde el ámbito político-institucional, financiero, económico-productivo, social y cultural y ambiental.

La redefinición de conceptos, enfoques, estrategias para la gestión del desarrollo urbano y territorial sostenible al nivel de gobiernos subnacionales en la región, su actualización en la realidad de estos territorios especialmente en temas de institucionalidad, financiamiento y de gobernabilidad y participación, a la postre determinarán una impronta directa en materia de impactos en la calidad de vida de la población de estas áreas y las capacidades de sostenibilidad del desarrollo económico y social

Respecto al proceso de gestión en sí, es posible considerar la gestión del desarrollo urbano y territorial como un proceso dinámico donde las políticas permiten, al menos dos impactos a saber:

- intervenir, con objetivos de sostenibilidad, en el comportamiento de las fuerzas económicas y sociales de los territorios subnacionales;
- asegurar que agentes públicos y privados utilicen en forma racional y armónica los distintos recursos territoriales y aprovechen sus potencialidades y;
- orientar dichas fuerzas hacia el logro simultáneo de mejores niveles de habitabilidad, funcionalidad, competitividad e integración.

Conviene que dicho proceso dinámico incluya no sólo planes urbanos y regionales tradicionales, sino también –y principalmente– el componente de gestión que asegure cuotas de confianza y eficiencia a la búsqueda de sostenibilidad en sus distintas dimensiones (social, político–institucional, ambiental y financiera). En gran medida la gestión se entiende aquí como un proceso virtuoso de administración y capitalización de externalidades territoriales en el diseño, la ejecución y seguimiento de proyectos urbano-territoriales.

Dentro del marco de las estrategias de comercio, intercambio y cooperación internacional establecidas por los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales adquieren un papel relevante en la posibilidad de asegurar la sostenibilidad de su desarrollo, siempre y cuando aseguren simultáneamente la satisfacción de distintas necesidades de la población y de su territorio. Estas necesidades de la población y del territorio hacia las

cuales se orientan en la teoría y en la práctica, tanto implícita como explícitamente las políticas públicas para el desarrollo territorial sostenible, pueden ser consideradas los valores-objetivos marco de este proceso de gestión.

En este sentido, el rol de los gobiernos intermedios, puede ser analizado, monitoreado y hasta evaluado en la medida que las decisiones gubernamentales que se implementen en dichos niveles territoriales permitan alcanzar al menos cuatro valores-objetivos marco del desarrollo territorial sostenible: que los territorios puedan funcionar eficientemente (funcionalidad); que puedan asegurar buenos estándares de habitabilidad; que brinden posibilidades y capacidades de inserción internacional (competitividad territorial<sup>9</sup>) y, que tengan la capacidad efectiva de aspirar a mejores niveles de integración y cooperación territorial<sup>10</sup>.

En esta labor de los gobiernos en la región, surge como prioritario asegurar y fortalecer sus capacidades operativas y programáticas para que sus ciudades y territorios mantengan una alta competitividad y productividad. Sin embargo, es imprescindible que también puedan responder a las demandas por mejores niveles en el acceso a los servicios públicos, a las oportunidades de empleo e ingresos, a los servicios de educación, salud, transporte, seguridad, espacios públicos, infraestructuras entre otros. Asimismo es necesario que la gestión del desarrollo territorial sea capaz de responder con una adecuada oferta de infraestructura y equipamiento a las demandas del aparato económico productivo en un contexto de orde-

- 9 La competitividad puede ser entendida desde la dimensión urbano regional por lo menos, tres ópticas: la primera, vincula a la competitividad a un conjunto de condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios de soporte que creen un “clima” proclive a las actividades económico productivas, con lo cual es posible llegar a un esquema de “territorios ganadores” y de “territorios perdedores” de acuerdo a las ventajas que los mismos detenten; la segunda propone la conciliación de la anterior perspectiva junto a la capacidad de competir no sólo con variables físicas sino además, competir con variables intangibles, “competir con la gente”, incluye, por lo tanto, niveles de educación, capacitación laboral, educación ciudadana, entre otras variables. La tercera perspectiva, refiere a una competitividad urbano regional que presente estándares de rentabilidad tanto de tipo económico – productivo, como también grados de rentabilidad social y ambiental, logrando de esta manera una competitividad sostenible de las unidades territoriales.
- 10 La integración y cooperación territorial más que un objetivo de desarrollo a alcanzar por los procesos y proyectos implican principalmente, medidas de acompañamiento eficientes de los procesos y proyectos con alcance urbano regional. En efecto, se sugiere el desarrollo de actividades de vinculación interinstitucional y de difusión de información y conocimiento.

namiento territorial. En otras palabras, constituye un rol el de la gestión del desarrollo territorial en estos niveles gubernamentales, lo que se refiere a la capacidad de articular una oferta (recursos, servicios ambientales y potencialidades latentes), con unas determinadas demandas (sociales y económico-productivas).

