

DESARROLLO TERRITORIAL

Pablo Salazar Canelos
Noviembre de 2007

Hablar de desarrollo local implica distinguir dos dimensiones que usualmente se confunden en el léxico de la política pública: i) el crecimiento desde la economía local, y ii) el desarrollo de los territorios.

La presente ponencia intenta vincular las relaciones existentes entre los instrumentos de programación y gestión pública por resultados, para lo cual utiliza como ejemplo el proceso de construcción de estrategias territoriales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la dinámica del desarrollo económico territorial.

El contexto en el que se realiza este análisis corresponde a la sistematización de la experiencia en curso del proyecto PRO-ODM, un esfuerzo conjunto implementado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador -CONCOPE- y la Agencia Española de Cooperación Internacional en el Ecuador. El propósito del proyecto es que *“A nivel provincial se implementen estrategias de lucha contra la pobreza y desarrollo económico y social, definidas a través de procesos de concertación a nivel local y que éstas logren resultados positivos en la reducción de la pobreza y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*.

1.El marco de referencia

Las estrategias territoriales de reducción de la pobreza consisten en un esfuerzo sistemático que articula una estrategia técnica de superación de la pobreza con la necesidad de establecer la viabilidad territorial para crear las condiciones específicas y particulares en la que ésta opera en el territorio.

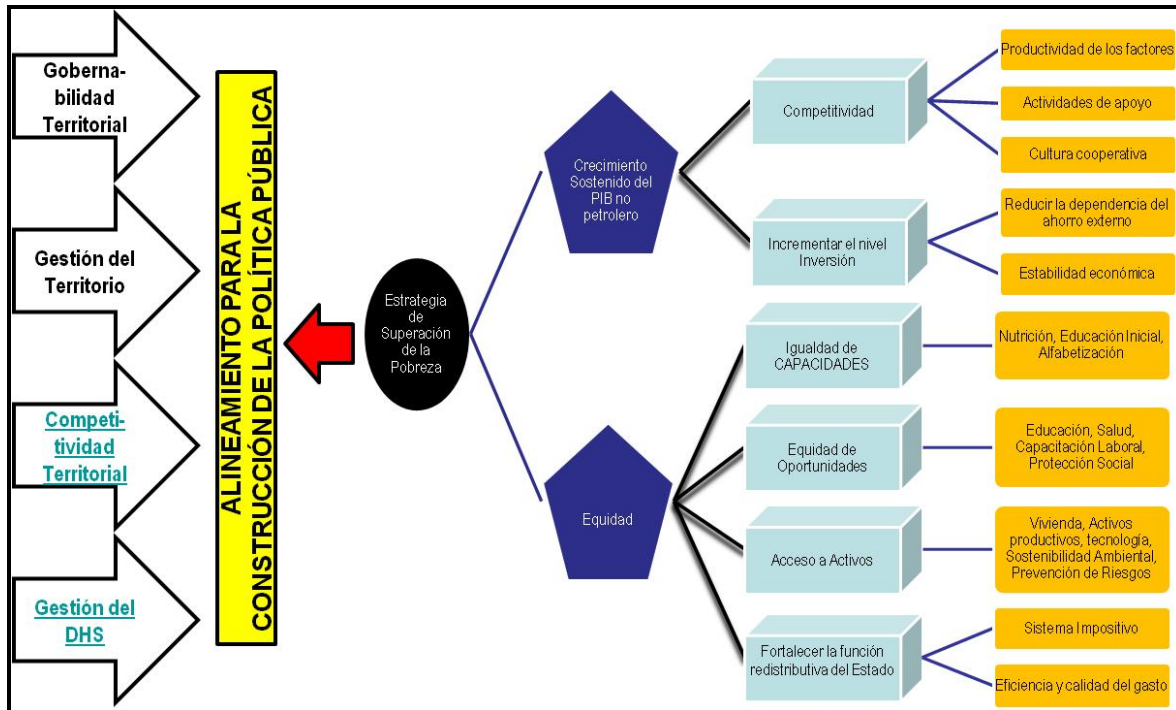
Para el efecto, como se presenta en la ilustración 1, es necesaria la conjunción de tres procesos que conduzcan a la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza y desarrollo territorial: i) la estrategia propiamente tal, ii) la construcción de capacidades territoriales (governabilidad territorial, gestión del territorio, fomento de la competitividad territorial y la gestión del desarrollo humano sostenible [DHS]), y iii) la construcción de instrumentos de gestión de la política pública territorial.

