

## **Caracterización Territorial Como Base Para la Política Pública Local**

Territorial Analysis as a Foundation for Local Public Policy

Lukas Linner Johanning

[linner2021@gmail.com](mailto:linner2021@gmail.com)

Costa Rica

2026

### **RESUMEN**

Conocer un territorio antes de intervenir en él no es un lujo metodológico: es la diferencia entre una política pública pertinente y una que reproduce los mismos errores de siempre. Este artículo examina la caracterización territorial como proceso de diagnóstico multidimensional y su papel en el diseño e implementación de políticas públicas locales. A partir de una revisión sistemática de fuentes académicas y técnicas especializadas, se analizan los fundamentos conceptuales del desarrollo territorial y la gobernanza local, los principales componentes y metodologías de caracterización, y los mecanismos mediante los cuales la información generada puede orientar intervenciones basadas en evidencia. Los hallazgos indican que una caracterización rigurosa fortalece la toma de decisiones al articular diagnósticos empíricos con procesos participativos, reduciendo la brecha estructural entre la planificación central y las realidades locales.

**Palabras clave:** caracterización territorial, política pública local, desarrollo territorial, gobernanza local, planificación basada en evidencia.

## **ABSTRACT**

Understanding a territory before intervening in it is not a methodological luxury: it is the difference between a relevant public policy and one that reproduces the same old mistakes. This article examines territorial characterization as a multidimensional diagnostic process and its role in the design and implementation of local public policies. Drawing on a systematic review of academic and specialized technical sources, it analyzes the conceptual foundations of territorial development and local governance, the main components and methodologies of characterization processes, and the mechanisms through which the information generated can guide evidence-based interventions. The findings indicate that rigorous territorial characterization strengthens public decision-making by linking empirical diagnoses with participatory processes, narrowing the structural gap between central planning and local realities.

**Keywords:** territorial characterization, local public policy, territorial development, local governance, evidence-based planning.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Uno de los problemas recurrentes de la gestión pública local es que las políticas llegan diseñadas desde fuera, elaboradas en niveles centrales de gobierno, con criterios generales que no siempre coinciden con las condiciones socioeconómicas, culturales y productivas de los espacios donde se aplican. Esa desconexión compromete tanto la pertinencia como la eficacia de las intervenciones (González Díaz et al., 2013). Frente a ese problema estructural, la caracterización territorial ofrece una respuesta concreta: dotar a los tomadores de decisiones de información sistematizada, multidimensional y pertinente sobre el territorio en el que operan.

La caracterización territorial es, en esencia, el proceso sistemático mediante el cual se identifican, documentan y analizan los atributos naturales, sociales, económicos, productivos e

institucionales de un espacio geográfico. Su propósito no es únicamente descriptivo; es el punto de partida para la planificación estratégica, la focalización de inversiones y el diseño de políticas coherentes con las particularidades locales (Palacio-Prieto et al., 2004). Dicho de otro modo, actúa como puente entre lo que el territorio es y lo que el Estado decide hacer con esa realidad.

Desde la perspectiva de la CEPAL, el territorio no debe comprenderse únicamente como un espacio físico delimitado, sino como una construcción social e histórica que encierra interacciones, identidades, conflictos y potencialidades acumuladas a lo largo del tiempo (CEPAL, 2024). Esta concepción dinámica exige instrumentos de análisis igualmente complejos, capaces de capturar tanto las dimensiones cuantitativas como los aspectos cualitativos e identitarios que configuran cada espacio local.

El presente artículo tiene como objetivo general analizar la caracterización territorial como herramienta estratégica para el diseño y la implementación de políticas públicas locales orientadas al desarrollo territorial. Para ello, se plantean tres objetivos específicos: examinar los fundamentos conceptuales de la caracterización territorial dentro de los enfoques de desarrollo local y planificación territorial; identificar los principales componentes y metodologías utilizados en los procesos de caracterización; y analizar cómo la información generada puede contribuir al diseño de políticas públicas locales más pertinentes y basadas en evidencia.

La tesis que orienta este trabajo es que sin un diagnóstico territorial sólido, las políticas públicas locales tienden a operar a ciegas: intervienen sobre síntomas sin entender sus causas, replican modelos ajenos sin evaluar su viabilidad local, y distribuyen recursos sin responder a las asimetrías reales del territorio.

Metodológicamente, el artículo se apoya en una revisión sistemática de literatura académica y técnica especializada proveniente de organismos internacionales de referencia como CEPAL, RIMISP y FAO, así como de publicaciones científicas indexadas en el campo de la planificación territorial y las políticas públicas.