De esta manera, los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe adquieren en la actualidad una oportunidad para perfeccionar la dinámica de la gestión pública nacional de tipo sectorial, orientándola a una dinámica integral en las políticas y procesos que tienda a superar las disparidades territoriales antes mencionadas.

De acuerdo a lo delineado anteriormente, es posible sostener que el principal “capital” de los gobiernos y de las áreas subnacionales es la conjunción integral e inteligente de cuatro elementos: su propio territorio, la información y el conocimiento, los recursos humanos y la gestión y desarrollo institucional. A su vez dentro de cada uno de estos “capitales”, conviene actualmente enfocar los procesos y proyectos hacia determinados ejes prioritarios. Por ejemplo dentro de información y conocimiento, procesos orientados especialmente hacia la promoción y valoración de la ciencia y la tecnología y la transparencia de la gestión y rendición de cuentas; dentro del eje recursos humanos, o sea el sustrato poblacional, enfocar los esfuerzos hacia procesos y proyectos que se centren en la promoción de cultura, de educación primaria universal y de salud<sup>11</sup>. Dentro del eje gestión y desarrollo institucional, la propuesta se centra en el diseño e implementación de mecanismos de regulación, gestión y financiamiento adecuados y sostenibles, desarrollo, ejecución y monitoreo de esquemas de asociación público–privada y la descentralización<sup>12</sup>

---

11 Además considera recursos humanos ciudadanos y equidad social: educación, regional y ciudadana, derechos y deberes ciudadanos, capital social, evaluación de impactos, programas de acceso a condiciones que aseguren empleo, ingresos estables (subutilización de “activos” humanos) entre otros.

12 Además considera el diseño e implementación procesos de control y evaluación de la calidad de la gestión (uso de indicadores de gestión), lucha contra la corrupción, aprendizaje institucional, estructuras organizativas (mesas de planificación regional), análisis de replicabilidad de experiencias emblemáticas, integración y cooperación (red de cooperación descentralizada e integración horizontal).

Ahora bien sobre el eje territorio se ha propuesto difundir y consolidar para los gobiernos de la región, una propuesta y enfoque que vincule a este eje con los antes mencionados bajo el esquema de una agenda urbano-territorial, la cual será definida y ampliada más adelante. Por lo pronto, es conveniente indicar que el eje territorio para la región estaría orientado desde una perspectiva de inversión y gestión en los temas de desarrollo de infraestructura sostenible (en calidad y cantidad), profundización de corredores bioceánicos, optimización de puertos, desarrollo económico productivo en los niveles locales, sostenibilidad del medio ambiente, integración de áreas fronterizas, consolidación de sistemas regionales de ciudades y zonas rurales, gestión de los flujos migratorios, entre otros.

Así, sobre estos “capitales” antes enunciados, conviene focalizar la atención para definir e implementar una estrategia ampliada que trabaje sobre dichos ámbitos orientada hacia el logro de los cuatro objetivos antes mencionados de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración.

### **Elementos estratégicos en forma de propuesta**

Una modalidad posible y conveniente para que impulsen los gobiernos y los territorios subnacionales, con el objetivo de fortalecer el conjunto de sus “capitales” bajo una modalidad integral, lo constituye el diseño, implementación y seguimiento de una agenda urbano-territorial, la cual se asienta en tres pilares a saber: los principios marco de política, los ejes temáticos y los ejes operativos y de viabilidad.