Para el efecto, políticas públicas se entienden como el resultado del proceso de negociación política en el cual intervienen diferentes intereses, valores y conocimientos de actores individuales y colectivos, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y territoriales, del cual emerge como resultado una decisión política acerca de planes y programas de acción dirigidos a intervenir desde el Estado en un sector específico, o a abordar una problemática o asunto en particular.

Por su parte, el territorio en el sentido de la aplicación de política pública debe ser concebido como el espacio de realización humana, de construcción social de la acción del Estado, con lazos culturales, históricos, políticos, sociales y económicos, que para efectos de este estudio se define como el nivel Provincial en el Ecuador.

El análisis de políticas públicas territoriales se plantea, además, en el contexto de tres dimensiones de análisis: i) el contenido de las políticas públicas, ii) las causas, los determinantes y las condiciones para su implementación, y iii) el propósito, impacto y consecuencias de éstas.

Ilustración 1: Estrategia Territorial de Superación de la Pobreza



Finalmente, es necesario reconocer que los procesos de desarrollo y crecimiento económico en los territorios se producen en un contexto en el que la globalización se profundiza, en el cuál se puede establecer que los procesos de crecimiento son crecientemente exógenos, mientras que los procesos de desarrollo tienen una base endógena. Para el efecto tan solo mencionar que la construcción de factores de competitividad referentes al capital humano y social es fundamentalmente endógena, mientras que la tecnología y su desarrollo además del capital son crecientemente exógenos a los territorios.

Por lo tanto, el marco teórico que se propone para el análisis del desarrollo económico local se basa en la necesidad de construcción de procesos que se basen en la participación de los territorios y sus actores en la construcción de los instrumentos a través de los cuáles el Estado apoya a la sociedad para la consecución de sus objetivos y a la profundización de condiciones que logren la competitividad territorial, asumiendo como supuesto la efectividad del enfoque “Clúster Territorial” (Ilustración 2 e Ilustración 3) para lograr procesos sostenidos de crecimiento económico.

Dicho enfoque plantea la necesidad de construir una visión cooperativa territorial que permita conjugar las fortalezas existentes, con los esquemas institucionales de

relación de las actividades primarias y las actividades de apoyo para lograr una dinámica de crecimiento sostenido.

