

TP4D

ENFOQUES TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Libro blanco para la formulación de políticas y la ejecución de proyectos



© GIZ / Silke Imscher



© GIZ / Binh Dang



Introducción

La Agenda 2030, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, se puso en marcha en el año 2015, y aunque estamos a más de la mitad del camino, la consecución de la mayoría de estos objetivos y metas sigue siendo todavía muy lejana. Para alcanzar los ODS es necesario reconocer las interacciones que operan entre ellos, así como adoptar un enfoque de gobernanza multinivel, con múltiples partes interesadas, multisectorial y que incluya a todo el gobierno.

En esta línea, los enfoques territoriales se vuelven especialmente relevantes, pues ofrecen esfuerzos y recursos sistémicos, específicos al contexto, anclados espacialmente e inclusivos, destinados al desarrollo sostenible. Los enfoques territoriales aúnan múltiples ODS y proporcionan una ruta metodológica y operacional concreta que deja atrás las aproximaciones aisladas. La pandemia de COVID-19 evidenció de qué forma los colectivos más vulnerables y las personas que habitan regiones periféricas pueden quedarse al margen de las medidas de desarrollo, alivio y mitigación. Los enfoques territoriales, con su naturaleza participativa y basada en los derechos, albergan el potencial de contribuir al desarrollo de soluciones de largo plazo inclusivas y equitativas. Como resultado de la conferencia «Living territories», organizada por CIRAD en

2018, la AFD, la AUDA-NEPAD, el BMZ, CIRAD, la Comisión Europea, la FAO, GIZ, la OCDE y el UNCDF desarrollaron un primer libro blanco titulado «Fostering Territorial Perspective for Development, TP4D» (Adoptando una perspectiva territorial para el desarrollo, TP4D). En él, se definían los principios comunes de los enfoques territoriales y se describían sus aportaciones en favor de la acción política, del desarrollo centrado en la ciudadanía y de una gobernanza coherente con estos principios.

Durante los cuatro años siguientes, entre 2018 y 2022, se produjeron otros avances de forma paralela y superpuesta que sirvieron para evaluar, profundizar y expandir la aplicación de los enfoques territoriales en el ámbito de la gobernanza, permitiendo abordar las asimetrías de poder, reducir las desigualdades existentes entre las zonas urbanas y las rurales, favorecer los sistemas alimentarios sostenibles, proteger los ecosistemas y la biodiversidad, apoyar la adaptación al cambio climático y promover una gestión sostenible de los recursos y de los medios de vida. Todo ello poniendo el foco sobre las mujeres, las personas jóvenes, las comunidades indígenas y las pequeñas y medianas empresas, entre otros.

De entre los muchos procesos, publicaciones y eventos resultantes, cabría

destacar el informe de la ONU «Vínculos urbano-rurales: principios rectores» de 2019, el taller «Territorial and Landscape Days» organizado por la FAO junto al BMZ y la GIZ en 2020, o el informe de la OCDE de ese mismo año centrado en los enfoques territoriales como métodos para adaptar los ODS a lo local. Asimismo, no deja de ser relevante un informe de 2021 de GIZ que hace balance sobre los enfoques territoriales o el grupo de trabajo creado ad hoc para la gobernanza territorial, así como la Coalición Internacional para Promover una Gobernanza Territorial de los Sistemas Alimentarios creada por la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) en el marco de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de la ONU de 2021. En este mismo sentido, el encuentro del G20 organizado por Italia en 2021 y las diferentes COP sobre desertización, biodiversidad y clima que se llevaron a cabo en 2022, sirvieron para resaltar la importancia de los enfoques sistémicos e integrados.

Todo ello impulsó la actualización del libro blanco TP4D de 2018 para incorporar lo aprendido. Así, el nuevo libro blanco de 2023 se dirige a los y las responsables de políticas, a las entidades donantes y al sector de profesionales para ofrecerles recomendaciones en la formulación de políticas, el diseño de proyectos y la gobernanza.

Aspectos clave de los enfoques territoriales



En el libro blanco TP4D se identificaban los principios fundamentales de los enfoques territoriales, los cuales se han redefinido y adaptado desde entonces. Entre estos, se encontraba el hecho de que este **tipo enfoques deberían estar vinculados al lugar, estar centrados en la ciudadanía y sus derechos, y tener una perspectiva transectorial, multiactores y multinivel**. La existencia de principios comunes puede desembocar en un mayor grado de coherencia en las políticas y en la gobernanza territorial integrada, lo que se traduciría en la puesta en marcha de acciones de carácter inclusivo y con capacidad para llegar a diferentes niveles, actores y espacios para fomentar un tipo de desarrollo más sostenible.