En este sentido, la mencionada agenda estratégica de intervención urbano-territorial conviene que esté formulada y diseñada sobre la base de unos principios marco de política compartidos que den sustento lógico y operativo al entramado de gestión e inversión que debe acompañar a dicha estrategia de desarrollo para cada uno de los países. Estos principios marco de política que hacen de “lineamientos-fuerza” a la estrategia son:

- Estado promotor: Que garantice el funcionamiento eficiente de los mercados y organizaciones comunitarias, que lidere y oriente de forma integral, ejecutiva y eficiente el desarrollo urbano-territorial mediante

la profundización de la descentralización política y fiscal a los gobiernos de los territorios subnacionales.

- Calidad de la oferta de infraestructura y de equipamiento: Oferta competitiva y diversificada de infraestructura con equipamiento para diferentes segmentos sociales bajo una regulación adecuada.
- Integración social: Promoción de inversión en infraestructura pública social y programas de protección e inclusión que no profundicen la segregación o fragmentación social.
- Gobernanza urbano-regional: Orientación de los gobiernos subnacionales hacia una mayor y eficiente participación, equilibrio y cooperación entre los diferentes agentes territoriales en el proceso de gestión y desarrollo de megaproyectos urbanos y regionales debido a los impactos y externalidades que de ello devienen.
- Oferta estratégica y sostenible de factores: Refiere a la oferta de tierra y capital (financiamiento) consistentes a mediano plazo, con el logro de mayor coherencia y adecuación entre los procesos de expansión urbana, uso del suelo y dotación de mejores redes de infraestructura y equipamiento sostenibles.
- Diferenciación regional/territorial: Una gestión subnacional promovida desde el nivel central nacional que capitalice positivamente la diversidad de los distintos territorios que componen el país a través de una mayor descentralización política-administrativa y la promoción de instrumentos más flexibles.
- Cooperación público-privada: Vinculación estratégica entre los gobiernos subnacionales y los diferentes agentes del sector privado del territorio buscando ejes en común en las metas de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración territorial.



Por su parte, los ejes temáticos de dicha agenda y que aquí se proponen reconocen aquellas áreas de desarrollo urbano-territorial prioritarias para la región. Los cinco ejes temáticos con sus correspondientes objetivos de política son:

- Provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura dentro de un marco de ordenamiento territorial sostenible. Proporcionar servicios, en especial de agua potable, saneamiento, alcantarillado, equipamiento educacional y sanitario a los territorios donde viven los hogares más vulnerables. Interesa no sólo la perspectiva del déficit al nivel de redes como al nivel de calidad en la prestación del servicio, sino además desde la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y el empresariado involucrado. Asimismo interesa potenciar un enfoque de ordenamiento territorial sostenible en tanto cada proyecto o megaproyecto de infraestructura sea no sólo ejecutado con medición y monitoreo de impactos sino con esquemas de gestión capaces de captar e internalizar las externalidades que provoca. Se concibe esta modalidad de ordenamiento territorial sostenible como una forma explícita y precisa de contribuir positiva y de una forma prospectiva al impulso efectivo de los corredores bioceánicos identificados para la región.
- Producción y mejoramiento del acceso al suelo. Ampliar las posibilidades que hoy tiene la población, especialmente los sectores pobres, para acceder al suelo urbano, analizando alternativas innovadoras en materia de acceso, habilitación y titularización jurídica efectiva a la vez analizar y activar mecanismos de gestión para evitar la ociosidad de este recurso urbano. Se incluye el ordenamiento territorial como instrumento de uso y zonificación en provincias y territorios de países de la región.
- Mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda. Perfeccionar los mecanismos de la gestión habitacional para que la población que carece de viviendas o habita de manera precaria pueda acceder a alojamientos que satisfagan las exigencias básicas de confort, seguridad y salubridad; busca promover formas de interven-

ción para mejorar los estándares al nivel de calidad y cantidad no sólo a través de la dotación de unidades nuevas sino de otras modalidades de gestión habitacional como la del mejoramiento urbano, mejoramiento integral en zonas de tugurios, entre otras. En este caso parece oportunos y necesarios programas para regiones, estados y provincias subnacional considerando los sistemas subnacionales de asentamientos humanos.