## **2. MARCO TEÓRICO**

Analizar la caracterización territorial como fundamento de la política pública local exige integrar tres grandes ejes de discusión que no suelen aparecer juntos en la literatura especializada. El desarrollo territorial como paradigma que reorganiza la lógica de la acción pública; la gobernanza local como modelo que redistribuye el poder de decisión; y la caracterización territorial como herramienta de diagnóstico estratégico. Articularlos no es un ejercicio puramente teórico sino que es la condición para entender por qué el conocimiento profundo del territorio importa antes de que llegue cualquier política.

## **2.1 Desarrollo territorial**

El concepto de desarrollo territorial ha experimentado una profunda transformación a lo largo de las últimas décadas. Desde los enfoques clásicos del desarrollo regional, centrados principalmente en la atracción de inversiones externas y la industrialización, se ha transitado hacia perspectivas que enfatizan los procesos endógenos, la valorización de los recursos locales y la participación de los actores del territorio en la definición de sus propias trayectorias de desarrollo (Alburquerque, 2004). Este giro no es menor, ya que implica reconocer que el desarrollo no se importa ni se impone desde arriba.

En este marco, el desarrollo territorial puede definirse como un proceso que articula múltiples dimensiones (económica, social, ambiental, cultural e institucional) en torno a un espacio geográfico concreto, buscando incrementar el bienestar de la población y fortalecer las capacidades competitivas del territorio (Palacio-Prieto, 2004). Esta visión multidimensional contrasta con las aproximaciones sectoriales tradicionales, las cuales tienden a intervenir sobre componentes aislados del sistema territorial sin considerar sus interdependencias.

Desde la perspectiva latinoamericana, autores como Vázquez Barquero (2005) y Alburquerque (2001) han destacado que el desarrollo territorial implica la movilización de los recursos y capacidades endógenas de un territorio, en combinación con estrategias de apertura hacia redes más amplias de intercambio económico y cooperación interinstitucional. En este sentido, el desarrollo no llega al territorio desde afuera, sino que emerge desde adentro, a partir de la valorización de sus fortalezas específicas y la superación de sus restricciones estructurales.

La CEPAL ha contribuido significativamente a la conceptualización del territorio como una construcción social e histórica, subrayando su carácter dinámico y su condición de sistema de interacciones en constante evolución. Bajo esta perspectiva, las políticas de desarrollo territorial se conciben como aquellas acciones orientadas a reducir la desigualdad, fortalecer las capacidades y los activos de los territorios y sus actores, y generar condiciones que permitan enfrentar los desafíos del desarrollo desde una lógica de equidad y sostenibilidad (CEPAL, 2024).

El enfoque del desarrollo territorial también pone en relieve la importancia de la planificación estratégica como instrumento de articulación entre la visión de largo plazo del territorio y las acciones de corto y mediano plazo que los distintos actores públicos, privados y sociales deben asumir. Según Pascual Esteve y Tarragona (2009), la planificación estratégica territorial no puede reducirse a un ejercicio técnico-burocrático, sino que debe sustentarse en amplios procesos de participación social, divulgación de objetivos y evaluación permanente de resultados. Esta comprensión es particularmente relevante para la gestión municipal, donde la cercanía con la ciudadanía hace posible y exigible una planificación más sensible a las realidades locales.

Cabe destacar que el desarrollo territorial no se produce de manera espontánea; requiere de la definición de estrategias explícitas que articulen las visiones y los recursos de múltiples actores, desde los nacionales e internacionales hasta los locales y comunitarios. Blanca Ramírez (2011) y otros autores de la tradición latinoamericana han señalado que la complejidad territorial exige una creatividad mayor en el diseño de instrumentos de política pública, capaz de conjugar las aspiraciones de los distintos agentes con una perspectiva incluyente que reconozca la diversidad de los territorios.

## **2.2 Gobernanza local**

La gobernanza territorial ha surgido como un concepto articulador de los debates sobre la gestión pública contemporánea, especialmente en el contexto de los procesos de descentralización y democratización que han marcado a América Latina y otras regiones del mundo desde finales del siglo XX. En términos generales, la gobernanza puede definirse como el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos sociales

expresan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias en el espacio público (PNUD, 1997).

En el ámbito territorial, la gobernanza adquiere una dimensión espacial específica que la vincula directamente con los procesos de planificación y ordenamiento del territorio. Farinós Dasí (2008) identifica la gobernanza territorial como la puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada, mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes y conocen el papel que deben desempeñar en la consecución de los mismos. Este proceso puede comprenderse como una planificación de tipo colaborativo, cuyo resultado es la elaboración de una visión consensuada sobre el futuro del territorio, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial.

La gobernanza local cobra especial relevancia en el nivel municipal, donde la proximidad entre gobierno y ciudadanía debería facilitar mecanismos de participación más directos. En contextos latinoamericanos, los gobiernos locales tienen ventajas comparativas reales para diseñar políticas ajustadas a las demandas concretas de sus comunidades (CEPAL, 2001). Sin embargo, esa cercanía no garantiza por sí misma una gobernanza genuina: con frecuencia, los modelos participativos formales se quedan en instancias de consulta que no modifican lo ya decidido.