Los enfoques territoriales que se vinculan a un espacio determinado suponen un robusto marco de trabajo para el análisis y las operaciones. Al mismo tiempo, involucran en cada espacio geográfico a múltiples sectores y actores, incluyendo los, a menudo complejos, procesos de transformación económica, ecológica y social. Las evaluaciones multisectoriales inclusivas, que con frecuencia constituyen una primera fase de los enfoques territoriales, pueden detectar los puntos de entrada con potencial para catalizar la acción colaborativa.

Por otro lado, el entendimiento de las diferentes actores, así como de sus intereses y prioridades, resulta crucial para tener una visión comprehensiva del

territorio, pues este abarca una multitud de interacciones humanas interdependientes. La ciudadanía, las organizaciones y las instituciones de un territorio tienen necesidades e intereses diferentes, incluso hasta cierto punto contradictorias. Además, no todos los actores de un mismo territorio cuentan con las mismas capacidades de cara a defender sus intereses: los distintos territorios están determinados por ciertas dinámicas de poder que pueden ser asimétricas entre las diferentes partes interesadas. Con miras a establecer una estrategia

de desarrollo compartida para un territorio que contribuya al desarrollo sostenible, los enfoques territoriales deben desentrañar estas asimetrías de poder e identificar puntos en común. Puede que los desafíos complejos comiencen por afectar a un solo sector, pero, al mismo tiempo, se puede dar una respuesta más efectiva mediante enfoques territoriales que se sirvan de soluciones integradas y coordinadas. Existe una enorme variedad de enfoques territoriales que traen, entre otros, el desarrollo económico local, unos mejores sistemas alimentarios, la

restitución de la biodiversidad y de los ecosistemas, la integración de paisajes o la gestión sostenible de recursos naturales. También resultan de importancia el acceso inclusivo a los servicios tanto públicos como privados, una modalidad y transporte también inclusivos, las estrategias para apuntalar los derechos de los diferentes actores planteadas desde la comunidad, la respuesta frente a los impactos climáticos y económicos, y los desafíos que plantean las crisis duraderas, entre las que se incluyen los conflictos armados o civiles.

Implementar con éxito los enfoques territoriales

Los retos propios de los niveles territoriales varían en función de la geografía ambiental, la demografía, las condiciones políticas, económicas o de financiación, así como de las capacidades sociales. Para superarlos y poner en práctica los principios de los enfoques territoriales anteriormente mencionados, el grupo del TP4D ha logrado identificar diferentes acciones que contribuyen al éxito de su implementación:

Institucionalizar el uso de diagnósticos territoriales

El diseño de procesos de múltiples partes interesadas en el objetivo de realizar evaluaciones territoriales para cada contexto particular redundará en un saber compartido sobre el territorio, refuerza la confianza y consolida estrategias para la acción con base en la evidencia. Trabajar con la complejidad implica reconocer los activos territoriales desde el inicio del diseño del proyecto o plan. Entre estos activos se encuentran (1) los recursos territoriales (humanos, materiales, económicos, de financiación, sociales, naturales y culturales), (2) la gobernanza territorial (prácticas y normativas legales/consuetudinarias, relaciones de poder) y (3) la inteligencia territorial (capacidad de interacción de redes y actores, generación de información y de esquemas operativos, aprovechamiento de los saberes y las prácticas tradicionales locales e indígenas, etc.). Promover y cultivar la inteligencia territorial a largo plazo se relaciona con iniciativas de arraigo de ideas (deep-scaling), que consiguen cimentar enfoques territoriales más allá del alcance y el marco temporal de proyectos individuales.

Invertir en consolidar la capacidad de las autoridades pertinentes y el empoderamiento de las partes interesadas

La inclusividad es una condición previa de vital importancia a la hora de garantizar a todas las comunidades de intereses la posibilidad de asumir roles dentro de un proceso a largo plazo de acciones interconectadas e implica vincular a las autoridades locales (dentro de gobiernos municipales o regionales) con actores relevantes de la sociedad civil y del ámbito privado. Conlleva, asimismo, cerciorarse de que los procesos sean inclusivos, participativos y que supongan un empoderamiento para todo el mundo. Hay que permitir el acceso a la elaboración de políticas a aquellos y aquellas que, normalmente, se quedan al margen: pequeños cultivadores, mujeres, jóvenes, comunidades indígenas, habitantes de barrios marginales, personas sin empleo, pequeñas y microempresas, así como otros grupos vulnerables cuyas voces a menudo no llegan a escucharse.