- Dotación y mejoramiento del espacio público. Contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos a escala nacional, subnacional y local al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración, favoreciendo la acumulación de capital social.
- Desarrollo de estrategias que impliquen actividades productivas y generación de empleo e ingresos a nivel local. La promoción de políticas de generación de empleo y de aumento o estabilización de rentas, permite hacer frente a los niveles de desempleo reconociendo el rol de los gobiernos subnacionales, especialmente el nivel municipal, en la dimensión económica productiva local. Asimismo desarrollar mecanismos sostenibles y eficaces de acceso a fuentes de financiamiento a la población de escasos recursos económicos como por ejemplo el acceso a créditos y a micro-finanzas para el desarrollo de micro-emprendimientos familiares.

Una simple mirada a los ejes temáticos de intervención urbano-territorial, da cuenta del potencial de los territorios subnacionales como “plataforma” al momento de la definición de políticas públicas nacionales desde una perspectiva integral y no sectorializada del desarrollo territorial sostenible.

Los ejes operativos y de viabilidad para la gestión del desarrollo territorial en los gobiernos subnacionales son principalmente tres: financiamiento, institucionalidad, y gobernabilidad y participación. Ellos surgen en el transcurso del ciclo de vida de los planes, programas y proyectos. Influyen positiva o negativamente en dicha dinámica de proyectos y reve-

lan o dejan entrever, ciertos impactos previsibles de las actividades e iniciativas. En resumen, cada uno de ellos participa en la forma de “movilizar” o implementar una agenda urbano-territorial concreta.

El *financiamiento* se vincula específicamente con la profundización de los procesos de descentralización fiscal como uno de los obstáculos-desafíos de la gestión de territorios subnacionales en la región. Asimismo el deterioro o estancamiento de los porcentajes y niveles de coparticipación desde los niveles superiores de gobierno a las entidades públicas subnacionales conspira negativamente contra la capacidad de autogestión y la sostenibilidad financiera de estos territorios y a la postre, en su capacidad de inversión en los ejes temáticos o objetivos de política mencionados. En otras palabras, indirectamente contra la vocación común de estos gobiernos de aspirar con su gestión a un desarrollo y seguridad humana más sostenible en el tiempo.

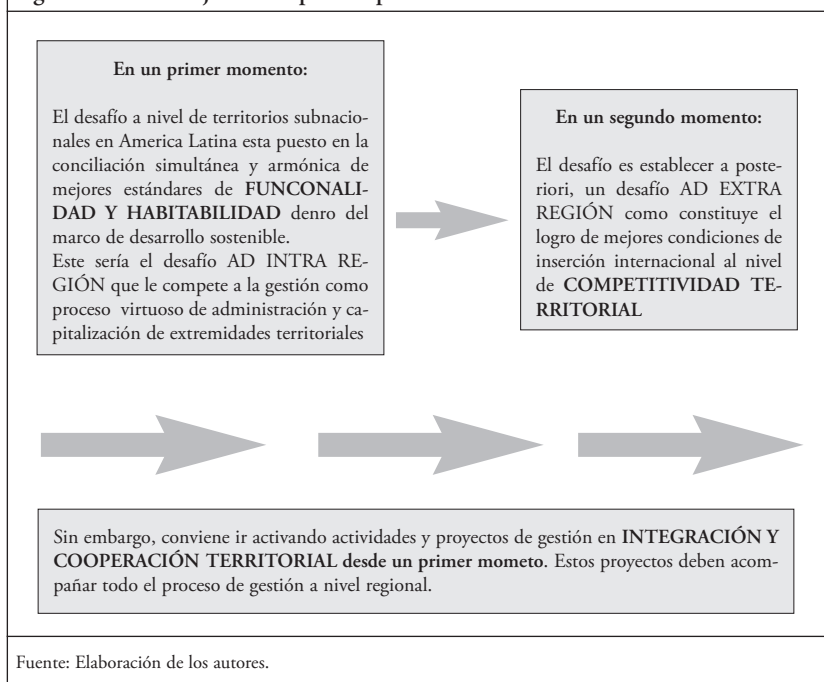
La *institucionalidad* incluye la dimensión legal y regulatoria. Se advierte para los gobiernos de la región, la necesidad de implementar procesos y activar proyectos que en temas tales como: control y evaluación de la calidad de la gestión pública (potenciando el uso de indicadores de gestión, la certificación de buen gobierno); capacitación permanente de recursos humanos institucionales (formación en valores y virtudes dentro de la promoción de una cultura del servicio, rendición de cuentas y la transparencia); lucha contra la corrupción, d) aprendizaje institucional a través de estructuras organizativas (mesas de planificación regional), experiencias emblemáticas, integración y cooperación (red de cooperación descentralizada), e integración horizontal.