Ilustración 2: El Clúster Territorial

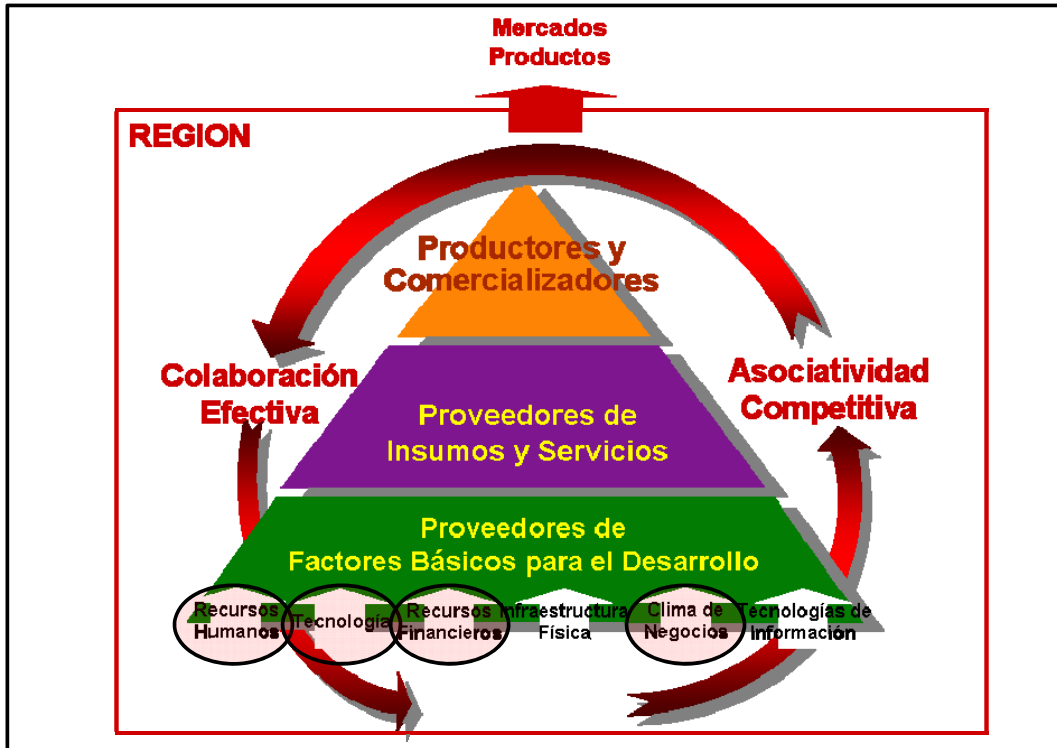
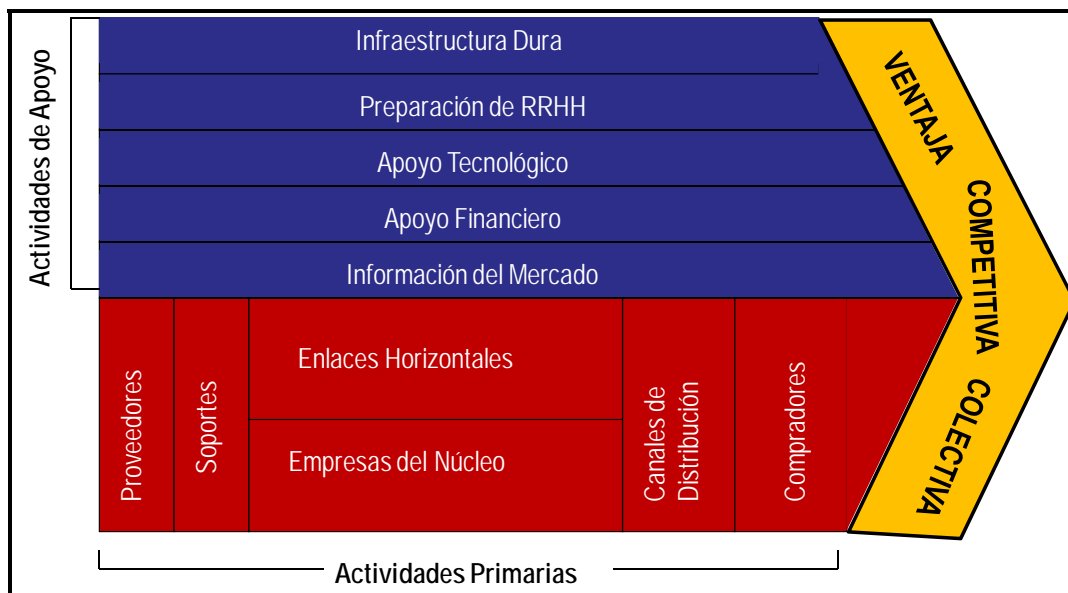