Abordar las dinámicas sociales y los desequilibrios de poder

Para desarrollar e implementar enfoques territoriales es importante reconocer y abordar la problemática de las relaciones de poder, del acceso a los recursos, a la infraestructura y a los servicios, y el impacto que estas dinámicas tienen en los procesos y proyectos de elaboración de políticas. Este tipo de enfoques congregan a una multitud de actores con intereses y perspectivas diversas e, incluso, contradictorias entre sí, y es este

tipo de diversidad la que permite dar una respuesta a las necesidades de carácter multidimensional de los actores rurales y urbanos de una forma integrada, en la que se incluyan las conexiones con los ODS. Las redes de relaciones sociales que subyacen a los enfoques territoriales deben tener en cuenta a los actores marginalizados, tanto política como social y económicamente. Esto representa un punto crítico de cara a la parte económica, ya que combatir los desequilibrios de poder desde una perspectiva basada en los derechos exige tiempo, una gestión sensible y el acuerdo entre las entidades participantes.

Diseñar marcos de trabajo inclusivos a nivel institucional

Los desafíos a la hora de formular objetivos transectoriales coherentes para problemáticas de desarrollo multidimensionales y complejas se pueden encarar mejor si se definen las diferentes concesiones, los costes y los beneficios, y si se negocian las prioridades entre múltiples sectores. De hecho, los desafíos relacionados con la inclusión social y con los partenariados público-privados se resuelven mejor si para ello se involucra a todos los actores relevantes en el proceso. Así, las plataformas multisectoriales y multiactores de carácter provisional se vuelven a menudo necesarias para abordar los desequilibrios de poder, el diálogo, la planificación y la acción, y la toma de decisiones y la colaboración. Éstas pueden contribuir a la integración de los enfoques territoriales en las diferentes políticas sectoriales, así como en la asignación de partidas presupuestarias, en la financiación, en el seguimiento y la evaluación de los programas. De

este modo, pueden también fomentar la coherencia en las políticas, promover nuevos acuerdos duraderos de gobernanza y contribuir a nuevas formas de integración, como los patrones de colaboración únicos entre entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Ir más allá de los límites administrativos

La coordinación multinivel requiere la integración vertical entre los niveles de gobierno local, regional y nacional, y la integración horizontal de políticas y programas entre diferentes jurisdicciones y áreas rurales y urbanas. Procesos como el diálogo entre pares y la coordinación transversal pueden ayudar derribar las barreras intersectoriales y generar sinergias a nivel territorial. La coordinación es clave e incluye la planificación territorial entre sectores, la inclusión de actores locales, la capacidad de desarrollo, la planificación estratégica, o los mecanismos para la implementación de acciones a nivel territorial. Estos procesos pueden dar como resultado la movilización de actores con miras a una mayor participación en los acuerdos de gobernanza multinivel, tanto de forma vertical como horizontal.

Garantizar una adecuada financiación y ampliar las oportunidades a nivel territorial

Este aspecto resulta fundamental para el éxito de los enfoques territoriales, en particular para países en vías de desarrollo o para los actores y comunidades

vulnerables o marginalizadas de todos los países. La complejidad funcional y espacial de este tipo de enfoques exige una financiación adecuada mediante diferentes mecanismos ya existentes o nuevos. Es importante detectar las oportunidades de desarrollo a nivel local y territorial, y calcular los costes y beneficios de las intervenciones e iniciativas sectoriales existentes. Esto aplica no sólo para las inversiones extrasectoriales en el terreno, sino también para la financiación de acciones continuas en la colaboración intersectorial, los diálogos inclusivos, la planificación integrada, la inclusión comunitaria y el desarrollo de capacidades.

Incentivar la inversión transectorial en el terreno

Las inversiones sectoriales necesarias en el terreno (en infraestructura, servicios, tierras, vivienda, agricultura, medioambiente, etc.) tienen que incentivarse desde las administraciones nacionales y locales. Este tipo de inversiones ayudan a sentar las bases del desarrollo económico de acuerdo a las prioridades que las partes interesadas a nivel territorial hayan acordado previamente. Todo ello puede, asimismo, movilizar medios adicionales provenientes de fuentes públicas y privadas.

Evaluar el impacto e intensificar la investigación

Es urgente una mejora en la evaluación del impacto, aunque esto implica intensificar la investigación sobre diferentes tipos de herramientas e instrumentos, pues

todavía no se cuenta con un marco conceptual robusto e integrado para el seguimiento y la evaluación de enfoques territoriales entre sectores y actores. Las personas responsables de la toma de decisiones, por ejemplo, deben adoptar nuevos indicadores o adaptar los ya existentes, así como desarrollar métricas, tanto cualitativas como cuantitativas, que sirvan para evaluar su impacto en el desarrollo a nivel territorial, ya que es aquí donde se necesita que todos los datos, de carácter cualitativo o cuantitativo, sean específicos para el contexto y se basen en las negociaciones realizadas en torno a las necesidades y desafíos locales.