En este sentido, Hernández y Velásquez (2015) documentaron que, en múltiples experiencias de planificación territorial en el norte de México, los talleres de planeación participativa funcionan como buenos instrumentos de deliberación, pero requieren de marcos institucionales más sólidos para abrir espacios de participación efectiva de la sociedad. Este hallazgo apunta a una tensión central en los procesos de gobernanza local: la diferencia entre la participación formal, que busca cumplir requisitos legales o legitimar decisiones ya tomadas, y la participación sustantiva, que modifica real y sustancialmente las políticas y prioridades del gobierno local.

La gobernanza también está intrínsecamente relacionada con el enfoque de las políticas públicas territoriales, en tanto que el proceso de formulación, implementación y evaluación de estas políticas requiere de la articulación de múltiples niveles de gobierno, nacional, regional y local, y de la incorporación de actores no gubernamentales en cada etapa del ciclo de política. La intersectorialidad, la articulación multinivel y la intertemporalidad son dimensiones fundamentales

de las políticas de desarrollo territorial que solo pueden gestionarse adecuadamente en el marco de estructuras de gobernanza suficientemente maduras (CEPAL, 2024).

### **2.3 Caracterización territorial**

La caracterización territorial es, en su núcleo, un proceso sistemático y multidimensional orientado a producir un conocimiento comprensivo de las condiciones geográficas, demográficas, socioeconómicas, productivas, ambientales e institucionales de un espacio. Lo anterior evidencia su carácter estratégico: no se trata de acumular datos, sino de construir una imagen articulada del territorio que efectivamente sirva de base para planificar, decidir e intervenir (Universidad Piloto de Colombia, 2017).

Desde el punto de vista conceptual, la caracterización territorial está estrechamente vinculada con los enfoques del ordenamiento territorial y la planificación estratégica. Palacio-Prieto. (2004), en el marco de la colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de Geografía de la UNAM, definen la caracterización como la aplicación de indicadores a distintos componentes del territorio, natural, social, urbano-regional y económico, con el fin de producir conocimiento sistemático que permita comparar unidades espaciales, identificar desequilibrios y orientar intervenciones diferenciadas.

Conceptualmente, la caracterización territorial se distingue de los diagnósticos sectoriales tradicionales por su carácter integral y sistémico. Mientras que un diagnóstico sectorial se enfoca en una dimensión específica de la realidad, como la salud, la educación o el empleo, la caracterización territorial busca capturar las interrelaciones entre múltiples dimensiones y su expresión en el espacio. Este enfoque sistémico es fundamental para comprender cómo las condiciones de un sector afectan a otros, y cómo las fortalezas y debilidades de un territorio se distribuyen de manera heterogénea en el espacio geográfico.

La CEPAL, en su aproximación a las políticas de desarrollo territorial, señala que el territorio es la unidad de análisis más adecuada para capturar la complejidad de los procesos de desarrollo, precisamente porque en él convergen las dimensiones económica, social, ambiental y política de manera indisoluble. En consecuencia, las intervenciones públicas que no parten de una

comprensión territorial suficientemente profunda tienden a producir resultados parciales, desarticulados o incluso contradictorios (CEPAL, 2001).

El trabajo de Andrew Roberts Cummings, Marielos García, Cesar Sánchez, Rafael Cartagena y Metzi Aguilar (2019) sobre territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador ilustra cómo la caracterización territorial puede operar como un instrumento de alta utilidad para la toma de decisiones: al combinar información satelital, datos censales y variables socioeconómicas, los investigadores lograron definir unidades territoriales funcionales que reflejan las dinámicas reales del mercado laboral, la organización productiva y la conectividad entre áreas urbanas y rurales, superando la rigidez de las divisiones político-administrativas convencionales.

### **3. METODOLOGÍAS DE CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL**

Los procesos de caracterización territorial han evolucionado significativamente en las últimas décadas, impulsados tanto por el avance de los sistemas de información geográfica como por el desarrollo de marcos metodológicos más sofisticados para el análisis multidimensional del desarrollo. Hoy en día, es posible identificar una diversidad de enfoques y herramientas que los equipos técnicos pueden utilizar en función de los objetivos del proceso, la escala del territorio analizado y la disponibilidad de información.

#### **3.1 Componentes de la caracterización territorial**

Una caracterización territorial comprensiva debe abordar, al menos, cinco grandes componentes analíticos que permitan capturar la complejidad del espacio en estudio. Estos componentes no son excluyentes ni independientes entre sí; por el contrario, se interrelacionan y condicionan mutuamente, por lo que su análisis integrado es condición para la pertinencia del diagnóstico territorial.