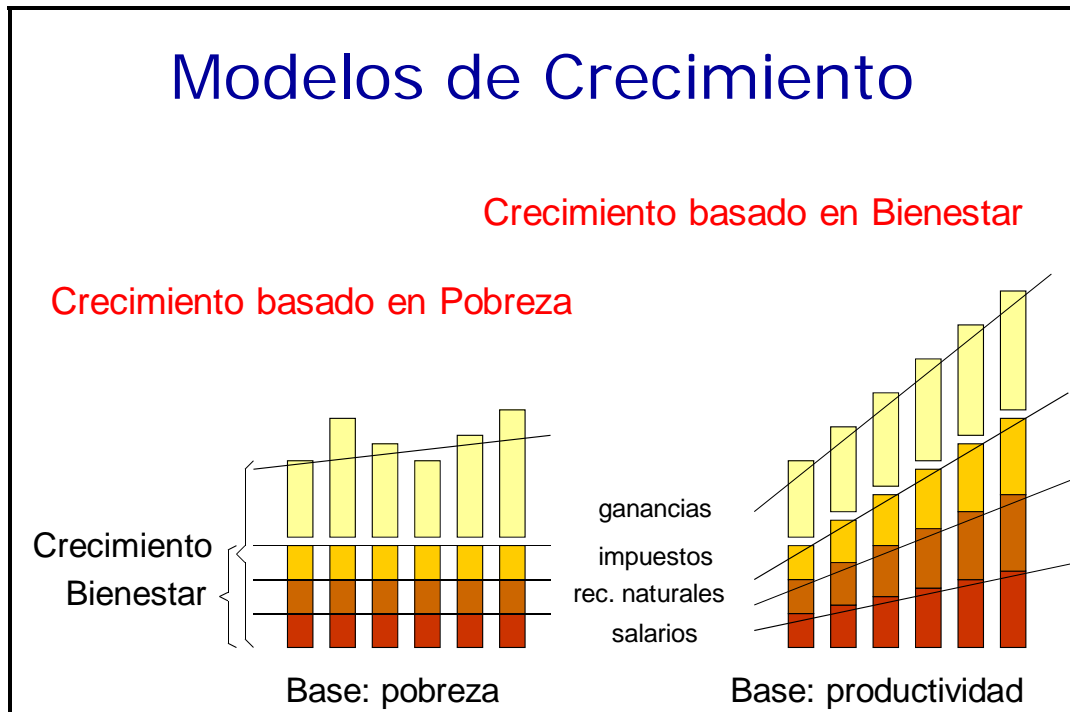
Ilustración 3: La construcción de la Ventaja Competitiva Colectiva



En este proceso la construcción de un marco de apoyo al logro de metas de desarrollo humano sostenible, plantea un reto fundamental para el logro de estos resultados

económicos, principalmente en términos de la construcción de un modelo de crecimiento económico que se base en el crecimiento de la productividad con base en el incremento de los niveles de bienestar de las sociedades y no en el mantenimiento de sus niveles de pobreza e inequidad.