La *governabilidad y participación*, se orienta a fortalecer las capacidades reales para la administración, control y fiscalización de los emprendimientos programáticos y los de carácter económico productivo del sector privado. También se refiere al mejoramiento de las condiciones de inserción y participación de la comunidad territorial en los procesos de toma de decisión y determinación de prioridades. Particularmente, prometedoros resultan las opciones de programas de co-gobierno entre el sector público y la comunidad organizada en materia de movilización de capacidades y activos de trabajo en los casos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población de menores recursos.

Un enfoque así implica una gestión del desarrollo territorial de tipo transversal, integral y ampliada no sólo por la diversidad y tipo de objetivos a alcanzar sino, además por la diversidad y tipo de instituciones a involucrar para lograr mejores niveles de funcionalidad, habitabilidad, competitividad e integración territorial. Integral ya que contiene tres conjuntos inseparables y necesarios en la gestión del desarrollo sostenible a nivel territorial: principios marco de política, ejes temáticos y ejes operativos.

Ahora bien, dentro de este esquema cabe precisar el factor programático temporal para una adecuada “instalación” de la agenda urbano-territorial en los gobiernos de los territorios subnacionales, ya no al nivel de sus ejes temáticos ya que los cinco indicados se consideran prioritarios para toda la región pero sí a nivel de los valores-objetivos marco.

Figura 1- Gestión del desarrollo urbano-territorial en América Latina y el Caribe a nivel de gobiernos subnacionales: “encadenamiento” lógico de valores-objetivos de política pública



En este sentido, los objetivos de política pública de desarrollo territorial sostenible se “encadenan” dentro de una lógica propia de acuerdo a distintos momentos del proceso de gestión y que es posible comprenderla gráficamente (Figura 1).

Ahora bien en términos de estrategia y programación, es imprescindible “traducir” estas ideas, conceptos y propuestas de abordaje, en una propuesta específica de agenda estratégica de trabajo. Esta operacionalización es un punto central en el camino de la institucionalización y legitimación de los organismos internacionales y regionales que se orientan a la integración de los diferentes territorios subnacionales en América Latina y el Caribe. Con un instrumento de este tipo, se llega a plantear la forma, tipo y alcances del desarrollo urbano-regional a comienzos de siglo. En efecto, dicha agenda de trabajo convendría que tuviese entre otros, al menos el siguiente contenido:

- Panorama regional: Sobre el estado, experiencias emblemáticas, desafíos y tendencias de las regiones de América Latina y el Caribe en distintos contextos nacionales. En este sentido resulta importante identificar los factores de “éxito” de experiencias emblemáticas como insumo para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.
- Implicancias en materia de financiamiento del desarrollo de los gobiernos subnacionales: Actualmente se ha podido apreciar un importante número de gobiernos subnacionales de la región en sus esfuerzos por convertirse en instituciones eficientes y democráticas capaces de promover el desarrollo económico y social, proveyendo los servicios requeridos por la población y las actividades económicas en el territorio bajo su jurisdicción. Asimismo, se ha advertido el surgimiento de enfoques recientes en materia de gestión de políticas públicas que buscan mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios esenciales para la población y las actividades económicas, privatizando su operación y financiándolas, en la medida de lo posible, con cargos directos a los beneficiarios. El tema del financiamiento del desarrollo a nivel de los gobiernos subnacionales se vincula con estructuras de gobernabilidad, mecanismos de representación y fiscalización ciuda-

dana, instrumentos de focalización de la población-objetivo, mecanismos de recuperación de costos y desarrollos en materias de capacidad institucional, entre otros ejes temáticos. Es clave asimismo ir perfeccionando a lo largo del tiempo, la capacidad institucional de las entidades latinoamericanas involucradas en la integración de los territorios subnacionales para que logren cierta posibilidad efectiva de contribuir eficientemente al logro de negocios y acuerdos internacionales al nivel de dichos territorios y gobiernos.