Sustentar interfaces para la elaboración de políticas basadas en la evidencia

Hacer el seguimiento al impacto incorporando los saberes tradicionales, indígenas y locales y el conocimiento científico (ciencia ciudadana incluida) resulta necesario para todo proyecto o programa. De esta forma se pueden establecer referencias, recabar y presentar los resultados a un mayor número de partes interesadas, así como rendir cuentas ante entidades socias y donantes, u ofrecer *input* y *feedback* estratégico para el cambio de proyectos y políticas en el futuro. En el diseño, implementación y revisión de políticas y en el ajuste de proyectos y programas multi-sectoriales, los y las responsables de un área determinada necesitan información basada en la evidencia que les sirva para concientizar sobre estos posibles cambios, sobre las concesiones y sobre los potenciales impactos.

La necesidad de políticas nacionales para apoyar los enfoques territoriales

Existen ejemplos en todo el mundo que demuestran que las políticas a nivel nacional promueven la implementación de enfoques territoriales en función del contexto histórico de un país, de su capacidad institucional y de su economía política.

En la mayoría de los casos, las administraciones nacionales tienen el poder de liderar la creación y el mantenimiento de las condiciones que permiten el desarrollo territorial.

Dos áreas de importancia clave para este apoyo son la promoción de mecanismos

de gobernanza efectivos y la coordinación entre diferentes niveles de gobernanza en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los socios para el desarrollo.

Los ejemplos mencionados demuestran que:

Las políticas de descentralización pueden contribuir a fortalecer el desarrollo territorial. Los enfoques territoriales pueden promover políticas para la descentralización de las autoridades gubernamentales y de los procesos ins-

titucionales de conexión transectorial, transversal y entre lo urbano y lo rural. Del mismo modo, un cierto grado de descentralización es un prerrequisito para la existencia de enfoques de arriba a abajo en los niveles subnacional y territorial.

Los enfoques territoriales requieren de incentivos ordenados mediante políticas a nivel nacional para ampliar el foco de los intereses unisectoriales. También contribuyen a la adopción de una perspectiva territorial entre los diferentes sectores y actores. Entre estos incentivos se encuentran los recursos

de apoyo a mecanismos, políticas y programas transectoriales y transespaciales (rurales-urbanos).

Los marcos políticos nacionales pueden apuntalar los derechos sobre la tierra, el uso de la misma, los recursos naturales y el acceso a una alimentación adecuada por parte de grupos vulnerables. Tampoco hay que menospreciar su

papel en la salvaguarda de ecosistemas saludables. Unas políticas favorables a nivel nacional pueden orientar la gestión de los derechos sobre los recursos naturales a nivel territorial, obteniendo así unos mejores resultados económicos, sociales y medioambientales.

Es necesario el apoyo desde el nivel nacional para consolidar la genera-

ción de capacidades para el desarrollo territorial y hacerlo accesible a las partes interesadas en los diferentes niveles. La falta de recursos y de capacidad para llevar a cabo y gestionar las políticas territoriales, los planes, los programas de gestión y la evaluación que están ya en marcha, supone un desafío al que se debe hacer frente mediante intervenciones políticas de carácter equitativo, diverso e inclusivo.

Pasar de las buenas prácticas a la expansión

Los enfoques territoriales pueden ser medios efectivos para medir el progreso y contribuir a la consecución de los ODS. Tienen la capacidad de congregarse a actores internacionales, nacionales y locales para obtener aprendizajes de la experiencia disponible, tener influencia sobre la agenda política relevante, apoyar la implementación y supervisar y orientar directrices y material para la evaluación y la formación. Las organizaciones que apoyan el desarrollo territorial pueden tomar como punto de partida las oportunidades existentes para enriquecerse y aprender gracias a la gestión y planificación del conocimiento. Esto

puede implicar la creación y la asistencia de redes para el aprendizaje coordinado, así como el impulso de la acción entre coaliciones de países e iniciativas territoriales.

Las organizaciones integrantes del grupo *Territorial Perspectives for Development* (TP4D) reconocen la importancia de todo lo aprendido hasta el momento en los procesos de implementación de los enfoques territoriales. Dichas organizaciones tienen en común considerar que los enfoques territoriales deben ser adoptados siempre que sean factibles y aporten un valor adicional en un contexto local dado.

Al mismo tiempo, y dado el potencial que tienen para contribuir a la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la consecución de los ODS, se anima a los representantes gubernamentales, municipios, autoridades públicas, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, instituciones de investigación y comunidades locales a tener en cuenta los enfoques territoriales para sus programas, proyectos e iniciativas. En este sentido, las entidades socias de TP4D nos esforzamos para mejorar la implementación de enfoques territoriales y subrayamos la necesidad de multiplicarlos para alcanzar el desarrollo sostenible.

Las declaraciones y conclusiones de este libro blanco se han elaborado en el marco de un proceso de consulta con los diversos socios del grupo TP4D. Éstas reflejan la experiencia y las opiniones de los autores que han contribuido a su elaboración; pero no necesariamente las políticas ni los puntos de vista de las organizaciones que apoyan el grupo TP4D.