Ilustración 4

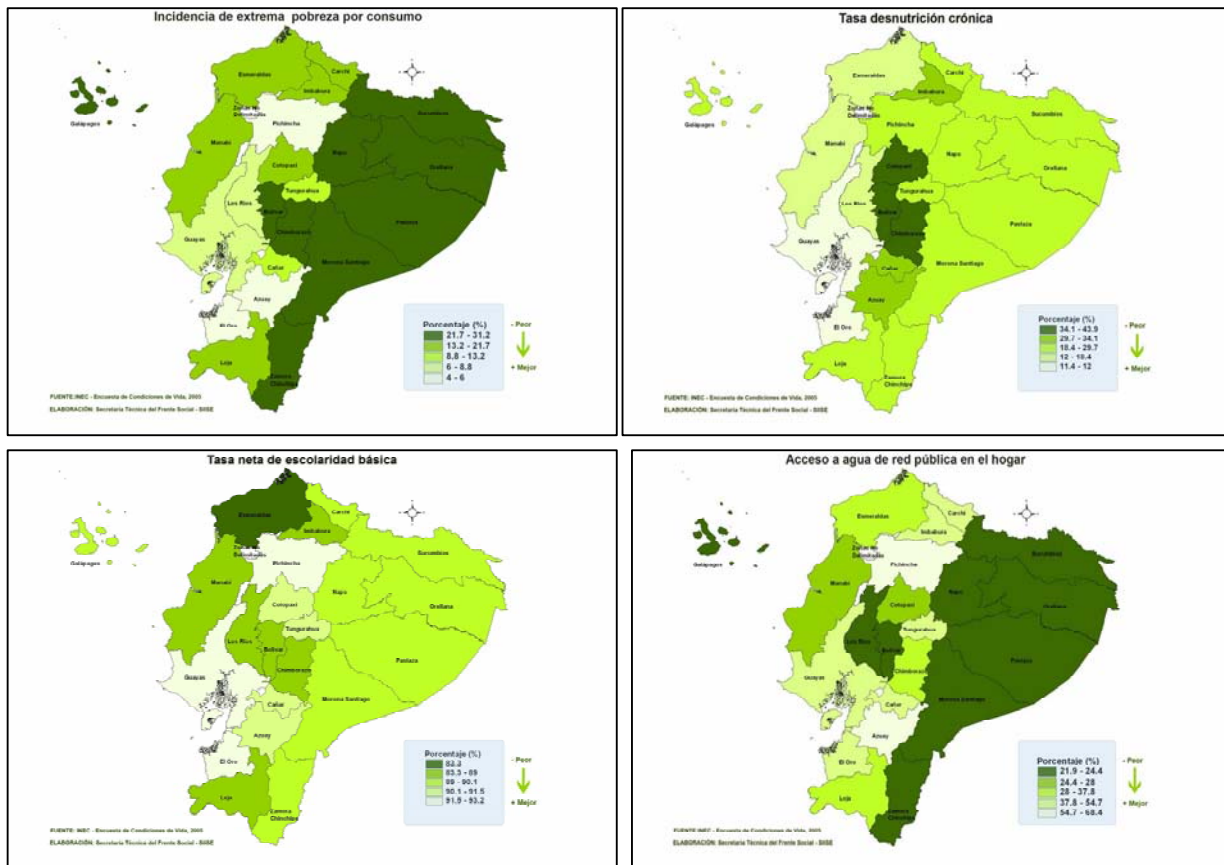


2. Los ODMs: una oportunidad en el Ecuador para luchar por la Construcción de la Equidad Territorial

La equidad es un concepto usualmente poco entendido: no corresponde precisamente al concepto de la igualdad; más bien corresponde al ámbito de la justicia. Así, existen dos formas básicas de equidad: horizontal y vertical. Éstas plantean en la más sencilla de sus concepciones la necesidad de que los iguales sean tratados de forma igualitaria y que los desiguales lo sean de forma justa. Así, para ejemplificar, no sería posible admitir que dos individuos exactamente iguales (en términos de capacidades y habilidades innatas, por ejemplo) tengan un trato diferente en su relación con la sociedad ó con el Estado. En el primer caso claramente hablaríamos de discriminación y en el segundo de incumplimiento de derechos humanos, ¿verdad? De igual forma asumamos dos individuos "desiguales". Por ejemplo, el primero, una persona que debido a sus habilidades innatas, capacidades y la forma en la que ha aprovechado las oportunidades que se la han brindado está en el tramo más alto de la distribución del ingreso, mientras que un segundo se encuentra en el tramo medio de la misma. ¿Sería equitativo que el primer individuo sea tratado de forma preferente por el Estado, pagando relativamente menos impuestos que el segundo, por ejemplo, ó que se beneficie más de la acción pública? Sin duda consideraríamos que en una sociedad en la que predomina la razón, éste sería un trato éticamente inadmisibles. La forma cómo el Estado trata a dos diferentes constituye la dimensión de la equidad vertical.

Al observar el Ecuador, se nota que los resultados del modelo de desarrollo se caracterizan por su inequidad. Para ejemplo consideremos cuatro resultados asociados con los ODMs. Un primero que es el resultado de la dinámica de la acción pública combinada, la pobreza. Un segundo caso de un típico indicador de capacidades iniciales que deberían ser garantizadas por el Estado, la nutrición. Un tercero, asociado con la garantía de oportunidades a los individuos, la educación, y, un cuarto, asociado con el acceso a servicios públicos, el acceso a agua por red pública.

Ilustración 5: Indicadores Nivel Territorial



De la información precedente, se puede advertir que las disparidades territoriales y los resultados de las políticas públicas relacionadas son evidentes.

En este sentido, el análisis de los informes nacionales sobre el avance en el cumplimiento de los ODMs en el Ecuador (2005 y 2007) manifiesta no sólo la incapacidad demostrada del Estado por garantizar la equidad horizontal en los territorios, sino, además, los inadmisibles niveles de indicadores, a pesar de que en Ecuador las cifras del Gasto Público Social se han incrementado regularmente durante la última década desde aproximadamente US\$ 900 millones en 1997 a US\$ 3,300 millones en 2007¹.

¹ Referencia: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. Serie Presupuestos Públicos.