- Propuestas de operativización: Las actividades de capacitación continuas constituyen un conveniente mecanismo de difusión y fortalecimiento de capacidades institucionales en los gobiernos. Mecanismos concretos de capacitación, orientados a la capacitación de instancias de este tipo de gobierno y abordar ejes temáticos específicos. El objetivo de estos mecanismos es presentar diferentes enfoques para comprender mejor las posibilidades de “construir regiones” en espacios geográficos con estructuras o objetivos específicos en términos de pertenencia o de coherencia. Siguiendo la misma línea, se podrían formar profesionales de gobiernos subnacionales en “temas cruzados” tales como: territorio y descentralización fiscal, recursos humanos y ordenamiento territorial, entre otros temas.

Por último, es deseable que estas propuestas en torno a principios marco de política, ejes temáticos, ejes operativos y agenda de trabajo se consoliden en los territorios subnacionales de la región acompañados de un conjunto de “nuevos” patrones de condición tales como:

- “Recaptura” del territorio como eje para la estructuración de políticas.
- Ventajas para la eficiencia y equidad desde un enfoque sectorial con énfasis en la articulación y coordinación a nivel de territorio.
- Gestación de la competitividad y la cooperación en los territorios “más allá” y “más acá” de los límites y fronteras tradicionales.

- Nuevas estrategias territoriales para la movilización de recursos de variado y complejo tipo.
- Programas de inversión como eje para el reposicionamiento económico de regiones rezagadas. La importancia de la gestión y del financiamiento.
- La acumulación de capital social y la estructuración de territorios.
- Viabilidad de una política urbana y territorial de desarrollo sostenible.
- Formas de gestión para garantizar la consolidación de economías y la disminución de las deseconomías territoriales.
- Mecanismos complementarios entre la cooperación internacional, el sector público y el sector privado en el mejoramiento de las condiciones de crecimiento y desarrollo en los asentamientos humanos.

### Bibliografía citada

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). “América Latina tras una década de reformas”. Progreso económico y social en América Latina, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (2002) “Estrategia de Desarrollo Subnacional”, Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social. Washington.

CEPAL (2008). “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe: situación actual y financiamiento de políticas y programas”. CEPAL-Corporación Andina de Fomento (CAF). División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago (Documento borrador de circulación restringida)

Work, R. (2001). “Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development”. En: Walter B. Stohr, Josefa Edralin, and Devyani Mani (eds.). *Decentralization, Governance, and the New*

*Planning for Local-Level Development, New Regional Development Paradigms*, vol. 3. Westport, CT: Greenwood Publishers.

### Bibliografía consultada

- Boisier, Sergio (2006). *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Editorial Puerto de Palos.
- CEPAL (2005). *Planificación y Gestión del Desarrollo Local y Regional y de los Asentamientos Humanos: Panorama para América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos-ILPES. Presentado en la II Cumbre de Gobernadores, Prefectos, Intendentes y Presidentes de Territorios Subnacionales de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) en Florianópolis, Brasil. Santiago de Chile, 2001.
- Cetrángolo, Oscar (2007). *Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Documento interno preliminar para comentarios
- CEPAL-GTZ-MINVU (2006). “Informe final. Política Nacional de Desarrollo Urbano y Territorial. Cooperación GTZ-CEPAL al MINVU-DDU”. Documento para discusión de circulación restringida. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gaitán P. (1992) “Los equívocos de la descentralización”, en P. Gaitán y C. Moreno. *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Jordán, Ricardo (2003). “Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe”. En: Jordán y Simioni (comp.) (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL- Cooperazione Italiana.
- Jordán, Ricardo y M. Carbonetti (2007). “Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria”. En: Carrión, Fernando (ed.). *El financiamiento de*



- los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO, Lincoln Institute of Land Policy – Innovar.uio.
- Jordán, R. Plaut, J. y M. Carbonetti (2007). “Desarrollo urbano y habitacional en América Latina y el Caribe”. En: Castillo, M. e Hidalgo, R. *1906-2006: Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello-Pontificia Universidad Católica de Chile-Universidad Central de Venezuela.
- Machinea, J., Bárcena, A. y León, A. Coord. (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Observatorio Europeo Leader (1999). “La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”. Cuaderno 6. Fascículo 1.
- Rondinelli. D. A. (1983). *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: SAGE.
- Sassen, Saskia (2007) *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Conocimiento. Serie Discusiones.
- Silva Lira, Iván (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. *Serie Gestión Pública* N 33. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.