El primer componente es la caracterización espacial y demográfica, que incluye variables relativas a la extensión geográfica del territorio, su configuración topográfica, la distribución de la población, la densidad poblacional, la composición por edad y género, y las tendencias de

crecimiento o decrecimiento demográfico. Esta dimensión provee el marco de referencia básico para interpretar todos los demás componentes (Roberts Cummings et al., 2019).

El segundo componente corresponde a la caracterización socioeconómica, que analiza las condiciones de vida de la población en términos de acceso a servicios básicos, niveles de pobreza e inequidad, educación, salud y vivienda. Indicadores como el PIB per cápita, el coeficiente de Gini, el Índice de Desarrollo Humano y los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son herramientas frecuentemente utilizadas para caracterizar esta dimensión (CEPAL, 1983).

El tercer componente es la caracterización productiva y del mercado laboral, que examina la estructura económica del territorio, los sectores dominantes, la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA), las tasas de ocupación y desempleo, y las características del tejido empresarial. En contextos latinoamericanos, donde la heterogeneidad productiva entre municipios es marcada, este componente resulta crítico para identificar las capacidades endógenas del territorio y las oportunidades reales de diversificación o encadenamiento económico (Roberts Cummings et al., 2019).

El cuarto componente es la caracterización ambiental e institucional, que integra variables relativas a los recursos naturales disponibles, el estado del medio ambiente, los riesgos naturales y antrópicos, así como la estructura y capacidad de las instituciones presentes en el territorio. La dimensión institucional es especialmente relevante para evaluar la capacidad de los gobiernos locales para gestionar el desarrollo y coordinar acciones con otros niveles de gobierno y actores no estatales (FAO, s.f.).

El quinto componente integra los aspectos culturales, identitarios y de cohesión social. Es el que con mayor frecuencia queda fuera de las caracterizaciones de corte técnico-cuantitativo, y también el que más consecuencias tiene cuando se omite: la identidad territorial, el capital social, las redes de confianza y las formas de organización comunitaria condicionan profundamente la receptividad de la población ante las políticas públicas y su disposición a participar en los procesos de desarrollo (Farinós Dasí, 2008, como se citó en Dalla-Torre, 2017). Un diagnóstico que los ignora tiene más probabilidades de producir resistencias que adhesiones.

### **3.2 Enfoques metodológicos predominantes**

Desde el punto de vista metodológico, los procesos de caracterización territorial oscilan entre dos grandes aproximaciones: los enfoques cuantitativos basados en indicadores estadísticos, y los enfoques cualitativos que priorizan el conocimiento de los actores locales y las dinámicas socioculturales del territorio. Ninguno es suficiente por sí solo.

Los enfoques cuantitativos se sustentan en la construcción y aplicación de sistemas de indicadores estadísticos que permiten medir, comparar y monitorear las distintas dimensiones del desarrollo territorial. La propuesta metodológica desarrollada por María Fernanda Pita López y Belén Pedregal Mateos (2011) para la medición del desarrollo y las desigualdades territoriales en Andalucía ilustra cómo es posible construir índices sintéticos que combinen indicadores del medio natural, las actividades económicas y el bienestar social, generando una visión integrada de la posición relativa de cada unidad territorial respecto a la media regional. Esta aproximación es particularmente útil para identificar inequidades territoriales y orientar la focalización de políticas de cohesión.

Los enfoques cualitativos, por su parte, recurren a herramientas de investigación social como grupos focales, entrevistas semiestructuradas, talleres participativos y observación directa para capturar las percepciones, valoraciones y expectativas de los actores locales respecto a las condiciones de su territorio. La Universidad Piloto de Colombia (2017) propone una metodología en cuatro fases, identificación y recolección de información, cruce y validación de datos, construcción de línea base y formulación de recomendaciones, que combina fuentes secundarias con información primaria obtenida de grupos de expertos, organizaciones de la sociedad civil y representantes institucionales.

Existe un amplio consenso en la literatura especializada en torno a la necesidad de combinar ambas aproximaciones en los procesos de caracterización territorial. Los datos estadísticos proveen rigor y comparabilidad, pero son insuficientes para capturar la complejidad social y política del territorio; los enfoques cualitativos aportan profundidad interpretativa y legitimidad participativa, pero requieren ser complementados con evidencia empírica cuantificable para orientar decisiones de política pública (Imbach, 2017).

Una herramienta metodológica de especial relevancia en los procesos de caracterización territorial es el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), que permite sistematizar el diagnóstico del territorio en términos de sus capacidades internas y de los factores

externos que condicionan su desarrollo. Aunque su aplicación presenta riesgos de superficialidad cuando se realiza sin suficiente base empírica, el FODA puede ser un instrumento valioso para integrar los resultados de la caracterización y orientar el proceso de definición de prioridades de política pública.