Así, con excepción de la meta que propone la reducción de la de mortalidad infantil en dos terceras partes hasta el 2015, no se prevé que Ecuador consiga el cumplimiento de ninguna otra meta, si continúa realizando el mismo nivel de esfuerzo y mantiene la misma aproximación institucional.

En este contexto, el problema del estancamiento de los niveles de bienestar económico y social se debería transformar en la prioridad de la Agenda Pública. Sin embargo el proceso político ecuatoriano demuestra que la matriz de política pública local está débilmente permeada por esta preocupación.

Al respecto deben considerarse las siguientes restricciones a enfrentar:

1. La base de información territorial para el análisis de resultados de la política pública es relativamente reciente.
2. No existe una cultura pública de planificación, programación ó presupuestación por resultados.
3. El peso de los recursos administrados por los niveles subnacionales de gobierno en el Ecuador es de aproximadamente el 9% del monto total del Presupuesto General del Estado².
4. Las competencias asociadas a la prestación de servicios sociales básicos y de competencias ambientales no han sido efectivamente transferidas a los niveles subnacionales de gobierno, con excepción de las de agua potable y saneamiento ambiental que han logrado desarrollarse en algunos municipios grandes y medianos.

Por lo tanto, el escenario plantea la necesidad de establecer, en el contexto de cambio institucional del Ecuador, capacidades territoriales para la construcción de políticas públicas locales. Esto implica partir del reconocimiento de que la política pública es el resultado de un proceso que inicia con la identificación social de un problema que es introducido en la Agenda de los Actores tomadores de decisiones, con base en un proceso de incidencia política, sea ésta sistemática ó desestructurada.

Frente a esta dinámica los actores establecen instrumentos para la formulación de la política (planes y estrategias generales, sectoriales y territoriales, marcos legales e institucionales, programas, proyectos y acciones) y luego diseñan y ejecutan los mecanismos e instrumentos para la implementación de la política (recursos financieros, técnicos, humanos, capacidades institucionales, sistemas de información, seguimiento, monitoreo y de control).

En un escenario ideal, el proceso crítico para el mejoramiento continuo del resultado e impacto de las políticas públicas consiste en el establecimiento de un proceso específico de evaluación de impactos y resultados de la política y de sus instrumentos de diseño e implementación.

Los resultados de este proceso establecen momentos para la identificación de recomendaciones para los tomadores de decisiones, las mismas que deben ser

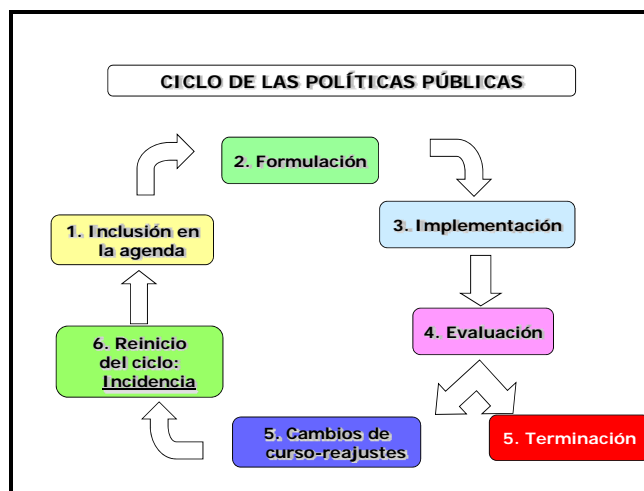
² Fuente: Proforma del PGE. MEF 2007. Esta cifra tiende a caer durante la ejecución, pues el techo del presupuesto general el Estado en Ecuador usualmente se modifica al alza, no así las transacciones para Gobiernos Seccionales Autónomos.

posicionadas, a través de estrategias de incidencia, nuevamente en la agenda de los actores.

En este contexto, los informes de ODMs y sus recomendaciones, han sido asumidos como procesos participativos de evaluación de resultados de la política pública, a través de las metas e indicadores de cumplimiento de los compromisos establecidos en los ODMs.