Los sistemas de información geográfica (SIG) han transformado profundamente la práctica de la caracterización territorial al posibilitar la integración, visualización y análisis espacial de grandes volúmenes de datos. La metodología desarrollada por Andrew Roberts Cummings, Marielos García, Cesar Sánchez, Rafael Cartagena y Metzti Aguilar (2019) para la identificación de territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador combina fotografías satelitales de luces nocturnas, datos de conmutación laboral entre municipios y censos de población, demostrando cómo las tecnologías geoespaciales permiten definir unidades territoriales más ajustadas a las dinámicas socioeconómicas reales que los límites administrativos convencionales.

### **3.3 Desafíos metodológicos**

Los avances descritos no deben ocultar los obstáculos que siguen operando en la práctica. El primero, y quizás el más estructural, es la disponibilidad y calidad de la información estadística a nivel local. En muchos países de América Latina, los sistemas estadísticos tienen una cobertura y desagregación territorial insuficientes para producir diagnósticos municipales rigurosos, en particular en áreas rurales o en municipios pequeños con escasa capacidad institucional (Universidad Piloto de Colombia, 2017). Esto implica que la sofisticación metodológica disponible en el papel choca, en la práctica, con la precariedad de los datos.

El segundo desafío es la actualización de la información. Los procesos de caracterización territorial basados en datos de censos o encuestas nacionales corren el riesgo de presentar diagnósticos desactualizados en contextos de cambio social y económico acelerado. La construcción de sistemas de información territorial con actualización periódica es una necesidad ampliamente reconocida, pero que demanda recursos humanos y financieros que no siempre están disponibles en los gobiernos locales.

El tercer desafío es la articulación entre los diagnósticos técnicos y los procesos políticos de toma de decisiones. Con frecuencia, los resultados de las caracterizaciones territoriales no

logran incidir en la formulación de políticas por limitaciones de comunicación entre los equipos técnicos y los tomadores de decisiones, o por la prevalencia de criterios políticos sobre los diagnósticos empíricos. Este desafío no es exclusivamente técnico, sino que implica cambios en la cultura institucional y en los incentivos que estructuran el proceso de formulación de políticas públicas (González Díaz et al., 2013).

#### **4. APLICACIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA LOCAL**

La vinculación entre la caracterización territorial y el diseño de políticas públicas locales constituye el núcleo de la propuesta teórica y práctica que articula este artículo. Esta vinculación no es automática ni inmediata; por el contrario, requiere de mediaciones metodológicas, institucionales y políticas que garanticen que la información producida en el proceso de caracterización sea efectivamente incorporada en el ciclo de la política pública.

##### **4.1 La caracterización territorial en el ciclo de la política pública**

El ciclo de la política pública, simplificado en cinco etapas, identificación del problema, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación y evaluación, no es un proceso lineal ni neutral. La caracterización territorial puede incidir de forma diferenciada en cada una de esas etapas, aunque su impacto más directo ocurre en las fases de diagnóstico y formulación, donde la información disponible sobre el territorio tiene mayor capacidad de moldear las opciones consideradas.

En la etapa de identificación del problema, la caracterización territorial hace algo que parece obvio pero rara vez ocurre en la práctica, objetiva las condiciones del territorio, cuantifica las brechas de desarrollo existentes y distingue entre los problemas que afectan de manera generalizada al municipio y aquellos con expresiones espacialmente diferenciadas. Lo anterior evidencia que sin desagregación territorial, los diagnósticos tienden a homogeneizar realidades diversas y a invisibilizar las inequidades internas que más importa corregir (González Díaz et al., 2013).

En la etapa de formulación de alternativas, la información generada por la caracterización territorial contribuye a definir intervenciones coherentes con las capacidades y recursos del territorio, evitando el trasplante acrítico de modelos formulados en contextos diferentes. En este sentido, la caracterización actúa como un filtro de pertinencia que orienta la selección de instrumentos de política pública en función de las especificidades locales (CEPAL, 2024).

En la etapa de implementación, el conocimiento del territorio facilita la identificación de actores clave, la definición de estrategias de comunicación pertinentes y la anticipación de resistencias o conflictos que de otro modo tomarían por sorpresa al equipo ejecutor. Y en la etapa de evaluación, la línea de base construida durante la caracterización proporciona los referentes sin los cuales medir el impacto de una política es, en el mejor de los casos, una estimación (FAO, s.f.).

#### **4.2 Políticas públicas basadas en evidencia territorial**

El paradigma de las políticas públicas basadas en evidencia (PPBE) ha ganado considerable relevancia en el campo de la gestión pública durante las últimas décadas, impulsado por la convicción de que las decisiones de política deben fundamentarse en conocimiento empírico riguroso, más que en intuiciones, ideologías o presiones coyunturales. Desde esta perspectiva, la caracterización territorial constituye una fuente privilegiada de evidencia para la formulación de políticas locales, en tanto que produce información sistemática, verificable y contextualmente pertinente sobre las condiciones del territorio (Chaverrí y Arguedas, 2020).

Según Chaverrí y Arguedas (2020), la evidencia utilizada en la formulación de políticas públicas debe cumplir con al menos cinco criterios fundamentales: credibilidad, que garantiza la confiabilidad de la información y permite el monitoreo del impacto; aplicabilidad general, que asegura que la información puede ser generalizada; relevancia, que implica la pertinencia sobre el tema que desarrolla la política; disponibilidad, que hace posible acceder a la evidencia directamente; y aplicabilidad práctica, que exige disponer de la evidencia en un formato útil para la toma de decisiones. La caracterización territorial bien diseñada satisface todos estos criterios, siempre que el proceso haya sido riguroso, participativo y actualizado.

Las políticas basadas en evidencia no persiguen únicamente mayor eficacia en la resolución de problemas colectivos; también buscan mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos, que

son escasos por definición, y fortalecer la rendición de cuentas frente a la ciudadanía (Zurbriggen y González Lago, 2014). En el contexto de los gobiernos locales latinoamericanos, que con frecuencia operan con restricciones presupuestarias significativas, la optimización de las decisiones de inversión pública a partir de diagnósticos territoriales sólidos adquiere una importancia estratégica.

Un ejemplo ilustrativo de la vinculación entre diagnóstico territorial y política pública local es el caso documentado por Luis Guridi, Maite Fernández-Villa y Yolanda Jubeto (2016) en la provincia de Loja, Ecuador. En este estudio, los investigadores realizaron una caracterización comprehensiva de la economía social y solidaria en el territorio, identificando las demandas de sus actores y proponiendo líneas de acción de política pública capaces de concretarse en instrumentos, planes y proyectos. Este ejercicio demostró cómo la brecha entre el espacio decisorio nacional y las realidades locales puede ser reducida mediante la producción de conocimiento territorial pertinente y su apropiación por parte de los actores locales.

La territorialización de las políticas públicas, entendida como el proceso mediante el cual las políticas generales son adaptadas y contextualizadas en función de las especificidades de cada territorio, es una consecuencia directa de la disponibilidad de caracterizaciones territoriales actualizadas y pertinentes. González Díaz et al. (2013) demostraron, en su análisis de los Consejos Distritales y Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en México, que las metodologías de caracterización territorial son congruentes para articular el diagnóstico de la condición del desarrollo territorial con la formulación de soluciones a las problemáticas derivadas del proceso de gestión.

### **4.3 Articulación multinivel y coordinación interinstitucional**

Uno de los aportes más relevantes de la caracterización territorial a la política pública local es su capacidad para fortalecer la articulación entre los distintos niveles de gobierno y entre las diversas instituciones que operan en el territorio. En contextos de descentralización, la multiplicación de actores con competencias territoriales genera tanto oportunidades para la coordinación como riesgos de superposición, contradicción o duplicación de intervenciones.

Una caracterización territorial compartida y consensuada entre los distintos niveles de gobierno puede funcionar como un marco de referencia común que oriente la planificación sectorial y la inversión pública hacia los territorios con mayores necesidades o con mayor potencial de desarrollo. En este sentido, la caracterización territorial actúa como un instrumento de alineamiento estratégico entre las prioridades nacionales y las capacidades y necesidades locales (CEPAL, 2001).

La planificación estratégica territorial participativa (Imbach, 2017), ilustra cómo la caracterización territorial puede ser al mismo tiempo un instrumento técnico y un proceso político de construcción de gobernanza. Al involucrar a actores de diferentes sectores y escalas en la producción del diagnóstico territorial, se generan no solo datos, sino también compromisos, visiones compartidas y capacidades institucionales para la gestión del desarrollo local.

## **5. DISCUSIÓN**

La revisión realizada deja ver tanto los avances reales en la articulación entre caracterización territorial y política pública como las tensiones que persisten en la práctica. Lo que sigue es un análisis de los elementos más relevantes, sin eludir las contradicciones.

La literatura revisada confirma que la caracterización territorial tiene un potencial real y demostrado para mejorar la pertinencia de las políticas públicas locales. Sin embargo, ese potencial solo se activa cuando la caracterización cumple con requisitos metodológicos rigurosos, integra dimensiones tanto cuantitativas como cualitativas, y se produce con participación activa de los actores del territorio. Una caracterización superficial o desactualizada puede ser peor que ninguna: legitima decisiones basadas en información incorrecta o incompleta, con el agravante de que aparenta rigor técnico (González Díaz et al., 2013).