Sin embargo, la redefinición de las matrices de políticas sectoriales y territoriales, que resultan de la contrastación de modelos causales de consecución de metas y la percepción local de la problemática, los actores, los niveles de conflictividad y las dotaciones de capacidades locales, requiere de instrumentos específicos que logren el posicionamiento de las recomendaciones en la Agenda Pública y de los tomadores de decisiones, el diseño de estrategias sectoriales con contenidos específicos territoriales y de instrumentos, en general, para el diseño de los nuevos contenidos de la política, y la implementación de éstas.

Ilustración 6



El proceso de Desarrollo Territorial puede de esta manera ser medido, en términos de sus resultados, a través del nivel de avance sobre los ODMs, índice tan arbitrario como los NBI, el IDH ó los índices de cohesión social.

Además, la combinación de estos índices tiene la ventaja de plantear los resultados agregados de la política pública, al tiempo que presenta importantes dimensiones de análisis respecto a los avances en el fortalecimiento de las capacidades mínimas y la formación de capital humano en un territorio.

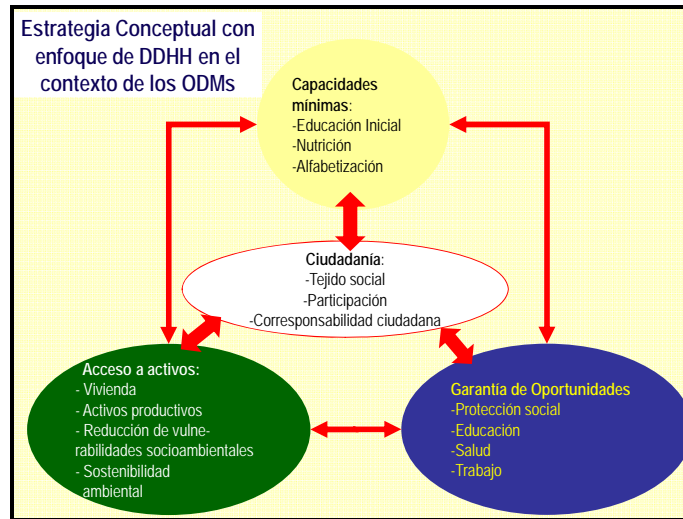
De igual forma, las estrategias territoriales permiten analizar de forma integral e interdisciplinaria aspectos asociados tradicionalmente con el desarrollo económico con aquellos del desarrollo social.

En tal virtud, el análisis de los ODMs, vistos como un ejercicio territorial y nacional de alineamiento de las políticas públicas a partir de mínimos comunes denominadores, es una oportunidad para la construcción de procesos de desarrollo territorial que, si bien no se agotan en la consecución de los ODMs, sí requieren de una base de impulso para el desarrollo de una plataforma para la construcción de

procesos sólidos de sistemas de mejoramiento continuo de la política pública y sus resultados.

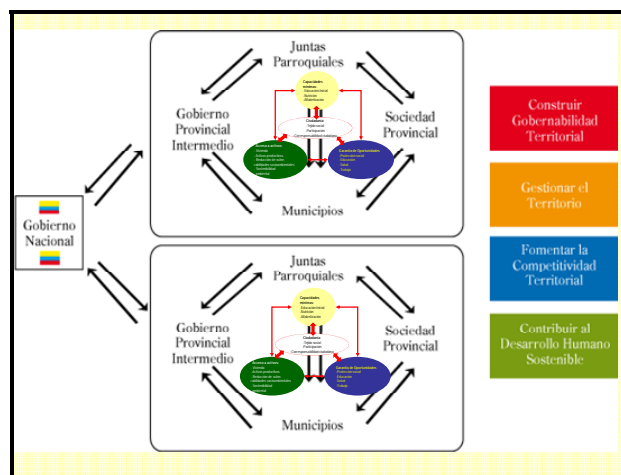
Finalmente, cabe analizar que una estrategia de desarrollo con una perspectiva de Derechos Humanos construida desde el cumplimiento de los ODMs en el Ecuador puede plantearse como el alineamiento territorial de los componentes propuestos a continuación.