Una tensión estructural que la literatura no siempre aborda con suficiente franqueza es la que existe entre los tiempos técnicos de la caracterización territorial y los tiempos políticos de la gestión pública. Los procesos de caracterización rigurosos demandan tiempo, recursos y capacidades técnicas que con frecuencia no están disponibles en los gobiernos locales, sobre todo en municipios pequeños o con mayores limitaciones institucionales. Esa brecha de capacidades es

uno de los principales obstáculos para que la caracterización territorial deje de ser una práctica excepcional y se convierta en un componente sistemático de la gestión pública local.

La revisión de la literatura también pone en evidencia lo que podría llamarse la paradoja de la participación. Por un lado, la participación ciudadana es reconocida unánimemente como condición de legitimidad y pertinencia de los diagnósticos territoriales, por otro, los procesos participativos reales son costosos, complejos y políticamente delicados, lo que lleva a su reducción frecuente a instancias formales de consulta sin incidencia real en las decisiones. Superar esa paradoja exige diseños institucionales que combinen participación amplia con mecanismos que garanticen incidencia efectiva en las decisiones (Hernández y Velásquez, 2015). Sin esos mecanismos, la participación es más un requisito de forma que una práctica de fondo.

El análisis realizado sugiere, además, que la caracterización territorial es una condición necesaria pero no suficiente para la formulación de políticas públicas pertinentes. La calidad del diagnóstico debe complementarse con capacidades institucionales para interpretar la información, diseñar alternativas de intervención, negociar compromisos entre actores con intereses divergentes y gestionar la implementación. Esto implica que el problema no termina en el diagnóstico: incluso los mejores insumos técnicos pueden quedar sin efecto práctico si no hay estructuras institucionales capaces de procesarlos y convertirlos en decisiones.

Por último, vale la pena señalar algo: la caracterización territorial no es un ejercicio neutro ni políticamente inocente. Decidir qué aspectos del territorio se incluyen en el diagnóstico, qué actores participan en su producción y cómo se interpretan los resultados son decisiones que involucran relaciones de poder, y que pueden tanto reforzar como cuestionar las desigualdades existentes. Una caracterización que privilegia las perspectivas de los actores más poderosos, o que omite las voces de las poblaciones más vulnerables, puede producir diagnósticos que legitiman el statu quo en lugar de orientar políticas transformadoras (Ramírez-Velásquez, 2011). En ese sentido, el rigor técnico del proceso es inseparable de su orientación política.

## **6. CONCLUSIONES**

El análisis realizado en este artículo permite formular conclusiones en torno a los tres objetivos específicos planteados y a la tesis central que orientó la investigación.

Respecto al primer objetivo específico, examinar los fundamentos conceptuales de la caracterización territorial dentro de los enfoques de desarrollo local y planificación territorial, se concluye que la caracterización territorial encuentra su fundamento en una comprensión del territorio como construcción social dinámica, que trasciende los límites físicos y administrativos para abarcar las interacciones socioeconómicas, culturales e institucionales que configuran cada espacio local. Los enfoques del desarrollo territorial endógeno y la gobernanza participativa proporcionan el marco conceptual dentro del cual la caracterización adquiere su sentido estratégico: no como un fin en sí mismo, sino como instrumento para potenciar las capacidades locales y orientar la acción pública hacia el bienestar de las comunidades.

Respecto al segundo objetivo específico, identificar los principales componentes y metodologías utilizados en los procesos de caracterización territorial, se concluye que una caracterización territorial comprehensiva debe abarcar dimensiones espaciales, demográficas, socioeconómicas, productivas, ambientales, institucionales y culturales, articuladas de manera sistémica. La complementariedad entre enfoques cuantitativos, basados en sistemas de indicadores estadísticos y herramientas geoespaciales, y cualitativos, sustentados en la participación de los actores locales y el análisis de las dinámicas sociales e identitarias del territorio, es una condición metodológica ineludible para producir diagnósticos territoriales pertinentes y útiles.

Respecto al tercer objetivo específico, analizar cómo la información generada a partir de la caracterización territorial puede contribuir al diseño de políticas públicas locales más pertinentes y basadas en evidencia, se concluye que la caracterización territorial puede incidir en todas las etapas del ciclo de la política pública, desde la identificación del problema hasta la evaluación del impacto. Su contribución más decisiva radica en la provisión de evidencia empírica contextualmente pertinente que orienta la selección de instrumentos de política, la focalización de inversiones y la definición de indicadores de seguimiento. Para que esta contribución sea efectiva, sin embargo, es necesario superar las brechas de capacidad institucional que impiden la producción sistemática y el uso efectivo de los diagnósticos territoriales en los gobiernos locales latinoamericanos.

En relación con la tesis central del artículo, la revisión realizada la sostiene con evidencia: la caracterización territorial es una condición necesaria para que las políticas públicas locales sean pertinentes, al poner en manos de los tomadores de decisiones un diagnóstico de las dinámicas

socioeconómicas, productivas e institucionales del territorio que de otro modo permanecería opaco. No obstante, esa condición no opera de manera automática: está supeditada a la calidad metodológica del proceso de caracterización, el grado de participación de los actores locales, la disponibilidad de información estadística actualizada y las capacidades institucionales para traducir los diagnósticos territoriales en decisiones de política pública.

Futuras líneas de investigación podrían explorar el impacto diferenciado de distintas metodologías de caracterización territorial en la calidad de las políticas públicas formuladas, así como los factores institucionales y políticos que determinan la efectiva incorporación de los diagnósticos territoriales en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Asimismo, resulta prioritario investigar las condiciones bajo las cuales los procesos de caracterización territorial contribuyen a la reducción de las desigualdades internas en los territorios, más allá de su efecto sobre la eficiencia técnica de las intervenciones públicas.

## REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-importancia-del-enfoque-del-desarrollo-economico-local>
- Albuquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Cuaderno de Capacitación N.º 1. [https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1251776298.area\\_enfoque\\_del.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1251776298.area_enfoque_del.pdf)
- Ramírez-Velázquez, B. (2011). Espacio y política en el desarrollo territorial. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212011000300002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212011000300002)
- CEPAL. (1983). Indicadores socioeconómicos y caracterización del nivel relativo del desarrollo de los países latinoamericanos mediante el análisis de las componentes principales. Repositorio Digital CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/34877>
- CEPAL. (2001). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. CEPAL/ILPES. <https://repositorio.cepal.org/>

- CEPAL. (2024). Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial. CEPAL/ILPES. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68020-politicas-publicas-integrales-caso-politicas-desarrollo-territorial>
- Imbach, A. (Coord.). (2017). *Planificación estratégica territorial participativa. Volumen 1: Conceptos y metodología*. CATIE. <https://www.academia.edu/34205508>
- Chaverri, P., y Arguedas, A. (2020). Políticas públicas basadas en evidencia: una revisión del concepto y sus características. *Revista de Ciencias Sociales*, 40(60), 49–76. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-29972020000100040](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-29972020000100040)
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668/622>
- FAO. (s.f.). Indicadores de resultado e impacto en el territorio. Territorios Inteligentes. <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/indicadores-resultado/en/>
- González Díaz, J. G., García-Velasco, R., Ramírez-Hernández, J. J., y Castañeda Martínez, T. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 243–265. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/7032/5591>
- Guridi, L. Fernández-Villa, M. Jubeto, Y. (2016). Políticas públicas territoriales para la economía social y solidaria en Loja. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/pdfs/349?locale=es>
- Hernández, G. D., y Velásquez, R. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. *Economía, Sociedad y Territorio*, XV(49), 685–724. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652015000300006](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652015000300006)
- Palacio-Prieto, J. L., Sánchez-Salazar, M. T., Casado Izquierdo, J. M., Propin Frejomil, E., Delgado Campos, J., Velázquez Montes, A., Chías Becerril, L., Ortiz Álvarez, M. I., González Sánchez, J., Negrete Fernández, G., Gabriel Morales, J., & Márquez Huitzil, R. (2004). Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio. Universidad

Nacional Autónoma de México.  
<https://publicaciones.geografia.unam.mx/index.php/ig/catalog/book/161>

Pascual Esteve, J. M., y Tarragona Gorgorió, M. (2009). *Estrategia territorial y gobierno relacional: Manual para la planificación estratégica de segunda generación*. Diputació de Barcelona. [https://aeryc.org/wp-content/uploads/2024/09/estrategia\\_territorial-y-gobierno-relacional.pdf](https://aeryc.org/wp-content/uploads/2024/09/estrategia_territorial-y-gobierno-relacional.pdf)

Pita López, M. F., y Pedregal Mateos, B. (Coords.). (2011). *Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Universidad de Sevilla. <https://www.upo.es/giest/tercer-informe-de-desarrollo-territorial/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Reconceptualising governance*(Discussion Paper No. 2). Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support. <https://digitallibrary.un.org/record/268781>

Dalla-Torre, M. A. (2017). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47–54. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74849525005.pdf>

Roberts Cummings, A. García, M. Sánchez, C. Cartagena, R. Aguilar, M. (2019). Identificación y caracterización socioeconómica de territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1549307280Identificaci%C3%B3nycaracterizaci%C3%B3nsocioecon%C3%B3micadeterminosfuncionalesurbanoruralesenelSalvadorCentroam%C3%A9rica.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1549307280Identificaci%C3%B3nycaracterizaci%C3%B3nsocioecon%C3%B3micadeterminosfuncionalesurbanoruralesenelSalvadorCentroam%C3%A9rica.pdf)

Universidad Piloto de Colombia. (2017). Metodología MAIIP para la caracterización de territorios. <https://www.unipiloto.edu.co/construccion-social-del-territorio/maiip/metodologia/>

Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*.

Zurbriggen, C., y González Lago, M. (2014). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(1), 113–142. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44>