Ilustración 7



La ejecución de esta estrategia, a fin de constituirse en un elemento de apoyo al desarrollo territorial debe combinarse con los esfuerzos de los diversos actores con responsabilidades sobre el territorio, incluyendo el Gobierno Nacional, y debe plantearse en un contexto que contemple la construcción de políticas públicas para las demás acciones requeridas para el desarrollo territorial.

Ilustración 8

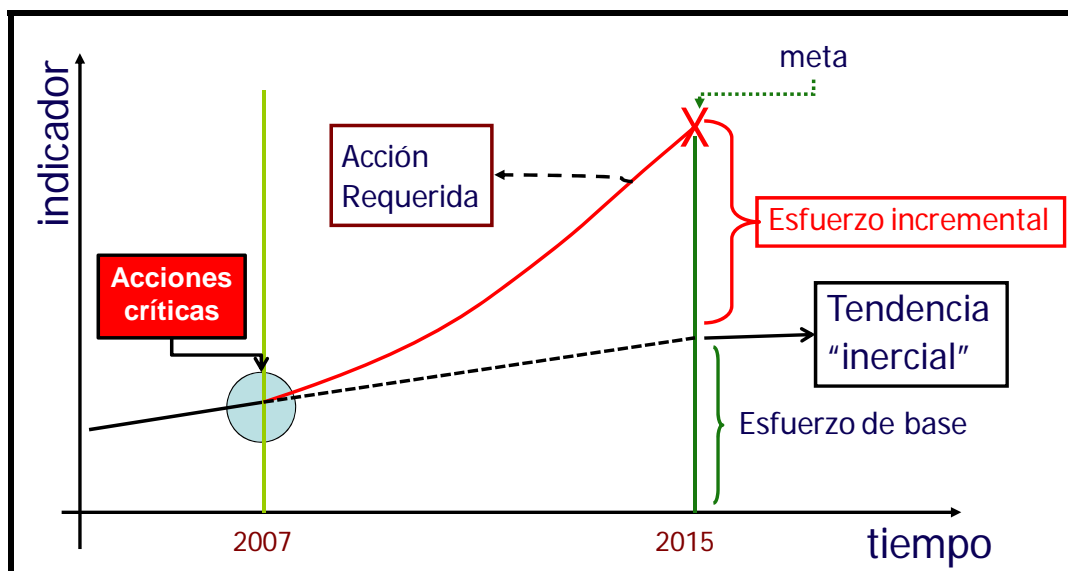


En este contexto, es importante señalar que la ruta crítica para la preparación de informes territoriales (provinciales) de ODMs, proceso en el que han participado

alrededor de 1000 personas en las 7 provincias entre las que el proceso está en marcha (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Cañar, El Oro y Chimborazo), parte de la existencia de información territorial sobre líneas de base y el Estado de Situación Actualizado de un conjunto de aproximadamente 80 indicadores que han sido procesados por el CONCOPE y presentados durante un primer taller de validación que ha incorporado hasta 8 mesas temáticas (Pobreza y Nutrición, Educación, Salud, VIH, Equidad Género, Ambiente, Institucionalidad y Sistemas de Información). Durante el citado taller, los actores además han construido árboles de problemas y soluciones sobre cada una de las metas ODMs.

En un segundo momento, luego de que los citados aportes han sido sistematizados e incorporados al proceso de construcción de los informes, se ha procedido con un ejercicio de priorización que enfatiza en las acciones críticas que pueden llevar a establecer una nueva dinámica de trabajo que facilite los procesos requeridos e identificados para la consecución de las metas en el mediano plazo.

Ilustración 9: Marco Teórico para la Construcción de Mecanismos Territoriales de Consecución de Metas de Desarrollo



El ejercicio de evaluación de los resultados de la política, como se establece en el marco de la Ilustración 9, parte de la identificación de la Tendencia Inercial del Indicador (línea punteada), y establece la magnitud técnica de los esfuerzos incrementales. No obstante, como se observa en el modelo, las acciones críticas para asegurar el cumplimiento se orientan a aquellas que permitan la modificación de la tendencia inicial hacia la de Acción Requerida.

Los informes, por lo tanto, establecen una serie de recomendaciones para la matriz de política pública que luego debe ser complementada con los instrumentos para lograr una efectiva incidencia, formulación e implementación de la misma en el territorio.